La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas*

Jaime Ros

I. INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

Como muchos otros países latinoamericanos, pero quizás en mayor medida que la mayoría de ellos, México ha modificado en años recientes su estrategia de desarrollo con el fin de otorgar un mayor papel a las señales del mercado y al sector privado y de integrarse más plenamente en la economía mundial. Un aspecto central de este cambio ha sido la reforma de las políticas de comercio exterior seguidas durante la posguerra; reforma que se inicia a partir de 1983 en medio de condiciones macroeconómicas muy adversas y en el contexto de una serie de intentos de estabilización macroeconómica.

Este ensayo analiza la experiencia de México en materia de apertura comercial durante los años ochenta y aborda los principales temas y preguntas que se plantean al intentar evaluar sus efectos económicos y explicar sus dimensiones políticas. Después de un breve recuento del proceso de ajuste macroeconómico de los años ochenta, la primera sección examina el contenido del programa de liberalización comercial de los gobiernos de De la Madrid y Salinas de Gortari. La segunda sección examina los impactos económicos iniciales de la reforma así como, en forma más tentativa y preliminar, los beneficios de más largo plazo que, en términos de la asignación de recursos y el crecimiento de la productividad, se pueden esperar de ella. La tercera sección se concentra en la dinámica del cambio institucional y presenta un análisis de economía política de este proceso de reforma. Una sección final resume las principales conclusiones que surgen del conjunto del trabajo.

I. EL PROCESO DE REFORMA COMERCIAL Y EL CONTEXTO MACROECONOMICO DE LOS AÑOS OCHENTA

A. El contexto macroeconómico: el proceso de ajuste de los años ochenta

De 1982 a la fecha, la economía mexicana se vio sujeta a una serie de impactos externos y de política económica interna. Las condiciones macroeconómicas externas fueron afectadas por

* Este documento fue elaborado por el señor Jaime Ros, para el Proyecto Regional "Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe", que realiza la CEPAL con el financiamiento de los Países Bajos.

la crisis de la deuda de 1982 y por la disminución del precio real de petróleo en el mercado internacional después del aumento de precios de 1979-80. Los Cuadros 1 y 2 muestran el impacto de la crisis de la deuda en la cuenta de capital de la balanza de pagos -que pasa de un extraordinario superávit en 1980-1981 a un déficit en 1983-, así como el desplome del precio internacional del petróleo en 1986 que se tradujo en un acentuado deterioro de los términos de intercambio (40% entre 1981 y 1990) y en la reducción a la mitad, en el segundo quinquenio de la década de los ingresos petroleros del país. Como el sector público es el principal deudor de los pasivos externos del país y el único receptor de sus ingresos petroleros, la crisis de la deuda en 1982 y el colapso del mercado petrolero en 1986 tuvieron dimensiones tanto externas como fiscales. La respuesta de política económica a estos choques involucró, por lo tanto, drásticos ajustes cambiarios y fiscales: el tipo de cambio real se mantuvo en niveles promedio sin precedentes en décadas anteriores -alcanzando sus puntos máximos en los períodos más difíciles de ajuste (1983 y 1986-87)-, mientras que las finanzas públicas registraron una transformación radical a lo largo de la década, tanto en relación al monto como a la composición del gasto y de los ingresos públicos.

B. La crisis de la deuda y el desplome de la inversión (1982-85)

El año de 1981, el último del auge petrolero iniciado en 1978, había terminado con niveles récord de sobrevaluación real del peso, así como del déficit operacional del sector público, producto de la expansión fiscal de ese año y del aumento del servicio de la deuda externa pública asociado a las altas tasas de interés internacionales[1]. Exacerbados por el creciente racionamiento del crédito externo y una fuga masiva de capitales que se inició en el segundo semestre de 1981, estos desequilibrios determinaron tres maxi-devaluaciones a lo largo de 1982. El tipo de cambio real promedio de 1983 alcanzó así un nivel que era casi 60% mayor que el de 1981 y 25% más alto que el de 1978, el año previo a la apreciación real ocurrida durante el auge petrolero y similar, a su vez, al promedio de los años sesenta en que la economía creció en forma rápida y estable. Por otra parte, las principales medidas fiscales consistieron en enormes reducciones de la inversión pública y aumentos de impuestos indirectos y tarifas. Como resultado de estos ajustes, este período deja como secuela una fuerte contracción de la actividad económica y la aceleración de la tasa de inflación en 1982 y 1983, el desplome de los salarios reales y de la inversión, tanto pública como privada, así como un giro dramático en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos (Cuadros 1 y 2).

El ajuste externo, por su magnitud y rapidez, fue sobresaliente en el contexto latinoamericano. El vuelco de la balanza comercial fue de casi US$20 mil millones entre 1981 y 1984 y, tan pronto como en 1983, arrojó cuantiosos superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos (del orden de 5 mil millones en 1983 y 1984). En ese mismo período, otros grandes deudores, como Brasil y Argentina, enfrentaban enormes dificultades para reducir su déficit en cuenta corriente y se encontraban muy lejos aún de alcanzar superávits.

Dos rasgos de este ajuste en las cuentas externas merecen subrayarse pues explican su magnitud y rapidez al tiempo que revelan su fragilidad. El primero se refiere al papel jugado por los ingresos petroleros, y puede ilustrarse con una comparación con la economía brasileña. Para alcanzar equilibrio en la cuenta corriente, Brasil tenía que generar en esos años un superávit de U$20 mil millones en su balanza comercial no petrolera para pagar los intereses sobre la deuda externa y, además, una cuenta de US$9 mil millones por importaciones de petróleo. México, en cambio, con ingresos por exportación de petróleo de US$16 mil millones

[1] Para un análisis de la gestación de estos desequilibrios, véase Barker y Brailovsky (1982) y Ros (1987).

Cuadro 1. INDICADORES MACROECONOMICOS, 1980-1991

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991p
Tasas de crecimiento anual en %[a]												
PIB por habitante	5.4	6.3	-2.9	-6.3	1.4	0.4	-5.9	-0.3	-0.6	1.0	2.5	1.7
Precios al consumidor[b]	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7	29.9	18.8
Remuneraciones reales[c]	-0.8	3.5	-1.3	-21.0	-6.7	1.6	-5.6	0.7	-1.0	5.1	2.9	
Tasa de inversión fija (% PIB)	24.8	26.4	23.0	17.5	17.9	19.1	19.4	18.4	19.1	18.1	19.8	20.8
PIB	8.3	8.8	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.6	1.7	1.4	3.1	4.4	3.6
Consumo	7.8	7.8	-1.9	-4.2	3.8	3.1	-2.0	-0.5	1.7	4.7	4.7	3.4
Privado	7.5	7.4	-2.5	-5.4	3.3	3.6	-2.6	-0.4	2.1	5.7	5.2	3.7
Público	9.5	10.3	2.0	2.7	6.6	0.9	1.5	-1.2	-0.5	-0.7	1.7	1.9
Inversión fija	14.9	16.2	-16.8	-28.3	6.4	7.9	-11.8	-0.1	5.8	6.5	13.4	10.1
Privada	14.0	11.5	-15.1	-22.1	7.9	12.2	-10.4	6.8	10.2	8.6	13.6	14.4
Pública	17.1	22.5	-18.8	-36.0	4.1	0.9	-14.2	-12.3	-4.2	0.8	12.8	-1.9
Exportaciones	6.1	11.6	21.8	13.6	5.7	-4.5	4.2	10.7	5.0	3.0	5.2	5.9
Importaciones	31.9	17.7	-37.9	-33.8	17.8	11.0	-12.4	5.0	37.6	19.0	22.9	13.7
Indices (1978=100)[d]												
Tipo de cambio real efectivo	86.9	73.2	100.2	109.0	89.4	86.1	125.7	136.9	113.1	102.9	99.5	
Tipo de cambio real	86.7	78.9	118.7	124.6	107.6	104.1	129.1	127.8	102.2	97.4	91.1	
Costos salariales relativos	112.5	128.2	83.1	64.0	69.8	67.8	51.9	53.5	67.6	77.3	83.9	
Términos de intercambio (1971=100)		124.3	108.4	99.0	97.1	91.9	66.2	73.1	66.1	70.5	73.8	

[a] Con excepción de la tasa de inversión

[b] Dic.-Dic.

[c] Percepciones medias en el sector manufacturero

[d] Con excepción de términos de intercambio. Véase Cuadro 1 para la definición de los índices.

Fuente: Banco de México. Indicadores económicos y Presidencia de la República. Criterios Generales de Política Económica para 1982.

Cuadro 2. **BALANZA DE PAGOS (Miles de millones de dólares)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Cuenta corriente	**-10.74**	**-16.05**	**-6.22**	**5.42**	**4.24**	**1.24**	**-1.67**	**3.97**	**-2.44**	**-6.00**	**-6.35**
Exportaciones[a]	16.28	21.08	22.08	23.13	25.35	22.93	17.33	22.25	22.90	25.89	30.59
a. Petroleras	10.44	14.57	16.48	16.02	16.60	14.77	6.31	8.63	6.71	7.88	10.10
b. No Petroleras[b]	5.07	5.53	4.75	6.29	7.59	6.90	9.72	12.03	13.85	14.97	16.85
c. Maquiladoras	0.77	0.98	0.85	0.82	1.16	1.27	1.29	1.60	2.34	3.05	3.64
Importaciones	18.90	23.95	14.44	8.55	11.25	13.21	11.43	12.22	18.90	25.44	31.09
a. Consumo	2.45	2.81	1.52	0.61	0.85	1.08	0.85	0.77	1.92	3.50	5.06
b. Intermedios	11.27	13.57	8.42	5.74	7.83	8.97	7.63	8.82	12.95	17.17	19.21
c. Capital	5.17	7.57	4.50	2.20	2.57	3.16	2.95	2.63	4.03	4.77	6.82
Servicios no factoriales (neto)[b]	-1.73	-3.18	-1.70	-0.20	-0.21	-0.59	-0.33	0.35	0.10	-0.73	-1.82
Ingreso pagado al exterior (neto)[c]	6.39	10.00	12.16	8.96	9.65	7.90	7.24	6.41	6.55	5.73	4.02
Cuenta de capital[d]	**11.54**	**18.33**	**2.92**	**-2.30**	**-0.89**	**-3.66**	**2.28**	**2.13**	**-4.29**	**6.40**	**9.58**
a. Endeud.neto (púb. y bancario)	6.74	23.97	6.83	3.90	3.01	-0.03	0.90	2.99	0.13	1.55	3.77
b. Endeud.neto (privado)	3.75	3.85	2.22	-2.31	-1.76	-1.23	-1.48	-2.60	-3.32	-1.15	0.69
c. Inversión Extranjera[e]	2.16	3.84	1.66	0.46	0.39	0.49	1.52	3.25	2.59	3.53	4.63
d. Otros[d]	-1.10	-13.33	-7.79	-4.35	-2.53	-2.89	1.33	-1.51	-3.70	2.47	0.49
Variación de reservas	**0.80**	**1.27**	**-3.30**	**3.12**	**3.35**	**-2.42**	**0.60**	**6.10**	**-6.73**	**0.40**	**3.23**

[a] Incluye exportaciones netas de la industria maquiladora.

[b] Excluye exportaciones netas de la industria maquiladora.

[c] Incluye transferencias. En 1989, la cobertura de los ingresos por transferencias se amplió por captación adicional de remesas familiares y, por lo tanto, las cifras a partir de ese año (al igual que los de la cuenta corriente) no son comparables con las de años previos.

[d] Incluye errores y omisiones.

[e] A partir de 1989 incluye inversión de cartera.

Fuente: Banco de México. Indicadores del Sector Externo.

en 1983 y 1984 podía pagar la totalidad de los intereses externos y alcanzar equilibrio en la cuenta corriente, manteniendo, al mismo tiempo, un déficit en la balanza comercial no petrolera de entre US$5 y 6 mil millones. Además, las exportaciones petroleras siguieron creciendo rápidamente en 1981 y 1982, y atenuaron en cierta medida el ajuste requerido en la balanza no petrolera[2].

El segundo rasgo del ajuste de la balanza no petrolera es que se logró esencialmente a través de caídas en la absorción y no de una respuesta elástica de las exportaciones y el producto. Más allá de que, después de varios años de sobrevaluación cambiaria y a partir de una base muy reducida, no podía esperarse mucho de las exportaciones no petroleras en el corto plazo, el hecho es que, si el ajuste externo fue notable, ello se debió a la brutal contracción del gasto interno (17% entre 1981 y 1983) y, en particular, al desplome de la inversión fija, pública y privada (40% en conjunto entre esos mismos años). Ante el enorme déficit inicial en la balanza comercial privada y la baja elasticidad de oferta de la exportación total -la otra cara del superávit externo del sector público y del predominio del petróleo en los ingresos por exportación- las devaluaciones cambiarias estaban destinadas a operar esencialmente a través de efectos Hirschman y Díaz-Alejandro[3], ejerciendo así un fuerte impacto contraccionista sobre el gasto privado. Este, en efecto, cayó en 15% entre 1981 y 1983, a lo que se sumó el desplome de la inversión pública (48% entre esos mismos años) que fue el principal mecanismo de ajuste en las cuentas fiscales. Todo ello se refleja en la fuerte contracción de las importaciones, principalmente de bienes intermedios y de capital, cuya contribución al cambio en la balanza no petrolera fue de más de 70% (Cuadro 3). Desde esta perspectiva, el ajuste externo de México en este período resultó muy frágil e ineficiente. La moderada recuperación económica de 1984 y 1985 y la apreciación cambiaria que la acompañó erosionaron rápidamente los superávit comerciales obtenidos en 1983-84[4].

