

MERCADO INTERNO E INSERCIÓN DE MÉXICO EN EL MUNDO

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

La estrategia neoliberal de industrialización orientada a las exportaciones ha cumplido tres décadas y media de ser instrumentada en México, de manera que el grupo de economistas gobernante —que se ha mantenido sin alternancia en el timón de la economía desde 1983 hasta 2018, aunque haya cambiado y vuelto a cambiar el partido en el gobierno— ha dispuesto de tiempo más que suficiente para poner a prueba las bondades de su estrategia económica. Por ello, como en cualquier otro experimento, los resultados empíricos deben ser asumidos como criterio de la verdad. O para decirlo con el proverbio bíblico: “por sus obras los conoceréis”.

En lo que representó un viraje radical respecto a la idea-fuerza de la estrategia económica precedente, de desarrollo liderado por el Estado —habitualmente denominada estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, según la cual los procesos de industrialización tardíos requieren una amplia intervención del Estado, regulando los intercambios externos y promoviendo activamente el desarrollo del aparato productivo—, la estrategia neoliberal de industrialización orientada a las exportaciones asumió la visión ortodoxa, según la cual, la liberalización comercial y la reducción de la injerencia gubernamental en la economía permitirían aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización, favoreciendo la asignación más eficiente de recursos productivos y el logro de mayores tasas de crecimiento de la economía y del bienestar.

Se suponía que al liberalizarse el comercio exterior y al reducirse (e incluso suprimirse) internamente las intervenciones gubernamentales en la economía, los recursos productivos se dirigirían hacia las ramas donde la economía mexicana tiene ventajas comparativas (principalmente las ramas intensivas en mano de obra, provocando un rápido crecimiento de la de-

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

manda de fuerza laboral, que a su vez impulsaría el alza de los salarios), al tiempo que la exposición a la competencia externa obligaría a los empresarios mexicanos a introducir cambios tecnológicos y a elevar aceleradamente la productividad, maximizándose de este modo el crecimiento del producto nacional, del empleo y del bienestar.

La apertura comercial fue realizada, en efecto, con tan asombroso celo y dinamismo, que entre 1984 y 1988 quedó prácticamente concluida, amarrándose con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, hoy Organización Mundial de Comercio) en 1986; y posteriormente con la firma del TLCAN y de otros tratados comerciales. Simultáneamente, el gobierno procedió a dismantelar los instrumentos de fomento económico general y sectorial: la inversión pública federal se redujo del 10.4% del PIB en 1982 al 2.6% del PIB en 2017; y el gasto público global en fomento económico sectorial se redujo también dramáticamente.

Complementariamente, las demás reformas neoliberales en política económica que John Williamson sintetizó en el Consenso de Washington (*The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, D. C., 1990) fueron también aplicadas: liberalización del sistema financiero y de la inversión extranjera; privatización de las empresas públicas; desregulación de las actividades económicas; estricta disciplina fiscal (aun en tiempos de recesión); erradicación de los desequilibrios fiscales previos mediante la reducción de la inversión y el gasto públicos; una reforma fiscal claramente orientada a reducir las tasas marginales de impuesto a los ingresos mayores; y reformas del marco jurídico para reforzar los derechos de propiedad.

Como lo constató al finalizar los años ochenta el propio John Williamson, los gobiernos neoliberales de México destacaron tempranamente —y han destacado después— como diligentes ejecutores de las prescripciones del Consenso de Washington. Por ello, se vislumbraba el advenimiento de una época de vacas gordas, en la cual se alcanzarían tasas de crecimiento económico superiores a las observadas bajo la estrategia de desarrollo liderado por el Estado.

Sin embargo, después de seis sexenios de operación de la estrategia neoliberal de industrialización orientada a las exportaciones, la prosperidad ofrecida por sus promotores resultó ser una fantasía.

Ciertamente, los resultados de la estrategia neoliberal en el frente de la exportación de mercancías han sido espectaculares: las exportaciones globales de mercancías crecieron a una tasa media de 5.6% a precios constantes; mientras que las exportaciones de manufacturas —incluidas las producidas por maquiladoras— crecieron a una tasa de 9.6% anual.

