

La inserción de México en el mercado internacional (1983-1994)

Ma. del Rayo González Vázquez¹
Instituto Nacional de Estudios
Históricos de la Revolución México
Septiembre de 2004

¿La intención... no quedar a la zaga?

Las transformaciones económicas que se presentaron a nivel mundial a partir de la segunda mitad del decenio de los ochenta y que se reflejaron en el concierto de las naciones mediante la intensificación del proteccionismo; de la formación de bloques económicos como el de la entonces Comunidad Económica Europea y el de la Cuenca del Pacífico; del crecimiento y exigencia de las compañías transnacionales; más la situación de crisis y vulnerabilidad externa por la que atravesaba México y que le impedía participar en la nueva dinámica comercial, llevaron a la entonces administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) a dar un giro —presionado por FMI— al modelo económico basado en la sustitución de importaciones y en la exportación del petróleo, por otro denominado neoliberal, el cual exigía, entre otros aspectos, instrumentar la apertura comercial, la privatización de las empresas paraestatales y, por ende, la menor participación del Estado como promotor del desarrollo económico: elementos indispensables —entre otros— para construir las bases del nuevo proyecto exportador e insertar al país en el mercado internacional. Posteriormente, y durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el modelo alcanzó su aplicación en grado máximo. Dicha estrategia —entonces se nos dijo— daría vida al sector externo, pagaríamos el servicio de la deuda externa, bajaría la inflación que desalentaba al país y participaríamos de manera competitiva en el mercado internacional: México no podía quedar a la zaga de los cambios que se venían dando a nivel mundial. Sin embargo, el

experimento no registró resultados halagüeños. Por ello, mi reflexión parte de la hipótesis de que la aplicación del modelo neoliberal en México, a través de la puesta en marcha de la apertura comercial, del proceso de privatización y, por tanto, de la limitada participación del Estado a partir de 1983 y hasta 1994 insertó al país en el mercado mundial y lo convirtió en una de las economías más abiertas, pero también generó graves desigualdades económicas y sociales.

Así, a lo largo de los dos primeros subtítulos reflexionaré sobre la apertura comercial y el proceso de privatización —estoy consciente de que existen otras reformas que tiene que ver con el análisis de la inserción de México en la economía mundial; sin embargo, detenerme en otros aspectos sobrepasa los objetivos y espacio del presente análisis— instrumentadas durante de los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado y de Carlos Salinas de Gortari, centrándome en las razones y formas en que fueron aplicadas. En el tercer subtítulo, en el epílogo, señalaré algunas de las consecuencias que provocó la implantación de dicho modelo en su interés por no quedar a la zaga de las nuevas corrientes del comercio internacional, esto es, pretendo reflexionar sobre algunos costos sociales y económicos que hubo de pagar la mayoría de la población mexicana.

De la crisis... a la apertura comercial

La administración del entonces presidente De la Madrid adoptó el modelo económico neoliberal para recobrar —se nos dijo— el crecimiento económico y lograr la reconversión industrial, bajo la óptica de aumentar el nivel de las exportaciones, diversificar mercados y atraer inversión extranjera, con el fin de reactivar la economía y así mejorar el bienestar social a través del incremento de empleos, salarios y precios bajos, además de pagar el

¹ Candidata a doctora por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, España.

servicio de la deuda externa y, en consecuencia, transitar hacia el crecimiento económico sostenido, elementos todos que convertirían a México en un país atractivo para la inversión.

