

Treinta años (y algunos más) buscando la senda del crecimiento

José I. Casar*

En este 2019 en que celebramos la aparición del número 50 de *Configuraciones* y los 30 años del Instituto de Estudios para la Transición Democrática se cumplen, también, tres décadas desde que, en el primer año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, finalizó formalmente la crisis de la deuda de 1982 con la puesta en marcha del Plan Brady, la firma de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Club de París en mayo, el Paquete Financiero con el Banco Mundial y el acuerdo en principio con la banca comercial acreedora de México en julio. La reestructuración de la deuda externa permitió el regreso del país a los mercados de capitales, redujo el monto y el servicio de la deuda y disminuyó las transferencias netas de recursos al exterior en casi 2 puntos del PIB en 1989 y 2.4 puntos en 1990.¹ Ello permitió que el PIB creciera ese año 4.1%, luego de siete años de estancamiento en que se había mantenido bien por debajo o, a lo sumo, un punto porcentual por arriba del nivel alcanzado en 1981, último año del auge petrolero y, más significativo desde luego, último año del llamado milagro mexicano, el segundo periodo de crecimiento sostenido de México en su vida independiente.

La exitosa renegociación de la deuda, la recuperación del crecimiento y el control de la inflación configuraron el marco político y social adecuado para consolidar el proceso de transformación estructural y el cambio en la filosofía y la práctica de la política macroeconómica que se había iniciado en el sexenio anterior. El paradigma que se impuso en esos años se mantuvo de manera hegemónica hasta 2018 y aún hoy goza de cabal salud en muchos ámbitos del quehacer público, notablemente la política económica, a pesar de que se haya decretado desde la Presidencia de la República la muerte del neoliberalismo.

Lo que se impuso fue un cambio profundo en la manera concebir el papel mismo del Estado en el proceso de desarrollo y con ello el papel de la política económica. La disputa por la nación que Rolando Cordera y Carlos Tello habían hecho

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) DE LA UNAM. Este ensayo se apoya, a veces textualmente, en José I. Casar, "México a diez años de la Gran Recesión: la persistencia del lento crecimiento y la profundización de la desigualdad", Informe del Desarrollo en México, México, PUED, UNAM, 2019) Las cifras estadísticas presentadas provienen de dicho trabajo.

¹ Véase INEGI, "La renegociación de la deuda externa de México", *México: Información Económica y Social*, 1990, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/920/702825911843/702825911843_10.pdf>.

evidente y analizado en 1981² tenía finalmente un vencedor. Al superarse la crisis de la deuda en 1989 se generalizó, desde la administración y desde la élite económica, la idea, ya presente desde 1982, de que la crisis había sido producto de la inoperancia de la política económica y de los excesos de los gobiernos de los años setenta y se popularizó la expresión “la docena trágica” para referirse a los años 1970-1982. No se trataba ya simplemente de corregir el rumbo de la política macroeconómica para ajustarse a la nueva realidad internacional. Los ganadores de la disputa embarcaron al país en un cambio profundo de concepción del funcionamiento de la economía y del papel del Estado en el desarrollo: apoyándose en la crisis mundial del paradigma keynesiano y en el surgimiento de una nueva ortodoxia en la década previa, se fue conformando un nuevo consenso —después bautizado como neoliberal— que ponía en tela de juicio la intervención del Estado en la economía, y, con una versión *aggiornada* del pensamiento económico anterior a la Gran Depresión, recuperaba la fe en el mercado como mecanismo de asignación óptima de los recursos en lo micro y como generador de equilibrio con pleno empleo de los recursos en lo macro, dejando a un lado décadas de análisis y políticas cuyo objetivo era enfrentar las fallas del mercado para centrarse en el combate a las fallas del gobierno.

