

Estado y Política Económica en el México Contemporáneo*

Pablo M. Chauca Malásquez

El debate sobre la política económica actual, es uno de los temas más relevantes de la coyuntura nacional, no sólo por sus consecuencias económicas, sociales y políticas en el corto plazo, sino también por lo que puede comprometer de las perspectivas futuras de mediano y largo plazo del desarrollo económico de México.

Polemizar acerca del programa económico aplicado en la presente administración, implica comentar lo sucedido en el sexenio anterior así como -al menos brevemente- las tendencias de la participación estatal en la economía mexicana y las políticas económicas aplicadas en las tres últimas décadas. Pretendemos sistematizar algunas ideas en esa perspectiva.

I. ESTADO, POLITICA ECONOMICA Y CICLO ECONOMICO RECIENTE

Es indudable que en cada fase del ciclo económico en México, como en toda economía capitalista, el Estado debe cumplir un determinado y

Ponencia presentada en el I Coloquio Nicolaita de Primavera: "Estado y la Sociedad Contemporánea en México", celebrado los días 6,7 y 9 de mayo de 1996, en Morelia, Michoacán y organizado por el Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Escuela de Economía de la UMSNH y el Grupo Estudiantil "Proyección Economista".

específico papel en términos del proceso de acumulación de capital y las exigencias de legitimación política y social.

Con base a esa función, se estructura el programa económico que el grupo gobernante busca aplicar, producto de las alianzas políticas que ha establecido y de las presiones de fuerzas políticas y sociales no participantes en el bloque del poder.

En ese orden de ideas, por ejemplo, al recoger información de investigaciones anteriores¹, se identifican en el ciclo largo de la economía mexicana cuatro fases: 1962-67, fase expansiva; 1968-75, meseta del crecimiento; 1976-80, inicio de la crisis y de 1981 en adelante, la fase de la crisis abierta.

Durante la fase expansiva y hasta el inicio de la crisis, el Estado mexicano privilegió su "función compensadora", esto es, la inversión pública sirvió permanentemente como contrapeso de la inversión privada en la acumulación de capital era determinante el gasto público.

A partir de 1976-80, conforme la crisis se profundizó, este comportamiento típico se modificó debido a la reducción general del crecimiento y predominó la "función eficientista". La actividad privada y la del Estado se retrajeron, comprendiendo procesos de contracción presupuestal del gasto corriente y de capital, siendo cada vez más importante el proceso privatizador (acompañado de desregulación estatal y reducciones en el gasto social).

La función eficientista, está destinada a racionalizar el uso de los recursos estatales para relanzar el proceso privado de acumulación.

Es en este contexto, que el programa económico neoliberal se desarrolla, con condiciones internacionales que exigen una mayor apertura de la economía y con condiciones y posturas internas que hacen ver a la liberalización (y al antiestatismo) como la "solución única" a la crisis económica.

II. CRISIS ABIERTA Y POLITICA ECONOMICA

En los momentos de crisis abierta del actual ciclo largo (de 1981 en adelante), la función compensadora se debilitó, tendiendo a hacerse menos notoria y dejando el paso, gradualmente, a la función eficientista que se hace predominante.

¹Andrés solari V. y Pablo Chauca M.: "Ciclo, gasto estatal y privatizaciones (planteamiento teórico y observaciones sobre México)"; en: Investigación Económica N° 201, julio-septiembre de 1992. Ed. Facultad de Economía-UNAM.

En ese sentido, se privatizan empresas paraestatales con el propósito de elevar la rentabilidad y la eficiencia productiva a nivel micro y macro de la economía mexicana, otorgando la ventaja al sector privado para adquirir empresas a precios inferiores al valor presente del flujo de ingresos que el activo generaría en el futuro, asumiendo el Estado pérdidas patrimoniales.

Así, la privatización no sólo trata de introducir en los más renovados circuitos de valorización a los capitales desvalorizados bajo el mando estatal, sino que profundiza su desvalorización antes de privatizarlos.