Con respecto a la crisis de la deuda y de la estructura por la que atravesó México a partir de 1982, considero necesario recordar que no se inició exclusivamente por el cierre del mercado internacional de capital, por el decremento del precio internacional de petróleo o por el alto endeudamiento externo. Ésta se evidenció —también— por la fuerte dependencia tecnológica, comercial y financiera de México con respecto a Estados Unidos; por la existencia de un patrón de sustitución de importaciones, orientado en forma considerable hacia los bienes de consumo duradero e intermedio, con un alto contenido de insumos y bienes de capital importados, amén del fuerte proteccionismo que se ejercía; por la desarticulación entre los distintos sectores de la producción; por el estancamiento del sector manufacturero y el atraso del campo; por la falta de competitividad; por la débil generación de empleos; por la escasez de ahorro interno; por la fuga de capitales; por el derroche y desperdicio de las capas sociales más favorecidas que desconocían —y desconocen— el significado de frugalidad, por el incremento de los precios de bienes y servicios y por el alto índice de endeudamiento externo —entonces la deuda se acercaba a los 82 mil millones de dólares—. Además, al bajar el precio internacional del petróleo, el país se quedó sin aval y sin solvencia para pagar el cuantioso adeudo. Todos estos factores, en su conjunto, evidenciaron la vulnerabilidad de la economía mexicana basada en la exportación del petróleo, en algunos productos manufacturados, en la dependencia externa del proceso de sustitución de importaciones, en la falta de programación y —sobre todo— en la falta de visión de los funcionarios encargados de instrumentar la política económica.

En efecto, México se encontraba inmerso en un franco proceso de estancamiento económico.

Si a ello agregamos los factores externos tales como el cierre de mercados internacionales de capital, la contracción de créditos y el alto proteccionismo de las economías industrializadas, el incremento del servicio de la deuda externa y el decremento del monto total de las divisas que México recibía por la venta del crudo, entonces nos encontramos con un marco perfecto para el desencadenamiento de la crisis de 1982. Crisis que llevó al país a un decenio sin crecimiento y que lo imposibilitó a competir a nivel internacional.

Por lo cual, la administración delamadrista decidió instrumentar la apertura de la economía mexicana mediante la liberalización comercial, el impulso a la reconversión industrial y la privatización de empresas públicas. Organizó una estructura de mercado encaminada hacia una economía con diversificación de productos, que fomentara la competencia entre inversionistas nacionales y extranjeros, y que simultáneamente redujera las barreras comerciales con el exterior. En efecto, se consideró la apertura comercial como la forma de resolver la competitividad a nivel internacional y orientar la estructura productiva a partir del sector privado: habría que convertir a México en una de las economías más abiertas y confiables.

El camino que hubo de recorrer dicha administración se centró en erradicar las restricciones al comercio: se redujeron los aranceles y las barreras no arancelarias que protegían al mercado mexicano. La administración delamadrista señaló, por un lado, que con dicho mecanismo se estabilizarían los precios y, por otro, se convertiría en un incentivo para lograr que las empresas medianas y pequeñas instrumentaran la reconversión industrial, en tanto que al aprovechar el libre acceso a la tecnología y a los insumos del

mercado externo, elevarían su eficiencia y podrían competir. En efecto, la eliminación de las restricciones al comercio se convirtió en la herramienta más importante de la apertura comercial utilizada por el gobierno delamadrista, en tanto que se aplicaron niveles muy bajos de protección interna.

También, como parte del proyecto neoliberal, se puso en marcha el proceso de privatización de las empresas paraestatales. La finalidad —también se argumentó— estaba encauzada a eliminar una de las principales fuentes del déficit fiscal, a estabilizar la economía y, por consiguiente, a incentivar la productividad de las empresas desincorporadas. A través del proceso de privatización, tanto la administración delamadrista como la salinista —más adelante retomaré dicho sexenio— otorgaron a los inversionistas nacionales y extranjeros, principalmente estadounidenses, la opción de invertir en condiciones sumamente favorables y en paquete, en otras palabras, vendieron empresas altamente productivas que operaban, incluso, en números negros a precios bajos —asunto que careció de justificación económica—, mantuvieron estables los salarios de la mano de obra y, para cerrar el paquete, apresuraron la apertura comercial: dichas administraciones daban los pasos precisos para que México resultara un país atractivo para invertir.