Esta primera ola reformista —las reformas habrían de continuar en la segunda mitad de los años noventa y tendrían un renovado impulso al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto cuando se produjo una segunda ola de cambios estructurales— involucró, entre otras medidas, una creciente liberalización del comercio exterior que comenzó con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); una liberalización de las restricciones a la inversión extranjera y a los flujos internacionales de capital; una privatización masiva de las empresas públicas incluyendo la banca que había sido nacionalizada en 1982 que, sin embargo, tuvo en las empresas del sector energético su excepción más notable; un programa de desregulación de la actividad económica sin precedente que después daría lugar a la promulgación de una ley para fomentar la competencia y a la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), como ente autónomo, para combatir prácticas monopólicas.³

Por el lado de la política económica el énfasis se ha puesto, desde la crisis de 1982, en la preservación de los equilibrios macroeconómicos. Primero fue el ajuste fiscal y la devaluación masiva del peso para enfrentar el violento choque de precios relativos que supuso el alza de las tasas de interés internacionales y el colapso del precio del petróleo en los ochenta. La estrategia de combate a la inflación, sin embargo, supuso la utilización del tipo de cambio como ancla de las expectativas inflacionarias, lo que dio lugar a una creciente sobrevaluación de peso en términos

² Rolando Cordera Campos y Carlos Tello Macías, *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, nueva edición, 2010.

³ En Nora Claudia Lustig, *México: The Remaking of an Economy*, Washington, Brookings Institution, 1998, se detalla y analiza el proceso de liberalización de la economía en los años ochenta.

reales y a un creciente desequilibrio en la balanza de pagos. La justificación del desequilibrio en las cuentas externas, en boga a principios de los años noventa, era que, dado que el déficit se financiaba con entradas de capital privado en la cuenta corriente y, por consiguiente, las reservas no se reducían, se trataba de un desequilibrio “sano” (por contraste con la situación previa a la crisis de 1982 cuando el déficit en cuenta corriente tenía como contrapartida el exceso de gasto sobre ingreso del sector público). No era necesario, en consecuencia, recurrir a una devaluación real para corregir el desequilibrio. La incertidumbre política de 1994 y la reducción del flujo de inversión hacia las economías emergentes impidieron que la modesta corrección cambiaria que se intentó en 1994 tuviera el efecto buscado. La fuga masiva de capitales y la devaluación de diciembre condujeron a la crisis de 1995 y pusieron fin al periodo de expansión que se había iniciado con la exitosa renegociación de la deuda en 1989. A lo largo del ciclo completo (1981-1994), es decir considerando los seis años de recuperación, la economía mexicana creció apenas a una tasa promedio de 1.9% anual, tasa inferior al crecimiento de la población, de suerte que entre 1981 y 1994 el producto por habitante cayó a un ritmo de 0.3% cada año.

La combinación de un tipo de cambio real subvaluado, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio y la introducción de un régimen de tipo de cambio flexible permitió que la crisis de 1995, si bien más profunda que la de 1982, fuera, sin embargo, más corta; la balanza de pagos se ajustó rápidamente y para 1996 se había recuperado el nivel de actividad de 1994 y la economía se expandió rápidamente hasta el final de la década. De hecho, el crecimiento de 3.3% anual para el ciclo completo (1994-2000) se compara favorablemente con el magro 1.9% del ciclo anterior y del que le siguió (2000-2008), lo mismo que con el decepcionante 2.1% que registra hasta ahora el ciclo iniciado en 2008. Al mismo tiempo, se fue desarrollando un esquema de política monetaria que culminaría con el establecimiento de un sistema de metas de inflación para cumplir con el mandato prácticamente único, establecido junto con la autonomía del Banco de México en 1993, de velar por la estabilidad del poder de compra de la moneda.

El esquema de política económica que acompañó a las reformas estructurales estaba, así, completo: una política fiscal comprometida con el equilibrio de las cuentas públicas, una política monetaria que responde únicamente a la evolución de la inflación y las expectativas inflacionarias y un tipo de cambio flexible para impedir la reaparición del desequilibrio externo que había estado detrás de las crisis de 1982 y 1994-1995. El esquema ha probado ser eficaz para mantener la estabilidad macroeconómica y para hacer frente a choques externos, como los que supuso la crisis internacional de 2008-2009 y la caída de los precios del petróleo a partir de mediados de 2014, de mejor manera que lo que se ha visto en la mayor parte de América Latina.

