

00821  
/



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**“ LOS ELEMENTOS QUE CONFORMARON LA CRISIS  
ECONOMICA DE MEXICO EN 1994, ¿HACIA DONDE NOS DIRIGIMOS? ”**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
**P R E S E N T A :**  
**ALFONSO ALTAMIRA ORTEGA**

**DIRECTOR DE TESIS : DR. ARTURO HUERTA GONZALEZ**

**CD. UNIVERSITARIA, D.F..**

**NOVIEMBRE DE 2003**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# PAGINACION DISCONTINUA

*Dedico éste trabajo a la memoria de mi abuelita Julia, mi más sincero y eterno agradecimiento por haberme inculcado los buenos valores y principios de la vida.*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ALFONSO ALTAMIRANO ORTEGA

FECHA: 19-11-03

FIRMA: 

## INDICE

	Página
AGRADECIMIENTOS	v
ESTRUCTURA DE LA TESIS	vii
INTRODUCCIÓN	xi
CAPITULO 1	1
CAPITULO 2	50
CAPITULO 3	99
CAPITULO 4	124
CAPITULO 5	168
BIBLIOGRAFÍA	184
INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS	186

## AGRADECIMIENTOS

Mil gracias hoy y siempre:

- \* A Dios por permitirme dar un paso más en este largo camino que representa la vida.
- \* A mis padres, a mis hermanas Silvia y Daniela al igual que a mi sobrino Jurgen por estar a mi lado en los momentos difíciles y en los de gran satisfacción. Especialmente a mi madre por llenarme de ánimo para superar los obstáculos que día tras día se me presentan.
- \* Al Dr. Arturo Huerta González por la paciencia que tuvo al dirigir y revisar este trabajo, tan necesaria para llevarlo a buenos términos, así mismo por representar una interminable fuente de inspiración académica para tantos y tantos estudiantes de Economía.
- \* A aquellos maestros (Maestro Alberto Velásquez García, Dr. Ángel de la Vega Navarro, Dr. Fernando Noriega Ureña, Maestro José Guadalupe Sandoval Manzano, Lic. Juan Pedro Antonio Chávez) que tuvieron un papel trascendental en mi formación como economista, a quienes les debo un gran respeto y admiración. De igual manera quiero agradecer al Dr. Ricardo Carrillo Arronte y al Lic. Carlos Miravete S. por los comentarios realizados a éste trabajo, al igual que por representar unos sinodales ejemplares.
- \* A mi facultad de Economía de la UNAM (nuestra máxima casa de estudios) por la valiosa formación que recibí al interior de sus aulas, además de haberme permitido conocer a gente de gran valía.
- \* A mi familia (mi abuelita Julia García Barrera –qpd-; mis abuelos Miguel Altamira Hernández y Alfonso Altamira García –qpd-; mis abuelas Martha de los Arcos y Alicia Rodríguez de los Arcos –qpd-; mi tío Enrique Ruiz –qpd-; mi abuelo “El Mosquito” –qpd-; mis tías Juana y Ma. de la Luz Altamira García; la tía “Lupe”; mi tía Patricia Herrera A. y a mis primos Pilar –excelente elección profesional-, Feli y Cristian; mi tío Julio Herrera A. y mi tía Celia; mis tías Martha, Marisela y Adriana Herrera A., al igual que a mi tío Charly; al tío Nacho Normandía; mi abuela Socorro López; mis tías Herlinda, Malena, Margarita, Ma. Eugenia, Socorro, Juanita, etc.; mi tío Narciso Gutiérrez Mena y a mis primos Lalo, Narciso, Manuel, Malena; ..... en fin a toda).
- \* A mi tío Marco Antonio Herrera Altamira y a mi tía Rosy por su invaluable ejemplo de constancia y superación.
- \* A mi tío Ignacio Ortega Rodríguez por su fe y amor a la familia (quédate ya con nosotros).
- \* A mi brother Leonardo Mondragón R. “El Greñas” y a toda su familia por su inagotable e incondicional amistad.
- \* A mi primo Omar y a América por compartir tantas cosas agradables.
- \* A la inseparable Erica Frances Rosas y a su familia por su lealtad, apoyo y hospitalidad.

\* A mi amiga Ana Ma. López Vázquez y a su familia por permitirme ser uno más de los “básicos”.

\* A mi amiga Erica Jaime Herrera y familia por su hospitalidad y amable trato, que bonito es Jalisco (principalmente sus mujeres).

\* A mis amigos de la Facultad (Alejandro Ramos Morales, Alfredo Hernández Piñarrieta, Cesar Nieto, Fermín Mendoza Herrera, José Ángel Guizar Dávila, Marina, Michelle Estrada Romero, Oliver Flores Parra, Rogelio Corona Palacios), con quienes tuve el honor de compartir tantos momentos de estudio y de sana diversión (en las islas).

\* A mis amigos de Seguros Tepeyac (Alejandro Avendaño, Cesar López, Cesar Ruiz, David Chavarría, David Rodríguez Grande, Irving Calvo, Isaías Lucas S., Marisol Chávez Feliciano, Rafael Illescas, René Trujillo, Saúl Zavala) por el apoyo mostrado. Muy particularmente a José Salvador Pérez.

\* A mis amigos en general (del CCH –Leonel, Onésimo, Ezequiel, Silvia Cajero, Araceli, el niño APAC, etc.-, Antonino de la Llata, Daniela Vega Mendoza, Edgar Arroyo y familia, Liliana Briseño C., Lolbe y su mamá Lupita, Marco Aurelio Gaspar C., Sr. Medrano Soria –el “Sr. de los Dulces”- y esposa, Don Miguel Zepeda –qpd-, Nancy Salazar y su esposo Sergio, Roberto Crespo –cafetería de Economía-, y todos aquellos que no recuerdo en éste momento) por compartir los bellos momentos de la vida.

\* A las secretarías de Servicios Escolares de la Facultad (en especial a Cata) por haberme ayudado desinteresadamente con mis trámites y por las palabras de aliento brindadas.

\* Al Lic. Ricardo Padilla Hermida, Lic. Efrén Rojas R. y Lic. Héctor García Barrera por compartir sus experiencias y por el apoyo brindado en la realización de mi servicio social en Nacional Financiera.

