

Los costos sociales de los programas de ajuste estructural de Fondo Monetario Internacional: El caso de México

Edgardo Rodríguez*

El tema de este estudio es investigar el efecto de los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) en las variables que describen la situación de la población de México, incluyendo indicadores de niveles de vida, salarios, desempleo, gasto social (educación y salud), pobreza, entre otros. La razón por la cual se seleccionó a México para la investigación es la antigua relación que ha tenido dicho país con el FMI. México ha estado sujeto a programas de ajuste estructural desde el 1976, sin embargo, para propósitos de esta investigación, el análisis se hizo desde el 1983, año en que comenzó el primer programa de ajuste post-crisis de la deuda, hasta el 1992.

Durante el 1981 y 1982, México se vio afectado por una crisis financiera sin precedente. Una década de medidas populistas, en la cual el gasto público era el motor de la economía, el petróleo era el principal producto para la exportación (75% de las exportaciones totales), y el abuso de la deuda pública como medio para financiar dicho gasto fue casi irracional,¹ provocó que México se hiciera muy vulnerable a la volatilidad de los agentes externos. Las drásticas reducciones en el precio del petróleo e incrementos significativos en las tasas de interés internacionales durante estos años, causaron una fuga de capitales de tal magnitud, que llevó a los mercados financieros a una peligrosa crisis. La presión sobre el peso mexicano era demasiado grande, el sector externo y público estaban inmersos en grandes déficit, la tasa de inflación estaba creciendo rápidamente y la deuda externa era incontrolable. Estos problemas llevaron a México a tomar una serie de rigurosas medidas, como por ejemplo, retirar el peso del mercado de cambios al mismo tiempo que se devaluaba la moneda. Posteriormente, el Secretario de Finanzas hizo una petición a los acreedores de una moratoria de tres meses para el pago del principal de su deuda y un mes después se privatizó la banca.

Ninguna de las medidas que implantó el gobierno mexicano para aliviar la crisis tuvo el efecto esperado debido principalmente a la inconsistencia del estado al llevarlas a cabo. La situación económica de México en 1982 era tan deprimente, que llevó al gobierno a suscribir una carta de intención al Fondo Monetario

Internacional el 20 de noviembre de ese año. El acuerdo otorgaba un crédito de facilidad ampliada, en principio por 4,100 millones de dólares girables en los siguientes tres años, condicionado a que México siguiera un programa económico de ajuste estructural. Con esto comenzó una década de crisis y cambios en la economía mexicana.

El primer programa se llamó el Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE). El mismo estaba programado para tres años y se dividió en dos fases. La primera fase consistió en un conjunto de medidas económicas de "shock" caracterizada por una marcada austeridad inherente en los programas ortodoxos. La restricción monetaria y del sector público, el control salarial y una fuerte política devaluatoria fueron las medidas incluidas en el programa. Los resultados fueron positivos en casi todas las áreas. El déficit del sector público se redujo bastante debido a una fuerte reducción del gasto y al incremento de los ingresos de dicho sector. En términos del sector externo, la contracción de la demanda agregada provocada por el conjunto de medidas económicas (en especial la devaluación del peso) causó que las importaciones se contrajeran y que la cuenta corriente de la balanza de pagos mejorara significativamente. La economía se contrajo en -4.2% y la tasa de inflación se elevó a 101.5%.

La segunda fase del programa se caracterizó por el relajamiento de las medidas aplicadas en el año 1983. Desde el 1984 en adelante, las medidas restrictivas eran menos rigurosas ya que las metas económicas que había impuesto el FMI para el primer año del programa, se habían alcanzado con la única excepción del problema de la tasa de inflación. La devaluación del peso durante el 1983 había alimentado las presiones inflacionarias considerablemente. Para eliminar ese problema, el gobierno de Miguel de la Madrid (presidente de México durante el periodo 1982-1988), implantó una nueva medida dirigida a contener la inflación que consistió en reducir las expectativas inflacionarias mediante la indexación de los precios claves de la economía a la inflación esperada. Así, la tasa de inflación por fin se pudo reducir, bajando ésta a 65.5% en el 1984 y a 57.7% en el 1985. Sin embargo, para el 1985, la metas que se habían propuesto tanto el gobierno de México como el FMI no se habían alcanzado. El déficit del sector público se estancó en el 1984 y comenzó a subir en el 1985 debido a que el gasto en el pago de los intereses de la deuda era muy grande y al relajamiento desmedido de las

otras medidas. Además, el precio del petróleo estaba bajando rápidamente, lo que minó los ingresos del sector público.