No obstante, los procesos de privatización, desregulación estatal, liberalización interna y de apertura externa, no garantizan el crecimiento de la inversión privada y por ende, tampoco el relanzamiento en nuevas condiciones de la acumulación de capital.

De esta forma, en el sexenio de 1983-88, la racionalización del gasto estatal para estimular la inversión privada, no dio los resultados esperados y la economía mexicana no pudo recuperarse, por lo contrario, sufrió serias recaídas.

Por ejemplo, en buena medida los recursos "liberados" al privatizar empresas paraestatales, sirvieron más para el pago de deuda externa que para nueva inversión.

La deuda externa total desembolsada respecto al PIB², en el período 1970-81 fue en promedio del 35 por ciento, mientras que en los años 1982-87, llegó a ser el 65 por ciento; en cambio, la inversión bruta interna como porcentaje del PIB, fue de 23.2 por ciento en el primer período y descendió a 17.8 por ciento en el segundo.

La variación acumulada del producto por habitante fue de 49.2 por ciento entre 1970-81 y de -14.4 por ciento para el lapso 1982-87; la variación acumulada del salario real fue de 15 por ciento y -30 por ciento en estos períodos.

Entre 1989-93, la deuda externa total se incrementó en montos absolutos, aunque como porcentaje del PIB disminuyó. En 1988, la deuda externa total representó el 59.9 por ciento del PIB y se redujo a 33.5 por ciento en 1993³.

²Las cifras que siguen fueron tomadas de: Hilda Sánchez y Graciela Toro, "Ajuste y políticas sociales en América Latina"; en: Economía de América latina N° 18-19. Ed. CIDE-CET. México, 1989, p. 249.

³José Silvestre Méndez M.: "Problemas Económicos de México". Ed. McGraw-Hill Interamericana de México. México, 1994, p. 319.

En este período, el crecimiento promedio anual del PIB fue de 2.6 por ciento (en el sexenio 1983-88, esta tasa fue de apenas 0.13 por ciento)⁴ y la tasa de crecimiento promedio anual de la inversión fue de 8.5 por ciento (habiéndose sido entre 1978-81 de 16.2 por ciento)⁵.

Por su parte, el promedio anual de la inflación fue de 17.7 por ciento (en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. el promedio fue de 86.7 por ciento) y el salario mínimo acumuló una pérdida del 32 por ciento⁶.

III. LA POLITICA ECONOMICA DURANTE 1989-94

El proceso de privatización, liberalización interna y de apertura externa, se profundizó durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

El programa económico -aprendiendo de experiencias de otros países latinoamericanos- intentó dar coherencia a las políticas de corto plazo con las de mediano y largo plazo; pero los hechos fueron más severos que los deseos, lo que se demostró con lo ocurrido en diciembre de 1994 y nuevamente las expectativas de recuperación económica no cristalizaron.

Las políticas de corto plazo buscaron detener la inflación y como "ancla nominal" el tipo de cambio.

Esto implicó que el deslizamiento cambiario fuera menor a los cambios en los precios internos, lo que desestimuló las exportaciones, a la vez que hacía más competitivas las importaciones, hechos que, acompañados de una indiscriminada apertura comercial, detenían relativamente la inflación, pero agravaban el déficit comercial.

Estas dificultades en el sector externo se "compensaban" con una balanza de capital superavitaria, para no comprometer el nivel de reservas internacionales del país.

Mientras el flujo de capital internacional fue continuo y las privatizaciones "liberaron" recursos financieros y se lograron renegociaciones de la deuda externa, bajaron las presiones sobre el desequilibrio externo.

Pero, esas "compensaciones" funcionaron hasta que las tendencias se revirtieron comprometiendo las reservas internacionales.

⁴Ibidem, p. 55.

⁵Arturo Huerta González: "La política neoliberal de estabilización económica en México". Ed. Diana. México, 1994, p.121.

⁶José Silvestre Méndez M.: op. cit., pp. 269-270.