\* A Georgina Rojas por haberme enseñado a valorar la importancia de la pareja.

\* A la vida por todo.

## **ESTRUCTURA DE LA TESIS**

### ***“Los elementos que conformaron la crisis económica de México en 1994, ¿hacia donde nos dirigimos?”***

#### **CAPITULO 1**

*La reestructuración de la economía mexicana: “la apertura de los mercados hacia el comercio exterior (la inserción al proceso de globalización)”*

- 1.1.- El periodo recesivo inflacionario de la década de los 80,s.
  - 1.1.1.- El modelo de sustitución de importaciones
  - 1.1.2.- El sexenio de Luis Echeverría y el sobreendeudamiento externo
  - 1.1.3.- El sexenio de José López Portillo y el auge petrolero
  - 1.1.4.- La transición hacia el neoliberalismo con Miguel de la Madrid.
  - 1.1.5.- La reestructuración de la economía
    - 1.1.5.1.- Deuda pública
    - 1.1.5.2.- Apertura comercial
    - 1.1.5.3.- Modificación de la política de Inversiones Extranjeras
    - 1.1.5.4.- Redefinición de las funciones del Estado
    - 1.1.5.5.- Cambios en el sistema financiero, antecedente de la privatización bancaria.
  - 1.1.6.- La recesión de 1986-1987 y el primer fracaso del ajuste ortodoxo
- 1.2.- Principales lineamientos de política económica (1989-1994).
  - 1.2.1.- El Programa Nacional de Solidaridad: la nueva estrategia de gasto social
  - 1.2.2.- El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)
  - 1.2.3.- La renegociación de la deuda externa de 1988
  - 1.2.4.- La consolidación de la apertura externa y los tratados de libre comercio
  - 1.2.5.- La política de inversión extranjera y la apertura de la cuenta de capitales
    - 1.2.5.1.- La inversión extranjera de portafolio
    - 1.2.5.2.- La inversión extranjera directa
  - 1.2.6.- La privatización generalizada de empresas públicas
  - 1.2.7.- La reforma financiera, liberalización y apertura
  - 1.2.8.- La reforma fiscal
  - 1.2.9.- La política cambiaria
- 1.3.- El periodo de auge económico (1989-1991) y la desaceleración (1992-1994).
  - 1.3.1.- La recuperación económica
    - 1.3.1.1.- Producto Interno Bruto
    - 1.3.1.2.- Inflación
    - 1.3.1.3.- Inversión
    - 1.3.1.4.- Empleo
    - 1.3.1.5.- Sector externo
  - 1.3.2.- La desaceleración de la economía
    - 1.3.2.1.- Los bajos índices de inversión y el lento crecimiento de la productividad
    - 1.3.2.2.- Sector externo
    - 1.3.2.3.- Sector financiero



## **CAPITULO 2**

### *La crisis de diciembre de 1994: "la caída de la tendencia rentable"*

- 2.1.- Los elementos que gestaron la crisis.
  - 2.1.1.- El cambio de las expectativas de crecimiento y la salida de capitales
  - 2.1.2.- La explicación oficial de la crisis
  - 2.1.3.- La crisis como resultado de las contradicciones inherentes al modelo neoliberal.
  - 2.1.4.- Otras explicaciones de la crisis
  - 2.1.5.- La crisis de 1994-95 como resultado del financiamiento privado de los desequilibrios macroeconómicos
- 2.2.- La crisis financiera
  - 2.2.1.- La antesala de la crisis
  - 2.2.2.- La crisis financiera
    - 2.2.2.1.- La tensión previa a la devaluación
  - 2.2.3.- El plan de rescate
    - 2.2.3.1.- Las condiciones de la asistencia
- 2.3.- La contradicción del modelo neoliberal.
  - 2.3.1.- La reducción de la inflación y la estabilidad monetaria cambiaria
  - 2.3.2.- El ajuste fiscal, el sector externo y la planta productiva
  - 2.3.3.- La dificultad para compatibilizar el ajuste fiscal con el externo
  - 2.3.4.- El mito del déficit
  - 2.3.5.- Los logros de las empresas paraestatales
  - 2.3.6.- La planta productiva
  - 2.3.7.- El limitado alcance del sector externo
  - 2.3.8.- La fragilidad del sistema financiero
    - 2.3.8.1.- Efectos desestabilizadores de la liberalización financiera

## **CAPITULO 3**

### *La quiebra del sistema financiero*

- 3.1.- La problemática de las carteras vencidas.
  - 3.1.1.- El sobreendeudamiento de la economía mexicana
  - 3.1.2.- Infraestructura operativa de la banca
  - 3.1.3.- Las irregularidades bancarias
  - 3.1.4.- Aspectos macroeconómicos de la cartera vencida
  - 3.1.5.- El alto grado de insolvencia y la manifestación de la problemática de las carteras vencidas
- 3.2.- El FOBAPROA.
  - 3.2.1.- Los orígenes del FOBAPROA
  - 3.2.2.- Los criterios considerados en el programa de rescate
  - 3.2.3.- Los propósitos no inflacionarios tras el programa de rescate
  - 3.2.4.- Los programas de apoyo a los deudores

- 3.2.5.- El programa de intervención y saneamiento bancario
  - 3.2.5.1.- El Programa de Fortalecimiento y la compra de cartera
  - 3.2.5.2.- Distribución del apoyo otorgado por el Fobaproa
- 3.2.6.- Intervenciones, fusiones y adquisiciones bancarias
- 3.2.7.- El costo fiscal del rescate bancario
- 3.2.8.- La estructura de los depósitos bancarios
- 3.2.9.- La inviabilidad e inoperancia de los programas de rescate del sector bancario

## CAPITULO 4

*Las medidas adoptadas para enfrentar la emergencia económica y la persistencia del modelo neoliberal.*