Sin embargo, el esquema de política económica descrito no ha conseguido relanzar al país por la senda del crecimiento. Por un lado, ha impedido, el uso de las herramientas de la política macroeconómica para contrarrestar el ciclo económico y, por el otro, ha dado lugar al paulatino deterioro del crecimiento potencial

de largo plazo. Por lo que hace al primero, la política fiscal, al insistir en mantener un superávit primario independientemente del entorno externo y del ritmo de crecimiento de la economía, se ha convertido en los hechos en un elemento procíclico, frenando más a la economía cuando ésta se desacelera y viceversa. Esto es lo que se registró, de manera casi ininterrumpida entre 2000 y 2007, y de nueva cuenta en 2013 y a partir de 2016 y hasta la fecha. La política monetaria, por su parte ha desempeñado un papel similar al acomodar una rápida revaluación del tipo de cambio real luego de las crisis 1995 y hasta bien entrada la década siguiente a pesar de la desaceleración de la actividad económica a partir de los últimos meses de 2000. Lo mismo se observa luego de la devaluación real asociada a la crisis internacional de 2008-2009 y hasta el tercer trimestre de 2014, salvo un breve lapso en 2011-2012. Las excepciones al esquema permitieron la recuperación del ritmo de crecimiento entre 2010 y 2012 en el caso de la política fiscal y, en el de la política monetaria, evitar una desaceleración mayor a la observada a partir de 2016.

Por lo que hace al efecto del esquema de política sobre el crecimiento de la economía a largo plazo, el efecto fundamental es el relacionado con el colapso de la inversión pública que no ha sido contrarrestado en su totalidad por la expansión de la inversión privada. La inversión fija bruta que había alcanzado 24.9% del PIB en los tres últimos años del auge petrolero se contrajo rápidamente durante la crisis de la deuda, y aunque se recuperó parcialmente entre 1989 y 1994, sólo alcanzó el 22.1% al final de ese periodo. Resulta notable, sin embargo, que si bien la inversión privada pasó de 13.9% en el primer periodo a 18.3% como proporción del PIB en el segundo, la inversión pública se redujo, en los mismos años, de 11 a 3.8% como resultado de que el ajuste fiscal, en ausencia de una reforma fiscal que elevara los ingresos públicos, se concentró en la reducción del gasto en inversión. El patrón se mantiene hasta el presente: para el trienio final de los noventa el peso de la inversión pública en el PIB fue de 3%; subió ligeramente a 5% en promedio entre 2006 y 2008, en vísperas de la crisis financiera internacional, y ha venido cayendo desde entonces hasta ubicarse por debajo de 3% del PIB desde 2017. Así, aunque la inversión privada ha vuelto a representar alrededor de 18% del PIB, la inversión total, debido a la contracción de la inversión pública, se ha mantenido en niveles que no son suficientes para llevar a la economía mexicana a una trayectoria de crecimiento más allá del 2.5% anual.

En las discusiones de los últimos años sobre el desempeño de largo plazo de la economía mexicana es posible encontrar juicios y evaluaciones muy diversos y en ocasiones contrapuestos a partir de la misma evidencia empírica. Si bien, y como no podría ser de otra manera, hay consenso en torno a que el crecimiento en las últimas décadas (2.1% anual entre 1981 y 2018, o 2.6% en los 20 años que van de 1998 a 2018) ha sido lento en relación con el periodo previo a la crisis de la deuda en 1982, hay quienes señalan que el ritmo de crecimiento en las últimas décadas, y sobre todo a partir de la gran recesión de 2008-2009, ha sido lento pero sostenido y superior al de algunos países comparables con México; en otras palabras, no ha sido tan malo dadas las circunstancias. Quienes opinan así, frecuentemente argumentan a favor de mantener el esquema de política económica en vigor por lo

menos desde principios de siglo en vista de que ha estado acompañado de estabilidad y equilibrio macroeconómico; en su opinión es el único que garantiza que esta situación se mantenga en el tiempo y consideran que dicho equilibrio es indispensable para el crecimiento. Al mismo tiempo, por lo general, defienden las reformas de mercado y abogan por su profundización con la esperanza de que, eventualmente, conducirán a la aceleración del crecimiento. Por el contrario, quienes ponen el acento en las necesidades de la población, en los niveles de desigualdad y pobreza prevalecientes, opinan que el crecimiento económico ha sido de todo punto insuficiente. Consideran que ese ritmo de crecimiento es inaceptable y se manifiestan a favor de un cambio en la política económica que ponga en el centro de sus preocupaciones la aceleración del crecimiento.