Según el Banco de México⁷, en 1989 el déficit en cuenta corriente ascendió a 6,087 millones de dólares (mdd); en 1993 era de 23,393 mdd.

En 1989, la cuenta de capital registró un superávit por 3,176 mdd; cuatro años después se elevó a 30,882 mdd, principalmente por la entrada de capitales del exterior a la esfera financiera-especulativa (en 1992, de los 27,543 mdd de ingresos de capital de origen privado, el 49.2 por ciento constituyó inversión en cartera).

En diciembre de 1992, las reservas internacionales ascendieron a 17,000 mdd; en junio de 1994 fueron de 16,400 mdd y el 22 de diciembre de 1994 se redujeron a 6,000 mdd.

Nuevamente se adoptaron sólo medidas compensatorias (en otros sexenios, fue la creciente deuda externa, ahora era el creciente flujo de capital especulativo del exterior) que enfrentan el problema externo en el corto plazo pero que a mediano y largo plazo lo agudizan.

En el corto plazo, se logró reducir la tasa inflacionaria y el déficit público (hasta convertirlo en superávit) pero no se podía flexibilizar la política monetaria-crediticia ni la tasa de interés, para no poner en peligro la cuenta de capital que cubría el creciente déficit en cuenta corriente.

Cuando el capital especulativo no creyó conveniente permanecer en el país, se retiró; comprometió la cuenta de capital y por ende las reservas internacionales.

Como no había expectativas optimistas ni garantías de largo plazo para el capital productivo (las negociaciones del Tratado de Libre Comercio crearon más incertidumbre), ni el Estado desplegó acciones de apoyo al sector productivo (la "función compensadora" quedó totalmente subordinada a la "función eficientista"), las bases del crecimiento económico no se desarrollaron; antes bien, los problemas estructurales se agravaron, lo que quedó evidente con la crisis iniciada en diciembre de 1994.

Por ejemplo, en 1987 el coeficiente de importación para el total de la economía era de 9.9 por ciento, y para la industria manufacturera de 41.5 por ciento. En 1992, dicho coeficiente era 14.8 por ciento y 60.5 por ciento, respectivamente⁸.

⁷Pablo Chauca M: "Devaluación estabilización y ¿crecimiento económico?, en: "Proyección" N° 24 feb/1995. Ed. SPUM. Marijosé Guzmán: "Devaluación: golpe bajo", en: "Macroeconomía" ene/1995.

⁸Arturo Huerta González: op. cit., p.78.

Es decir, la economía en su conjunto y la industria manufacturera en particular, se hicieron más dependientes de las importaciones, de modo que estructuralmente cualquier recuperación de la producción y la inversión, implicaría mayores importaciones, agravando el déficit comercial. O, en sentido contrario, la necesidad de corregir el déficit comercial se fundamentaría principalmente en la reducción de las importaciones, lo que frenaría la producción y la inversión, creando recesión, puesto que si se fomentan las exportaciones -por su alto componente importado-, traería consigo un incremento de las importaciones.

La falta de competitividad de las exportaciones de carácter estructural, el incipiente desarrollo interno de las ramas productoras de bienes de capital así como el poco desarrollo tecnológico endógeno de la economía mexicana, son problemas estructurales que no se enfrentaron; antes bien, se agravaron con las políticas económicas de corto plazo y los intentos de programas de modernización económica de mediano plazo.

IV. 1994-96: PRECARIEDAD DE LA ESTABILIZACION Y AJUSTE MACROECONOMICO

La política económica que se aplica en el presente sexenio, vuelve a insistir en las "curas cortoplacistas", sobre todo para enfrentar el desequilibrio externo.

En el corto plazo, hay un cambio de giro en la prioridad de la política económica: es ahora el déficit externo lo principal, relegándose a segundo plano los objetivos de estabilidad y crecimiento económico. Esto es, una típica política de ajuste de corte "fondomonetarista".