- 4.1.- El programa para afrontar la crisis.
  - 4.1.1.- El diagnóstico de la emergencia económica y la implementación de medidas
  - 4.1.2.- El Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica
- 4.2.- El sexenio de Ernesto Zedillo (la continuidad del modelo neoliberal).
  - 4.2.1.- La continuidad del modelo económico neoliberal
  - 4.2.2.- El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
    - 4.2.2.1.- Evaluación de las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
  - 4.2.3.- La recuperación económica de 1996
  - 4.2.4.- La maquilización del empleo y los bajos salarios del sector manufacturero
  - 4.2.5.- La privatización de la seguridad social (el caso del IMSS)
  - 4.2.6.- La desigualdad y la pobreza en el sexenio de Ernesto Zedillo
  - 4.2.7.- El blindaje financiero zedillista
  - 4.2.8.- Resultados generales del sexenio zedillista
- 4.3.- Los resultados de la aplicación del modelo neoliberal, el latente riesgo de una crisis futura.
  - 4.3.1.- Las consecuencias de la implementación del modelo económico neoliberal
  - 4.3.2.- Evaluación general del modelo neoliberal
    - 4.3.2.1.- Crecimiento y Sector Productivo
    - 4.3.2.2.- Inflación
    - 4.3.2.3.- Sector Externo
    - 4.3.2.4.- Concentración del ingreso y Política Salarial
    - 4.3.2.5.- Sector Agropecuario
    - 4.3.2.6.- Proceso Privatizador
    - 4.3.2.7.- Flujos de capital externo
  - 4.3.3.- El riesgo de una crisis futura

## **CAPITULO 5**

### *Propuestas de solución*

**5.1.- La adopción de políticas que nos conduzcan a un desarrollo y a un crecimiento económico incluyente, de largo plazo y con igualdad de oportunidades, basadas en el fomento del mercado interno.**

**5.1.1.- Lineamientos que orientarían la nueva política económica**

**5.1.1.1.- Política Comercial**

**5.1.1.2.- Política Salarial**

**5.1.1.3.- El nuevo papel que deberá jugar la inversión extranjera en el desarrollo del país**

**5.1.1.4.- Una política cambiaria y monetaria acorde a la estrategia alternativa de desarrollo**

**5.1.1.5.- El financiamiento del desarrollo mediante la utilización eficiente de los recursos**

**5.1.1.6.- La reforma del sistema financiero**

**5.1.1.7.- La renegociación de la deuda**

**5.1.1.8.- La necesidad de una reforma fiscal de fondo**

**5.1.1.9.- La reforma del Estado**

**5.1.1.10.- La urgente necesidad de una política industrial**

**5.1.1.11.- La impostergable política científica y tecnológica**

## *Introducción*

A partir de la apertura comercial y financiera vivida por nuestro país desde mediados de la década de los ochenta, la estructura económica nacional se fue transformando gradualmente para dar paso a la integración del mercado interno al contexto del comercio mundial, resurgiendo de esta forma los ideales de la doctrina liberal. Durante los primeros años de la década pasada México se convirtió en un claro ejemplo de cómo los países subdesarrollados se estaban adaptando exitosamente al fenómeno de la globalización, tendencia que se manifestaba a nivel mundial. Entre los cambios económicos implementados sobresalieron: la liberalización comercial y financiera; una política fiscal y monetaria contraccionista; un imparable proceso privatizador; la menor participación del Estado en la actividad económica del país; la apertura de la cuenta de capitales (lo que a su vez permitiría obtener los recursos externos necesarios para financiar el desequilibrio comercial y el proceso de apertura); el fomento de las actividades especulativas; una política cambiaria que contribuía al abatimiento inflacionario.

Como parte de las transformaciones emprendidas se implementó una política económica enfocada entre otras cosas a otorgarle un alto grado de confianza y seguridad al capital financiero internacional, que a su vez buscaba ampliar su influencia (basándose en la expansión de sus niveles de rentabilidad), y con ello incrementar su capacidad para dictar el rumbo que habría de tomar nuestro país en materia económica, política y social. Cabe señalar que como resultado de este proceso nos volvimos cada vez más dependientes del ingreso de recursos externos para estabilizar el desequilibrio comercial que la sobrevaluación cambiaria y la incapacidad de la planta productiva nacional (para responder a la dinámica que la apertura económica planteaba) habían traído consigo, supeditando con ello al gobierno mexicano a los dictámenes impuestos por dicho capital.<sup>1</sup>

Aunque nuestro país mostró cierta recuperación en sus variables macroeconómicas entre 1989 y 1992 como resultado de estos cambios, ésta sólo fue de carácter transitorio ya que todos los proyectos y transformaciones emprendidas fueron planeados para el corto plazo, dándosele gran fomento al sector exportador y al financiero. Se olvidó que economías como la nuestra deben contar con una sólida estructura industrial capaz de responder a las necesidades y requerimientos de largo plazo, y que a la vez sea acorde con los programas nacionales de desarrollo económico y social.

Como los logros económicos no contaron con un sustento real interno (ya que fueron basados en excesivas entradas de capitales) a final de cuentas la tendencia rentable y de crecimiento se desplomó, evidenciando así que las políticas neoliberales fueron sustentadas sobre elementos ficticios, por lo que las limitadas metas que se habían alcanzado se desvanecieron, manifestándose así que la capacidad industrial interna era insuficiente para responder de forma satisfactoria al creciente déficit que se estaba gestando en la balanza comercial, y que llegó a representar una de las principales causas que detonaron la crisis económica de finales de 1994. De igual forma durante los sexenios salinista y zedillista se le dio un gran impulso a las actividades financieras y especulativas, llegándose a convertir éstas en el indicador líder del desempeño que tenía la economía nacional; sin embargo, se llegó a ignorar que el

---

<sup>1</sup> Que no son otros que la aplicación de políticas fiscales, monetarias y crediticias contractivas con el propósito de que la economía genere los excedentes monetarios que aseguren la reintegración de los préstamos otorgados -sin tomarse en cuenta la caída del mercado interno-.

mercado financiero tiene sus principales raíces en la capacidad real de expansión y de acumulación de la planta productiva, por lo que lejos de fomentarla se le renegó hasta el punto de incrementar su rezago histórico.

