

# La política económica mexicana en los años noventa

José Javier Contreras C\*

Normalmente se asume que las políticas públicas van encaminadas a beneficiar al conjunto de la sociedad a través de la expansión de la infraestructura, porejemplo, o por medio de una derrama importante de gasto social que se traduzca en el fortalecimiento de los sistemas educativos y de salud. Adicionalmente, dentro de esta concepción de políticas públicas, se considera también relevante la canalización de los recursos públicos hacia las capas más desprotegidas de la sociedad, sin obviar por supuesto aquellas políticas tendentes a favorecer el crecimiento del empleo. Sin embargo, esta idea de políticas públicas fue más acorde con la noción del Estado benefactor, visión que hoy, como se sabe, ha sido modificada sustancialmente.

Recientemente, John Kenneth Gaibraith,<sup>1</sup> defensor de las políticas públicas acordes con las del Estado benefactor, a propósito de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, criticaba precisamente las políticas públicas implementadas en ese país en los últimos años y que han ido en una dirección contraria a la expuesta, y que el mismo investigador define como "la guerra contra los pobres".

En su dimensión macroeconómica, hay que apuntar que el Estado benefactor se sustentaba en una política que priorizaba la ampliación de la demanda agregada, la que era posible por la existencia de un déficit en el gasto público, que en conjunto se canalizaba a beneficiar a la sociedad

\* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

<sup>1</sup> Cfr. *La Jornada*, 5 de noviembre de 1996, pp. 1 y 54.

ampliando el empleo, la infraestructura, etcétera. Hoy, como es sabido, ese tipo de política económica ha sido fuertemente cuestionada y en su lugar sustituida por la noción de un Estado cuya obligación es mantener unas finanzas sanas e incluso superavitahadas. La finalidad de ello, se dice, es contraer los altos índices de inflación que han sido el signo más característico de las economías capitalistas, y entre ellas por supuesto la mexicana, en por lo menos las dos últimas décadas. Normalmente los procesos inflacionarios inciden negativamente en la sociedad al disminuir su poder de compra. De allí la explicación y justificación de este tipo de política macroeconómica.

El origen de estos desequilibrios —principalmente el inflacionario— básicamente se ubican, para el caso mexicano, en el excesivo endeudamiento externo del país. Provocado, se dice por parte de los operadores económicos gubernamentales, por una desmesurada participación del Estado en la economía, y que se detecta en el sobreendeudamiento del sector público, cuyo monto actual, en el total, es de alrededor de dos terceras partes.

Bajo esta nueva visión macroeconómica las políticas públicas se han transformado, no sólo por la contracción de los recursos públicos sino por los nuevos rumbos hacia donde se han dirigido. Por lo tanto su estudio requiere, forzosamente, de otro instrumental analítico que nos permita una mejor, no sólo aproximación, sino comprensión de las mismas.

En consecuencia, es importante la observación de por lo menos dos políticas económicas, en principio, que indudablemente condicionan la expansión o contracción de los recursos públicos

hacia la sociedad, así como a los sectores que son favorecidos por ellas. Éstas son: la política fiscal y la monetaria del gobierno.

En un reciente trabajo de la CEPAL, cuya distribución es aún restringida, se puede observar el comportamiento económico de estas políticas en México. Sobre todo aquellas que se aplicaron antes y después de la crisis de 1994, y que vienen a mostrar la justa dimensión de las políticas públicas actuales en el país.

En efecto, con la idea de que el crecimiento económico es el instrumento idóneo para mejorar las condiciones de vida de la sociedad y que ello supone una expansión del empleo "sanamente", y no inducida por medio del déficit público, la política económica del régimen salinista se encaminó a mantener un superávit financiero. Asimismo, promovió la inversión extranjera en el país como mecanismo para equilibrar las cuentas con el exterior.