El sector externo también se deterioró a causa de una reducción en los términos de intercambio, y, principalmente, a una falta de financiamiento externo. La balanza comercial al igual que la cuenta corriente de la balanza de pagos sufrieron reducciones marcadas. Por ende, las reservas internacionales se redujeron significativamente. Esto provocó que el FMI le suspendiera los desembolsos del préstamo a México a mediados del 1985.

Para el 1986, el gobierno había preparado un nuevo programa económico considerando que el FMI ya no estaba a su lado. Sin embargo, una variable externa complicó la situación. A principio de año el precio del petróleo se redujo drásticamente en un 50% lo que hizo ver a México que la dependencia del petróleo tenía que reducirse,² ya que a consecuencia de esto las exportaciones de mercancías al igual que los ingresos del sector público estaban sufriendo un marcado descenso. Esto provocó que tanto el gobierno como el programa económico cambiaran sus expectativas. El 22 de julio México suscribe otra carta de intención al FMI donde se expuso el nuevo programa de medidas económicas que constituían el "Programa de Aliento y Crecimiento" (PAC). Este programa tenía los mismos elementos que el anterior en cuanto a política económica pero el período era de 18 meses. La austeridad era bien estricta tanto en términos de la política monetaria como en los gastos del sector público, sólo que esta vez las políticas estaban dirigidas a minimizar el efecto negativo que causaría el descenso del precio del petróleo. Debido a esto el peso fue devaluado en 60%. Las tasas de interés se mantuvieron altas para ofrecer rendimientos reales positivos a toda costa. Tanto la restricción del gasto público, como los aumentos en los precios de bienes y servicios provistos por dicho sector fueron considerablemente grandes. Como se puede apreciar, la principal meta de los programas ortodoxos del FMI es reducir la demanda agregada, porque solo así, según esta agencia, se pueden resolver los desequilibrios económicos. Sin embargo, fue en términos de la reestructuración de la deuda externa que este programa se diferenció del anterior. El Club de París, el Banco Mundial, y la banca comercial extranjera negociaron importantes convenios con México y aportaron un nuevo conjunto de medidas de financiamiento.

También durante ese año México firmó la entrada al GATT y con esto una nueva política comercial donde el sector externo se hacía más abierto a la competencia y las inversiones extranjeras. El sector público hizo una de sus peores demostraciones pues su déficit creció a un nivel nunca antes visto (15.9% del PIB) debido al aumento en el pago de deuda pública interna producto de los incrementos en las tasas de interés internas. En términos de ingresos públicos, aunque los ingresos provenientes del petróleo bajaron, los incrementos en los precios de bienes y servicios públicos y los ingresos provenientes de la mayor desgravación de las importaciones no permitieron que los ingresos públicos se redujeran marcadamente.

En cuanto al sector externo, la baja en el precio del petróleo y las medidas para contraer la demanda, causaron que la balanza en cuenta corriente se redujera bastante. En general, la economía sufrió una recesión pues el PIB real se redujo en 3.8%. Sin embargo, el problema más importante en ese momento era la elevada tasa de inflación. En 1987 esto se hizo más evidente cuando los efectos inflacionarios de la devaluación hicieron estragos en la economía mexicana. Esto, combinado con una inmensa fuga de dólares y un "crash" financiero en octubre, produjo una crisis de altas proporciones. La tasa de inflación fue de 131.8% anual, lo que preocupó al estado dado lo cerca que estaba México a una hiperinflación. Este fue el fin del PAC y el inicio de un modo de pensar distinto. Las fuerzas se tenían que dirigir hacia erradicar este terrible mal social.