Los mismos factores que operaron en el ajuste externo se reflejan claramente en la evolución de las finanzas públicas. Como se muestra en el Cuadro 4, el balance operacional del sector público pasó de un déficit de 10% del PIB en 1981 a un modesto superávit en 1983, año en que el superávit primario llegó a ser de 4.2% del Producto Interno Bruto. Si comparamos 1984 con 1981, como se hace en el Cuadro 3, la notable reducción del déficit fiscal operacional (9.7 puntos del PIB) fue esencialmente el resultado del desplome de la inversión pública en 5.5 puntos y del aumento en 2.3 puntos del ahorro público externo, o sea la diferencia entre los ingresos por exportación de petróleo y los intereses sobre la deuda pública externa. En contraste, el ingreso público disponible de origen interno se estancó entre 1981 y 1984, y en este último año había quedado tres puntos del PIB por debajo de su nivel en 1980. Este estancamiento se debió a que el aumento de impuestos indirectos y tarifas públicas -que se reflejan en el Cuadro 4 en las ventas internas de PEMEX- se vio contrarrestado por la caída de la recaudación de impuestos directos- el efecto Olivera-Tanzi durante la aceleración inflacionaria de 1982-83- y por el

[2] Véase Cuadro 3. El aumento de la exportación de petróleo entre 1980 y 1984 fue de 6 mil millones de dólares, más de una tercera parte del cambio en la balanza comercial entre esos años.

[3] O más exactamente de la interacción entre ambos en un contexto en que el sector público es principal receptor de las rentas de exportación, lo que puede llamarse el efecto Krugman-Taylor pues se trata, como veremos, de un efecto con profundas implicaciones fiscales. Véase, sobre el tema, Krugman y Taylor (1978).

[4] Aunque más lento y menos espectacular, el ajuste externo de Brasil en esos años fue mucho más sólido y eficiente. La recuperación brasileña de 1984 y 1985 fue encabezada por una rápida expansión de las exportaciones netas (con un crecimiento de 33% en las exportaciones manufactureras y una reducción de 10% en las importaciones en 1984), y constituye un raro caso de ajuste externo con crecimiento inducido por el mantenimiento de altas tasas de inversión productiva durante el período y por cambios estructurales que venían madurando desde tiempo atrás (véase Carneiro, 1987).

Cuadro 3. **AJUSTE EXTERNO Y FISCAL EN TRES PERIODOS**

	Cambios durante el período		
	1981-84	**1984-87**	**1987-91**
Miles de millones de dólares			
Balanza comercial[a]	19.9	-3.5	-18.4
Exportación petrolera	2.0	-8.0	-0.2
Balanza no petrolera	17.9	4.5	-18.2
Exportaciones no petroleras[b]	2.2	4.9	9.4
Importaciones	-12.7	1.0	25.3
Consumo	-2.0	-0.1	5.3
Intermedios	-5.7	1.0	14.4
Capital	-5.0	0.1	5.6
Servicios no factoriales[c] (neto)	3.0	0.6	-2.3
En % del PIB nominal			
Superávit público operacional	9.7	2.1	0.7
Ahorro público	4.2	0.7	0.0
Externo	2.3	-3.9	-0.8
Interno	1.9	4.6	0.8
Inversión pública	-5.5	-1.4	-0.7
Consumo público	-1.5	-0.7	-0.4
Ingreso disponible interno	0.4	3.9	0.4

[a] Incluye servicios no factoriales.
[b] Incluye exportación maquiladora.
[c] Excluye exportación maquiladora.
Fuente: Cuadros 3, 4 y 6. Para 1991 cifras preliminares de Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica* y Banco de México, Indicadores Económicos.

aumento de los intereses reales internos (en 1.3 puntos porcentuales del PIB)[5].

El aumento del ahorro público externo, que jugó un papel tan destacado en el ajuste de las finanzas públicas, fue, en su mayor parte, un efecto fiscal de las devaluaciones cambiarias que revalorizaron en moneda local el superávit en divisas del sector público[6]. A diferencia de otros grandes deudores de América Latina -en los que los ajustes cambiarios exacerbaron el desequilibrio de las finanzas públicas al revaluar en moneda local el servicio de la deuda externa- la existencia en México de cuantiosos ingresos públicos en divisas, que superaban por mucho (US$6 a 7 mil millones) los intereses sobre la deuda pública externa, implicaron que las devaluaciones cambiarias requeridas para absorber el choque externo se convirtieron, simultánea-

[5] Cabe observar, sin embargo, que las devaluaciones cambiarias y la aceleración inflacionaria que las siguió tuvieron otro efecto fiscal positivo al reducir el valor real de la deuda pública interna. Este efecto se refleja en el Cuadro 4 en los intereses reales fuertemente negativos de 1982, y significó que los intereses reales pagados a partir de entonces fueron menores de lo que de otra manera habrían sido (es decir en ausencia de la erosión ocurrida en el valor real de la deuda interna).

[6] La otra cara de este efecto fiscal es, precisamente, la contracción del ingreso y el gasto privados mencionada anteriormente. Además de este efecto, el aumento del ahorro público externo fue determinado por la expansión del volumen de la exportación petrolera que continúa aún en 1982.

Cuadro 4. **FINANZAS PUBLICAS (En % del PIB nominal)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ingreso total	26.9	26.7	28.9	32.9	32.2	31.2	30.3	30.5	30.2	28.9	30.0
Tributarios	10.9	10.6	9.9	10.2	10.3	10.2	11.2	10.7	12.1	11.8	11.5
No tributarios (gobierno federal)	0.8	0.9	1.1	1.0	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2	2.2	1.8
PEMEX	7.3	7.3	9.9	14.2	13.0	11.5	9.0	9.8	7.6	6.7	7.7
a. Exportaciones	5.2	5.3	8.3	10.9	9.4	8.1	4.9	6.0	3.4	3.5	3.7
b. Ventas Internas	2.1	2.0	1.6	3.4	3.6	3.4	4.1	3.8	4.2	3.3	4.0
Otras empresas y organismos	8.0	7.9	8.1	7.4	8.1	8.6	9.1	8.9	9.3	8.2	9.0
Gasto (excluyendo intereses)	29.9	34.7	36.3	28.7	27.4	27.8	28.2	25.1	22.6	21.0	22.5
Gasto corriente	20.3	21.8	26.1	21.2	20.7	21.7	22.2	19.6	18.2	17.0	17.4
a. Servicios personales	7.0	7.3	8.0	6.7	6.5	6.6	6.5	6.4	6.0	5.9	5.9
b. Adquisiciones	3.6	4.5	3.8	4.6	4.8	5.2	5.3	4.5	4.4	3.4	3.4
c. Transferencias netas	4.1	2.9	2.9	2.8	1.8	2.2	2.4	2.0	1.9	1.8	1.5
d. Otros	5.7	7.2	11.4	7.1	7.7	7.7	8.1	6.7	5.9	6.0	6.6
Gasto de capital	9.6	12.9	10.2	7.5	6.7	6.1	6.0	5.5	4.4	4.0	5.1
Déficit primario	3.0	8.0	7.3	-4.2	-4.8	-3.5	-2.1	-5.4	-7.6	-7.9	-7.5
Intereses externos	1.1	2.1	3.3	4.6	3.9	3.7	4.4	4.4	3.6	3.5	2.4
Intereses reales internos	-0.5	-0.1	-5.1	-0.8	1.2	0.6	0.1	-0.8	7.6	6.1	3.3
Déficit operacional	3.6	10.0	5.5	-0.4	0.3	0.8	2.4	-1.8	3.6	1.7	-1.8
Déficit económico	6.6	13.0	15.6	8.1	7.2	8.0	14.4	14.4	9.3	4.8	2.3
Intermediación financiera	1.0	1.1	1.3	0.5	1.4	1.5	1.1	1.0	1.6	0.6	1.1
Déficit financiero	7.5	14.1	16.9	8.6	8.5	9.6	15.5	15.4	10.9	5.4	3.4

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos.

mente, en un mecanismo automático de ajuste fiscal. Junto a la caída de la inversión pública, esa es la razón por la que el vuelco de las finanzas públicas pudo ser tan espectacular a pesar de que el ahorro público interno aumenta en una magnitud tan pequeña que para 1984 aún no recuperaba su nivel de 1980. Además, este aumento es principalmente consecuencia de la contracción de las remuneraciones reales pagadas por el sector público[7], y está vinculada también, aunque indirectamente, con las devaluaciones cambiarias ya que, como ha sido mencionado, el ingreso público disponible no se vio significativamente alterado.

B. El colapso del mercado petrolero (1986-87)

La relativamente holgada situación de balanza de pagos en 1983 y 1984 y, por otra parte, las dificultades en alcanzar las metas de inflación, determinaron un uso creciente de la política cambiaria con fines antinflacionarios. La continua revaluación real del peso a lo largo de 1984 y el primer semestre de 1985 y la moderada recuperación de la demanda interna (basada en el consumo público y la inversión privada), condujeron, a su vez, a una rápida disminución del superávit comercial y a una cierta erosión del balance fiscal operacional en 1984 y 1985. Estas dificultades fueron agravadas por una nueva ola de especulación financiera, estimulada por la perspectiva de un amplio incumplimiento de las metas de inflación para 1985 y por la creciente incertidumbre en el mercado petrolero internacional. Esta combinación de factores trajo consigo una nueva crisis de divisas en julio -agosto de 1985, que obligó a nuevas medidas de devaluación del peso (en 20%) y de austeridad fiscal.

Con el colapso del precio del petróleo a principios de 1986 -que redujo a menos de la mitad los ingresos por exportación de petróleo y significó una pérdida de ingresos externos y fiscales de más de 8 mil millones de dólares en 1986 -las medidas de ajuste fiscal y el ritmo de depreciación cambiaria se acentuaron en 1986 y 1987. El peso alcanza grados de subvaluación real sin precedentes en 1986-87 cuando el tipo de cambio real promedio llega a ser más alto que el de 1983 (y más de 60% mayor que el de 1981). El déficit operacional, generado por el choque de 1986, se transforma en un superávit de casi 2% el PIB en 1987, mayor aún que el de 1983 a pesar de la cuantiosa pérdida de ingresos petroleros.

La evolución de las cuentas externas y fiscales durante la crisis del petróleo difiere en varios aspectos fundamentales de la ocurrida en el período anterior. En primer lugar, aunque los montos netos de crédito externo total (a los sectores público y privado) continuaron siendo muy reducidos - esencialmente porque los nuevos créditos de la banca acreedora y del FMI al sector público fueron acompañados por una aceleración de los pagos por amortización de deuda externa privada[8], otros movimientos de capital (salidas de capital privado a corto plazo e inversión extranjera) cambiaron de signo, eliminando así el déficit que caracterizó a la cuenta de capital de 1983 a 1985. Junto con la reducción de las tasas de interés externas- y con ello de los pagos de intereses al exterior que disminuyeron en más de 3 mil millones de dólares entre 1984 y 1987-, los cambios en la cuenta de capital amortiguaron el impacto del choque petrolero y explican que con superávits comerciales muy inferiores a los de 1983-84 la economía logró, sin embargo, acumular reservas internacionales en 1986-87 por un monto similar.

Por otra parte, además de ser menor, el ajuste de la balanza comercial no petrolera fue mucho más eficiente: las exportaciones no petroleras (princi-

[7] Como puede verse en el Cuadro 1, el consumo público a precios constantes de 1980 siguió creciendo en 1982, 1983 y, sobretodo, en 1984.

[8] Menos, sin embargo, de lo que sugiere el Cuadro 2. Parte de esa amortización corresponde a conversiones de deuda privada en acciones, lo que explica buena parte del aumento, registrado en el cuadro, de la inversión extranjera en 1986 y 1987.

palmente manufacturadas) - estimuladas por los ajustes cambiarios desde 1982 y por un tipo de cambio real excepcionalmente alto durante 1986 y 1987- explican la totalidad del ajuste entre 1984 y 1987, y casi tres cuartas partes del ocurrido entre 1985 y 1987[9]. La reducida contribución de las importaciones al ajuste comercial se explica, más allá de la dinámica respuesta de las exportaciones, por el tipo de ajuste fiscal ocurrido y por las muy distintas condiciones iniciales, producto del ajuste anterior y de la crisis petrolera misma: los muy deprimidos niveles de importación en 1984-85, así como el menor déficit inicial en la balanza comercial privada y el menor superávit externo del sector público, que suavizaron los efectos contraccionistas de la devaluación cambiaria.

El ajuste de las cuentas fiscales fue también muy distinto en este segundo período. Como se muestra en los Cuadros 3 y 4, la crisis del mercado petrolero se tradujo en una caída del ahorro público externo de casi 4 puntos del PIB[10] que, sumados a la mejora de 2.1 puntos en el superávit operacional entre 1984 y 1987, significaron un ajuste fiscal interno de 6 puntos del PIB. Este ajuste se realizó en, su mayor parte, en solo 2 años (1986 y 1987) y se apoyó más en el aumento del ahorro público interno que en la disminución de la inversión pública -lo que explica, a su vez, la menor participación de las importaciones, en particular las de bienes de capital, en el ajuste externo. El mayor ahorro interno, por su parte, se alcanzó principalmente a través de un aumento del ingreso público disponible. Aunque el consumo público disminuyó -y en términos reales aumentó menos que en 1982-83[11] -la mayor contribución al aumento del ahorro provino de la reducción de los intereses reales internos- especialmente durante la aceleración inflacionaria de 1987-, la reducción del gasto corriente en transferencia y subsidios, y el mayor excedente de operación de las empresas públicas no petroleras, logrado por medio de aumentos reales en precios y tarifas y una reducción adicional de los salarios reales.