Tarde que temprano las contradicciones que se hallan detrás del modelo neoliberal llegaron a conjugarse hasta el punto que terminaron por ocasionar una oleada de inquietud entre los inversionistas extranjeros respecto a la capacidad del gobierno mexicano para continuar manteniendo la política cambiaria que tantos beneficios les había traído (y que a su vez había servido de ancla antiinflacionaria), lo que se tradujo en constantes salidas de capital durante gran parte de 1994, hecho que finalmente impidió que las autoridades contaran con las suficientes reservas internacionales para respaldar y mantener sin alteración alguna la política de deslizamientos predeterminados, por lo que el 21 de diciembre de 1994 el Banco de México dejó de intervenir en el mercado cambiario y así el tipo de cambio terminó por ajustarse de acuerdo a la oferta y la demanda de divisas; todo ello se manifestó en una constante e imparable devaluación del peso durante los últimos días de diciembre del año señalado así como a lo largo de 1995.

Ante el riesgo de que la crisis mexicana tuviera efectos contraproducentes sobre el resto de los países de la periferia y del centro, el gobierno estadounidense en coordinación con otras instituciones financieras internacionales (tales como el FMI y el BM) pusieron en marcha un paquete de ayuda financiera que tenía como objetivo frenar el pánico entre los inversionistas extranjeros, garantizando con ello que el gobierno mexicano tenía la capacidad suficiente para enfrentar cualquier exigencia de reembolso de los Tesobonos bajo su propiedad y que se suponía serían refinanciados a partir de los primeros días de 1995, pero debido a la debilidad de las principales variables macroeconómicas y a la posibilidad de que no pudieran concretarse las metas económicas establecidas bajo un contexto de creciente incertidumbre (y que por lo tanto se comprometía el reembolso de los capitales y el nivel requerido de rentabilidad), no tenían pensado seguir manteniendo sus recursos dentro de los mercados financieros nacionales, lo que en si mismo acrecentaba la probabilidad de una crisis sistémica a nivel mundial.

Fue así que el sexenio de Ernesto Zedillo se dio a la tarea de aplicar toda una serie de medidas contraccionistas (auspiciadas bajo el amparo neoliberal) con la finalidad de superar la emergencia económica por la que atravesábamos, por lo que lejos de replantear el modelo que había sido el causante de los desequilibrios macroeconómicos éste se acentuó con mucha mayor fuerza (el único cambio observado fue la modificación de la política cambiaria), condenando al pueblo mexicano a continuar padeciendo los efectos perniciosos que provoca su aplicación. Aunque a partir de 1996 se consiguió tener una rápida recuperación del producto y de algunas variables, ello se tradujo en un mayor estancamiento productivo y por consiguiente del mercado interno.

Como podemos darnos cuenta, la aplicación del modelo neoliberal en nuestro país se ha traducido en una serie de retrocesos en todos los campos, lo que ha terminado por ahondar las disparidades de los estratos sociales; dicho modelo ha sido altamente efectivo para incrementar la tasa de desempleo (de ahí que constantemente se asegure que es una exitosa y auténtica fábrica de desempleados), deteriorar de forma imparable el salario real así como para concentrar la riqueza en unas cuantas manos. Los propósitos que se hallaban detrás del discurso oficial pronto terminaron en el olvido y mostraron efectos contrarios a lo planteado, lo que terminó por reflejarse en un incremento sin precedentes de la pobreza: de existir 31.9

millones de mexicanos bajo esta condición pasaron a alrededor de 72 millones hacia el año 2000.

Por todo lo anterior resulta impostergable plantear de manera urgente nuevas alternativas que permitan consolidar y hacer posible un crecimiento económico de largo plazo (con carácter incluyente), basado en la verdadera capacidad industrial, en el fortalecimiento del mercado interno y que sea compatible con los ideales de equidad y justicia social de toda nación soberana. Dentro de este esquema la participación del Estado sería fundamental ya que retomaría su papel de promotor de la inversión productiva, impulsor de infraestructura básica y del mercado interno mediante una clara y bien definida política industrial, fomentaría la investigación científica y tecnológica (permitiendo así lograr la cohesión y fortalecimiento de los encadenamientos productivos), apuntalaría a las instituciones encargadas de procurar el bienestar social a través del impulso de programas de combate a la pobreza, establecería esquemas de apoyo en coordinación con la banca comercial para el otorgamiento de créditos baratos y de largo plazo, entre otras funciones. Se hace hincapié de que dicho propósito debe considerarse que aunque pudiera incurrirse en un déficit fiscal, éste debe permanecer dentro de límites tolerables y manejables pero sobre todo con alternativas sanas de financiamiento, evitando con ello caer en los errores del pasado cuando el gobierno expandía la actividad económica hasta llegar a alcanzar un déficit público fuera de control.

En el capítulo uno se hace una breve reseña acerca del modelo sustitutivo de importaciones, el cual tuvo amparo entre la década de los cuarenta y los setenta; cabe señalar que durante dicho lapso la economía mexicana mostró un desempeño favorable que terminó reflejándose en un continuo crecimiento del producto, en el fortalecimiento del poder adquisitivo, bajas tasas de desempleo, un déficit externo manejable así como un rígido control de la inflación, resultados que finalmente fueron compatibles con los objetivos de desarrollo económico y social. En la obtención de estos logros fue determinante la intervención del Estado, ya que fue a través de la implementación de la política industrial que se le dio un fuerte impulso al mercado interno.

De igual manera se analiza el periodo denominado del "desarrollo estabilizador" y que abarca de 1958 a 1970, el cual se caracterizó por haber alcanzado un crecimiento promedio anual del PIB de 6.6% y una inflación ubicada por debajo del 4.5%. Así mismo se enfatiza que fue en el sexenio de José López Portillo cuando por primera vez el FMI intentó aplicar un programa de ajuste ortodoxo encaminado a estabilizar a la economía mexicana (que ya mostraba claros indicios de desequilibrios macroeconómicos importantes) a través de políticas contraccionistas; no obstante al descubrir nuestro país que contaba con importantes yacimientos petrolíferos, el gobierno decidió continuar impulsando la dinámica económica a partir de una mayor intervención estatal y de un creciente déficit fiscal.

El arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia marca el inicio del periodo de los gobiernos neoliberales; considerando que la situación económica que recibía del sexenio anterior no era nada favorable, la citada administración realizó toda una serie de transformaciones al interior de la economía con la finalidad de frenar el crecimiento de la demanda agregada y en consecuencia el déficit fiscal. Entre las reformas emprendidas sobresalieron: la implementación de una política fiscal, monetaria y crediticia restrictivas; sentar los inicios de la apertura comercial y financiera; iniciar el proceso privatizador; modificar la ley para permitir la participación del capital extranjero en territorio nacional; disminuir la participación del Estado en la actividad económica. A pesar de haber emprendido las transformaciones mencionadas, la aplicación de la política monetaria restrictiva ocasionó que las tasas de interés internas se elevaran hasta el punto de repercutir en un crecimiento exorbitante de la

deuda pública, lo que se tradujo en mayores necesidades financieras del gobierno y en una inflación fuera de control -159% tan sólo en 1987-; la conjunción de estos factores fue lo que dio lugar a la formación de un periodo recesivo inflacionario. Resulta importante señalar que el PIB anual promedio de este sexenio fue de tan sólo 0.22%, lo que en si mismo fue la primera demostración de la inviabilidad del modelo neoliberal para superar los rezagos históricos de los países en vías de desarrollo.

Al tomar posesión Carlos Salinas de la presidencia se dio a la tarea de profundizar las transformaciones implementadas por su antecesor, aunque en esta ocasión sobresalieron la renegociación de la deuda en 1989, la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con nuestros vecinos del norte al igual que el control de la inflación a través de concertaciones con los representantes de las cúpulas empresariales y los líderes sindicales (cobijada bajo los llamados "Pactos"). De vital importancia resulta señalar que durante este sexenio nuestro país recibió flujos externos de capital como nunca antes en su historia, lo que en si permitió avanzar en la consolidación del proceso de apertura comercial y financiera y alcanzar los limitados logros macroeconómicos.

No obstante a partir de 1992 la economía mexicana mostró claros indicios de desaceleración, lo que se reflejó en bajos índices de inversión; a lo anterior habría que agregar el alto grado de sobreendeudamiento que llegaron a mostrar tanto las familias como las empresas al igual que un déficit comercial cercano a los US \$29,000 millones, factores que fueron determinantes para el estallido de la crisis de 1994-95.

En el segundo capítulo se menciona que el haber insertado a nuestro país dentro de la dinámica globalizadora sin antes haber establecido mecanismos preventivos y protectores frente a la indiscriminada competencia externa tuvo un alto costo sobre la planta productiva nacional así como sobre el mercado interno; la incapacidad de la primera para responder al creciente nivel de las importaciones (alentadas a su vez por la sobrevaluación cambiaria) se reflejó en un déficit comercial que terminaría siendo incontrolable y que derrumbaría los limitados logros macroeconómicos de las políticas neoliberales.

La conjugación del desequilibrio externo (cercano a los US \$29,000 millones) con los acontecimientos de violencia política suscitados a lo largo de 1994 provocaron crecientes tensiones entre los inversionistas extranjeros y que a su vez se habían convertido en los puntales de la economía mexicana, razón por la cual decidieron colocar sus recursos en mercados financieros que gozaban de una mayor seguridad y de mejores expectativas de rentabilidad, lo que se tradujo en una constante pérdida de reservas internacionales durante dicho año y con ello el gobierno tuvo serias dificultades para continuar manteniendo sin alteración alguna la política cambiaria (basada en deslizamientos predeterminados dentro de la banda de flotación), lo que en si retroalimentaba los desequilibrios y presionaba sobre una devaluación. Hacia la tercera semana de diciembre cuando las reservas internacionales se ubicaban en alrededor de los US \$6,000 millones el Banco de México no tuvo otra alternativa que retirarse del mercado cambiario el día 21 y permitir que el peso se ajustara al precio de equilibrio, lo que en unos cuantos días originó una imparable devaluación de más del 100% y una drástica caída del mercado bursátil; todo ello puso de manifiesto la incapacidad del modelo neoliberal para impulsar el crecimiento a través de fuentes sanas y duraderas de financiamiento (lo que representa una clara muestra de la excesiva dependencia del citado modelo para captar recursos especulativos y que son caracterizados por su alta volatilidad y por su capacidad para desquiciar a las economías en donde se establecen).

Se plantea que en medio de los primeros efectos devastadores que la crisis trajo consigo, tanto la administración de Carlos Salinas como la de Ernesto Zedillo efectuaron toda una serie de acusaciones mutuas sobre lo ocurrido; la primera ponía énfasis en las consecuencias adversas de los hechos de violencia política y los levantamientos armados de 1994 así como en la incapacidad del gobierno entrante para manejar lo que a su criterio no era otra cosa más que un pequeño problema económico (el déficit comercial) y haberlo convertido en una monumental crisis al haber recurrido a la devaluación, mientras que la otra postura señalaba que el principal error residía en la excesiva dependencia que el gobierno salinista había tenido hacia el ingreso de capital externo para financiar un desequilibrio comercial que a la larga resultaría insostenible, además de que el nivel de ahorro interno había resultado insuficiente para mantener la dinámica económica y asegurar la reproducción del capital.

No obstante que dichas versiones gozaban hasta cierto punto de algo de veracidad, cabe resaltar que todos estos fenómenos adversos no fueron otra cosa que la manifestación misma de las contradicciones inherentes al modelo neoliberal, ya que al aplicarse a economías que se hallan en vías de desarrollo ha sido más que incapaz para ayudarles a superar el crónico desequilibrio comercial así como para aliviar el histórico rezago en materia productiva y de carencias sociales; resulta importante señalar que el hecho de haberle otorgado (y se continúa haciendo) una prioridad de primer orden al fomento de las actividades especulativas actuó en detrimento del desempeño de la planta productiva nacional, lo que en sí mismo impidió que hubiésemos contado con los elementos internos necesarios para afrontar de manera exitosa el proceso de apertura comercial y con ello revertir el déficit que se estaba gestando en las cuentas externas.

De igual manera se resalta todo el conjunto de contrariedades que acompañó a la debacle financiera de 1994: al modificarse la dirección de los flujos financieros externos hacia los Estados Unidos como consecuencia del incremento de la tasa de interés de dicho país ante las presiones inflacionarias derivadas de su recuperación económica, nuestro país dejó de captar los recursos que anteriormente le habían permitido financiar los desequilibrios ocasionados por el proceso de apertura económica, lo que fue configurando un panorama de incertidumbre a lo largo de dicho año. Este suceso fue acompañado por un cuestionable desempeño de la economía que era caracterizado por un creciente déficit en cuenta corriente además de los efectos provocados por los sucesos de violencia política, situación que impidió que se reanudara el ingreso de los capitales y se comenzara en poner en duda la posibilidad de continuar con la misma política cambiaria.

