

BALANCE DEL EXPERIMENTO NEOLIBERAL EN MÉXICO

JOSÉ LUIS CALVA*

Los programas de ajuste estructural y estabilización económica —apegados a las recetas preconizadas por el Fondo Monetario Internacional (sintetizadas en el *Washington Consensus*) y aplicados con ejemplar perseverancia desde 1983 hasta el presente— significaron un viraje radical en la estrategia económica sobre la cual se había fincado el desarrollo mexicano durante los cincuenta años previos.

Ciertamente, ningún programa económico ha sido instrumentado con el objetivo declarado de arruinar a la nación, empobrecer a las mayorías nacionales, disminuir la inversión de capital fijo, aumentar el desempleo abierto o encubierto, acentuar la vulnerabilidad financiera externa o socavar las bases del desarrollo futuro de México. Por el contrario, todas las estrategias económicas se han aplicado con la promesa de lograr el crecimiento sostenido, la prosperidad nacional, el bienestar para la familia, etc., siendo presentadas siempre, en cada caso, como la mejor opción, atendidas las circunstancias de su tiempo.

Por eso, una evaluación objetiva de las políticas públicas de cada época, o *modelo económico*, debe realizarse ponderando sus *resultados reales* y no por lo que de ellas dicen sus inspiradores teóricos o sus instrumentadores prácticos desde las esferas gubernamentales. Como reza el proverbio bíblico: “por sus obras los conoceréis”.

Desde los años treinta, y sobre todo a partir del gobierno del presidente Cárdenas, el desarrollo económico mexicano —que alcanzó una tasa de crecimiento anual medio de 6.1% entre 1934 y 1982, y trajo consigo un mejoramiento significativo de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos—¹ se había sustentado en una *economía de mercado* con un *relevante* (y *sensato*, excepto a partir de los años setenta) *intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico*, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes básicos y servicios estratégicos, como inversionista en áreas estratégicas y como *promotor del bienestar social* mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos.

* Investigador en el Área de Estudios Prospectivos de la Estructura Económica de México del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

¹ INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 1996; y José Luis Calva, *El modelo neoliberal mexicano*. Costos, vulnerabilidad, alternativas, México, Pontamara, 1993.

La ideología económica y social de la Revolución mexicana, plasmada en el *contrato social* de 1917, había asignado al Estado estas funciones desechando la ideología liberal del *laissez-faire*, *laissez-passer* que, en la esfera económica, había campeado en la dictadura de Porfirio Díaz.

A partir de 1983, la estrategia económica neoliberal —sustentada en la ideología ortodoxa que atribuye al Estado la causa de los males económicos— se orientó a restaurar el papel del mercado como mecanismo casi exclusivo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos, y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados y al mercado, gradual pero sostenidamente, las funciones económicas anteriormente asignadas al Estado.

La reducción de la injerencia del Estado en la economía comprendió la liberación de precios internos (incluyendo los lesivos precios monopólicos y oligopólicos, v. gr. telefónicos, bancarios, etc.), la apertura comercial externa, la liberalización de los flujos de inversión extranjera, la liberalización de los mercados financieros, la privatización de la mayoría de las empresas estatales y de algunos servicios de infraestructura pública, y el achicamiento del papel del Estado como rector y promotor del desarrollo económico y del bienestar social, reduciendo o cancelando programas de fomento económico sectorial (para la agricultura, las manufacturas, etc.), de infraestructura económica y de desarrollo social.

A dieciséis años del experimento neoliberal, con más mercado y menos Estado, la prosperidad ofrecida por los reformadores neoliberales está cada vez más lejos de la realidad. Más aún: los resultados reales del modelo neoliberal contrastan con los observados durante el vilipendiado modelo económico precedente.