La estrategia económica y los resultados alcanzados en este período difieren, por lo tanto, en varios aspectos significativos del curso seguido durante el ajuste a la crisis de la deuda. Ello se aplica también a la jerarquía de los objetivos de la política económica. A diferencia del período anterior, especialmente de lo ocurrido a partir de mediados de 1983, la severidad de las restricciones fiscal y de divisas no dejó otra opción que sacrificar los objetivos de estabilización de precios y mantener un peso fuertemente subvaluado. El costo de la estrategia fue, sin embargo, una tasa más alta de inflación -que llega a ser de 160% en 1987- y con tendencia a la aceleración continua en los últimos meses de ese año. Eventualmente, a medida que se restablecieron superávits en la cuenta corriente y que se fortalecieron las reservas internacionales, el control de la inflación volvió a adquirir prioridad en la política económica. A ello contribuyó también la fragilidad financiera creada por la alta inflación: la estructura de plazos de la deuda interna se acortó progresivamente y, combinada con las altas tasas de interés nominal, hizo a la política de deuda interna crecientemente vulnerable a choques en los mercados financieros internos. Dos choques de esta naturaleza ocurrieron en el segundo

[9] El papel desempeñado por la apertura comercial de 1985 en la expansión de las exportaciones no petroleras será analizado más adelante.

[10] La caída de los ingresos petroleros, medida a tipo de cambio constante, fue del orden de 7 puntos del PIB y muy superior, por lo tanto, a los 4 puntos mencionados en el texto. La diferencia se debe a que los efectos del choque petrolero sobre el ahorro público externo fueron mitigados por dos factores: el aumento, derivado de la devaluación del peso, en el valor real del superávit público externo que continuó siendo positivo a pesar del choque, y la disminución de los intereses pagados al exterior.

[11] Es decir al deflactar el consumo público por su deflactor propio (véase Cuadro 1) y no por el del PIB como implícitamente se hace al comparar porcentajes del PIB nominal. Aunque en esta segunda medida, el consumo público cayó más en el primer período, en la primera el aumento es menor en el segundo período. La diferencia se debe a la mayor disminución de las remuneraciones reales en el primer período (que implicó una disminución mayor del deflactor del consumo público en relación al del PIB).

semestre de 1987: cuantiosos pagos por amortización de deuda externa por parte de las empresas privadas y, en octubre, el desplome de la bolsa de valores que fue seguido de una nueva ola de especulación contra el peso[12]. Ante una nueva devaluación cambiaria en diciembre, la demanda generalizada de aumentos salariales por parte de los sindicatos oficiales y la perspectiva de un aumento aún mayor en la frecuencia de los ajustes salariales -que con la aceleración inflacionaria desde 1982 había pasado de anual a trimestral-, la hiperinflación se convertía en una amenaza real, fue en este contexto que la balanza terminó por inclinarse en favor de un nuevo esfuerzo de estabilización y, también, de una estrategia distinta de política antinflacionaria.

C. El Pacto de Solidaridad Económica (1988-1991)

En diciembre de 1987, el gobierno con la cooperación de los sindicatos y los organismos empresariales lanzó un amplio programa de estabilización de corte heterodoxo cuya meta era un rápido abatimiento de la tasa de inflación y sus instrumentos fueron la desindización de los precios clave de la economía -inicialmente, el congelamiento de salarios, tipo de cambio y tarifas públicas así como compromisos de fijación de precios por parte del sector privado-, medidas adicionales de austeridad fiscal y monetaria, y la aceleración del programa de liberalización del comercio exterior.

El "Pacto de Solidaridad Económica" -como se denominó inicialmente al programa, continuado bajo la administración de Salinas de Gortari como "Programa de Estabilización y Crecimiento Económico"-tuvo el éxito buscado en abatir la inflación: las metas a un año del programa (1 a 2% de inflación mensual) se cumplieron, de hecho, a pocos meses de su aplicación, y la tasa de inflación que había terminado en 160% en 1987 se redujo a 20% en 1989. Estos logros se alcanzaron además sin profundizar la reducción de los ingresos salariales reales y aún en el marco de una moderada recuperación de la actividad económica y la inversión privada. El éxito del programa -junto con el acuerdo de reducción de la deuda externa en 1989 y el vuelco de la cuenta de capital en la balanza de pagos a partir de ese año- ha permitido al gobierno cumplir sus metas de política cambiaria y, de hecho, reducir a lo largo del tiempo la tasa porcentual de minidevaluaciones diarias (a un ritmo de alrededor de 2 por ciento anual en la actualidad) a pesar de la casi continua revaluación real del peso desde 1988.

El signo de los cambios en la balanza comercial se ha revertido dramáticamente durante la estabilización y recuperación de 1988 en adelante. El retorno de capitales, incipiente en 1986 y brevemente interrumpido en 1988, ha adquirido proporciones masivas desde 1989 y, aunado al rápido crecimiento de la inversión extranjera de cartera (a través de la cual pasa también una parte de la repatriación de capitales), ha permitido financiar un déficit en cuenta corriente en continua expansión. El auge de las importaciones en el período reciente ha sido de tal magnitud que, a pesar del continuo dinamismo de la exportación no petrolera, el deterioro de la balanza comercial entre 1987 y 1991 es casi equivalente a la mejora ocurrida entre 1981 y 1984. Como se muestra en el Cuadro 3, a principios de los años noventa, el balance de diez años de ajustes en las cuentas de comercio exterior había sido la absorción del choque petrolero por medio de las exportaciones no petroleras, cuya expansión había permitido además compensar el rápido crecimiento reciente de las importaciones. Entre tanto, sin embargo, la composición de las importaciones se había modificado en forma notable: mientras que las de bienes de consumo y bienes intermedios eran respectivamente 3 y 9 mil millones de dólares superiores a las de 1981, las de bienes de capital estaban apenas recuperando sus valores iniciales en dólares corrientes.

[12] Véase, sobre este tema, Lustig y Ros (1987) y Beristain y Trigueros (1991).

La tendencia al alza de los ingresos públicos, iniciada en 1986, continuó en el período reciente como resultado de una mayor recaudación tributaria. A ello contribuyeron la ampliación de la base gravable, mejoras en la administración fiscal, y la operación en reversa del efecto Olivera-Tanzi. Todo ello se refleja, como lo muestran los Cuadros 3 y 4, en el aumento del ingreso disponible interno del sector público que, junto a la disminución del gasto corriente, se ha traducido en un continuo fortalecimiento del ahorro público interno. Los efectos de los mayores ingresos tributarios en el ahorro público total fueron contrarrestados, sin embargo, por una erosión equivalente del ahorro público externo. Esta disminución del valor en moneda local del superávit de divisas del sector público ocurrió, a pesar del aumento en el precio internacional del petróleo y de la reducción del servicio de la deuda externa, como resultado de la apreciación real del peso desde 1988. De manera que el balance operacional mejoró en sólo 0.7 puntos porcentuales del PIB, el mismo monto en que se ha reducido la inversión pública entre 1987 y 1991.

II. LAS REFORMAS COMERCIALES DE 1985 Y 1987

Estas fueron las cambiantes condiciones macroeconómicas en las que se llevó a cabo la reforma del régimen comercial. La historia de los cambios de política comercial desde 1982 está brevemente resumida en el Cuadro 5.

Esa historia se inicia, sin embargo, con una reversión del proceso de liberalización emprendido a fines de los años setenta. En efecto, las dificultades crecientes de balanza de pagos experimentadas durante el auge petrolero de 1978 a 1981 habían de conducir, eventualmente, a la reversión de las medidas de liberalización de importaciones iniciadas bajo el programa de estabilización de 1976-78. Los controles directos a la importación fueron completamente restablecidos a mediados de 1981 y esta política prevaleció durante el difícil período que siguió a la crisis de la deuda (1982-83). En aquella época las tasas arancelarias iban de 0 a 100% con un promedio (ponderado por producción) de 23.5%. Los aranceles eran a menudo reforzados por un sistema de precios oficiales que constituía la base para el pago de las tarifas.

En 1984, se inició una liberalización gradual del régimen de comercio exterior, como parte del programa de reformas económicas de la administración de De la Madrid. Los controles a la importación se relajaron -pasando el valor de la importación sujeto a permisos de 100 a 83 por ciento- mientras que el número de categorías arancelarias y la dispersión de las tasas se redujeron. A principios de 1985 se anunciaron medidas adicionales con el fin de eliminar gradualmente los permisos de importación entre 1985 y 1989 y de establecer una estructura de protección efectiva más unifor-

Cuadro 5. CAMBIOS EN EL REGIMEN DE IMPORTACIONES, 1982-1990

	1982	1984	1986	1988	1990
Cobertura de permisos [1]	100	83	27	22	18
Número de cat.arancelarias	16	10	11	5	5
Arancel máximo	100	n.d.	n.d.	20	20
Arancel medio	27.0	23.3	22.6	10.4	13.1
Arancel medio ponderado [2]	16.4	8.6	13.1	6.1	10.4

[1] Como porcentaje del valor de importaciones.
[2] Ponderado por valor de importaciones.
Fuente: Zabludovsky (1990), García Rocha y Kehoe (1991), USITEC (1990).

me[13]. Al mismo tiempo, se firmó un acuerdo comercial bilateral con Estados Unidos que reafirmó el compromiso de la liberalización y prometió la eliminación de subsidios a la exportación; a cambio, México obtuvo de los Estados Unidos algunas de las ventajas normalmente reservadas a los miembros del GATT.

A. La reforma de julio de 1985 y la entrada al GATT

El desalentador desempeño de las exportaciones no petroleras durante la primera mitad de 1985 y la percepción por parte del gobierno de que el fracaso en alcanzar las metas de inflación del período 1983-85 era atribuible a la lentitud de la liberalización de importaciones[14], condujo a medidas más radicales de liberalización a mediados de 1985. Como parte del paquete de devaluación cambiaria y corrección fiscal de julio de ese año, se aceleró la remoción de permisos de importación y la reforma del sistema arancelario (véase Cuadro 5).

La liberalización afectó principalmente a los bienes intermedios y de capital, así como, más selectivamente, a algunos bienes de consumo. La participación de los bienes de capital en el total de las importaciones controladas pasó de 19 a 10 por ciento (habiendo representado el 31% en 1982). Al mismo tiempo, con el fin de compensar la eliminación de controles directos, las tasas arancelarias aumentaron -pasando en promedio de 8.6% en 1984 a 13.1% en 1986-, mientras que la dispersión de la tarifa arancelaria se redujo nuevamente: para 1986, el 90 por ciento de las importaciones sujetas a derechos de aduana se encontraba sometida a tres tasas (10,22.5 y 37 por ciento, véase Zabludovsky, 1990).

En el mes de julio de 1986 se firmó el acuerdo de entrada al GATT, México se comprometió a continuar la sustitución de los controles directos por aranceles (la cual para entonces se encontraba muy avanzada), seguida de reducciones en los aranceles[15]. Al mismo tiempo, se introdujo un sistema de derechos compensatorios y de evaluación de anti-dumping, y México conservó el derecho de mantener temporalmente permisos de importación en la agricultura y algunas industrias manufactureras, tales como la automotriz, farmacéutica y electrónica, que se encuentran bajo programas específicos de promoción industrial (véase más adelante). Además de obtener las ventajas de la membrecía del GATT, el acuerdo fue considerado por el gobierno mexicano como un medio para reforzar la credibilidad de la reforma comercial y de su compromiso de largo plazo con el proceso de apertura externa.

B. Las reformas de diciembre de 1987

La liberalización comercial se aceleró nuevamente a fines de 1987, en el contexto del "Pacto de Solidaridad Económica", el programa de estabilización adoptado en aquel tiempo por el gobierno con la cooperación de los sindicatos y organizaciones empresariales. La reforma, en esta ocasión, extendió la eliminación del permiso previo a gran parte de las manufacturas de consumo -lo que llevó su cobertura total a solo 22 por ciento del valor de las importaciones en 1988-, y simplificó considerablemente el sistema arancelario al introducirse cambios que fueron más allá de lo estipulado en el programa de reforma de aranceles de 1986. La dispersión de aranceles se redujo a un rango de 0 a 20%, con sólo 5 tasas (0,5,10,15 y

[13] Véase SECOFI (1985).

[14] Según este punto de vista, la ausencia de compentencia externa explicaría la rigidez a la baja de los márgenes de ganancia en el sector manufacturero durante períodos de recesión, lo que a su vez daría cuenta de la lentitud con la que la inflación se desacelera. Los controles a la importación deberían, por lo tanto, ser eliminados lo más pronto posible para reducir la inflación.

[15] Ello implicó concesiones arancelarias en aproximadamente el 16 por ciento del total de las importaciones de 1985, la reducción de la tarifa máxima a 50 por ciento, y la eliminación de los precios oficiales (véase de Mateo, 1988, y Zabludovsky, 1990).

20%), mientras que la tarifa promedio cayó a 10.4 por ciento (promedio no ponderado) y a 6.1 por ciento (promedio ponderado por importación). Las medidas también incluyeron la supresión de prácticamente todos los precios oficiales restantes, que tradicionalmente habían constituido la base para el pago de las tarifas. Después de estas medidas, los sectores que permanecían protegidos con permisos de importación representaban alrededor del 25 por ciento de la producción total comerciable, principalmente productos agrícolas y unas cuantas manufactureras que continuaban siendo objeto de programas de promoción industrial.