Se intenta corregir el déficit externo con una "medida compensatoria" como es la devaluación (Acuerdo de Unidad Para Superar la Emergencia Económica -AUSEE- en enero de 1995) que provoca una brusca reducción de las importaciones y tal vez un leve incremento de las exportaciones; pero frena la producción, la inversión y el empleo y acelera la inflación vía costos y ganancias.

El resultado es una recesión acompañada de inflación, la característica "estanflación" que provoca toda política fondomonetarista.

La política devaluatoria aplicada, provocó cambios en los precios relativos de bienes nacionales respecto de bienes importados, estimulando la "racionalidad económica empresarial" que privilegia la rentabilidad de corto plazo, vía precios o el control oligopólico de las cantidades producidas, relegando la búsqueda de competitividad vía reducción de costos.

Con el AUSEE, se logró detener la caída de las reservas internacionales e iniciar la reducción del déficit comercial; pero como crece la deuda externa, su servicio presiona negativamente la cuenta corriente, que será manejable mientras el flujo de deuda externa exista y el flujo de capitales del exterior continúe.

No obstante, la estanflación resultante frenará las posibilidades de crecimiento económico a mediano plazo por el agravamiento de la cartera vencida y las quiebras de empresas.

Luego, se aplicó en marzo de 1995 el Programa Para Reforzar el Acuerdo de Unidad Para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE), que intenta enfrentar el rebrote inflacionario con el control de la demanda agregada interna, en tanto se asume que la causa principal del desequilibrio externo y la inflación, es un exceso de demanda agregada interna por encima de las posibilidades de la producción interna.

Entonces, lo que se trata es deprimir el consumo e inversión privada así como el gasto público para que existan los saldos exportables necesarios y caigan las importaciones, para lograr reducir el déficit comercial y recuperar reservas internacionales.

Como era previsible la estanflación que se generaría, en septiembre de 1995 se inicia la aplicación de la Alianza Para la Recuperación Económica (APRE), que crea mecanismos para la reactivación de la inversión y la producción, teniendo como eje para el desarrollo del efecto multiplicador positivo a la industria automotriz, con fuerte presencia de filiales de empresas transnacionales y crecientemente orientada hacia el mercado externo.

Sin embargo, el daño provocado a la estructura productiva, de comercialización e incluso bancaria, por las políticas de ajuste anteriores, ha logrado todavía ser superior a ese efecto multiplicador positivo, lo que retrasa la recuperación económica o por lo menos, crea incertidumbre respecto al mediano y largo plazo.

Las cifras son ilustrativas⁹: entre enero y diciembre de 1994, la balanza comercial registró un déficit por 18,464 millones de dólares; en esos mismos meses de 1995, el saldo comercial fue positivo por 7,088 mdd.

El nivel de las reservas internacionales del Banco de México era de 5,546 mdd en la primera semana de enero de 1995 y el 22 de diciembre

⁹Véase, La Jornada del 17 de mayo y 26 de mayo de 1996. El Financiero del 16 de mayo y 26 de mayo de 1996. Unomásuno del 16 de mayo de 1996.

de ese mismo año ascendió a 16,056 mdd. Esos "logros económicos" se alcanzaron con "carga" a que en 1995, el producto interno bruto (PIB) cayó en 6.9 por ciento y el PIB por habitante en 8.6 por ciento.

La tasa de desempleo llegó a 7.3 por ciento de la población económicamente activa (PEA) en enero de 1995; en agosto de ese mismo año se elevó a 10.1 por ciento. La tasa anual de inflación llegó a 51.7 por ciento. El índice del salario mínimo real (base 1994=100) era de 101 en enero de 1995 y en diciembre de ese año se redujo a 83.

Sin embargo, al primer trimestre de 1996, las cifras son menos dramáticas pero no alentadoras.

Se observó una tendencia decreciente de la inflación y de la tasa de interés y una estabilidad en el tipo de cambio, sobre todo como consecuencia de un ligero repunte en la entrada de capitales del exterior, que si continúa con su lógica especulativa, en cualquier momento vuelve a dar otras sorpresas como en 1994.