Por esto, en diciembre de 1987 el gobierno de De la Madrid creó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), un programa de ajuste estructural heterodoxo, en el cual los diferentes sectores de la sociedad acordaban las políticas económicas a implantarse. Estos sectores establecían el nivel de los precios claves (tasa de interés, salario mínimo, precios de bienes y servicios provistos por el sector público) y posteriormente, acordaban por cuánto tiempo se mantendrían fijos dichas variables utilizando como precio-referencia la tasa de cambio. El programa contenía una parte ortodoxa donde la reducción del déficit público era una parte fundamental. También se trató de contener la demanda agregada mediante la restricción monetaria. La economía mexicana tuvo un gran desempeño durante ese año en que la tasa de inflación se redujo y el PIB real creció 1.2% gracias a una creciente inversión privada. El sector público tuvo un desempeño notable en cuanto a reducir su déficit. La

liberalización comercial mejoró el acceso a otros mercados y redujo las presiones inflacionarias.

En el 1989 llegó un nuevo presidente, Carlos Salinas de Gortari, que trajo otro programa de ajuste estructural semejante al PSE que aseguró una continuidad en las políticas económicas que tuvieron éxito bajo el último año de presidencia de Miguel de la Madrid. Los sectores continuaron reuniéndose periódicamente para delinear políticas económicas. Desde el 1989 hasta el 1992 el PIB real creció a un promedio anual de 3.4% y la tasa de inflación se redujo de 114.1% en 1988 a 26.6% en 1990 y a 15.5% en 1992.

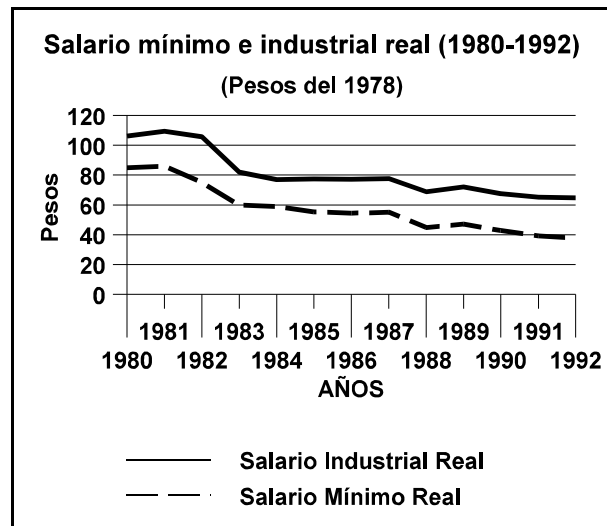
No hay duda de que un programa económico basado en la reducción de la demanda agregada mediante una restricción monetaria y de crédito, una restricción del sector público, el control salarial y políticas devaluatorias conlleva grandes sacrificios para la sociedad en general. Sin embargo, fue la clase asalariada mexicana quien más sufrió los impactos de los programas de ajuste. Esto fue así debido a que el costo social más importante que produjeron estos programas fue la reducción en los salarios reales. Como se observa en la Gráfica 1, durante este período el salario mínimo real estuvo en picada. La participación de los asalariados en el PIB se reducía a la vez que se implantaban los ajustes. Los salarios industriales experimentaron una reducción en términos reales similar a la del salario mínimo real, de lo que se concluye que es el salario mínimo el que sienta la pauta para los aumentos en los salarios de sectores específicos. Definitivamente, la baja en los salarios reales fue el instrumento que utilizó tanto el sector público como el sector privado para contrarrestar los efectos relacionados a los ajustes estructurales.