Las reformas arancelarias subsecuentes incluyeron reducciones de tarifas en apoyo al programa de estabilización, con la mira de aumentar selectivamente la presión competitiva sobre los bienes que habían estado experimentando aumentos de precio por arriba del promedio a partir de la introducción del programa antinflacionario de diciembre de 1987. En enero y marzo de 1989, sin embargo, la inquietud por hacer la protección efectiva más uniforme y, probablemente también, por el auge de las importaciones de bienes de consumo durante 1988, condujo a la nueva administración de Salinas a cerrar la dispersión en los aranceles nominales mediante un ajuste hacia arriba en las tasas arancelarias para la mayoría de los bienes previamente exentos o sujetos a una tasa del 5 por ciento. Así, para 1990, el arancel promedio (ponderado) era de 10.4 por ciento.

C. El régimen de exportaciones y las políticas sectoriales

La discusión anterior ha resumido principalmente los cambios ocurridos en el régimen de importaciones. Vale la pena, además, destacar los aspectos adicionales. Más allá de los efectos que el nuevo régimen de importación y la política cambiaria han tenido sobre las exportaciones, la reforma comercial desde 1984 ha acarreado también cambios significativos en las políticas de promoción de exportaciones. Las restricciones cuantitativas a la exportación son ahora menos importantes que en 1982, y aquéllas que aún siguen vigentes, están determinadas en su mayor parte por la existencia de controles de precios en ciertos sectores, así como por acuerdos comerciales bilaterales e internacionales (principalmente bienes agrícolas sujetos a control de precios o productos bajo acuerdos internacionales, tales como el café, el azúcar, el acero y los textiles, que en conjunto representan el 24.4 por ciento de las exportaciones no petroleras, ó 242 fracciones arancelarias). Los aranceles a la exportación (hasta por 5.5 por ciento) afectan principalmente a un cierto número de productos agrícolas sujetos al permiso de exportación (alrededor del 7 por ciento de las exportaciones no petroleras). Al mismo tiempo, los instrumentos tradicionales de subsidio a la exportación (en particular la devolución de impuestos a los exportadores) han sido eliminados, en parte como consecuencia de los entendimientos bilaterales con Estados Unidos. El esquema actual de incentivos a la exportación comprende principalmente un programa que exenta de aranceles a las importaciones "temporales" y un programa que exonera de permisos de importación a los insumos de empresas exportadoras[16].

La liberalización del comercio exterior ha implicado también el casi total desmantelamiento de las políticas tradicionales de promoción industrial -en particular, de los programas de fabricación por empresa o sector- en la medida en que aquéllas se apoyaban en la protección industrial otorgada a través del permiso previo a la importación. Estos programas otorgaban incentivos fiscales y protección del mercado interno a cambio del logro por parte de las empresas de grados de integración local creciente; en ocasiones, los programas incluían también metas de exportación. Su número aumentó durante los años sesenta y setenta, especialmente en las industrias de bienes intermedios y

[16] Estos programas, creados en 1985, son respectivamente PITEX (Programa de Importación Temporal para la Producción de Artículos de Exportación) y DIMEX (Derechos de Importación para la Exportación).

de capital. De hecho, se habían convertido en el principal instrumento de política industrial durante la "etapa difícil" del proceso de sustitución de importaciones.

El cambio en la estrategia industrial ha conducido a una mayor selectividad en los esquemas de promoción. Los programas establecidos o reformados durante los años ochenta se han concentrado en un pequeño número de industrias prioritarias: la automotriz (decretos de 1977, 1983 y 1989), la industria de microcomputadoras (programa de 1981) y el sector farmacéutico[17]. Aunque sus principales objetivos han seguido siendo la sustitución de importaciones y el desarrollo de empresas nacionales (en la industria de auto-partes, por ejemplo), un énfasis creciente ha sido otorgado a la promoción de exportaciones, la competitividad de precios y el avance tecnológico. Las principales medidas promocionales incluyen la protección comercial -a través del permiso previo y de requerimientos mínimos de integración local- y los "presupuestos de divisas" que, en el caso de industria automotriz por ejemplo, han permitido desde 1977 flexibilizar los requerimientos de integración siempre que las importaciones adicionales se compensen con exportaciones crecientes. Aún en estos sectores, sin embargo, la flexibilización de la política industrial continúa en la actualidad e incluye la remoción de permisos a la importación.

III. LOS EFECTOS ECONOMICOS DE LA REFORMA: UNA EVALUACION PRELIMINAR

A. Precios y empleo

Fueron múltiples los objetivos que se impuso la liberalización comercial. Entre ellos estuvo, especialmente a fines de 1987, fortalecer la "disciplina de precios" en el sector manufacturero, exponiendo a una mayor competencia internacional. Sin embargo, aunque el programa antinflacionario de fines de 1987 ha resultado exitoso, distintos analistas coinciden en afirmar que la liberalización comercial no hizo contribución alguna a ese éxito (véase Brailovsky et al., 1990; Ize, 1990). La evidencia parece incluso sugerir que los márgenes de ganancia, lejos de verse comprimidos por la competencia internacional, aumentaron a partir de 1987. La revaluación real del tipo de cambio, que constituyó un factor clave en la desaceleración de la inflación en el período reciente, tuvo como contrapartida un aumento de los márgenes de ganancia con estancamiento de los salarios reales, en lugar de un aumento de salarios reales con márgenes de ganancia constantes o a la baja.

Para explicar este comportamiento, es necesario considerar separadamente los posibles efectos estructurales de la liberalización comercial en los mecanismos de formación de precios, de aquéllos que resultan de las condiciones macroeconómicas iniciales en las que la liberalización se llevó a cabo. En una perspectiva a largo plazo, es plausible suponer que una economía más abierta puede debilitar el poder de mercado de las empresas y sindicatos locales y reducir, así, el sesgo inflacionario presente en estructuras de mercado altamente oligopólicas. Sin embargo, en el corto plazo la política cambiaria tiene efectos importantes sobre los márgenes de ganancia del sector productor de bienes comerciables ya que los precios internos se ajustan con rezagos a las modificaciones del tipo de cambio. Las fuertes devaluaciones en 1986 y 1987 generaron -como lo muestran las estimaciones de Mateo (1988) y Ten Kate de Mateo (1989)- una brecha considerable entre precios externos e internos en todos los sectores de bienes comerciables de la economía mexicana. Estas condiciones particulares constituyen probablemente el principal factor explicativo del por qué los efectos estructurales de la liberalización comercial sobre las estructuras de mercado y la competencia no impidieron el ajuste hacia arriba

[17] Para un análisis de estos programas, véase Moreno (1988) y Peres (1990). Además de los mencionados, un programa para el sector petroquímico fue establecido en 1986, pero su objetivo es esencialmente reglamentar la privatización creciente de este sector.

de los márgenes de ganancia que se estaba llevando a cabo (y que hubiera ocurrido de cualquier manera) como resultado del considerable diferencial de precios con el exterior. El alto grado de "protección cambiaria" -como la llaman Ten Kate y de Mateo (1989)- durante esos años es particularmente visible en la evolución de los costos laborales unitarios en el sector manufacturero (véase Cuadro 1).

El hecho de que la eliminación de permisos de importación estaba siendo efectivamente compensada por protección a través del tipo de cambio, también contribuyen a explicar el reducido impacto de la liberalización comercial sobre el empleo industrial. Los datos más recientes del Censo Industrial muestran que de 1985 a 1988, los centros industriales tradicionales del país -el área metropolitana de la ciudad de México en el Distrito Federal y el Estado de México, y Monterrey en el Estado de Nuevo León- sufrieron severas pérdidas de empleos (de casi un cuarto de millón) así como cierres de plantas. Sin embargo, al mismo tiempo se crearon rápidamente nuevos empleos y plantas industriales en el resto del país -en Puebla y Veracruz, en las regiones del centro y del este, y especialmente, en los estados de la frontera norte - Chihuahua, Coahuila y Nuevo León (excluyendo Monterrey). El resultado neto de estas tendencias opuestas fue una reducción del empleo industrial del orden de 4 por ciento junto con un aumento en el número de establecimientos industriales (de 4.5 por ciento).

Las pérdidas netas de empleo pueden ser explicadas en su mayor parte por la severa contracción de la demanda industrial en 1986 y la primera mitad de 1987 -resultante del programa de austeridad fiscal que siguió al colapso del precio del petróleo a principios de 1986[18]. -más que como consecuencia de una mayor penetración de importaciones en el mercado interno[19]. A partir de 1988, como veremos más adelante, las medidas adicionales de liberalización comercial, combinadas con la constante reducción del margen de subvaluación cambiaria real, han tenido un impacto mayor sobre la penetración de importaciones, especialmente en ciertas manufacturas ligeras (textil, madera) y en el sector de bienes de capital. Sin embargo, los efectos adversos sobre el empleo industrial han sido mitigados desde entonces por condiciones de demanda interna más favorables, ya que el éxito del programa antinflacionario de finales de 1987 se ha visto acompañado de una recuperación moderada de la inversión privada y de la actividad económica general.

B. Desempeño exportador y reasignación de recursos

El propósito principal de la reforma comercial ha sido, sin embargo, eliminar el sesgo antiexportador de la anterior política proteccionista y mejorar el desempeño exportador de la economía así como su eficiencia en la asignación de recursos. El notable desempeño de las exportaciones no petroleras durante la década es interpretado en ocasiones como uno de los principales logros del proceso de apertura comercial (véase, por ejemplo, Zabludovsky, 1990), es decir, como el resultado del mayor acceso por parte de los productores de bienes exportables a insumos de calidad y precios internacionales, así como el aumento en la rentabilidad relativa de producir para los mercados de exportación.

[18] Como resultado de ello, la producción manufacturera se redujo en 5.7 por ciento en 1986 y creció en sólo 2.6 por ciento en 1987.

[19] Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que las pérdidas de empleos, de acuerdo a la información de los censos preliminares, se concentraron en industrias muy procíclicas (metálicas básicas, acero, aparatos eléctricos) y bienes de consumo con una elasticidad de ingreso de la demanda relativamente alta (carne y algunos productos textiles). Sin embargo, algunas de estas industrias -la electrónica de consumo en Monterrey y Ciudad de México, y las del vestido y calzado en la región central de Guanajuato -parecen también haber sido afectadas por la penetración de importaciones.

Las exportaciones no petroleras (principalmente manufactureras) registraron en efecto un auge sin precedentes durante la década de los ochenta, pasando de alrededor de $5.6 mil millones de dólares en 1982 a 16.3 mil millones en 1988, es decir se triplicaron[20]. También es cierto que los factores mencionados (acceso a insumos importados, rentabilidad de la exportación) indudablemente desempeñaron algún papel en este auge de las exportaciones. Sin embargo, un análisis de la evolución temporal y del patrón sectorial del crecimiento de las exportaciones, sugiere claramente que la liberalización comercial como usualmente se le entiende -es decir las reformas de política introducidas en los años 1985-88- no ha sido la fuerza principal que ha impulsado el rápido crecimiento de las exportaciones no petroleras. El Cuadro 6 muestra la expansión de las exportaciones no petroleras de 1982 a 1988 agrupadas de acuerdo con el régimen de política que caracteriza a su sector de origen: 1) aquellas que se encuentran bajo programas específicos de promoción industrial (automotriz, microcomputadoras) en que el mercado interno siguió protegido con permisos de importación y que gozan de un acceso parcial a insumos importados a cambio de compromisos de exportación; 2) la industria maquiladora, ubicada principalmente en la frontera norte del país, que ha estado tradicionalmente sujeta a un régimen de libre comercio; para los insumos a ser procesados y re-exportados; con restricciones para vender en el mercado interno, este sector está virtualmente desintegrado del resto de la economía mexicana al importar como lo hace más del 98 por ciento de sus materias primas; 3) el resto de las exportaciones no petroleras, incluyendo a aquellas industrias manufactureras que efectivamente registraron un cambio de régimen comercial -al pasar de una política de sustitución de importaciones a la apertura comercial- así como aquellas actividades primarias que también se vieron afectadas por el cambio de política.

Como se muestra en el cuadro, las exportaciones de más rápido crecimiento se originan en sectores sujetos a programas industriales específicos: la industria automotriz -que por sí sola da cuenta del 28 por ciento del aumento total de las exportaciones no petroleras (y del 35 por ciento del aumento en las exportaciones De manufacturas no-maquiladoras)- y la industria de computadoras. Estos son precisamente dos de los sectores en los que la protección no fue eliminada y cuyos productos terminados han sido completamente protegidos por permisos de importación durante todo el período considerado. Aquí, las causas principales del rápido crecimiento de las exportaciones se remontan a los años finales de la década de los setenta, y resultan de una combinación afortunada de factores internacionales y cambios en la política industrial hacia estos sectores.