Como se recordará, el FMI ha insistido que el origen de los desequilibrios macroeconómicos de México obedecen básicamente a su déficit en las finanzas públicas y en sus cuentas con el exterior; en consecuencia el superávit financiero y el incremento de la inversión extranjera durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari tuvo esa finalidad, es decir, corregir ambos desequilibrios macroeconómicos para lograr estabilidad y traducir ésta en crecimiento económico que expandiera los empleos. Este último aspecto, se dice, es el objetivo de las nuevas políticas públicas, en su vertiente macroeconómica.

Ahora bien, en el documento de la CEPAL antes aludido e intitulado *México: evolución económica durante 1995*<sup>2</sup> se puede observar, en sus

<sup>2</sup> Ver CEPAL. *México: evolución económica dura 1n 9te95*, México, CEPAL, Distribución restringida, R.560,3 de junio de 1996.

cuadros estadísticos,<sup>3</sup> que la inversión extranjera jugó un papel central en la política económica del régimen salinista. De 1988 a 1993 la principal inversión foránea fue fundamentalmente directa (85% del total) y el resto de cartera. Pero en 1994 esta situación se dio en sentido contrario y la inversión de cartera constituyó el 85% del total, a través de la emisión de papel de deuda estatal interna denominada *tesobonos*. El monto de éstos fue de alrededor de 29 mil millones de dólares (cabe apuntar que si bien los tesobonos son deuda pública interna, su cotización estaba en dólares).

Su explicación técnica tiene que ver con lo siguiente: como es sabido, la economía mexicana depende fuertemente de las importaciones de bienes intermedios y de capital por carecer de un sector tecnológico, situación que obliga al país a importarse este tipo de bienes para poder lograr crecimientos en el producto. En esas condiciones, el crecimiento económico del país depende de las importaciones de aquellos bienes. Empero, el problema inmediato que se genera con ello, es un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos,<sup>4</sup> principalmente porque las exportaciones mexicanas no compensan los montos importados. Ese déficit comercial fue financiado por el gobierno salinista con la atracción del capital financiero extranjero y cuya intención fue, aparte de equilibrar la balanza de pagos, aumentar las

reservas internacionales de la banca central para dar certidumbre a este tipo de inversiones.<sup>5</sup>

Este tipo de política económica permitió el crecimiento de la economía, consiguiendo en su momento cumbre un incremento del PIB del 4.4% en 1990. Sin embargo, este dinamismo económico obligó a la banca central a expandir la base monetaria con la finalidad de cubrir la demanda de crédito que se generó. La CEPAL documenta fehacientemente este comportamiento y en su cuadro 25 se puede observar que el crédito aumentó de 400,284 millones de nuevos pesos en 1992 a 740,402 en 1994 y a 911,256 en 1995. Año este último, como se sabe, de plena crisis.

Este crédito del banco central repercutió en la liquidez del sistema financiero mexicano, permitiendo a la banca comercial expandir los montos de su financiamiento; pero el grave problema fue su destino pues en 1992 se canalizó un 33.4% del total al crédito a la vivienda, al consumo, a las tarjetas de crédito y a los bienes de consumo duraderos. En 1993 representó el 31.4% del total; en 1994 el 26.1 % y en 1995 significó el 26.3%. Cabe destacar que este tipo de crédito fue superior al otorgado a las actividades primarias y secundarias o industriales,<sup>6</sup> lo que explica el crecimiento moderado e incluso decreciente de la economía después de 1990, que pasó de ser del 3.6% en 1991 al 2.8% en 1992 y caer de nuevo al 0.6%

<sup>3</sup> Es importante resaltar que el documento de la CEPAL se centra en la descripción de las políticas de ajuste económico que implementó el gobierno de Ernesto Zedillo para corregir la crisis.

<sup>4</sup> El déficit de la cuenta corriente pasó de 2,448 millones de dólares en 1988 a 28,314 en 1994. Verde dicho documento el cuadro 1.

<sup>5</sup> Las reservas del Banco de México en 1993 llegaron a ser de 76,211 millones de nuevos pesos. En 1994, como consecuencia de la crisis financiera cayeron a menos de la mitad, esto es, 32,739 millones de nuevos pesos. Cfr. cuadro 27 del mismo documento de la CEPAL.