Pero el crecimiento acelerado de las exportaciones no trajo consigo mayores tasas de crecimiento del producto nacional, del empleo y del bienestar.

Durante el periodo de aplicación de la estrategia neoliberal (1983-2017), el producto interno bruto (PIB) sólo creció a una tasa media de 2.3% anual; de manera que el PIB per cápita apenas creció a una raquítica tasa media de 0.7% anual, lo que representó un crecimiento acumulado de sólo 28.3% en 35 años, es decir, prácticamente tres décadas y media perdidas para el desarrollo. Además, durante los 35 años de operación de la estrategia neoliberal, los salarios mínimos *perdieron* el 69.3% de su poder adquisitivo; los salarios de los trabajadores que tienen contrato colectivo en las ramas de jurisdicción federal perdieron el 63.6% de su poder de compra; y los salarios manufactureros, para los cuales se pronosticaba una considerable elevación asociada al *boom* de las exportaciones, cayeron 38.7% en términos reales.

Para comparar: durante el periodo de aplicación de la estrategia de desarrollo liderado por el Estado (1934-1982), el producto interno bruto de México creció a una tasa media del 6.1% anual; y el PIB per cápita creció a una tasa media del 3.2% anual, con un crecimiento per cápita acumulado de 348% en 48 años, es decir, el PIB per cápita casi se quintuplicó. Además, el poder adquisitivo del salario mínimo se incrementó 96.9%, y el poder de compra de los salarios manufactureros aumentó 201.1% por ciento.

Ahora bien, ¿por qué la liberalización de la economía y el crecimiento espectacular de las exportaciones no trajeron consigo un mayor crecimiento económico durante el periodo 1983-2017?

Para empezar, la pretendida “regla de oro” del desarrollo económico como efecto del mayor peso de las exportaciones en el PIB, ofrece tan notables excepciones y relaciones de causalidad tan multideterminadas, que la invalidan como “verdad” universal y eterna. Por ejemplo, de acuerdo con cifras del FMI (*International Financial Statistics; World Economic Outlook Database*, October 2017), Estados Unidos y Japón presentaron en 2017 una relación exportaciones/PIB muy inferior a la observada en México (8% del PIB en Estados Unidos y 14.3% del PIB en Japón, contra 35.8% del PIB en México), de manera que la mayor economía del planeta (si los PIB de los países se miden en dólares a precios de mercado), y el país que hasta 2009 fue la segunda economía del mundo, tienen una producción más orientada a sus mercados internos que la economía mexicana. Obviamente, el enorme territorio estadounidense (9 364 miles de Km²) y el tamaño de su población (325 millones de habitantes en 2017), no son razones suficientes del mayor peso relativo de su mercado interno; Japón, con un menor territorio (373 mil km²), que es la quinta parte del mexicano (1 973 miles de km²), y una población (127 millones), apenas 1.32% mayor que la de México, tiene una economía más centrada en su mercado interno que la nuestra. Más aún, Japón era hace poco más de un siglo un país casi tan subdesarrollado como México (en términos del PIB per cápita), pero el tamaño de su economía

no fue obstáculo para una exitosa estrategia endógena de desarrollo firmemente asentada en dos pies: el mercado interno como básico, pero también el externo como relevante.

Desde luego, tampoco está validada la hipótesis neoliberal según la cual la liberalización comercial y la reducción de la injerencia gubernamental en la economía son la fórmula mágica del desarrollo. De hecho, ninguna evidencia indica que el mercado por sí solo lleva a la convergencia en niveles de desarrollo e industrialización, más aún cuando la diferencia tecnológica —impulsada por robustas políticas industriales— aporta las bases de la competencia para destruir al rezagado, a través de la innovación.

En este contexto, la visión simplista según la cual bastaba con liberalizar el comercio exterior y reducir la injerencia gubernamental en la economía para que México ingresara a la tierra prometida del crecimiento acelerado del PIB y el bienestar, no podía arrojar buenos resultados. Por el contrario, trajo consigo dos graves problemas.