El caso de la industria automotriz ilustra estos factores. Por un lado, el rápido avance de la industria japonesa en la competencia internacional -a expensas en particular de las compañías americanas- condujo a éstas últimas a redefinir sus estrategias productivas, incluyendo la reorientación de sus nuevas inversiones hacia países con bajos costos de producción. Las ventajas de México en términos de proximidad al mercado estadounidense, experiencia en producción automotriz, costos y subsidios, lo convirtieron en un lugar atractivo para las nuevas inversiones orientadas a la exportación. Por otra parte, al flexibilizar los requerimientos de integración local, los cambios en la política automotriz ocurridos a partir del decreto de 1977 facilitaron ese proceso al reducir las desventajas de utilizar partes y componentes locales menos eficientes, y al permitir así a las empresas un mayor aprovechamiento de las ventajas de México en términos de costos y localiza-

[20] Las cifras del Cuadro 6 incluyen el valor agregado por las plantas maquiladoras (y por ello difieren de las presentadas en el Cuadro 2). Si, por otra parte, se incluyen las exportaciones *brutas* de las plantas maquiladoras (y no sólo el valor agregado), las exportaciones manufactureras de México alcanzan un valor de 21 mil millones de dólares en 1988, quedando México por arriba de Brasil como exportador de manufacturas, y justo por debajo de los cuatro países líderes de Asia del Este.

Cuadro 6. CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES NO PETROLERAS, 1982-1988

	Miles de millones de dólares		Tasa de crecimiento anual (%)	Contribución al aumento total %
	1982	1988		
1. Manufactureras [1]	3.9	14.0	23.8	94.4
a. Automotriz	0.5	3.5	38.8	27.9
b. Computadoras	0.002	0.340	135.5	3.2
c. Maquiladoras	0.9	2.3	18.3	13.9
d. Productos metálicos	0.076	0.818	48.6	6.9
e. Siderúrgica	0.112	0.759	37.6	6.1
f. Cemento	0.013	0.146	49.6	1.2
g. Otras	2.3	6.1	17.4	35.2
2. Extractivas	0.50	0.66	4.7	1.5
3. Agropecuarias	1.2	1.7	5.2	4.1
4. Total	5.6	16.3	19.5	100.0
5. Total (excluyendo a. b y c)	4.3	10.2	15.5	55.1

[1] Incluye servicios por transformación (valor agregado de la industria maquiladora).
Fuente: INEGI y Banco de México, Indicadores del Sector Externo.

ción. El resultado conjunto de estos cambios, diez años después, fue que, de haber representado una enorme carga en la balanza de pagos, la industria automotriz ocupa hoy el segundo lugar (después del petróleo) en cuanto a generación de divisas (para un análisis de esta experiencia, véase Moreno, 1988; Peres, 1990, examina también el caso de la industria de micro-computadoras en términos similares).

Otra contribución importante al aumento de las exportaciones (14 por ciento del aumento total) provino del complejo de plantas maquiladoras que se encuentran en la región fronteriza del norte del país -un sector que ha estado tradicionalmente sujeto a un régimen de libre comercio para el procesamiento de materias primas importadas y su re-exportación hacia el exterior- y donde, por lo tanto, el desempeño espectacular durante la década no puede atribuirse a la apertura comercial. En este caso, los factores principales que explican el dinamismo han sido el anormalmente bajo valor en dólares de los salarios en la región -resultado de las depreciaciones cambiarias- y sus ventajas de localización, dadas por su proximidad y acceso al gran mercado estadounidense en expansión, durante un período de creciente competencia internacional.

Cuando se excluye a estos dos grupos de industrias del total, nos quedamos con aquellas actividades que efectivamente registraron un cambio de régimen comercial durante el período. La tasa de crecimiento anual de las exportaciones no petroleras se reduce entonces de 19.5 por ciento a una tasa menos impresionante de 15.5 por ciento. Aunque esta es, sin duda, una tasa muy respetable y un signo alentador (especialmente cuando se mira el componente manufacturero de este grupo), no es fácil, sin embargo, separar la contribución específica de la liberalización comercial de aquella asociada a los movimientos del tipo de cambio real y a la fuerte contracción de la demanda interna durante el período. Un ejercicio que intenta

separar estos distintos efectos le asigna de hecho un papel predominante al último factor (Casar, 1989). En cualquier caso, parece claro que no existen razones para un gran optimismo, y que los aumentos recientes de exportaciones son vulnerables a los efectos de la recuperación económica y de la apreciación cambiaria en curso.

Tres factores apuntan, en efecto, en esa dirección. En primer lugar, los mayores aumentos en las exportaciones del tercer grupo se han concentrado en su mayor parte en varias industrias de bienes intermedios (petroquímica, acero, cemento), algunas de las cuales, bajo condiciones normales de demanda, sufren de un déficit comercial estructural, pero registraron un auge en las exportaciones durante el período que siguió a la aguda contracción del mercado interno y que generó un alto grado de subutilización de sus capacidades productivas. Esto mismo probablemente explica un segundo hecho preocupante: el que las industrias que han presentado un alto dinamismo de exportaciones no parecen haber tenido un mejor desempeño en términos de inversiones que las otras (López, 1988; Banco Mundial, 1988). Además, una consideración detallada de la evolución a través del tiempo de las exportaciones, apunta hacia la misma conclusión. Las exportaciones no petroleras crecieron rápidamente tanto antes como después de que fueran introducidas las principales medidas de liberalización a mediados de 1985 (véase Cuadro 2), y, a partir de 1988, después de las reformas adicionales de finales de 1987, el ritmo de crecimiento de las exportaciones ha bajado de manera significativa.

El resultado final de estas tendencias se resume en el Cuadro 7 que compara la composición de las exportaciones en 1980 y 1985. El rasgo más notable que se manifiesta en el cuadro es que las tendencias actuales son en gran medida una extrapolación del pasado. Más allá de una cierta expansión en

Cuadro 7. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS (precios constantes de 1980, % del total)

	1980	1985	1989p
Bienes de consumo no durable	47.7	27.3	26.2
Alimentos	32.6	18.6	15.6
Textiles	13.0	6.2	8.1
Otras industrias	2.1	2.5	2.5
Intermedios ligeros	3.3	3.4	5.4
Madera	1.3	1.9	3.3
Papel	2.0	1.5	2.1
Intermedios pesados	29.0	43.3	53.0
Químicos	24.0	34.3	23.1
Cemento y vidrio	3.2	5.0	4.5
Metálicas básicas	1.8	4.0	7.4
Consumo durable y capital	20.0	26.0	33.4
Total	100.0	100.0	100.0

p = preliminar.
Fuente: Nacional Financiera (1990), basado en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

los coeficientes de exportación de algunas industrias tradicionales (madera, textil y vestido), los años ochenta siguieron marcados por la creciente importancia en el comercio exterior, así como en la estructura productiva, de industrias con alta intensidad de capital en sectores de bienes intermedios y consumo durable. Es a estos sectores, particularmente el automotriz y el petroquímico, a los que debe atribuirse la mayor parte del auge de exportaciones de mediados de la década. Desde 1985, el primer año de reforma comercial radical, estas tendencias continuaron al mismo ritmo, si no es que se aceleraron.

La contraparte de esta suavidad y de la no reversión del patrón de cambio estructural en la industria y el comercio exterior es, sin embargo, que las ganancias clásicas de eficiencia derivadas de la apertura no pueden haber sido muy significativas[21]. La ausencia de procesos masivos de reasignación de recursos entre grandes sectores de la economía se explica probablemente por la exitosa experiencia de México con las políticas de sustitución de importaciones en el pasado. A ello se agrega el avanzado estado que, a fines de los años setenta[22], habían alcanzado ya los procesos de especialización-intra-industrial (e intra-firma) en precisamente aquellos sectores intensivos en capital y fuertes economías de escala que han sido responsables por el rápido crecimiento de las exportaciones manufactureras en la última década. En estos sectores, los incentivos adicionales proporcionados por un tipo de cambio excepcionalmente atractivo y por las reformas comerciales de mediados de la década, cayeron en terreno fértil. En este sentido, el sobresaliente desempeño exportador del sector industrial es en buena medida un legado del período de sustitución de importaciones y subraya en forma muy concreta su éxito: produjo, en efecto, un cambio irreversible en el patrón de ventajas comparativas de la economía.

C. Apertura y crecimiento de la productividad

Qué puede decirse, por otra parte, sobre los efectos de tipo dinámico, en particular sobre el crecimiento de la productividad? Consideremos, en primer lugar, el comportamiento de la productividad del trabajo (para un análisis más detallado, véase Ros, 1992a). El crecimiento de la productividad del trabajo en las manufacturas como un todo ha sido de 1.4% al año en los años ochenta, claramente por debajo de las tendencias históricas (del orden de 3.5% anual), y esta última afirmación se aplica tanto a la primera como a la segunda mitad de la década, es decir antes y después de la reforma comercial de 1985. Al mismo tiempo, el ritmo de crecimiento de la productividad se aceleró en el período posterior a la apertura, comparado con la primera mitad de la década. Un examen más detallado muestra que esta recuperación se concentró en la industria automotriz, la de metálicas básicas y la alimentaria. En las dos primeras, la evolución de los coeficientes de importación y exportación sugieren que las ganancias de productividad fueron seguramente resultado de procesos de creciente especialización intra-industrial en el comercio exterior, asociados, en el caso de la automotriz, a su régimen especial de política industrial así como a los desarrollos internacionales en marcha desde los años setenta comentados anteriormente[23]. En la industria procesadora de alimentos, en contraste con las dos anteriores, los

[21] De hecho, para aquellos que esperaban un proceso masivo de reasignación de recursos, doloroso y beneficioso a la vez, hacia los sectores de bienes comerciales tradicionales, intensivos en trabajo y recursos naturales, la experiencia mexicana debe haber sido muy decepcionante. Para un análisis detallado de los procesos de reasignación de recursos en el período reciente, véase Ros (1992a). Para un análisis del aspecto más importante de estos procesos, la reestructuración de la industria automotriz y su papel en el auge de las exportaciones de manufacturas de los años ochenta, véase Moreno (1988).

[22] Para un análisis detallado de la estructura industrial y el patrón de comercio exterior en 1980, véase Ros (1991a).

[23] En la industria de metálicas básicas, que tradicionalmente contaba con una fuerte presencia de empresas públicas, la racionalización industrial parece también vinculada a la reorganización del sector, emprendida por el Estado en la segunda mitad de la década, y que incluyó entre otras medidas la privatización y cierre de importantes paraestatales.

aumentos de productividad ocurrieron en condiciones en que el crecimiento de la producción del sector desaceleraba con respecto a la primera mitad de la década. En este caso, la racionalización industrial parece estar asociada a la rápida penetración de importaciones en el mercado interno desde 1988 que seguramente condujo al desplazamiento de productores locales eficientes y, al mismo tiempo, explica la desaceleración de la producción en medio de una recuperación del crecimiento de la demanda interna de manufacturas.

Los beneficios de la penetración de importaciones desde 1988 resultan más dudosos, sin embargo, cuando se considera el resto de la industria manufacturera. A pesar de la recuperación del crecimiento de la productividad promedio, cinco de los nueve grandes componentes del sector manufacturero han registrado, de hecho, una reducción en el crecimiento de la productividad después de 1985. Dos de ellos, textiles y otras manufactureras, registran, además, tasas negativas en el período reciente. Los peores desempeños se ubican en industrias con niveles de producción en descenso desde 1985, determinados por un desplazamiento de producción local por importaciones que más que contrarrestó la mejora en su desempeño exportador. Estas industrias (textiles y otras y la industria de la madera) son en efecto, junto con la alimentaria, las ramas con las tasas más altas de penetración de importaciones dentro del sector manufacturero; en el caso textil, incluso, se advierte un incremento de cuatro veces del coeficiente de importaciones.

La evidencia empírica sobre el crecimiento de la productividad total (PTF) no es más alentadora a pesar de ciertas afirmaciones que la contradicen[24].

Los dos estudios disponibles muestran una desaceleración del crecimiento de la PTF en el período post apertura, es decir después de 1985 comparado con el período 1982-85: de 4% a 2% anual en 1985-87 (Hernández Laos, 1990) y de 4% a 3.7% en 1985-89 (Kessel y Sarmiento, 1991). Esta desaceleración en el crecimiento de la productividad total no fue, desde luego, necesariamente resultado de las reformas comerciales. Más bien fue la consecuencia del progresivo aumento desde 1982 en la relación capital-producto que ocurrió como resultado del envejecimiento del acervo de capital y del cambio en su composición en favor de la inversión residencial, así como de efectos de tipo kaldoriano por los cuales el crecimiento de la productividad se vio afectado por la lentitud del proceso de inversión (y, por lo tanto, de incorporación de progreso técnico) y del crecimiento del producto que condujo a una expansión relativa del subempleo y de las actividades informales de baja productividad (véase sobre el tema, Ros 1992b). El aumento de la relación capital-producto es la pieza que permite reconciliar las dos tendencias aludidas: la moderada aceleración del crecimiento de la productividad del trabajo después de 1985 y la desaceleración del crecimiento de la productividad total en el mismo período. Si a ello le agregamos los efectos adversos que sobre el crecimiento de la productividad debe haber tenido la reducción de las inversiones públicas y, en particular, del gasto en formación de recursos humanos durante los años ochenta, el fuerte descenso en el crecimiento de la productividad con respecto a las tasas históricas no debe resultar sorprendente.