El discurso oficial señaló que por medio de dicho mecanismo se fomentaría la inversión privada, crecería el ahorro interno, el empleo y los salarios; en consecuencia, habría mejores condiciones de vida para la población. Asimismo, se liberaría al sector público de la carga que significaba el sostenimiento de las 1155 empresas paraestatales entonces existentes. Por lo tanto, se decidió cerrar, vender y fusionar las entidades que ya no eran ni estratégicas ni prioritarias. Así, la privatización resultó ser un excelente anzuelo para atraer capitales y restablecer la confianza del sector privado, amén de ofrecerles toda

una gama de posibilidades para crecer en condiciones inmejorables. Sin embargo, y pese a la apertura instrumentada y a la privatización misma, la actividad económica seguía dependiendo, aunque en menor medida, de las exportaciones petroleras; por ello, el posterior desplome del precio internacional significó para México la pérdida de varios millones de dólares.

A partir de ese colapso y de encontrarse prácticamente imposibilitados para solventar el servicio de la deuda externa, se tomó la decisión de reducir la dependencia de los ingresos provenientes del petróleo, como uno de los objetivos primordiales de la administración de Miguel de la Madrid, lo cual significó acelerar el proceso de liberalización comercial y la sustitución de permisos de importación por aranceles, así como la privatización de empresas no prioritarias. La idea era promover nuestras exportaciones y atraer inversionistas nacionales y extranjeros: se requería capital para poder crecer. Por ello, durante el segundo semestre de 1986 México se inclinó hacia el multilateralismo y se convirtió en un miembro más del entonces Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), dando así un empuje a la estrategia de apertura económica hacia el exterior de manera expresa, proceso que se consolidó, más tarde, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Tras la incorporación de México al GATT, el país vio la posibilidad de abrir nuevos mercados para promover sus productos, así como ampliar la participación de la inversión extranjera en sectores que por tradición habían permanecido cerrados. Además, la entrada a dicha organización sirvió para convencer a los futuros inversionistas que México estaba dispuesto a profundizar la aplicación de la política de apertura comercial impuesta por el FMI y demostrar a la comunidad internacional que se deseaba lograr ser un país como los integrantes de ese organismo. En efecto, la administración de De la Madrid puso en marcha

una apertura comercial de corte unilateral, dio libertad a la inversión extranjera y la presencia del Estado comenzó a tornarse, prácticamente, débil. Todos esos elementos, en su conjunto, iban transformando a México en una de las economías más abiertas de la región.

De la apertura... a la firma del TLCAN

El 1° de diciembre de 1988 dio inicio la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, y al igual que en el sexenio anterior, su administración adoptó y reforzó el modelo económico neoliberal a través de una serie de medidas que en enumeración rápida fueron las siguientes: mayor apertura comercial a la inversión extranjera; sustitución acelerada de la política de permisos a la importación por una de aranceles muy bajos; disminución de la presencia del Estado dentro de la vida económica por medio de la instrumentación y reforzamiento de una serie de mecanismos cuyos objetivos fueron acelerar la privatización de aquellas empresas en manos del Estado y desregular la participación estatal en la economía; disminuir el gasto social y firmar un tratado de libre comercio con sus vecinos del norte en calidad de iguales como medio para atraer la inversión y asegurar, por un lado, el acceso al mercado estadounidense de los productos de las grandes empresas mexicanas exportadoras, y por el otro —uno de los de mayor peso— flexibilizar el intercambio de bienes y servicios de las corporaciones transnacionales establecidas en nuestro país, amén de buscar la institucionalización de una economía formal. En efecto, el modelo denominado neoliberal buscaba integrar a México a las nuevas corrientes del comercio internacional y dejaba en manos del sector privado la conducción de la economía mexicana.

Entre las medidas adoptadas durante el sexenio salinista destacaron, por el énfasis con el que fueron instrumentadas, la privatización —sirvió para congraciarse con los

empresarios y con el FMI, no así para fomentar la inversión y producción nacional— y la eliminación de barreras al intercambio comercial.