<sup>6</sup> A manera de ilustración, en el cuadro 25 del multicitado estudio de la CEPAL se puede observar que el crédito a las actividades primarias fue en 1992 de 9.5%; en 1993 de 8.6%; en 1994 de 7.6% y en 1995 de 6.5%; para los mismos años el financiamiento a la industria fue de 24.9%; 23.5%; 23.6% y 27.9%, respectivamente.

en 93, para despuntar de nueva cuenta precisamente en el año de 1994 y llegar a ser de 3.5%.

El crecimiento del producto en 1994 y con él la expansión del crédito al consumo, que en términos concretos significa el rédito a las tarjetas de crédito, al consumo de productos duraderos, a la vivienda<sup>7</sup> y al comercio, obedece fundamentalmente a que éste fue un año electoral en el que se jugaba la presidencia de la República. La política económica, por ello, se encaminó a fortalecer la imagen del sistema gobernante expandiendo la base monetaria vía el crédito al consumo. Esta situación elevó los niveles de consumo, sobre todo de las clases medias, pero al mismo tiempo incrementó los déficit comerciales con el exterior; pero lo más importante, propició el endeudamiento de la sociedad con base en una liquidez sin sustento alguno.

La consecuencia de esta política monetaria fue favorecer la liquidez artificial en la economía, permitiendo la expansión del crédito de la banca comercial; si bien una parte fue utilizado para elevar las capacidades productivas del país, aplicándolo a la expansión de la planta industrial o agropecuaria, un monto similar e incluso superior (si tomamos separadamente los canalizados a la industria y el sector primario) se utilizó para financiar el consumo mayoritariamente no básico y al sector comercial.<sup>8</sup> Este último sector, hay que apuntar, fue uno de los principales importadores

de mercancías, las cuales tuvieron un impacto importante en el desequilibrio de la cuenta comercial<sup>9</sup> y que fue compensado con la atracción de capital externo por medio de altas tasas de interés reales.

No obstante, hay algunos autores que subrayan que el origen de la crisis de 1994, más que situarse en un problema de déficit comercial excesivamente alto en relación al PIB, obedece al ámbito monetario y financiero. Sostienen que la crisis de 1994 fue causada por la salida de capitales que llevó al Estado a violentar su compromiso cambiario, es decir, una paridad cambiaria pre-establecida para mantener este tipo de capitales foráneos en México. Básicamente porque las reservas eran el fundamento de ese compromiso y empezaron a minarse por el asesinato de Colosio, y no por el surgimiento de la guerrilla del EZLN, dado que el capital extranjero en términos brutos aumentó en un 30% durante el primer trimestre de 1994.

La estrategia, llamémosle convencional, para enfrentarse tipo de situaciones es permitir una caída de liquidez interna que propicie una elevación de las tasas de interés reales y en contrapartida evite la salida de capitales. Sin embargo, la política monetaria fue la inversa a la señalada, pues cada dólar que salió del país se respaldó con crédito del banco central, lo que mantuvo la trayectoria de la liquidez en la economía.

El crédito a la vivienda de interés medio, es decir, el utilizado por las clases medias, en general, de 1991 a 1994 fue superior en 50% al otorgado para la construcción de vivienda popular. *Cfr.* del mismo documento cepalino el cuadro 25.

<sup>8</sup> Aunque el financiamiento al sector comercial de la economía mexicana fue inferior al de la industria, las actividades primarias y el consumo, no dejó de ser significativo: 15.5% del total en 1992, 16.9% en 1993 y 16.6% en 1994. Ver cuadro 25.

<sup>9</sup> El cuadro 16 de *Op. cit.* da cuenta de ello.