D. Efectos macroeconómicos de corto y mediano plazo

El auge de las importaciones que siguió a la aceleración de la reforma comercial en 1987-88 (véa-

[24] Los dos estudios disponibles sobre el desempeño de la PTF en las manufacturas son los de Hernández Laos (1990) y Kessel y Samaniego (1991). Las afirmaciones aludidas provienen de las inferencias realizadas por Kessel y Samaniego y son examinadas en detalle por Moreno (1992). Tybout y Westbrook (1992) han examinado también los cambios en la eficiencia técnica y de escala para varias industrias manufactureras en el período 1984-89. Sus resultados son en conjunto consistentes con el bosquejo presentado anteriormente de los procesos de racionalización industrial y de las tendencias en la productividad del trabajo. Su base de datos, sin embargo, no permite hacer comparaciones con el desempeño histórico.

se Cuadro 2) tuvo, por otra parte, varios impactos de dudosa utilidad. De acuerdo con una encuesta llevada a cabo por el Banco Mundial (1988) sobre las percepciones de la reforma comercial en los medios empresariales, después de mejorar durante 1986 y 1987 -probablemente como resultado de la entrada de México al GATT en 1986 así como de la enorme subvaluación del tipo de cambio en aquel período- la credibilidad del programa de liberalización comercial registró un claro deterioro en 1987 y de nuevo en 1988. Este deterioro probablemente reflejó el impacto de la ola reciente de importaciones, especialmente en 1988 cuando éstas aumentaron a una tasa espectacular, sobre la credibilidad del proceso de reforma (lo que cuestiona, por cierto, las supuestas ventajas que su radicalidad tendría en ese aspecto). Al mismo tiempo, como lo afirma Rodrick (1990), el auge de las importaciones fue también, en parte, una consecuencia de la falta de credibilidad, es decir una clara manifestación de especulación por parte del sector privado frente a las medidas simultáneas de congelamiento del tipo de cambio y aceleración de la liberalización comercial.

Como ya lo mencionamos, las medidas adicionales de liberalización comercial de fines de 1987 no parece haber una contribución significativa a la reducción de la inflación lograda por el Pacto de Solidaridad. Su inclusión en el programa resulta entonces muy polémica, especialmente al estar acompañadas del congelamiento del tipo de cambio, en la medida en que seguramente agravaron los conflictos de política económica entre los objetivos de estabilización de precios y las restricciones de balanza de pagos en que operó el Pacto. Pues exacerbaron las presiones contradictorias sobre el tipo de cambio -hacia arriba para compensar los efectos adversos de la liberalización comercial sobre el equilibrio externo, y hacia abajo para garantizar la desaceleración de la inflación- y redujeron (a la mitad) la participación de los impuestos al comercio exterior en los ingresos gubernamentales. Estas circunstancias forzaron a la política monetaria a incrementar las tasas de interés real a niveles sin precedentes. Los mayores pagos de intereses en la cuenta de gastos gubernamentales, junto con los menores impuestos al comercio exterior en la cuenta de ingresos, magnificaron a su vez el grado de austeridad fiscal requerido. El resultado de ello fue, en efecto, el de complicar innecesariamente el manejo de la política macroeconómica.

La tendencia reciente de las importaciones -que han estado creciendo, en dólares corrientes, a una tasa promedio anual de 32% desde 1988- ha colocado, además, a la cuenta corriente de la balanza de pagos en una situación muy vulnerable. Aunada al menor dinamismo de las exportaciones en los últimos años ello ha conducido a la disminución continua del superávit de balanza comercial y posteriormente, a su transformación en un déficit en aumento. El rápido aumento del déficit comercial a partir de 1988, aún tomando en cuenta el papel jugado por la revaluación real del peso y la recuperación moderada de la demanda agregada interna, constituye una clara indicación de que la liberalización comercial ha tenido, desde entonces, un impacto negativo en la balanza comercial estructural (es decir, en la balanza comercial asociada a niveles constantes de utilización de la capacidad productiva y del tipo de cambio real). Al exacerbar la restricción de divisas, los efectos de la liberalización comercial de fines de 1987 sobre el crecimiento económico a mediano plazo, entonces, haber resultado negativos. A más largo plazo, estos efectos macroeconómicos se vuelven más inciertos en la medida en que el impacto inicial sobre las funciones de importación se vea compensado gradualmente por un cambio en la estructura de las inversiones y de la capacidad productiva hacia los bienes exportables, con su secuela de efectos positivos en las funciones de exportación.

De cualquier manera, parece poco probable que puedan retomarse y sostenerse las tasas históricas de crecimiento a menos que flujos de capital sustanciales, y muy superiores a los históricos, permi-

tan financiar un déficit en cuenta corriente que, a estas alturas es ya del orden de 4% del PIB (véase Lustig y Ros, 1992). Es con esta situación en mente -la reaparición de los costos macroeconómicos de la liberalización comercial a medida que el tipo de cambio real retorna a sus niveles históricos, y la necesidad creciente de atraer flujos de capital del exterior- que conviene ahora analizar la economía política del proceso de reforma.

IV. LA ECONOMIA POLITICA DEL PROCESO DE APERTURA

Como vimos en la primera sección, el proceso de reforma comercial ha pasado por distintas fases. En cada una de ellas, el esfuerzo reformador fue más allá de las intenciones originales de los formuladores del cambio de política. Además, la secuencia de las reformas y el momento de su adopción estuvieron con frecuencia en abierta contradicción con los bien establecidos principios de las recomendaciones ortodoxas[25]. No sólo se introdujo la reforma mucho antes de que la estabilización macroeconómica estuviera asegurada: en 1985, la reforma se acelera en medio de una crisis de divisas y se mantiene durante el choque petrolero de 1986 que conllevó una agudización de esa crisis, una aceleración de la inflación que distorsionaba las señales de precios y la asignación de recursos, y una recesión de la actividad económica que tendía a exacerbar los costos del ajuste. De 1988 en adelante, lejos de verse compensada por una devaluación real del peso, la radicalización de la apertura comercial va acompañada de una continua apreciación cambiaria que, como hemos visto en la sección anterior, tendió a exacerbar los conflictos entre los distintos objetivos de la política económica y a complicar la tareas de estabilización.

Estas características del proceso de reforma -los efectos de la bola de nieve y la aparente irracionalidad de la secuencia de las políticas- no son exclusivas de la experiencia mexicana. Ello ha llevado a un número creciente de economistas a tomar conciencia de que el fundamento de una explicación aceptable de esas características se encuentra en el ámbito de la economía política. Como lo plantea Rodrik (1992): "Si un período de inestabilidad macroeconómica es el peor momento para llevar a cabo una reforma comercial, por que tantos países están haciéndolo?". Después de descartar como insuficiente una explicación basada en la creciente influencia de algunos economistas académicos en el proceso de toma de decisiones, este autor ofrece las siguientes razones:

"Primero, durante períodos de crisis se pueden llevar a cabo reformas que hubiesen sido impensables en períodos de mayor estabilidad. La perspectiva de una crisis puede llevar a una nación a recuperar el sentido común, tal como lo ha expuesto Samuel Johnson: "Cuando un hombre sabe que le espera la horca al otro día, es capáz de concentrarse como nunca". Esto mismo puede aplicarse a aquellas naciones que enfrentan fuertes momentos de crisis, como lo demuestran los casos de países que han llevado a cabo reformas radicales: Bolivia (1985), México (1987), Polonia (1990), Perú (1990). En todos estos casos, la crisis macroeconómica fue de magnitudes sin precedentes y llevó a que las autoridades adoptaran un muy amplio rango de reformas, dentro de las cuales la liberalización del comercio fue uno de los componentes.

La segunda razón tiene que ver con el papel que han cumplido los prestamistas extranjeros, y el FMI y el Banco Mundial, en particular. Los ochenta fue una década de una gran influencia de estas instituciones sobre los países deudores, especialmente los países africanos más pobres. Las recomendaciones de política comercial del Banco fue-

[25] Véase, por ejemplo, Corbo y Fischer (1990): "The importance of the sequence of reforms -reforms oriented mainly to reduce severe macro imbalances first and to improve resource allocation and restore growth later- has become increasingly clear with experience". En el mismo sentido, se ha llegado a afirmar que "the broad characteristics of any realistic sequence of reforms are no longer in doubt" (Blanchard, Dornbusch, Krugman, Layard and Summers, 1990). Ambos trabajos están citados por Meller (1991).

ron adoptadas al pie de la letra por países sedientos de recursos frecuentemente con poca convicción sobre sus beneficios. Esto es en parte la causa de la paralización y reversión del comercio en el Africa. También indica que no debemos ser demasiado optimistas acerca de lo sostenible de las reformas en muchas de esta naciones" .

Aunque los comentarios anteriores constituyen un útil punto de partida, una explicación más elaborada debería, en mi opinión, clarificar algunos vínculos no convencionales entre las dificultades del ajuste macroeconómico y la liberalización económica y dar cuenta también del muy distinto ritmo que el esfuerzo reformador ha adoptado en países donde, sin embargo, los formuladores de política comparten las mismas convicciones[26]. Esta sección presenta un modelo del proceso de reforma que intenta captar estos aspectos, al igual que las características mencionadas inicialmente, y lo aplica a la experiencia mexicana[27].

A. Un marco analítico

El modelo comprende tres relaciones, una que muestra los determinantes inmediatos del proceso de reforma y dos funciones de comportamiento, una para los formularios de la política económica y otra para los acreedores extranjeros:

$$R=R(w_{pm},O,T_p) \qquad (1)$$

$$w_{pm}=w_{pm}(C,w_f) \qquad (2)$$

$$w_f=w_f(R,i,C) \qquad (3)$$

donde,
R = estado del proceso de reforma
w_{pm}= voluntad de cambio de los formuladores de política
w_f= disposición de los acreedores a prestar
T = conflictos entre los objetivos de estabilización y apertura comercial
O = oposición interna a la reforma
i = tasa de interés de mercado
C=costos de no obtener financiamiento externo.

La ecuación (1) expresa el estadio del proceso de reforma, o el grado de implementación de la reforma, como una función de la voluntad de cambio de los formuladores de política, de los obstáculos políticos que enfrentan (la fuerza de la oposición interna a la reforma), y de los conflictos objetivos entre la apertura externa y otras metas de política económica que, para simplificar, se resumen en el objetivo de estabilización. Un ejemplo de estos conflictos son los dilemas que enfrenta la política cambiaria cuando un programa de liberalización comercial se lleva a cabo en condiciones de inestabilidad macroeconómica. Como lo hemos visto en la sección anterior para el caso de México, en esas condiciones la estabilización de precios requiere una apreciación cambiaria en términos reales mientras que el éxito de la apertura comercial presiona al tipo de cambio en la dirección opuesta para evitar una expansión insostenible de las importaciones. En ausencia de un número suficiente de instrumentos, el paquete de políticas se vuelve inconsistente y uno o ambos de sus objetivos no podrá ser alcanzado. Entre más agudos estos conflictos, más probable se hace el gradualismo en la aplicación de la liberalización comercial, o incluso la reversión de la reforma, más allá de que exista una gran voluntad política para llevarla a cabo. Los experimentos de apertura externa con tipo de cambio prefijado de fines de los años setenta en el Cono Sur han servido con frecuencia para ilustrar cómo las inconsistencias de un programa de liberalización comercial pueden llevar a su fracaso.

[26] Nótese además que las dos razones ofrecidas no pueden aplicarse al mismo país en el mismo momento: o bien la reforma es emprendida por un liderazgo heroico que se ha decidido finalmente a tomar este difícil paso o bien es adoptada por gobiernos sin liquidez ni convicción como resultado de las presiones del FMI y el Banco Mundial. Aunque el autor citado probablemente no pretendía aplicar las dos razones al mismo caso, una explicación de la experiencia mexicana basada en su enfoque tendría que descansar exclusivamente en la primera razón. Y esta sería, en mi opinión, una muy pobre explicación.

[27] El resto de esta sección se base en dos trabajos recientes del autor (Ros, 1992 b y c).

La voluntad de cambio de los formuladores de políticas está determinada por sus percepciones de los beneficios netos de la reforma. A su vez, estos son función de los costos de no obtener financiamiento externo así como, dados esos costos, de la disposición de los acreedores externos a prestar. Los costos de no obtener financiamiento externo -que pueden significar mayor estancamiento económico. alta inflación o la adopción de políticas alternativas que involucran un grado inmanejable de conflicto político o social- generan incentivos para la reforma en la medida en que gran parte del financiamiento externo potencialmente disponible esta condicionado por la banca comercial y los organismos multilaterales a la adopción de reformas de mercado, incluida la liberalización comercial. Los beneficios de la reforma aumentan con la disposición a prestar de los acreedores externos que, dados esos costos, es esencialmente lo mismo que la respuesta de los prestamistas a la implementación de la reforma, como se muestra en la ecuación (3). Otro de los incentivos que se podría agregar a la función estática y dinámica que se esperan a largo plazo del proceso de reforma. Por el momento excluimos estos beneficios de la ecuación (2) -aunque como veremos más adelante estos incentivos han jugado un papel en la experiencia mexicana- con el fin de enfatizar el contraste con el comportamiento de los prestamistas así como el hecho de que aún si esas ganancias no son percibidas existen otros incentivos que pueden llevar a los formuladores de política a iniciar y en ciertas condiciones, a acelerar el proceso de reforma[28].

Para los inversionistas y acreedores extranjeros. La rentabilidad de sus inversiones y el pago de sus préstamos depende de la viabilidad económica a largo plazo del país deudor. Esta viabilidad y solvencia es percibida como una función creciente de la reforma comercial y, más generalmente, de las reformas de mercado. De ahí que su disposición a prestar depende también de las percepciones de los prestamistas acerca del potencial de crecimiento del país y de su estabilidad económica y política. Como estos "riesgos políticos", en el lenguaje de los acreedores, están fuertemente correlacionados con los costos de no obtener financiamiento externo para los formuladores de políticas, utilizamos esta última variable para reflejar a los primeros. Por último, a diferencia de los formuladores de política (véase nota de pie 28) los acreedores maximizan a largo plazo y aplican, digamos, la tasa de interés de mercado para descontar los beneficios de largo plazo de la reforma. La tasa de interés está presente, por lo tanto, en su función de comportamiento al afectar inversamente el valor presente de los beneficios futuros de la reforma (ecuación 3).