Además, es importante tener presente que tanto el compromiso del gobierno de no despedir a ningún trabajador a causa del alto costo que esto implica en México debido al Código Laboral y la fuerza de los sindicatos públicos, abrió las puertas a la contracción de los salarios. Esta fue una de las razones por la cual la tasa de desempleo abierto no aumentó significativamente como se esperaría en estos casos. En general, la reducción del consumo privado y de la demanda agregada producto de la contracción del crédito y el gasto público, producen regularmente una política de reducir costos que incide en la tasa de desempleo.³ Otro factor importante en el comportamiento de la tasa de desempleo reside en el crecimiento del sector informal. La carencia de oportunidades de empleo en el sector formal y la falta de

un seguro por desempleo y otros programas de seguridad social, contribuyeron a este tipo de comportamiento en el sector informal.

En relación al gasto social del sector público, se evidenció una primera fase de descenso durante los programas ortodoxos y posteriormente una de ascenso al implantarse los programas heterodoxos. Durante los programas ortodoxos, el gasto social (salud y educación componen el 85% de la puesta en marcha del gasto social) se redujo drásticamente, especialmente, en el primer año del ajuste. Gran parte de la reducción del gasto público que se evidenció como parte de los programas de estabilización fue hecha en el gasto programable (más específicamente en el gasto social), con el propósito de reducir el déficit del sector público y de dedicar más recursos hacia el pago de intereses sobre la deuda externa. La segunda fase comenzó en el 1988 con el inicio del programa heterodoxo y el mejoramiento de las finanzas del sector público (la privatización de empresas paraestatales del sector público jugó un papel fundamental), lo que implicó que más recursos podían ser dirigidos al gasto social. El gasto social se incrementó incluyendo salud y educación, como parte de un

Gráfica 1



programa contra la pobreza rural y urbana creado por el gobierno de Salinas de Gortari conocido como el Programa Nacional de Solidaridad. No hay lugar a dudas, de que el proceso de privatización implantado durante la década de los ochenta y principios de los noventa fue lo que, en primera instancia, eliminó el déficit del sector público, aunque los aumentos de los precios de bienes y servicios provistos por el sector

público al igual que la reforma tributaria del 1987 ayudaron también.

Otra conclusión importante es que la política de eliminación de subsidios al igual que los aumentos en los precios de los bienes y servicios provistos por el estado, contribuyeron al encarecimiento significativo de estos últimos. Esta política contribuyó al deterioro en el poder adquisitivo del salario mínimo en relación a la canasta básica de alimentos durante todo el periodo, inclusive en los años que la tasa de inflación se reducía significativamente (Gráfica 2).

La reducción en el gasto social causó que los recursos físicos y humanos en el área de la salud que provee el estado se deterioraran. La cantidad de recursos de salud (camas, unidades médicas y doctores) para las personas aseguradas en el Instituto Mexicano de Seguro Social, al igual que para las personas que reciben servicios del Instituto de Salud y Seguridad Social de Trabajadores del Estado, se redujo durante toda la década de los ochenta. Posteriormente, hubo una mejoría en 1991 y 1992, gracias, en gran medida, al mejoramiento de las finanzas de sector público.

De un examen de los indicadores de niveles de vida se desprende que el impacto de la crisis no fue tan severo en éstos. La tasa de deserción escolar no varió significativamente, aunque a nivel de escuela superior ésta se mantuvo alta y nunca volvió a los niveles previos a la crisis. Se concluye que la necesidad de los jóvenes de ingresar a la clase trabajadora se mantuvo durante todo