Tras la muerte de Colosio la incertidumbre fue reforzada por la decisión del gobierno de mantener sin alteración alguna la política cambiaria, por lo que optó por incrementar la tasa de interés interna con el objeto de frenar la fuga de capitales (bajo el supuesto de que la turbulencia sólo era pasajera); dicha postura fue apoyada en un principio por las autoridades estadounidenses al poner a disposición de nuestro país una línea de crédito de US \$7,000 millones. No obstante la aparente tranquilidad (de acuerdo a la postura gubernamental) en la que se desenvolvía la economía mexicana, a partir del mes de abril el tipo de cambio se ubicó constantemente en el techo de la paridad, lo que en sí mismo era un indicio de que las cosas no marchaban bien; más sin embargo esta no era la visión adoptada por el Banco de México, quien aseguraba que la relativa estabilidad de las reservas internacionales y que se habían ubicado en el rango de los US \$17,000 millones desde ese mes hasta noviembre era una prueba de la supuesta fortaleza del peso.



Lo que no aceptó el gobierno salinista fue que esa aparente estabilidad de las reservas fue resultado de la rápida dolarización de la deuda pública al crecer a un impresionante ritmo el canje de Cetes por Tesobonos (de marzo a junio éstos últimos se ubicaron de US \$3,100 millones en US \$12,600 millones, pero para diciembre habían alcanzado los US \$29,200 millones), lo que en sí no era cosa más que la creciente incertidumbre de los inversionistas extranjeros sobre la posibilidad de que ocurriera una repentina devaluación. Resulta claro que dicha convertibilidad creó entre los mencionados inversionistas y el gobierno mexicano una falsa sensación de seguridad ante cualquier riesgo cambiario así como de respaldo financiero.

Cabe mencionar que la postura de no modificar el tipo de cambio (con el propósito de continuar ofreciendo un alto grado de rentabilidad y de estabilidad monetaria cambiaria a los inversionistas) fue acompañada por una incongruente política monetaria, ya que a lo largo de dicho año y con la finalidad de mantener sin alteración alguna la trayectoria de la base monetaria aún cuando el nivel las reservas internacionales estaba mostrando una significativa disminución, el gobierno procedió a expandir el crédito interno, decisión que originó una caída de la tasa de interés interna; ello puede interpretarse como un grave error de política económica ya que si bien se cumplió el propósito deseado, se provocó que los capitales perdieran aún más la confianza en el rumbo económico de México y siguieran dirigiéndose hacia plazas financieras más seguras y rentables, lo que en última instancia privaba a las autoridades de los recursos que permitieran continuar manteniendo constante el tipo de cambio y presionaba sobre la devaluación de la moneda. Cuando esta finalmente ocurrió el 21 de diciembre las reservas ascendían a alrededor de US \$6,000 millones, sin margen alguno para implementar un efectivo plan de emergencia económica.

Ante tal circunstancia el gobierno estadounidense anunció su decisión de apoyar a nuestro país para sortear lo que a su consideración (al igual que la de Ernesto Zedillo) era una turbulencia cambiaria de corto plazo, más sin embargo y al percatarse de que los tenedores de bonos mexicanos no estaban dispuestos a refinanciar dichos títulos durante los primeros días de 1995, advirtió que la situación era mucho más complicada de lo que tenían previsto. Fue así que en coordinación con el FMI y otros organismos financieros de ese país implementaron un paquete de rescate financiero que ascendía a alrededor de los US \$50,000 millones, lo que a la larga permitió calmar la tensión de los mercados financieros y evitar una crisis sistémica de proporciones descomunales; como ya es costumbre, dicha ayuda estuvo supeditada a que nuestro país siguiera aplicando decididamente las políticas ortodoxas que habían provocado la crisis económica financiera, además de que se exhibieran garantías de reembolso por medio de las exportaciones de petróleo, lo que indudablemente comprometía el futuro desarrollo y crecimiento económico (fincado sobre bases sanas) de la nación.

En términos generales, entre los elementos que contribuyeron a la gestación de la crisis económica financiera de 1994-95 se hallaron: a) la sobrevaluación cambiaria; b) el creciente déficit en cuenta corriente; c) la excesiva dependencia que se tuvo hacia el ingreso de capital externo para financiar los desequilibrios macroeconómicos y el proceso de apertura comercial y financiera; d) el alto grado de sobreendeudamiento que alcanzaron tanto las familias como las empresas; e) la incorrecta estrategia gubernamental de conversión de deuda pública de Cetes por Tesobonos. Podemos advertir que el modelo neoliberal en lugar de haber creado una plataforma secundaria-exportadora acompañada de una moderna y eficiente planta productiva, configuró un esquema terciario-importador cada vez más dependiente del ingreso de los capitales externos para el fomento de las actividades especulativas (totalmente alejadas de las actividades productivas, de la economía real) a la vez que el déficit en cuenta corriente fue acompañado de un crecimiento desbordado del endeudamiento externo.

En el tercer capítulo se analizan las consecuencias que provocó la devaluación de diciembre de 1994, que no fue otra cosa que la manifestación del alto grado de sobreendeudamiento que habían alcanzado tanto las familias (que solamente dependían de su ingreso) como las empresas para expandir el consumo,<sup>11</sup> quienes al encontrarse con un impresionante alud de recursos (derivado de la captación sin precedente de capital externo) decidieron adelantar sus planes futuros ante las expectativas de crecimiento que se vislumbraban frente a la posible firma de un acuerdo comercial con nuestros vecinos del norte y los primeros resultados positivos que arrojó la renegociación de la deuda externa de 1989; todo ello originó que dichos agentes económicos superaran por mucho su capacidad real de pago: entre 1987 y 1994 los créditos otorgados por la banca comercial crecieron en 107%, mientras que el PIB real acumulado sólo lo hizo en 21%, prueba suficiente que ponía de manifiesto que en cuanto se desvaneciera el horizonte halagüeño sobre la economía mexicana nos hallaríamos mal parados, situación que finalmente ocurrió y que terminó reflejándose en un índice de cartera vencida incontrolable.