En primer lugar, la estrategia neoliberal orientada a las exportaciones resultó ser también —y en mayor proporción— una estrategia orientada a las importaciones. Mientras las exportaciones de mercancías (de acuerdo con las cifras de balanza de pagos del Banco de México) crecieron a una tasa media del 5.6% anual en dólares constantes durante el periodo 1983-2017, las importaciones de mercancías crecieron a una tasa media del 6.7% anual durante el mismo lapso. Así mismo, de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales de México (Bases 1980, 1993, 2008 y 2013, con ensambles en 1988, 1993, 2000 y 2016), mientras las exportaciones globales de bienes y servicios crecieron a una tasa media real del 6.6% anual durante el periodo 1983-2017; las importaciones globales de bienes y servicios crecieron a una tasa media real del 7.5% anual.

De este modo, la estrategia de industrialización orientada a las exportaciones resultó ser en mayor medida una estrategia orientada a las importaciones. De hecho, el escaso efecto de arrastre de las exportaciones sobre el PIB mexicano se explica en gran medida por el creciente contenido importado de los productos manufactureros exportados. En un minucioso análisis cuantitativo, el profesor Héctor Vázquez Tercero (“Medición del flujo de divisas en la balanza comercial en México”, *Comercio Exterior*, México, octubre de 2000) encontró que el componente importado de las exportaciones manufactureras de la industria no maquiladora había pasado del 15.3% en 1985, al 38.6% en 1990, al 41.1% en 1995 y al 47.2% en 1999, de modo que la industria manufacturera “no maquiladora” se estaba pareciendo cada vez más a la industria maquiladora. En ésta, el componente importado de las exportaciones fue de 75.1% en 1985, de 74.4% en 1990 y de 75.2% en 1999; y en 2006 el componente importado de las exportaciones de maquila-

doras fue de 77.4% (INEGI, *Sector externo*). En 2007, el INEGI suspendió la estadística especial de la industria maquiladora, que fue subsumida en el concepto de Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), cuyas estadísticas indican que el componente importado de las exportaciones manufacturadas de las IMMEX pasó de 54.2% en 2010 al 59.9% en 2016, mostrando igualmente la creciente “maquilización” de la industria manufacturera de exportación.

En consecuencia, con un sector exportador convertido en gran medida en *economía de enclave*, crecientemente desvinculado del resto de la economía nacional, no resulta extraño que el crecimiento espectacular de las exportaciones —principalmente manufactureras— haya marchado a contrapelo del paupérrimo crecimiento de la economía nacional.

El segundo problema que trajo consigo la estrategia neoliberal de industrialización orientada a las exportaciones fue más grave que el anterior: el descuido —y en no escasa medida el sacrificio deliberado— de nuestro mercado interno, que es —con mucho— el principal componente del sistema económico mexicano y, por tanto, el principal motor de su dinámica agregada.

De manera puntual, el consumo privado de bienes y servicios de origen nacional (que en 2017 representó el 58.1% del PIB a precios corrientes) apenas creció a una tasa media real del 2.4% anual durante el periodo 1983-2017; el consumo del sector público (que en 2017 representó el 8.3% del PIB, principalmente en bienes y servicios de origen nacional) apenas creció a una tasa media del 1.8% anual a precios constantes; y la formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipo de origen nacional (que en el 2017 representó el 3.7% del PIB) apenas creció a una tasa media real del 2.6% anual.

Mientras tanto, el consumo privado de bienes y servicios de origen importado (que en 2017 representó el 8.3% del PIB a precios corrientes) creció a una espectacular tasa media real del 8.2% anual durante el periodo 1983-2017; y la formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipo importados (que en 2017 representó el 6.3% del PIB) registró un robusto crecimiento a tasa media del 6.3% anual a precios constantes.

El marcado sesgo observado en la demanda interna agregada en favor de las importaciones —y en contra de los bienes de consumo, servicios y bienes de capital producidos en México—, fue principalmente consecuencia de la liberalización comercial unilateral y abrupta, combinada con la casi crónica sobrevaluación del peso, que afecta la competitividad-precio de los productos mexicanos en nuestra propia casa, es decir, en el mercado interno, frente a las importaciones (véase adelante).