Respecto al proceso de privatización, podemos dividirlo en dos periodos: uno, que ubicaremos entre 1983 y 1988, y otro, que abarcó de 1989 a finales de la administración salinista. Durante el primer periodo —administración delamadrista— el proceso avanzó lentamente y el impacto en la economía fue prácticamente moderado. Con todo, durante esa primera fase se dieron los pasos previos para la venta posterior de algunas de las más importantes entidades públicas. En cambio, el segundo periodo se caracterizó por la rapidez con que se llevó a cabo la privatización y por vender varias de las empresas más grandes del país —Compañía Minera de Cananea, DINA, Mexicana de Aviación, Teléfonos de México, entre otras—. Cabe subrayar que la administración en turno había adoptado, a pie juntillas, la tarea de minimizar la intervención del Estado en los asuntos relacionados con la economía, amén de tratar de hacer más eficiente al sector público, pues ahora estaría bajo la dirección de los experimentados empresarios nacionales y extranjeros. En suma, el proceso de privatización contribuyó a recobrar la confianza del sector privado, en tanto que se ofreció a los empresarios un abanico de negocios a desarrollar y una manera singular de profundizar las condiciones de dependencia del país con respecto del capital extranjero, en su mayoría estadounidense.

De otra parte, con la finalidad de atraer capital nacional y extranjero, y basándose en los postulados del neoliberalismo, tanto la administración de Miguel de la Madrid, como la de Carlos Salinas aplicaron un programa dirigido a eliminar las barreras comerciales. Dicho programa también lo podemos ordenar en varias etapas: en la primera —aunque ya hablamos de ella en líneas anteriores, ahora la retomamos para que se vea, de manera

explícita, la evolución del proceso— se suprimieron poco a poco los permisos a la importación. La eliminación de las cuotas restantes se efectuó cuando México ingresó al GATT. Como resultado de esos primeros pasos encaminados hacia la apertura comercial, fue que a finales de 1985 sólo un pequeño porcentaje del valor de las importaciones quedó sujeto a permisos. La segunda etapa comenzó con la modalidad llamada concertación. Al respecto cabe detenernos un momento y considerar que pese a que la administración delamadrista había iniciado un cambio de estructura a través de la aplicación del modelo neoliberal, no se logró combatir la inflación ni recuperar el crecimiento económico sostenido, primero, porque la obtención de divisas seguía basada en la exportación del crudo; segundo, por el excesivo pago del servicio de la deuda externa; tercero, por la falta de reconversión industrial y, cuarto por el vaivén del precio del petróleo en el mercado internacional, entre otros factores. Ante el problema inflacionario y el costo social y político que podría desencadenar, el gobierno de Miguel de la Madrid elaboró una política antinflacionaria mediante la concertación, es decir, un mecanismo por medio del cual la administración en turno compartía la responsabilidad de la política económica con los sectores empresarial, obrero y campesino. Esa segunda etapa se caracterizó por la acelerada política de apertura comercial como parte del propio programa de pactos. Esto es, se redujeron, en un abrir y cerrar de ojos, los aranceles a una tasa incluso por debajo del requerido por el mismo GATT. La tercera etapa se caracterizó por el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con nuestros principales socios comerciales: Canadá y Estados Unidos. En junio de 1990, el presidente Carlos Salinas de Gortari entabló pláticas con el presidente George Bush para abordar el tema de las relaciones bilaterales que hasta entonces sostenían los dos países. Ambos mandatarios concluyeron que el establecimiento

de un tratado de libre comercio sería el vehículo idóneo —según la administración salinista era el camino que le aseguraría a México no quedarse a la zaga de las tendencias integradoras, atraer capital extranjero y buscar la institucionalización de una economía formal— para ampliar el comercio entre las dos naciones, y responder así a las exigencias económicas que se experimentaban a nivel internacional. En efecto, durante esa etapa, el gobierno mexicano concentró sus esfuerzos en sus relaciones con Estados Unidos. Meses después, el gobierno de Canadá solicitó —ante la amenaza de verse desplazado por México— ser incorporado a la negociación del que se llamaría Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El 1° de enero de 1994 culminó una de las etapas del proceso, que pretendía reestructurar la economía y a la sociedad mexicana a través de la apertura comercial, es decir, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, después de un proceso que comprendió varias fases: en junio de 1991 iniciaron las pláticas y concluyeron en agosto de 1992; en octubre siguiente fue rubricado el texto por los secretarios de Comercio; en diciembre de ese mismo año los jefes de gobierno de los tres países firmaron el Tratado; en marzo de 1993 inició la negociación de los acuerdos paralelos al Tratado y terminó cinco meses después; posteriormente, el texto fue turnado a los órganos legislativos de cada país para su ratificación. Con todo, el equipo negociador mexicano no logró que a través del TLCAN la apertura se instituyera en forma paulatina y selectiva para las ramas y sectores menos desarrolladas, ni la reciprocidad por parte de sus nuevos socios que siguen manteniendo barreras proteccionistas a los sectores más vulnerables de la economía mexicana. Los resultados del proceso de negociación fueron más bien magros ya que México hubo de hacer una serie de concesiones —entre otras— en agricultura, industria e