El PIB registró una caída real del 2.5 por ciento y la inflación acumulada del trimestre ascendió a 9.8 por ciento. En los últimos meses no han habido mejorías importantes y todo indica que las metas oficiales de crecimiento del PIB y de la tasa inflacionaria anual, estarían rebasadas por la realidad y que la ansiada recuperación económica se postergaría por otro año más.

V. LAS PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA ECONOMICO ACTUAL

Los daños causados por el programa de ajuste aplicado en la presente administración, son tan graves que difícilmente auguran una sana y sostenida recuperación de la economía mexicana en el corto plazo y menos a mediano y largo plazo.

Es urgente un cambio drástico en las prioridades que ofrece el programa económico: los "logros" en el sector externo están siendo rebasados con creces por los "costos" en la producción, en la inversión productiva y el empleo.

Según un estudio elaborado por la firma de consultoría estadounidense CIEMEX-WEFA¹⁰, la reactivación temporal del consumo privado es indispensable para asegurar el crecimiento económico en tasas del 5 por ciento anual, crear 2.7 millones de empleos adicionales en los

¹⁰El Financiero del 15 de abril de 1996.

próximos cinco años y es la única alternativa para garantizar la estabilidad social y política de México.

Propone como mecanismos para lograr los objetivos anteriores: incremento de salarios entre 3 y 5 por ciento por encima de la inflación; desgravación a trabajadores con ingresos de hasta seis salarios mínimos y extender a los deudores (personas y empresas) un alivio directo por 12 meses para que se estabilicen sus pagos mensuales y se les aísle de los incrementos eventuales de tasas de interés.

La citada consultora estadounidense ha realizado proyecciones hasta el año 2000. En el escenario de que se mantenga el programa económico actual sin ningún cambio, se espera que el PIB crecerá en 2.1 por ciento en 1996 y al año 2000, la tasa de crecimiento real del PIB sería de 5.1 por ciento.

El empleo pasaría de 22 millones 507 mil personas a 24 millones 811 mil entre esos años y la inflación bajaría de 24.8 por ciento a 14.9 por ciento.

Por su parte, el tipo de cambio interbancario en el primer año ascendería a 7.399 pesos por dólar para ser en el año 2000, 12.0996 y la cuenta corriente registraría un empeoramiento de su déficit al pasar de 7,613 mdd a 16,052 mdd entre esos años.

Si se considera el escenario de aplicación de las medidas de política económica propuestas por CIEMEX-WEFA, la tasa de crecimiento real de 1996 al 2000, pasaría de 2.9 por ciento a 6.2 por ciento.

El empleo se incrementaría de 22 millones 673 mil personas a 25 millones 774 mil y la inflación se reduciría de 38.9 por ciento a 14.9 por ciento. El tipo de cambio se elevaría de 8.4749 pesos por dólar a 17.6999 y el déficit en cuenta corriente pasaría de 7,556 mdd a 20,344 mdd.

Es decir: en ambos escenarios el crecimiento del PIB y del empleo traerá consigo una mayor devaluación y un mayor déficit en cuenta corriente, pero, el escenario propuesto por la consultora, implica relativamente menores "costos" y mayores "beneficios" que lo hace más atractivo (sería como el "mal menor"), en términos de garantizar la estabilidad social y política a corto y mediano plazo.

Esto, nos lleva a una reflexión final:

El neoliberalismo económico imperante, es una corriente de pensamiento impregnada de demasiado economicismo y que alimenta la

obsesión por la economía, la aísla de otras ciencias sociales, con detrimento de otros aspectos de la vida colectiva.

Es importante no olvidar que la economía es una ciencia social y no sólo un recuento de cifras macroeconómicas, en base a las cuales, se deciden determinadas medidas de política que afectarán el comportamiento de sujetos económicos y sociales de carne y hueso.

De ahí que muchas veces los gobiernos deben saber decidir cabalmente entre una política económica técnicamente adecuada y una política económica socialmente viable.