Sin embargo, este sesgo importador sólo explica parcialmente el débil crecimiento del mercado interno —determinante principal de la dinámica

económica agregada— y, por consiguiente, el débil crecimiento del producto interno bruto a una tasa media de apenas 2.3% anual durante el periodo de operación de la estrategia neoliberal de industrialización orientada a las exportaciones.

Este decepcionante crecimiento ha sido también resultado de la dogmática aplicación de la ortodoxia macroeconómica. Durante los seis sexenios de experimentación neoliberal —especialmente desde el llamado Pacto de Solidaridad Económica firmado en 1987—, la estrategia macroeconómica prevaleciente ha erigido la estabilidad de precios en objetivo prioritario a ultranza, apuntalado en rígidas metas de balance fiscal, bajo la visión ortodoxa según la cual la “estabilidad macroeconómica” —estrechamente entendida como baja tasa de inflación, próxima al nivel inflacionario de Estados Unidos, y finanzas públicas cercanas al equilibrio ingreso-gasto—, sería la gran generadora del clima de confianza que automáticamente dinamizaría la inversión, el crecimiento económico y el bienestar. Pero ha ocurrido exactamente lo contrario: al desatender las macrovariables reales de la economía y, por tanto, los más relevantes equilibrios macroeconómicos (el crecimiento sostenido del PIB a tasas cercanas a las potenciales y, en consecuencia, la operación de la economía en un nivel de ocupación próximo al pleno empleo), las políticas macroeconómicas aplicadas por los gobiernos neoliberales han sacrificado la economía real de la gran mayoría de los mexicanos, bajo los siguientes tres grandes mecanismos.

En primer lugar, la ortodoxia macroeconómica ha mutilado el papel contracíclico de las políticas monetaria y fiscal, contribuyendo a los repetidos *ciclos de freno y arranque* de la economía mexicana. En lugar de enfrentar una desaceleración o recesión de nuestra economía, bajando las tasas de interés e incrementando el crédito, además de aumentar la inversión y el gasto públicos para estimular la demanda interna y el crecimiento económico, se han mantenido la política monetaria restrictiva y la “disciplina fiscal” aun en tiempos de contracción de la actividad económica, realizándose incluso recortes a la inversión y el gasto públicos para cumplir las metas de balance fiscal, aunque la economía real esté en recesión (véase el volumen *Macroeconomía del desarrollo con equidad* de esta colección). Como resultado, se ha acentuado la volatilidad del crecimiento de la economía real, trayendo consigo una alta subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, incidiendo negativamente sobre las utilidades empresariales, la inversión productiva y la generación de empleos, con las consiguientes repercusiones sobre la tasa media de crecimiento del PIB en el largo plazo.

En segundo lugar, la estrategia macroeconómica orientada a la estabilidad de precios como objetivo prioritario a ultranza, ha utilizado el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria, originando una casi crónica sobreva-

luación de nuestra moneda, con el ya indicado efecto desfavorable sobre la competitividad-precio de los productos mexicanos, tanto en el mercado exterior, como en el interno (frente a las importaciones). De esta manera, México ha sido privado de una de las más poderosas palancas para impulsar el desarrollo económico, consistente en un tipo de cambio permanentemente competitivo que, para decirlo con Dani Rodrik, “es de facto la forma de política industrial más eficaz que se pueda imaginar” (D. Rodrik, “*The IMF Needs Fresh Thinking on Capital Controls*”, *Project Syndicate*, 11/XI/09). Entre los países que con mayor audacia, consistencia y éxito han utilizado esta “eficaz forma de política industrial” destaca China: la sistemática subvaluación de su moneda para apuntalar la competitividad-precio de sus productos, ha sido instrumento nodal de su acelerada industrialización. Baste recordar que durante el periodo 1989-2017, China acumuló un *superávit* comercial de 4 341 688.9 millones de dólares, lo que constituye el indicador estructural más fehaciente de la enorme subvaluación de su moneda. Por el contrario, la sistemática utilización del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria en México (desde el Pacto de Solidaridad Económica firmado en 1987 hasta el presente, con excepción del bienio 1995-1996), ha traído consigo la casi crónica sobrevaluación del peso mexicano, de manera que el *déficit* comercial acumulado durante el periodo 1989-2017 ascendió a 235 421.4 millones de dólares, incluyendo los enormes ingresos petroleros (si se excluyen estos ingresos, el *déficit* comercial acumulado ascendió a 712 379.7 millones de dólares), evidenciando la sobrevaluación sistemática de nuestra moneda, así como la presión que esta sobrevaluación ejerce sobre la competitividad-precio de la planta productiva mexicana, con el consiguiente efecto adverso sobre el crecimiento del producto nacional y del empleo.