Las tres ecuaciones del modelo permiten determinar el estadio o grado de implementación de la reforma (R), la voluntad de cambio de los formuladores de política ($^{*}pm$), y la disposición de los acreedores a prestar (w_f) cuando consideramos como variables exógenas a los conflictos entre los objetivos de estabilización y apertura comercial (T), la oposición interna a la reforma (O), la tasa de interés de mercado (i), y los costos de no obtener financiamiento externo (C). En esta formulación, el modelo puede simplificarse y reducirse a dos relaciones: la función de comportamiento de los acreedores (la ecuación 3 presentada más atrás) y, sustituyendo (2) en (1), el estadio del proceso de reforma como función de la disposición de los acreedores a prestar y de otras variables (exógenas, ver ecuación 4):Ω

$$R=R^{*}(w_f,C,O,T_p) \qquad (4)$$

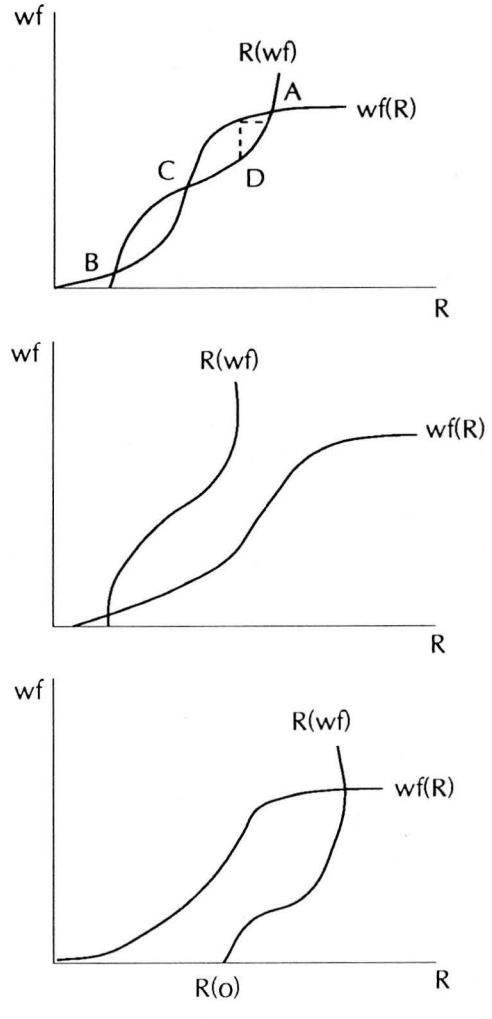
Estas dos ecuaciones permiten determinar simultáneamente w_f y R. Las dos relaciones son no linea-

[28] Una justificación alternativa para no incluir esas ganancias esperadas en la función de beneficios netos consistiría en suponer que los formuladores de política maximizan a corto plazo (en contraste con los liderazgos heroicos considerados por Rodrik). Como esas ganancias tomarán, en el mejor de los casos, un buen tiempo para meterializarse, la tasa que maximizadores a corto plazo utilizarán para descontarlas será tan alta que el incentivo resultante se vuelve insignificante.

les, como se muestra en la Gráfica 1. En el caso de la función de comportamiento de los acreedores externos (la curva $w_f(R)$), se requiere de una masa crítica de reformas antes de que los acreedores se convenzan de la conveniencia de aumentar sus préstamos y a que más allá de un cierto estadio del proceso de reforma -cuando, digamos, la economía del país considerado puede suponerse que sea una "economía abierta y de mercado" -los beneficios adicionales de una mayor apertura dejan de ser significativos. En esa etapa, la disposición de los prestamistas a prestar, concebida como un flujo permanente de ahorro externo, puede incluso reducirse. En el caso de la función que determina el proceso de reforma (la curva R (w_f) correspondiente a la ecuación 4) la no linealidad puede atribuirse a razones similares: el proceso de reforma avanza lentamente antes de que un nivel crítico de financiamiento externo esté asegurado y valga la pena emprender la reforma, acelerándose sólo a niveles intermedios de financiamiento. A niveles aún mayores de financiamiento, la curva se vuelve inelástica nuevamente debido a que los beneficios marginales de una mayor apertura para los formuladores de política disminuyen cuando el racionamiento del crédito externo ha desaparecido y su disponibilidad se ha vuelto incluso muy abundante.

La Gráfica 1 muestra la determinación simultánea de la implementación de la reforma y del financiamiento externo en tres situaciones. En la gráfica 1.a, la forma particular del modelo tiene algunas similitudes con el modelo de "masa crítica" de Schelling (1978)[29]. Existen tres equilibrios, dos estables (el alto en el punto A y el bajo en el punto B, y uno inestable, el intermedio en el punto

Gráfica 1.



C. Este último representa una masa crítica tanto de financiamiento externo como de avance del proceso de reforma, más allá del cual la implementación de la reforma se acelera bruscamente hacia el equilibrio alto en el punto A. Para visualizar esta aceleración, consideremos el punto D. En este punto, el estadio alcanzado por el proceso de apertura R (D) es tal que los acreedores consideran viable aumentar sus préstamos más allá de w_f (D) (hacia el nivel correspondiente a su función comportamiento). Esta respuesta positiva induce a su vez a los formuladores del cambio de

[29] Y varias diferencias también. Un punto en cualquiera de las dos curvas reflectan un comportamiento maximizador de parte ya sea de los acreedores externos o de los formuladores de política. En el modelo de Schelling del "seminario agonizante" una de las dos curvas es la recta de 45 grados que establece la condición de que en equilibrio las expectativas se cumplen. Las razones para la forma de S alargada de la otra curva son también, desde luego, completamente diferentes.

política a acelerar la liberalización más allá de R(D), lo que tiene como consecuencia otra respuesta positiva de parte de los acreedores y así sucesivamente. El proceso se estabiliza eventualmente en el punto A, en el cual ni los acreedores ni los formuladores de políticas perciben beneficios adicionales que justifiquen un mayor avance del proceso de reformas. Un razonamiento análogo mostraría que si por alguna razón el cambio de política se revierte y retrocede más allá del punto C, ello desencadenaría respuestas sucesivas de los acreedores y los formuladores de políticas que tenderían a revertir el proceso de reforma (y el financiamiento externo) hacia el equilibrio bajo del punto A.

La masa crítica de reformas está determinada por la posición y forma de las dos curvas. Cualquier desplazamiento hacia la izquierda de la función de comportamiento de los acreedores y hacia la derecha de la de los formuladores de política tiene el efecto, por lo tanto, de reducir ese nivel crítico a partir del cual el proceso de reforma se acelera bruscamente hacia el equilibrio alto. En particular, una oposición interna más débil o un menor grado de conflicto entre los objetivos de estabilización y de apertura, tienden a reducir la masa crítica de reformas al desplazar la función de los formuladores de política hacia la derecha. Lo mismo sucede como resultado de una disminución de la tasa de interés que tiende a desplazar la función de financiamiento externo hacia la izquierda. En cambio, el efecto de un aumento en los costos de no obtener financiamiento externo es a primera vista ambiguo: este aumento significa también mayores costos de no realizar reformas, lo que fortalece la voluntad de cambio de los formuladores de política; al mismo tiempo, significa mayores "riesgos políticos" al menguar la viabilidad económica y política del país considerado, lo que atempera la disposición de los acreedores a prestar. El primer efecto, sin embargo, es probablemente más importante que el segundo en una amplia gama de circunstancias, en la medida en que los acreedores distribuyen estos costos en un horizonte temporal más amplio que los formuladores de política. En este caso, un aumento en los costos de no obtener financiamiento externo tendrá el efecto de reducir la masa crítica de reformas.

El modelo no arroja necesariamente múltiples equilibrios. Las Gráficas 1.b y 1.c muestran equilibrios únicos a niveles bajo y alto respectivamente. En la Gráfica 1.b, una voluntad de cambio menguada por una fuerte oposición interna, agudos conflictos entre objetivos de política o por la percepción de que los costos de no obtener financiamiento son bajos, conduce a un bajo impulso reformista. No existe en tal situación la masa crítica de reformas capaz de convencer a los acreedores de la conveniencia de aumentar sus préstamos, y el proceso de reforma se estanca a nivel muy bajo. En la Gráfica 1.c, por el contrario, una enrarecida voluntad de cambio se traduce en un grado de implementación de la reforma tan avanzado, aún en ausencia de financiamiento, R(O). Ello a su vez desencadena una respuesta tan positiva en los acreedores, que el proceso de cambio se acelera mucho más allá de las intenciones originales de los reformadores, estabilizándose en un punto alto de financiamiento externo.

B. La dinámica del proceso de apertura

El marco analítico anterior puede ser utilizado para explicar la secuencia del proceso de reforma comercial en México y destacar algunas de sus dimensiones políticas más singulares. En una etapa inicial, el proceso de liberalización comercial que se había iniciado en 1978 fue, de hecho, revertido. Como vimos en la sección 1, en 1981 y durante la etapa más difícil de la crisis de la deuda en 1982 y 1983 se restablecieron plenamente los controles directos a la importación y esta política comercial se mantuvo casi intacta hasta mediados de 1985. Esta reversión puede ser vista como una consecuencia de la severa contracción del financiamiento externo (que desplazó la función

de los acreedores hacia la derecha) y que continuó hasta 1985 a pesar del vuelco masivo de las cuentas externas y fiscales de México en 1982-83. Así, y a pesar de las intenciones declaradas de reforma del Presidente de la Madrid -expresadas ampliamente en el Plan Nacional de Desarrollo en 1983- el proceso de apertura avanzó a un ritmo muy lento a lo largo de 1983 y 1984.

Varios acontecimientos nuevos ocurrieron en 1985 y 1986. Por un lado, con el Plan Baker, un actor de primera importancia en la crisis de la deuda estaba anunciando la necesidad de incrementar el financiamiento externo a cambio de la adopción de reformas de mercado por parte de los deudores. En términos del modelo presentado, ello puede verse como un cambio positivo en la disposición de los acreedores a prestar (y por lo tanto como un desplazamiento hacia la izquierda de la función de los acreedores) y como un aumento de los beneficios esperados de la reforma para los deudores (un desplazamiento hacia la derecha de la función de los formuladores de política). Por otra parte, la crisis de divisas de mediados de 1985 y, aún más, el colapso del mercado petrolero a principios de 1986 tuvieron varios efectos importantes. Al forzar, como ya vimos, a la política macroeconómica a proporcionar un grado excepcionalmente alto de "protección cambiaria" en 1986-87, el adverso entorno internacional tuvo el efecto paradójico de suavizar los conflictos de objetivos involucrados en la liberalización comercial, al facilitar la adaptación de la industria local a una economía más abierta. Por esta razón, y también porque el alto tipo de cambio y la recesión interna sumergieron los costos específicos de la apertura comercial dentro de los costos más amplios y más aparentes del ajuste macroeconómico en su conjunto, el choque del petróleo contribuyó a menguar la resistencia al cambio por parte de los sectores afectados por la liberalización. Esta es una causa importante de la suavidad, no sólo económica como ya hemos visto, sino también política de la transición mexicana hacia un régimen comercial más abierto.

El desplome del mercado petrolero tuvo también el efecto de exacerbar los costos de no obtener financiamiento externo. Ello creó incentivos adicionales para la aceleración del proceso de reforma por parte de los formuladores de política, a pesar de que al reducir en 50% el precio del principal producto de exportación el choque aumentó los "ingresos políticos" y menguó la disposición de los acreedores a prestar. Así, el dilema del Presidente de la Madrid a principios de 1986 -moratoria o Plan Baker?- se resolvió en favor de continuar el proceso de reformas. La radicalización del programa de apertura comercial anunciada en agosto de 1985 se cumplió estrictamente durante 1986 y 1987 y fue complementada con otras medidas de liberalización y privatización en las áreas de la reglamentación de la inversión extranjera y la participación de empresas públicas en la economía.

Una nueva aceleración de la apertura comercial tuvo lugar a fines de 1987 en el contexto del Pacto de Solidaridad Económica; reforma que fue seguida en 1988 y 1989 por un "gran salto hacia adelante" en otras áreas de política económica (privatizaciones, apertura a la inversión extranjera y desreglamentación económica interna[30]). Esta profundización del proceso de reforma en otras áreas parece haber estado vinculada, como veremos más adelante, a la propia aceleración de la reforma comercial y sus efectos.

Varios factores contribuyeron a esa nueva radicalización de la apertura. En primer lugar, la experiencia de la transición comercial durante los dos años anteriores tuvo un efecto de retroalimentación sobre el proceso de reforma, al crear lo que parece haber sido una evaluación equivocada, entre los formuladores de la política económica, de las causas del auge reciente de las exportaciones no petroleras y, en particular, del papel jugado por las medidas de liberalización

[30] Para un análisis del programa de reformas de mercado en su conjunto, véase Ros (1991b).

comercial de 1985 en ese auge (véase sección III). Aunado a la suavidad económica y política de la transición misma hasta ese momento, ello contribuyó a generar expectativas exageradas en torno a los beneficios netos que se podían esperar en el largo, e incluso en corto plazo, de la apertura comercial.