Elegir entre uno u otro juicios sobre el crecimiento económico en México depende de la concepción que el observador tenga sobre el funcionamiento de la economía y sobre la capacidad de la política económica para influir sobre ella puesto que la evidencia empírica permite sostener ambas posiciones: el crecimiento económico, efectivamente se ha mantenido en terreno positivo a lo largo de la última década y el equilibrio económico se ha preservado; son logros que pocas economías en América Latina pueden presumir. Al mismo tiempo, el crecimiento ha sido insuficiente para evitar la profundización de la desigualdad y abatir las carencias que aquejan a un porcentaje elevado de la población. De esta suerte, la cuestión de si una política económica diferente podría haber alcanzado mejores resultados en términos de crecimiento de largo plazo —y si puede hacerlo en el futuro— se vuelve crucial para juzgar el desempeño observado. Si damos una respuesta negativa a esta pregunta, esto es, si analíticamente concluimos que no había curso alternativo que ofreciera mejores resultados, la evaluación del crecimiento pierde sentido y pasa a ser un asunto de mera opinión: el vaso medio lleno o medio vacío.

El breve repaso de los avatares de la política macroeconómica ofrecido líneas atrás sugiere que un esquema de política económica alternativa era no sólo viable sino también deseable. El argumento que frecuentemente se esgrime contra esta afirmación es que la preservación de la estabilidad macroeconómica, entendida como estabilidad de precios, equilibrio en las finanzas públicas y equilibrio externo es condición *sine qua non* para la inversión y el crecimiento, y que, en un contexto de apertura comercial y de flujos de capital, cualquier desviación del equilibrio sería severa e inmediatamente castigada por los mercados internacionales forzando la vuelta a políticas como la que han sostenido los gobiernos de diversas inclinaciones ideológicas desde hace ya casi 20 años. Si bien es evidente que no resulta sensato proponer cambios en la política económica que involucren desequilibrios permanentes, el argumento ignora que la configuración de las principales variables macroeconómicas que genera equilibrio no es única; es decir, nada impide pensar en una configuración distinta en la que un tipo de cambio real más alto, un nivel de la tasa de interés más bajo y, sobre todo, un nivel de tributación más alto permitan financiar un volumen de inversión pública sustancialmente mayor al actual manteniendo el equilibrio fiscal. Esta configuración alternativa de

política económica seguramente requeriría la adopción de una política monetaria que buscara, en el marco de una política de tipo de cambio flexible, además del control de la inflación, la preservación de un tipo de cambio real competitivo; una política fiscal que buscara el equilibrio presupuestal y la estabilidad del coeficiente de deuda a PIB a lo largo del ciclo y no en cada momento del mismo, y sobre todo, una política de ingreso y gasto que encuentre el equilibrio fiscal en niveles más altos de carga fiscal y de gasto en inversión pública. El problema que enfrenta México hoy, pues, no es uno de viabilidad técnica de un esquema de política económica alternativa, el problema es uno de economía política: ¿es viable, en el México de hoy, elevar la carga tributaria al nivel requerido para relanzar la inversión pública y detonar el crecimiento?

En las décadas previas a 1981, México fue cerrando la brecha de ingreso que lo separaba de las economías líderes. Si en 1950 el PIB por habitante era de menos de 30% del de Estados Unidos, para 1981 era de más de 42% a pesar de la notable expansión del vecino del norte y de la rápida expansión de la población en México. Con la crisis de la deuda y el colapso del crecimiento lo avanzado en términos relativos en 30 años se perdió y para 1994 el PIB por habitante era de menos de 28% del de Estados Unidos. Aún hoy, a 30 años de superada la crisis de la deuda, no alcanza el 30% de lo que, en principio, sería posible dado el estado de la tecnología actual. En términos relativos, perdimos lo avanzado entre la posguerra y la crisis de la deuda, con el resultado de que estamos tan lejos del desarrollo hoy como lo estábamos hace casi 70 años. Es claro que México ha extraviado la senda del crecimiento durante ya demasiado tiempo; es también claro que seguir insistiendo en el mismo esquema difícilmente permitirá retomar una trayectoria de crecimiento elevada. **Ω**

Junio de 2019