Por último, en orden pero no de importancia, la ortodoxa macroeconómica que erige el control de la inflación en objetivo prioritario a toda costa, ha utilizado sistemáticamente la política salarial como instrumento antiinflacionario. Durante los seis sexenios de experimentación neoliberal, los incrementos anuales de los salarios mínimos —tanto del mínimo general como de los mínimos profesionales— han sido fijados al final de cada año con una tasa igual a la inflación esperada para el año siguiente, convirtiendo estos salarios en precio guía de las expectativas inflacionarias. Pero como las tasas de inflación realmente observadas han resultado casi siempre mayores que las tasas de inflación proyectadas, ello ha provocado un fuerte deterioro del salario real: entre 1983 y 2017, el salario mínimo general perdió el 69.1% de su poder de compra. Además, puesto que las tasas de incremento de los salarios mínimos han servido de referente para las negociaciones salariales de los trabajadores del sector formal de la economía, éstos han sufrido

do también una fuerte pérdida de poder adquisitivo: los salarios contractuales en las ramas de jurisdicción federal perdieron el 63.6% de su poder de compra durante el periodo 1983-2017. (Paradójicamente, aunque en 2016 fue aprobada una reforma constitucional que creó una unidad de cuenta para reemplazar al salario mínimo general como medida de precios y tarifas del sector público, esta reforma no ha puesto fin a la utilización de la política salarial como instrumento antiinflacionario. En noviembre de 2016 se otorgó un aumento de cuatro pesos el salario mínimo general bajo el nombre de “Monto Independiente de Recuperación” [MIR], que sería pagado a partir de diciembre, independientemente del aumento ordinario de 3.9% anual a partir de enero de 2017, establecido bajo el criterio habitual de la inflación esperada. El MIR no se aplicó a los salarios mínimos profesionales —de carpinteros, secretarías, choferes, peluqueros, etc.— a los cuales sólo se concedió el incremento del 3.9% a partir de enero de 2017. Ahora bien, en 2017 el índice de precios de la canasta básica de INEGI registró una inflación de 8.3%, de modo que los salarios mínimos profesionales perdieron más del 4% de su poder adquisitivo; y ello arrastró también a la baja el poder adquisitivo de los salarios contractuales de las ramas de jurisdicción federal que perdieron el 3.2% de su poder de compra).

De esta manera, sin un robusto mercado interno, debilitado por la reducción del poder adquisitivo de la mayor parte de la población, que es de asalariados; con una débil o adversa competitividad-precio de los productos mexicanos derivada de la casi crónica sobrevaluación del tipo de cambio; sin políticas macroeconómicas contracíclicas que atemperen la volatilidad del crecimiento económico, evitando los ciclos de *freno y arranque*, no es difícil explicar por qué la economía mexicana creció a una raquítica tasa del 2.3% anual durante los seis sexenios de aplicación de la estrategia neoliberal. Pero aún hay más.

De manera paradójica, el fundamentalismo de libre mercado no trajo consigo mayor libre competencia, sino el fortalecimiento de poderes económicos dominantes, que reducen el mercado interno al imponer precios abusivos en los mercados de bienes y servicios donde ejercen dominancia, además de afectar la eficiente asignación de recursos, obstaculizando la innovación y el incremento de la productividad. (Por ejemplo, en un análisis de 23 bienes y servicios donde se presume concentración de poder de mercado, se encontró una fuerte pérdida en el gasto de los hogares, con la particularidad de que “el impacto negativo de las empresas monopólicas u oligopólicas va creciendo a medida que los hogares son más pobres”: véase el capítulo de Urzúa y Rivera en este volumen). Resultado: más concentración del ingreso y menor demanda interna efectiva.