Bajo el modelo keynesiano-cepalino de la Revolución mexicana, basado en la regulación del comercio exterior con vistas a la progresiva sustitución de importaciones, así como en un papel activo del Estado en el desarrollo económico, el producto interno bruto por habitante creció con una tasa promedio anual de 3.1% entre 1934 y 1982; la inversión fija bruta per cápita se expandió con una tasa promedio anual de 5.4% entre 1940 y 1982, y el poder adquisitivo de los salarios mínimos se incrementó 54% entre 1934 y 1982 (véase el cuadro de la página 194).

Bajo el modelo neoliberal —basado en la apertura comercial unilateral y abrupta y en la reducción de la participación del Estado en el desarrollo económico— el PIB per cápita se contrajo a una tasa promedio de 0.2% anual; la inversión fija bruta per cápita decreció a una tasa promedio de 0.75% anual, y los salarios mínimos perdieron 69% de su poder adquisitivo, es decir, se deterioraron a menos de la tercera parte de los vigentes en 1982 (véase el cuadro de la página 4).

Sería un error, sin embargo, deducir del fracaso del modelo neoliberal la conveniencia de volver al modelo económico keynesiano-cepalino basado unilateralmente en la sustitución de importaciones. Ello no es viable ni deseable. Mucho menos lo es volver a la estrategia macroeconómica de

mediano plazo aplicada durante los años 1971-1982, cuyos erróneos manejos cambiarios y fiscales condujeron al primer gran derrumbe financiero de la historia contemporánea.

Precisamente, si el modelo neoliberal pudo remplazar al modelo keynesiano-cepalino después del desplome financiero de 1982, fue —en términos estrictamente teórico-económicos, abstracción hecha de otros factores políticos— por el desgaste que había experimentado ese modelo como resultado de los errores y omisiones de política económica de los últimos dos gobiernos preneoliberales.

En primer lugar, *serios errores en política cambiaria*, al no realizar oportunamente, frente al creciente déficit de cuenta corriente, los ajustes pertinentes en el tipo de cambio. La paridad peso/dólar se había mantenido constante desde 1954 hasta la devaluación de 1976, no obstante el enorme diferencial acumulado, *durante los años setenta* sobre todo, entre la inflación mexicana y la inflación estadounidense, lo que condujo a un creciente déficit en la cuenta corriente y a la necesidad de financiarlo mediante el endeudamiento externo.

Después de la devaluación de 1976 volvió a mantenerse artificialmente la paridad peso/dólar estadounidense, no obstante el diferencial inflacionario nuevamente acumulado y el verticalmente creciente déficit de cuenta corriente (bajo la pueril idea de que “un presidente que devalúa se devalúa”: JLP), desembocando en una tremenda adicción al endeudamiento externo y finalmente en el derrumbe financiero de 1982.²

En segundo lugar, *un manejo irresponsable de las finanzas públicas* que apareció en los años setenta y condujo a una creciente brecha ingreso-gasto público insostenible en el largo plazo: a) un derroche de recursos fiscales en subsidios innecesarios e indiscriminados a la actividad productiva (bajas tarifas ferroviarias, eléctricas, de combustibles, etc.), incluso a actividades altamente rentables que no requerían tales apoyos; b) estatizaciones inconvenientes (que incluyeron empresas que nunca debieron estar en manos del Estado, como cabarets, fábricas textiles, etc.); c) inversiones azarosas (en elefantes blancos o en áreas donde no era indispensable la inversión pública, sino sólo el apoyo a la inversión privada o social); d) un crecimiento desmedido del gasto corriente en programas superfluos, o en programas ordinarios y convenientes pero artificialmente encarecidos por la corrupción y las ineficiencias de gestión. Todo ello drenó las arcas del gobierno y condujo a un déficit fiscal crónicamente creciente, no regulatorio del ciclo económico y, por tanto, reductible una vez lograda la reactivación, sino un déficit que se ensanchaba aceleradamente y era, por tanto, insostenible en el largo plazo.