Por otra parte, el tipo de cambio real se encontraba en un nivel excepcionalmente alto a fines de 1987. Constituía un colchón para los costos de ajuste involucrados y atenuaba la resistencia al cambio por parte de los sectores potencialmente afectados, al igual que lo había hecho durante los dos años anteriores. Un tipo de cambio alto estaba generando además efectos fiscales positivos en un país en el que, a pesar de su cuantiosa deuda externa, el gobierno contaba con ingresos en divisas por concepto de exportación de petróleo superiores aún al servicio de la misma. Esos efectos fiscales, a diferencia de la situación de otros grandes deudores como Argentina y Brasil, tendían a reconciliar los objetivos de equilibrio interno y externo (a facilitar el llamado problema de la transferencia interna) y con ello a suavizar los conflictos entre objetivos de políticas: tanto el avance de la liberalización comercial como el ajuste fiscal (y desde ese punto de vista la estabilización macroeconómica) requerían un tipo de cambio alto. En cambio, en otros países deudores donde el gobierno no cuenta con ingresos de exportación comparables y su balance de divisas es por lo tanto deficitario, una apertura comercial acelerada -al requerir de una devaluación real de la moneda local- exacerbaría el ajuste fiscal y con ello, el conflicto de políticas entre apertura y estabilización.

Por último, la negociación del Pacto de Solidaridad Económica entre los tres sectores involucrados (gobierno, sindicatos y asociaciones empresariales) constituyó un momento político propicio: las medidas de liberalización fueron negociadas como una de las contribuciones del sector empresarial al programa de estabilización, a cambio de la moderación salarial por parte de los sindicatos y de mayor disciplina fiscal, junto con el compromiso de congelamiento del tipo de cambio y de las tarifas públicas, por parte del gobierno.

La evaluación presentada en la segunda sección de este trabajo sugiere que las expectativas en torno a los beneficios de apertura no se cumplieron. Las exportaciones no petroleras han seguido creciendo pero a un ritmo menor que en 1986 y 1987, y sus efectos en balanza de pagos se han visto abrumadoramente contrarrestados por el explosivo crecimiento de las importaciones desde 1988 que ha llevado a un déficit creciente en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La cuenta de capital, como hemos visto, reaccionó también en forma negativa a la aceleración de la apertura aunada al congelamiento del tipo de cambio, a través del efecto inicial adverso que esta combinación de políticas tuvo sobre la credibilidad del programa de estabilización de 1987-88.

Todo ello significó que la apertura misma en el período posterior a 1988 contribuyó a aumentar las necesidades de financiamiento externo, es decir a exacerbar los costos de no obtener financiamiento externo para los formuladores de la política económica. De hecho, la observación casual sugiere que además de la reducción de la inflación y el acuerdo de reducción de la deuda externa con la banca acreedora en 1989, la privatización masiva de empresas públicas desde 1989 y, más recientemente, la iniciativa de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá han sido algunas de las principales medidas adoptadas con el fin de lograr un vuelco favorable en la cuenta de capital de la balanza de pagos; vuelco que eventualmente ocurrió a partir de 1989. La secuencia de los acontecimientos indica claramente que la aceleración de las reformas en esas áreas -que incluye también la desreglamentación de los flujos de inversión extranjera y de la actividad económica interna- fue desencadenada como una forma de atraer mayores flujos de capital del exterior. En la apertura

comercial misma radica, por lo tanto, una de las causas del "gran salto hacia adelante" mencionado anteriormente, es decir de la profundización de las reformas en otras áreas de política económica como una forma de aliviar, mediante mayores flujos de capital, una posición de balanza de pagos que de otra manera habría resultado insostenible como resultado precisamente de las políticas comercial y cambiaria del período reciente[31].

IV. CONCLUSIONES

Los años ochenta han presenciado una reforma completa del régimen comercial que prevaleció en México durante la post-guerra. Estos cambios ocurrieron en un período de difíciles ajustes macroeconómicos, primero a la crisis de la deuda en 1982 y después al colapso del mercado petrolero en 1986 que afectó al principal producto de exportación del país.

Uno de los rasgos más notables de la transición hacia un régimen comercial más liberal ha sido su suavidad, tanto en términos de los procesos microeconómicos de reasignación de recursos desencadenados por la liberalización como de los ajustes macroeconómicos que dependen de la competitividad de la industria en su conjunto. Esto es especialmente cierto cuando se compara la experiencia mexicana con la de otros procesos de reforma similares en América Latina como los de Chile y Bolivia. Más allá del papel de la geografía y la política, dos factores económicos principales explican la suavidad de la transición mexicana. En primer lugar, la exitosa experiencia de México con las políticas de sustitución de importaciones en el pasado -en el sentido de que esta estrategia modificó efectivamente el patrón de ventajas comparativas del país en favor de las industrias nacientes al inicio del período- un rasgo que se manifiesta en que las tendencias actuales en la estructura industrial y de comercio exterior son en gran medida una extrapolación del pasado. En segundo lugar, y quizás paradójicamente, el ajuste a la crisis de la deuda y al deterioro de los términos de intercambio durante la década forzó a la política macroeconómica a proporcionar un grado sin precedente de "protección cambiaria", lo cual facilitó la adaptación de las empresas industriales a una economía más abierta y sumergió los costos específicos del ajuste a la apertura comercial dentro de los costos mayores y más aparentes del ajuste macroeconómico en su conjunto. El alto tipo de cambio real que prevaleció durante la mayor parte de la década atenuó también los dilemas de política económica en un país donde, por la situación del balance de divisas del sector público, las devaluaciones reales de la moneda local constituyen un mecanismo automático de ajuste fiscal. Asimismo, el buen desempeño de las exportaciones -que fundamentalmente resultó de la política cambiaria (y de la recesión interna)- dio lugar a una apreciación equivocada del papel que tuvo el inicio de la reforma comercial en el auge de las exportaciones manufactureras que ocurrió a mediados de la década.

Las adversas condiciones macroeconómicas externas contribuyeron también a exacerbar las necesidades de financiamiento externo. Junto a los efectos anteriores, todo ello contribuyó a eliminar cualquier reserva existente entre los formuladores de la política económica en torno a la necesidad de la reforma y, al mismo tiempo, a menguar la resistencia al cambio entre los sectores potencialmente afectados por la apertura. Ello, a su vez, tendió aun más a radicalizar el proceso de reforma. De ahí la suavidad no sólo económica sino también política de la transición.

En la opinión de este ensayo, este proceso ha ido demasiado lejos. México está abandonando en la actualidad instrumentos de política que operaron

[31] Otros incentivos y factores jugaron un papel no menos importantes; entre ellos el Plan Brady, la erosión del ahorro público de origen externo provocado por la apreciación cambiaria real, y la caída de la tasa de ahorro interno durante el programa de estabilización. Para un análisis véase Ros (1992c).

con éxito en el pasado, como lo ponen de manifiesto los resultados de los programas industriales en los sectores automotriz y de microcomputadoras aún hoy en día. Además, a medida que el tipo de cambio real está regresando a sus niveles históricos, los costos macroeconómicos de la liberalización comercial reaparecen. Sus efectos adversos son potencialmente considerables a menos que flujos de capital sustanciales, y muy superiores a los históricos, permitan financiar un déficit en cuenta corriente que, a estas alturas, tendría que ser del orden de 4% del PIB para poder retomar y sostener las tasas históricas de crecimiento.

En este punto, cabe introducir un elemento que paradójicamente califica el argumento anterior. Pues una de las formas de lidiar con la actual situación de fragilidad macroeconómica, y de enfrentar los problemas de balanza de pagos creados en parte por la apertura comercial, consiste en movilizar plenamente el potencial de recursos financieros externos que aportaría una mayor integración al espacio económico norteamericano. Y ello involucra profundizar, y no revertir, el proceso de apertura comercial y externa, a través de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. En la medida en que un acuerdo de esta naturaleza sea capaz de proveer los flujos de capital necesarios para atenuar los actuales conflictos entre crecimiento económico y equilibrio externo, esa mayor integración puede constituir un mecanismo que permita recuperar y sostener un ritmo de desarrollo económico que de otra manera se vería impedido por un déficit comercial insostenible. El tratamiento de este tema nos llevaría, sin embargo, mucho más allá de los propósitos de este ensayo.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial (1988), *Mexico.* Trade Policy Reform and Economic Adjustment, Washington D.C.

Barker, T.and V.Brailovsky (1982), "La política económica 1976-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial", *Investigación Económica*, No.166, México:UNAM, 1982.

Blanchard, O.,R. Dornbusch, P. Krugman, R.Layard and L.Summers (1990), Reform in Eastern Europe, *Mimeo*, WIDER, November.

Brailovsky, V., R.Clarke y N.Warman (1990). La política económica del Desperdicio, México:UNAM.

Carneiro. D. (1987), "Long run adjustment, the debt crisis and the changing role of stabilization policies in the recent Brazilian experience", in R.Thorp and L.Whitehead, *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, MacMillan.

Casar, J.(1989), Transformación en el Patrón de Especialización y Comercio Exterior del Sector Manufacturero Mexicano, 1978-1987, *México:Nacional Financiera.*

Corbo, V. and S.Fischer (1990), "Adjustment programs and bank support:Rationale and main results", *Mimeo*, World Bank, November.

García Rocha, A. y T.Kehoe (1991), "Efectos del Tratado de Libre Comercio sobre la economía mexicana", en SECOFI, *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, Editorial Perrúa, México D.F.

Hernández Laos, E. (1990), "Política de desarrollo industrial y evolución de la productividad total de los factores en la industria manufacturera mexicana", *Informe presentado al Fondo de Estudios Ricardo J. Zevada*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Ixtapalapa.

Ize, A. (1990), Trade liberalization, stabilization and growth: some notes on the mexican experience, IMF, Fiscal Affairs Department.

Kessel G. y R. Samaniego (1991), Apertura comercial, productividad y desarrollo tecnológico, elaborado para el BID.

Krugman, P. and L.Taylor (1978), "Contractionary Effects of Devaluation", *Journal of International Economics*, 8.

López, J.(1988), Apertura comercial y desempeño de la industria en México, *Mimeo*, CIDE, México.

Lustig, N.y J.Ros (1987), Stabilization and Adjustment Policies and Programmes. Country Study: Mexico, WIDER, Helsinki.

Lustig, N. y J.Ros (1992), Mexico: Medium Term Perspectives, en L.Taylor, The Rocky Road to Reform:Income Distribution, Politics, and Adjustment in the Developing World (próxima publicación, MIT Press).

de Mateo, F.(1988), "La política Comercial de México y el GATT", El *Trimestre Económico*, Vol.LV, No.217, enero-marzo.

Meller, P.(1991), Review of the Chilean trade liberalization and export expansion process (1974-90), Trabajo preparado para el proyecto sobre "Trade and Industrialization Reconsidered" del World Institute for Development Economics Research (WIDER, Helsinki).

Moreno, J.C.(1988), The Motor-Vehicle Idustry in Mexico in the Eighties, Mexico City: ILET.

Moreno, J.C.(1992), "Multifactor productivity growth in Mexico: Some notes on recent research", University of Notre Damme, *Mimeo*.

Peres, W.(1990), Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico, Paris:OECD.

Rodrik, D.(1990), "How should structural adjustment programs be designed?", *World Development*, Vol.18, No.17, Julio.

Rodrik, D. (1992), "The limits of trade policy reform in developing countries", *The Journal of Economic Perspectives*, Winter 1992, Vol.6, No.1.

Ros,J.(1987), "Mexico from the oil boom to the debt crisis: an analysis of policy responses to external shocks, 1978-85", in R.Thorp and L.Whitehead, *Latin America Debt and the Adjustment Crisis*, MacMillan.

Ros, J. (1991a), "Industrial organization and comparative advantage in Mexico's manufacturing trade", *Working paper, No.155*, Kellogg Institute, University of Notre Damme.

Ros, J. (1991b), "The effects of government policies on the incentives to invest, enterprise behaviour and employment: a study of Mexico's economic reform in the eighties", *Working Paper, No.53*, World Employment Programme Research, ILO.

Ros, J.(1992a), "Mexico's trade and industrialization experience since 1960: a reconsideration of past policies and assessment of current reforms". Trabajo preparado para el proyecto sobre "Trade and Industrialization Reconsidered" del World Institute for Development Economics Research (WIDER, Helsinki).

Ros, J. (1992b), "Ajuste macroeconómico, reformas estructurales y crecimiento en México". Trabajo preparado para el proyecto sobre "El Rol del Estado en América Latina", con el apoyo de la Fundación CEDEAL.

Ros, J.(1992c), On the political economy of market and state reform in Mexico, Paper presented at the Conference on "Democracy, Markets and Structural reforms in Contemporary Latin America", CEDES, Buenos Aires, March 25-27, 1992.

Schelling, T.(1978), Micromotives and Macrobehavior, W W Norton & Co., New York, - London.

SECOFI (1985), Plan Nacional de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior, SECOFI, Mexico.

Ten Kate, A. y F. de Mateo (1989), Apertura comercial y protección, *Comercio Exterior*, Abril.

Tybout, J.and D.Westbrook (1992), "Trade Liberalization and the Structure of Production in Mexican Industries", *Working paper No.92-03*, April 1992, Department of Economics, Georgetown University.

US International Trade Commission (1990), Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States - Mexican Relations, Phase I, Washington, D.C.

Zabludovsky, J.(1990), "Trade Liberalization and Macroeconomic Adjustment", en D.S.Brothers y A.E.Wick (eds.), *Mexico's Search for a New Development Strategy*, Westview Press.