Finalmente, las “reformas estructurales” características del Consenso de Washington —especialmente la liberalización del comercio exterior, combinada la casi crónica sobrevaluación del peso, y con la reducción de las políticas de fomento económico general y sectorial, en aras del ideario neoliberal de minimizar la injerencia gubernamental en la economía— no sólo provocaron la pérdida de eslabones nodales de cadenas productivas, e incluso de cadenas completas, sino que profundizaron la brecha tecnológica y de productividad entre los distintos sectores y ramas de la economía mexicana, trayendo consigo una escasa generación de empleos en el sector formal de la economía y una creciente ocupación en el sector informal (¡que incluyó al 57.1% de la población ocupada en el último trimestre de 2017!), así como un ensanchamiento de las desigualdades en el desarrollo regional, una inquietante proliferación de la pobreza y una masiva migración de mexicanos al extranjero (alrededor de 13 millones durante el periodo 1983-2017) en búsqueda de empleos que no encontraron en nuestro país.

Frente a resultados como estos, observados también en los demás países en desarrollo que cayeron en la telaraña del Consenso de Washington —tejida principalmente por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos (véase John Williamson, *op. cit.*)—, poco después de haber recibido el premio Nobel de Economía, el profesor Joseph Stiglitz lanzó una señal de alerta contra la liberalización comercial a ultranza preconizada por el FMI, como parte del decálogo del Consenso de Washington. “La lógica esencial es simple: se supone que la liberalización comercial propicia que los recursos se trasladen de sectores ineficientes que han gozado de protección gubernamental a sectores exportadores más eficientes. El problema no es sólo que se destruyen plazas laborales antes que se creen otras —con el desempleo y la pobreza consecuentes—, sino que los “programas de ajuste estructural” del Fondo vuelven casi imposible crear empleos [...]. Lo que ocurre es que la liberalización comercial, en vez de trasladar a trabajadores de empleos poco productivos a otros de alta productividad, los lleva de empleos poco productivos al desempleo. Más que impulsar el crecimiento, el efecto es incrementar la pobreza” (J. Stiglitz, “Globalism’s Discontents”, en *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, enero de 2002). Esto es exactamente lo que ha ocurrido en nuestro país.

La moraleja es obvia: para escapar del grupo de países perdedores en la economía internacional, México debe poner punto final al experimento basado en la visión simplista del *laissez-faire*, *laissez-passer*. Ya lo advirtió Marco Tulio Cicerón: “Errar es de humanos, pero sólo los necios perseveran en el error”.

En vez de un estilo pasivo de inserción en la economía internacional, a través de la liberalización económica a ultranza y de la reducción de las funciones del Estado en la promoción activa del desarrollo, México debe reprocesar y redefinir internamente, mediante políticas económicas y sociales activas, las “señales” o tendencias espontáneas del mercado mundial. Una estrategia eficiente de inserción en los procesos de globalización comprende los siguientes cursos básicos de acción: vigorizar, mediante políticas públicas activas —que incluyen la elevación sistemática del poder adquisitivo de los salarios—, el mercado interno de bienes y servicios; inducir un mayor *encadenamiento productivo interno* de las exportaciones, a través del fomento de industrias específicas y de la promoción de redes de subcontratación; evitar procesos de sobrevaluación cambiaria que ahondan las desventajas competitivas de nuestra planta productiva; regular el sistema financiero subordinándolo a la estrategia de desarrollo de la economía real; fortalecer el marco regulatorio e institucional para promover la competencia y proteger el interés público de abusos de poderes dominantes; desarrollar políticas activas de aprendizaje tecnológico e innovación endógena, mediante el impulso a la ciencia y tecnología y la promoción de proyectos industriales estratégicos; desplegar una defensa activa de nuestros recursos naturales, creando conglomerados industriales basados en su aprovechamiento racional; y diversificar nuestro comercio exterior.

En suma, sólo mediante una estrategia endógena y pragmática de desarrollo de nuestro mercado interno y de inserción eficiente y digna en la economía internacional, México encontrará su propio camino hacia la prosperidad.