En tercer lugar, se omitieron ajustes en la estrategia general de industrialización, cuya conveniencia había claramente aflorado desde los años sesenta, cuando comenzaron a crecer de modo acelerado las exportaciones manufactureras pero, al reducirse más de prisa las exportaciones

2 Véase José Luis Calva, *El modelo neoliberal mexicano*, op. cit.

INDICADORES ECONÓMICOS POR SEXENIOS PRESIDENCIALES
PRODUCTO INTERNO, INVERSIÓN FIJA Y SALARIO MÍNIMO, 1935-1997, Y PRELIMINARES PARA 1998

Sexenios presidenciales	Producto Interno Bruto por habitante		Inversión fija bruta por habitante		Salarios mínimos reales promedios nacionales ponderados a/	
	Crecimiento sexenal	Tasas de crecimiento anual	Crecimiento sexenal	Tasas de crecimiento anual	Crecimiento sexenal	Tasas de crecimiento anual
Modelo de la Revolución Mexicana						
1935-1940	17.37	2.70	n.d.	n.d.	14.78	2.32
1941-1946	21.40	3.28	116.58	13.75	-48.85	-10.57
1947-1952	18.07	2.81	24.11	3.67	14.98	2.35
1953-1958	20.76	3.19	11.43	1.82	21.16	3.25
1959-1964	22.02	3.37	37.34	5.43	57.74	7.89
1965-1970	22.57	3.45	39.58	5.72	27.40	4.12
1971-1976	17.65	2.75	17.53	2.73	14.72	2.31
1977-1982	20.78	3.20	29.70	4.43	-18.31	-3.31
Promedio simple del modelo	20.08	3.09	39.47	5.36	10.45	1.05
Variación acumulada del modelo	331.77		1 408.91		54.03	
Modelo neoliberal						
1983-1988	-10.18	-1.77	-31.75	-6.17	-46.79	-9.98
1989-1994	6.09	0.99	35.73	5.22	-20.00	-3.65
1995-1998	0.71	0.18	-5.13	-1.31	-27.18	-7.62
Promedio simple del modelo	-1.12	-0.20	-0.39	-0.75	-31.32	-7.09
Variación acumulada del modelo	-4.03		-12.13		-69.00	

a/ Promedios anuales deflactados con el Índice de Precios de la Canasta Básica base 1980 del Banco de México, para 1980-1998; para 1934-1979 con el Índice de Precios del Costo de la Vida Obrera de la Dirección General de Estadística (de SIC y SPP).

FUENTES: Elaboración propia con base en: 1) para PIB e inversión fija bruta, Banco de México, *Indicadores Económicos. Acervo histórico*; INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*; y SHCP, *Criterios generales de política económica para 1999*; 2) para población, INEGI, *Censos generales de población y vivienda y Censo de población 1995*, sin ajustes; 3) para salarios mínimos, INEGI, *Estadísticas históricas de México, 1986*; Nafinsa, *La economía mexicana en cifras 1981 y 1991*; INEGI, *Cuaderno de información oportuna*; Comisión Nacional de Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos*; y Banco de México, *Índices de precios*.

agrícolas, se originaron presiones estructurales sobre el sector externo que indicaban la conveniencia de pasar de la estrategia sustitutiva de importaciones, unilateralmente concebida, a una estrategia mixta de industrialización, que combinara agresivo fomento de exportaciones con sustitución de importaciones, tal como lo indicaban las experiencias de industrialización exitosas tanto en los desarrollos tempranos (Inglaterra, Alemania, Estados Unidos, etc.) como en los tardíos (Japón, Corea del Sur, etc.) y tal como fue sugerido por economistas universitarios con toda oportunidad, antes de la crisis de 1976 (véanse, entre otras, las obras de René Villarreal). El ajuste en la estrategia de industrialización, preservando los principios de la Revolución mexicana, pudo haberse hecho exitosamente aun sin el *boom* petrolero, pero la riqueza petrolera habría facilitado la transformación hacia una nueva fase de industrialización, ordenando las finanzas públicas y la balanza de pagos.