Según esta visión crítica,<sup>10</sup> esta estrategia inversa a la convencional obedeció a las elecciones presidenciales de 1994 y a la candidatura de Salinas de Gortari para dirigir la Organización Mundial de Comercio (OMC), porque evitar la fuga de capitales implicaba ajustar financieramente la economía a través de la contracción de la liquidez y en términos estrictos eso significaba provocar un proceso recesivo, lo cual no se hizo.

La otra alternativa era devaluare el peso, política que tampoco se llevó a cabo pues significaba aumentar la inflación. En su lugar se aplicó la operación *twist*, que significa transformar la deuda pública de largo plazo por deuda de corto plazo. Este tipo de operaciones que realizan los países industrializados para disminuir los intereses de sus deudas, sólo es posible porque los réditos de países como Estados Unidos, Alemania o Japón son mayores a largo plazo e implican importantes reducciones de la deuda al ser ellos los proveedores de dinero mundial (yenes, dólares, marcos, etc.).

La política seguida en México amplió la liquidez en la economía, cuya responsabilidad recaería sobre el Banco de México, y por otro lado se trató de evitar la fuga de capitales asociando la deuda emitida en pesos al dólar, a fin de evitar el drenado de reservas internacionales y la resultante devaluación.

Al margen del debate sobre el origen de la crisis, aquí lo importante es retomar el exceso de li-

quidez en la economía, porque al ser una política monetaria del Banco de México, nos viene a mostrar aspectos relevantes en el análisis de las nuevas políticas públicas aplicadas en el país.

Efectivamente, esta liquidez ficticia provocó que, al momento de estallar la crisis financiera, el endeudamiento de la banca privada con el Estado pasara de 36 millones de nuevos pesos en 1991 a más de 98 mil millones de nuevos pesos en 1994.<sup>11</sup> La explicación de ello es que la banca central puso a disposición de la comercial mayores montos dinerarios y que ésta a su vez los canalizó al crédito, sobre todo el referido al consumo particular no productivo.

En estas condiciones, el superávit financiero del gobierno se transfirió al sostenimiento de la banca privada por esta vía, para evitar su quiebra generalizada, lo que observamos con el desmesurado crecimiento de la deuda interbancaria con el Estado. Así lo que antes fue financiamiento para la expansión del empleo o de la infraestructura del país, hoy se utiliza para solventar a la banca comercial.

Otro aspecto que no puede pasar desapercibido<sup>12</sup> es que la crisis mexicana de 1994 también fue endosada a la sociedad mexicana por medio de la devaluación del peso, vía el incremento de la inflación que ello significó. Pero en este caso el beneficiado con la devaluación fue el sector industrial exportador al abaratar temporalmente sus productos en el exterior. Y subrayo temporalmente,

<sup>10</sup> Sobre este tipo de análisis se puede consultara Hugo Contreras. "México 1995: una estabilidad del chocho con una estabilidad dñula", México, *El Cotidiano*, No. 69, 1995.

En el cuadro 26 del estudio de la CEPAL se documenta esta apreciación.

<sup>12</sup> Y contradictoriamente a lo que sostiene el Partido de la Revolución Democrática en cuanto a que se deban corregir estos desequilibrios por la vía de mayor devaluación.

porque el diferencial de precios entre Estados Unidos y México en 1995 ya se perdió, dado que la inflación en el primer país fue de 3% mientras que en México fue del 50%. Diferencia entre tasas de inflación que hoy de nueva cuenta se empieza a "corregir" a través de nuevas devaluaciones del peso y cuyo sujeto beneficiado vuelve a ser el sector exportador y el afectado el asalariado al perder mayor poder de compra con sus salarios, porque no puede transferir a terceros el impacto inflacionario.

Bajo esta perspectiva, lo que podemos concluir es que las actuales políticas públicas en México, sobre todo aquellas referidas al ámbito económico, se han transformado en beneficio de las clases con mayores ingresos en la sociedad, en este caso, los banqueros y el sector industrial exportador, cuyo objetivo es impedir la caída de las ganancias vía la transferencia de recursos financieros estatales. Amén de los beneficios que obtuvieron los operadores económicos en los resultados electorales de 1994.