inversión extranjera. En efecto, se estableció una igualdad comercial y de inversión entre naciones desiguales.

Epílogo: la otra cara de la moneda

En su conjunto, la instrumentación del modelo neoliberal —orientado a restaurar el papel del mercado y a dejar en manos del sector privado las funciones económicas— por medio de la apertura comercial, la privatización de las empresas paraestatales y, por ende, la menor participación del Estado en sus funciones económicas y sociales, puesto en marcha a partir de la administración de Miguel de la Madrid y profundizado durante la de Carlos Salinas de Gortari se encaminó —sin lograrlo en forma equitativa— a sentar las bases para incrementar la productividad interna, incentivar la inversión y el crecimiento sostenido, con el fin de demostrar a la comunidad internacional que México ya era un país confiable y con capacidad para participar dentro del mercado mundial. En efecto, tras la implementación del modelo neoliberal se logró incrementar y diversificar nuestras exportaciones y profundizar la entrada de grandes capitales a México: se logró convertir al país en una de las economías más abiertas. Sin embargo, el modelo de exportaciones e inversiones extranjeras no fue capaz de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos: el PIB por persona, por ejemplo, permaneció estancado durante el periodo que nos ocupa.

Lo más atractivo, tanto para las empresas mexicanas con capacidad de exportación, como para aquellas ligadas a la inversión extranjera y para las empresas filiales —que precisan del libre comercio para trabajar con eficiencia y cuyo poder es tan grande, que podemos señalar que las relaciones económicas están determinadas por sus estrategias globales y regionales— fue, sin duda, la puesta en marcha del propio TLCAN, marcha que

hubo de pasar por todo un proceso de negociaciones que inició en junio de 1991 para entrar en vigor el 1° de enero de 1994. Empero, los problemas que prevalecen en México nos siguen recordando que el modelo económico instrumentado y profundizado a través de una creciente apertura comercial, no mejoró las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos ni los modos de producción e intercambio de las pequeñas y medianas empresas, cuyos cierres y quiebras mermaron el salario real de los trabajadores, debido al desempleo y al aumento de los precios.

Ahora, a 21 años de haberse puesto en práctica el modelo neoliberal podemos valorar los resultados de dicho experimento. Para ello, habría que preguntarnos ¿ha mejorado la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos? ¿han aumentado las fuentes de empleo y éstas responden a las condiciones de la mano de obra descalificada que abunda en México? ¿el intercambio comercial y la apertura experimentadas han beneficiado al gasto familiar y han mejorado los salarios reales? En efecto, son muchas las preguntas por resolver.

Con todo, también habrá que recordar que tras la implementación de la apertura comercial sólo algunas ramas y sectores pudieron efectuar la reconversión tecnológica y beneficiarse de la inserción al mercado mundial —entre otras, la industria automotriz y las ramas ligadas a ella—. Con la apertura comercial se benefició a un grupo reducido de empresas, afectando a la mayoría de las pequeñas y medianas, impactando, sobre todo, a aquéllas que se dedicaban a la elaboración primaria. En efecto, numerosas industrias que producían para el mercado interno vieron deteriorar sus posibilidades de reconversión tecnológica y de expansión, en tanto que se enfrentaron a la competencia de mercancías importadas. Lo cual agudizó el desempleo y la quiebra o la venta de muchas de ellas que