Cabe resaltar que la banca comercial mexicana también se halló bajo los mismos términos, que tratando de aprovechar el diferencial de tasas de interés existente entre el ámbito externo y el propio mostró significativos niveles de endeudamiento con la banca internacional (con el propósito de alcanzar elevados márgenes financieros), lo que en sí mismo la ponía en una crítica situación ante un drástico cambio de expectativas sobre el desempeño futuro de la economía, ya que ello implicaba que los inversionistas externos abandonarían el país y en consecuencia se dejara de contar con los recursos que años atrás habían permitido financiar el desequilibrio externo y la dinámica económica más allá de nuestra capacidad interna, lo que daría paso a una catástrofe macroeconómica que se manifestaría en un alto nivel de desempleo y con ello de insolvencia, situación que finalmente se cumplió; resulta importante manifestar que el hecho de que los nuevos "dueños" de la banca se hallan otorgado entre ellos mismos créditos cruzados con la finalidad de garantizar el pago de las instituciones bancarias que se habían adjudicado, fue un elemento de primer orden que magnificó el monto de los créditos incobrables y que posteriormente ensancharían las carteras vencidas.

No obstante este antecedente, en la problemática bancaria también influyó la desaceleración económica que se comenzó a manifestar desde 1992 y que a su vez impidió a las empresas afianzar la acumulación de capital y hacer frente a sus compromisos financieros. De igual manera se resalta el hecho de que además de que el desmedido otorgamiento de créditos se llevó a cabo para expandir el consumo más allá de las posibilidades para autosostenerse también se hizo para especular en el mercado financiero, que bien sabemos no tiene conexión alguna con la economía real, motivo por el cual no se estaban generando las condiciones necesarias para encarar el reembolso de los préstamos.

Podemos enfatizar que entre los factores más sobresalientes que contribuyeron al crecimiento desmedido de las carteras vencidas se hallaron: 1) la nula supervisión y regulación por parte de las autoridades hacia el sistema financiero, 2) las inadecuadas políticas bancarias en relación al otorgamiento de créditos, 3) las falsas expectativas de crecimiento por parte de los deudores derivadas de la firma del TLC, 4) las desenfrenadas prácticas especulativas y en algunos casos hasta ilegales, 5) la desaceleración económica verificada desde 1992, 6) el descenso del poder adquisitivo y de la demanda agregada como resultado de la crisis de 1995.

---

<sup>11</sup> Este rubro mostró un impresionante crecimiento de 457% entre 1987 y 1994 -dentro de los créditos totales-.

Ante tal circunstancia y con el temor de que la banca se declarara en moratoria y que con ello se diera una mayor salida de capitales que desestabilizara aún más al peso, el gobierno mexicano instrumentó un programa de rescate que pretendía apuntalar a las instituciones bancarias para que éstas hicieran frente a sus compromisos financieros de corto plazo así como también salvaguardar los depósitos de los ahorradores. El argumento utilizado por las autoridades para la utilización de los fondos públicos era que con ello se garantizaba la viabilidad del sistema de pagos y se evitaba su colapso.

El propósito del programa era generar la confianza necesaria respecto a la existencia de recursos que asegurara y garantizara el reembolso de los depósitos, evitando así una corrida masiva que desestabilizara a la banca y la pusiera al borde de la quiebra técnica; el programa contemplaba la transferencia de recursos que permitieran mejorar los niveles mínimos de capitalización para que la banca continuara operando. Con el propósito de que los apoyos no ocasionaran efectos inflacionarios (a través de una mayor emisión monetaria), el gobierno procedió a canjear la deuda bancaria por pagares liquidables a 10 años, no obstante, la necesidad de mayor financiamiento a la larga recreará las presiones sobre las finanzas públicas y en consecuencia sobre los precios; queda claro que dichos requerimientos implicarán reajustes fiscales que terminarán reflejándose en más contracciones del gasto público, en incrementos a la tasa impositiva, en adecuaciones a la base tributaria así como en una mayor emisión de deuda gubernamental, elementos que terminarán distraendo recursos públicos para continuar apuntalando al sistema bancario en un futuro y en consecuencia se seguirán desatendiendo las más importantes necesidades sociales.

Fue así que en julio de 1990 el gobierno federal instituyó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa) como un medio preventivo tendente a evitar los problemas que pudieran presentar las instituciones financieras, salvaguardando así los depósitos de los ahorradores y la seguridad del sistema financiero; cabe señalar que el patrimonio del fondo se integraba con las aportaciones ordinarias y extraordinarias de las instituciones y con los recursos provenientes de financiamientos obtenidos a través del gobierno. En noviembre de 1994 el actuar del Fondo se circunscribió a : I) otorgar financiamientos a las instituciones..., II) adquirir acciones o instrumentos de deuda emitidos por las instituciones..., III) suscribir títulos de crédito, otorgar avales y asumir obligaciones en beneficio de las instituciones bancarias así como IV) participar en el capital social o en el patrimonio de sociedades relacionadas con las operaciones del fondo. Mediante el establecimiento de estas directrices se le daban al Fobaproa todas las facilidades para que actuara como garante de última instancia, ello como consecuencia de que en esos días las instituciones presentaban ya significativos problemas financieros (avivados por el alto índice de las carteras vencidas).

Dentro de los programas de apoyo implementados el que más polémica causó (y lo sigue haciendo) fue el consistente en comprarle cartera vencida a la banca en corresponsabilidad con el Gobierno Federal, mediante el cual éste último adquiría cartera (que en su mayoría era irrecuperable a la vez que no contaba con las garantías necesarias y en la que incluso se incluían los ilícitos cometidos por los nuevos dueños de las instituciones bancarias) por un valor de dos pesos bajo la condición de que los accionistas de aquella inyectaran capital fresco en la equivalencia de un peso; con ello el gobierno pretendía mejorar la solidez financiera de las instituciones. A pesar de la impresionante cantidad de recursos públicos que se utilizaron con el propósito de apuntalar al sistema bancario y de resguardar el adecuado funcionamiento del sistema de pagos, ello no tuvo resultados fructíferos para los deudores ya que los programas aplicados sólo lograron aliviar temporalmente la problemática de insolvencia (mediante efímeras reducciones a las tasas de interés y plazos de pago más largos) que tanto

los aquejaba, postergando así la solución real y que habría de venir de la aplicación de políticas tendentes a mejorar el proceso de acumulación de las empresas y de fortalecimiento del ingreso de la clase trabajadora.