Gráfica 2



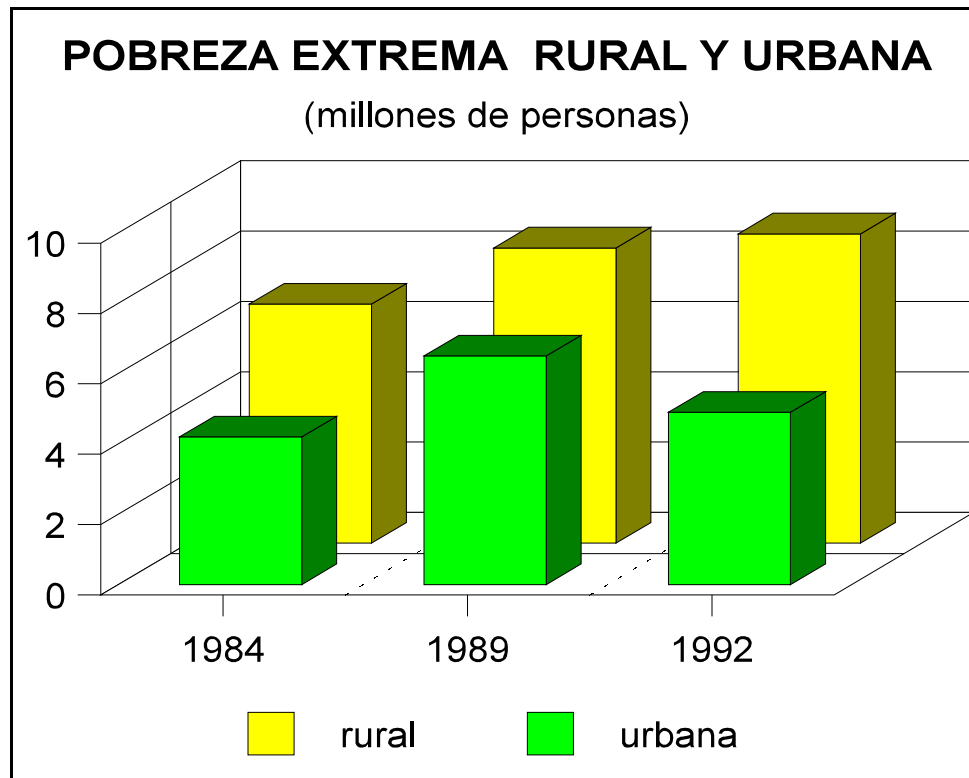
el período de ajuste. La tasa de mortalidad infantil continuó su tendencia descendente. Sin embargo, más muertes infantiles y pre-escolares fueron causadas por deficiencias nutricionales, concluyendo que el encarecimiento de productos básicos y, por consiguiente, la baja en el poder adquisitivo de las personas, pudo traer un deterioro de las condiciones nutricionales de la población más pobre.

El estudio concluye que sobre la clase media recayó la mayoría de los costos del programa de gastos del FMI. La clase media depende de los salarios como principal fuente de ingreso, así que no podían proteger sus ingresos de los cambios producidos por las políticas implantadas (devaluación del tipo de cambio, aumento de tasas de interés, restricción crediticia, etc.). Estas políticas conducen a una distribución del ingreso más desigual. Además, es la clase media el sector de la población que más utiliza los servicios que provee el gobierno, por lo que fue la clase más afectada por las restricciones presupuestarias del sector público.

Por otro lado, aunque durante la década de los ochenta la pobreza extrema se incrementó tanto en el sector urbano como en el rural, el crecimiento económico experimentado durante el sexenio de Salinas de Gortari y el programa contra la pobreza implantado por el gobierno de este, redujeron la pobreza extrema pero solamente en el sector urbano. La pobreza extrema en el sector rural continuó ascendiendo. (Gráfica 3)

**Profesor de economía, Universidad Católica de Ponce. Resumen de su tesis de maestría del Programa Graduado de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.*

Gráfica 3



Notas

1. Para el 1982, la deuda pública externa era de 58,146 millones de dólares (29.8% del PIB) y la deuda externa total era de 84,145 millones de dólares (43.1% del PIB).
2. Para el 1985, las exportaciones de petróleo y sus derivados eran el 60.9% de las exportaciones totales.
3. Durante los años en que la economía mexicana estuvo sujeta a los programas de ajustes, la tasa de desempleo más alta que se evidenció fue de 5.7% en 1984. La tasa de desempleo abierto en la proporción de la población económicamente activa que no está empleada. Se califica como empleada a aquella persona que por lo menos labora una hora a la semana.