más tarde fueron adquiridas por empresas extranjeras. Más todavía, como resultado de la apertura se extendió la dependencia comercial con respecto a Estados Unidos —más del 80% de las exportaciones mexicanas tienen como destino el mercado estadounidense—. Con respecto al proceso de privatizaciones, el costo más grave se relaciona con el hecho de que no se fomentó la inversión privada, sino que dio pie a la creación y a la redistribución de la riqueza en favor de grupos oligopólicos, así como al aumento de precios en perjuicio de las pequeñas empresas y de los consumidores nacionales, amén de provocar el despido de miles de trabajadores. En efecto, se produjo una concentración del ingreso y de la riqueza en ciertas familias y en élites empresariales: beneficiarias de la aplicación del modelo neoliberal.

En resumen, para el grueso de la población mexicana el éxito del modelo económico neoliberal tuvo otros rostros: el capital continuó concentrado en pocas manos; desaparecieron pequeñas y medianas empresas —incapaces de competir con las transnacionales dados sus rezagos productivos y tecnológicos—; cayó el ahorro interno en tanto que se intensificó la desigualdad en la distribución del ingreso —los asalariados sufrieron pérdidas constantes en su poder adquisitivo y los salarios mínimos se redujeron a menos de la mitad— y el nivel general de empleo también se contrajo, es decir, la creación de empleos fue insuficiente para los millones de demandantes, de los cuales miles hubieron de emigrar a Estados Unidos y otros tantos hubieron de realizar labores marginales. Todavía más, bajó el nivel y calidad de vida de las clases menos favorecidas y, por lo tanto, aumentaron los niveles de pobreza: el modelo aplicado resultó excluyente, contradictorio y costoso.

De acuerdo con las líneas anteriores, México requiere, en el futuro cercano, del diseño de un modelo que equilibre la sustitución de importaciones con una estrategia que aumente las exportaciones y abra de manera gradual y selectiva aquellas ramas en las que el país ya es competitivo, lo cual resultaría congruente con la estrategia comercial aplicada a nivel internacional, en donde los países desarrollados han reforzado su proteccionismo. Dicho modelo también tendría que considerar la realidad del entorno económico internacional. En ese sentido, tales estrategias tendrían que ser apoyadas por el Estado como planificador y promotor de la industrialización. Asimismo, será indispensable, por un lado, impulsar la producción interna y el desarrollo tecnológico, y, por el otro, mejorar la fuerza de trabajo a través de altos niveles educativos y de la capacitación laboral integrada a una nueva política industrial, amén de regular la entrada de la inversión extranjera directa: se requiere diseñar políticas de cambio que desemboquen en el bienestar de la sociedad. No necesitamos, para ello, una varita mágica o aplicar a pie juntillas las recetas del FMI. Se necesita modificar la política económica y estructurar un plan a largo plazo —para que sea sostenible— que sea compatible con las necesidades y limitaciones del país.

Bibliografía mínima

-Caballero, Emilio, *El Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos, Canadá. Beneficios y desventajas*, México, Diana, 1991.

-Calva, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano*, México, Juan Pablos Editor, 1995.

-Chavez Ramírez, Paulina Irma, *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1996.

-Gutiérrez, Roberto, “La década perdida para el desarrollo: una evaluación preliminar”, en *La economía mexicana en la década de los 80's*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991, pp.25-35.

-Garcíadiego, Javier, María del Rayo González, Begoña Hernández, Erika Reta y Beatriz Zepeda,, *El TLC día a día. Crónica de una negociación*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

-Margáin, Eduardo, *Los intereses, el poder y la distribución del ingreso en relaciones internacionales altamente asimétricas: el Tratado de Libre Comercio y la crisis del neoliberalismo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 1995.

-Puga, Cristina, *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2004.

-Ramos, Joseph, “Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, No.62, Santiago de Chile, agosto, pp.15-38.

-Rogozinski Schtulman, Jacques, *La privatización en México: razones e impactos*, México, Trillas, 1997.