El resultado de estos errores u omisiones fue un crecimiento dramático de los pasivos externos y del déficit fiscal, que desembocaron en la crisis financiera de 1982 y en la brecha ingreso-gasto público insostenible.

La tecnocracia neoliberal arribó al poder en estas condiciones y, *en vez de rectificar prudentemente los errores de manejo macroeconómico —fiscal y cambiario— y realizar los ajustes pertinentes en la estrategia de industrialización, mantenido incólumes los principios de la Revolución mexicana*, optó por un viraje de ciento ochenta grados, restaurador de la ideología de *laissez-faire, laissez-passer*, desechando las funciones que la Revolución mexicana había asignado al Estado en la promoción del desarrollo económico, para efectuar una verdadera *revolución económica neoliberal*, basada en la apertura comercial *unilateral y abrupta*, así como en el severo achicamiento de las funciones del Estado en el desarrollo económico bajo el ideario friedmaniano que atribuye al Estado las fallas de la economía.

Desde luego, la segunda circunstancia que facilitó el ascenso y la consolidación en el poder de la tecnocracia neoliberal está asociada a las características del régimen político construido por la Revolución mexicana, cuyo análisis rebasa el alcance de este breve ensayo.

Los resultados perniciosos del experimento neoliberal en México están a la vista. Hoy día, como señaló recientemente Jesús Silva Herzog, “es insensato seguir montando en el macho del modelo económico”. Después de dieciséis años en que “el ingreso por habitante ha caído y el número de desempleados ha aumentado”, “la posición de voy derecho y no me quito no se vale”.³ Si bien constituiría un craso error regresar al modelo económico que se desplomó en 1982, resulta más erróneo todavía mantener a toda costa el modelo económico neoliberal tan nocivo para las mayorías nacionales y que ya condujo a un desastre financiero peor que el de 1982.

En 1976, los desequilibrios macroeconómicos externos (crecimiento del déficit de cuenta corriente de 1 453 mdd en 1973 a 4 499 mdd en

3 *La Jornada*, 3 de diciembre de 1998.

1975),⁴ que estallaron bajo la forma de macrodevaluación, fueron un anuncio inequívoco no sólo de la torpe política cambiaria sino también de las restricciones que provocaba el modelo económico basado unilateralmente en la sustitución de importaciones. Sin embargo, el anuncio fue desoído y se desaprovechó la oportunidad de un viraje oportuno, en circunstancias favorables en que pudimos habernos valido del *boom* petrolero para rectificar, sin costos sociales ni productivos, el rumbo de la economía mexicana, no hacia una estrategia neoliberal desde luego, sino hacia un nuevo modelo que combinara fomento de las exportaciones con sustitución de importaciones, que racionalizara el manejo de las finanzas públicas y evitara futuros errores de sobrevaluación cambiaria.

En 1980 y 1981, el dramático crecimiento del déficit de cuenta corriente (que saltó de 2 789 mdd en 1979 a 10 718 mdd en 1980 y a 16 564 mdd en 1981)⁵ fue un nuevo aviso del agotamiento del modelo económico unilateralmente sustitutivo de importaciones y, además, de la inequívoca sobrevaluación cambiaria. El aviso fue de nuevo desoído y el país se encaminó al derrumbe financiero y cambiario de 1982.

En 1992-1994, los desequilibrios macroeconómicos que se observaron en el crecimiento dramático del déficit de cuenta corriente (que saltó de 5 086 mdd en 1989 a 22 908 mdd en 1992 y a 29 405 mdd en 1994)⁶ constituyeron un anuncio inequívoco del fracaso de la estrategia económica neoliberal que realizó una apertura comercial abrupta, desmanteló, en vez de reforzar, los instrumentos de fomento económico general y sectorial y, encima, aplicó una política cambiaria que utilizó la paridad peso-dólar como ancla de los precios, rematando en la fuerte sobrevaluación de nuestra moneda.

Si durante los años 1971-1982 fue un craso error mantener sin cambios fundamentales el modelo unilateralmente sustitutivo de importaciones, el expansionismo voluntarista y la obsesión fatal por un peso fuerte, ahora constituye un error mayor mantener sin cambios fundamentales el modelo neoliberal, el recurrente ajuste recesivo (que ya se cierne sobre México nuevamente en 1999) y la obsesión fatal por un peso fuerte. Las realidades financieras y de la economía real indican que tales pretensiones conducirán simplemente a crisis de dimensiones mayores.

Por eso, no puede admitirse el imperativo categórico de mantener a toda costa el modelo neoliberal. Por el contrario, México debe pasar a una nueva estrategia económica que supere tanto las limitaciones del modelo unilateralmente sustitutivo de importaciones como los excesos del modelo neoliberal, erradicando los "errores y horrores" (JLP) de política económica que México ha padecido durante los últimos veinticinco años.

Sin dogmatismos, la inteligencia colectiva de los mexicanos debe explayarse creativamente para rediseñar el futuro de México, abriendo los

4 Banco de México, *Indicadores del sector externo*.

5 *ibid.*

6 *Ibid.*

cauces de un *nuevo contrato social* que permita el pasaje digno de México al tercer milenio.

Atendidas las evidencias empíricas de nuestra historia económica contemporánea, las realidades del entorno económico internacional y las experiencias de naciones de desarrollo económico exitoso, seis son, a mi juicio, los principios fundamentos de una nueva estrategia económica viable y adecuada para México: 1) una política industrial que combine efectiva sustitución de importaciones con vigoroso fomento de las exportaciones, desplegando instrumentos de fomento económico general (recursos humanos, infraestructura, ciencia y tecnología, etc.) y de fomento sectorial (agrícolas, manufactureros, turísticos, etc.) análogos a los que aplican países con desarrollo exitoso; 2) una política comercial pragmática que utilice, resuelta y hábilmente, los márgenes de maniobra en aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio (tal como hacen los países exitosos, incluyendo a nuestros socios comerciales de Norteamérica, campeones del proteccionismo moderno), sin transgredir de entrada nuestros compromisos en la OMC y en el TLCAN, pero sin demérito de futuras renegociaciones en áreas del comercio y la inversión prioritarias para nuestro país; 3) una política cambiaria competitiva, que evite futuras sobrevaluaciones, manteniendo como piso cambiario aquella paridad peso/dólar bajo la cual la balanza comercial sin maquiladoras se encuentra en equilibrio, señal de que la planta productiva mexicana, agregadamente considerada, es competitiva con esa tasa de cambio; 4) un manejo prudente, pero flexible, de las finanzas públicas, que permita utilizar los instrumentos de ingreso-gasto público para regular el ciclo económico y promover el desarrollo, pero sin caer en excesos voluntaristas o populistas; 5) subordinación del sistema financiero a los intereses de la economía real, manteniendo la banca comercial en manos privadas pero sujetándola a la vigilancia y regulación del Estado (como representante del interés común), a fin de atender las áreas prioritarias del desarrollo nacional, privilegiando la inversión productiva sobre la especulativa; 6) último en orden, primero en importancia: colocar el empleo y el bienestar social, es decir al ser humano, en el centro de la estrategia económica y, eo ipso, como objetivo constante de cada una de las grandes políticas económicas (industrial, comercial, cambiaria, fiscal y financiera), sin demérito del despliegue de políticas sociales específicas.

Se trata, en suma, de una nueva estrategia económica que guarde un pragmático y sano equilibrio entre el mercado y el Estado; entre el librecambio y la protección; entre la productividad y el empleo de los mexicanos; entre la eficiencia económica y el bienestar social.