El costo del saneamiento de la banca nacional y de apoyo a deudores tuvo una repercusión muy drástica en las finanzas públicas. El costo fiscal del programa ascendía en marzo de 1999 a más de \$750,000 millones de pesos, cifra equivalente al 19% del PIB de 1998; cabe señalar que el monto del rescate representó alrededor de seis veces el valor de lo que los banqueros pagaron por las instituciones durante el proceso de privatización -US \$12,261 millones-. Dicha transferencia de recursos puso de manifiesto la gravedad de la crisis y la incapacidad de la mayoría de los dueños de la banca para seguir compitiendo por sí solos en el mercado.

Aún considerando que los mexicanos tendremos que pagar la cartera mala -producto de la errónea política económica y de los actos ilícitos cometidos al interior de los consejos de administración de los bancos y que las autoridades supervisoras del sistema financiero no fueron capaces de detectar oportunamente-, se insiste en la misma política que ha originado los problemas de insolvencia. Tal parece que el gobierno mexicano aún no ha terminado por asimilar que no es posible mantener indefinidamente dichas políticas a través de una permanente transferencia de recursos públicos que eviten la quiebra del sistema de pagos, sacrificando con ello el futuro y las posibilidades de desarrollo de la nación.

El cuarto capítulo realiza una evaluación general acerca de cuáles fueron las políticas que guiaron y sustentaron el desempeño del sexenio de Ernesto Zedillo, así como también se analiza su fiel apego al modelo neoliberal, y tan fue así que lejos de revisar y reorientar la política económica que ocasionó la crisis económico-financiera de finales de 1994 la relanzó con mínimas modificaciones al interior de la misma (basadas en un libre tipo de cambio); durante dicho sexenio se avanzó en el afianzamiento de la agenda neoliberal dictada por el gobierno de los Estados Unidos y por los organismos financieros internacionales. Se afirmó al libre mercado como el eje rector del desempeño económico del país, relegando y supeditando a la planta productiva nacional a los dictámenes y exigencias del capital financiero internacional, ocupando éste último un lugar trascendental como impulsor de las actividades especulativas (aún y cuando dicho gobierno había manifestado abiertamente que reduciría la excesiva dependencia que había tenido la administración antecesora hacia el ingreso del mismo).

Se continuó ofreciendo la rentabilidad requerida por el capital especulativo para que continuara fluyendo a nuestro país y se siguieran financiando los desequilibrios de la economía; se continuó relegando la soberanía nacional como condición necesaria para alcanzar un crecimiento económico de largo plazo fincado sobre un sólido y cohesionado mercado interno; se continuaron agravando las condiciones y la calidad de vida de la población; los salarios reales siguieron mostrando un deterioro adicional al ya experimentado en los anteriores sexenios neoliberales; así como también se dio un incremento sin precedente de la pobreza (hacia el año 2000 existían 72 millones de mexicanos en esta condición de acuerdo a estimaciones de analistas académicos), sin que las instituciones gubernamentales encargadas de atacar dicho fenómeno hicieran algo por evitarlo. Podemos ver que fue un sexenio entreguista al capital privado de carácter financiero y especulativo.

En cuanto al cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se advierte que no se concretaron, aunque las autoridades afirmaran lo contrario -tal y como lo pregonaba la propaganda oficial-. En primer lugar, aunque la citada administración

emprendió una amplia reforma al marco legal de las instituciones financieras (así como al sistema de pensiones) con el propósito de supuestamente modernizarlas y con ello alcanzar elevados niveles de ahorro interno, los resultados obtenidos mostraron lo contrario ya que el sistema bancario quedo en manos del capital extranjero sin que ello haya representado una oportunidad para que fluyera el crédito productivo y de largo plazo y sin que se hubiera alcanzado la citada modernización,<sup>III</sup> además de que el ahorro interno como proporción del PIB no logró alcanzar los niveles obtenidos hasta antes de 1988 (que fue de 22%, no olvidemos que el PND se planteaba lograr un nivel de ahorro interno de 25% respecto al PIB durante este sexenio).

En cuanto al segundo punto y que se refería a establecer condiciones de estabilidad y certidumbre para la actividad económica, podemos mencionar lo siguiente: el limitado crecimiento obtenido durante la administración zedillista (3.56% promedio anual) fue sustentado en factores tales como 1) la disminución del presupuesto destinado a gasto social y a las Secretarías de Estado, 2) en un incremento de los impuestos a las personas físicas (al pasar el IVA de 10 a 15%), 3) en una marcada contracción del crédito por parte del sistema bancario, 4) un flexible tipo de cambio que sirvió de soporte a la política monetaria restrictiva además de acentuar la dependencia hacia la economía norteamericana; elementos tales que se conjugaron para limitar el desempeño del mercado interno e impulsar las actividades financiero-especulativas, relegando así el fortalecimiento del aparato productivo nacional.

En cuanto al tercer y último punto referente a la promoción del uso eficiente de los recursos, se señala que las políticas implementadas al respecto se perfilaron al abaratamiento del costo de la mano de obra así como a la promoción incondicional de infraestructura para el capital extranjero, situación que se reflejó en un creciente desempleo y en la incapacidad del modelo neoliberal para crear las plazas de trabajo requeridas además de consolidar al capital financiero como dictaminador del rumbo económico del país.

Tal y como se menciona más adelante, los rasgos más sobresalientes en materia económica del periodo zedillista fueron: 1) una apertura comercial subordinada a los intereses de los países hegemónicos, 2) el propósito de incrementar el ahorro interno mediante la privatización del sistema de pensiones, 3) la búsqueda de opciones de financiamiento a través de la captación del capital financiero especulativo, 4) el establecimiento de una política fiscal encaminada a incrementar la carga tributaria en las personas físicas, 5) la cancelación de puestos de trabajo y la incapacidad para crear nuevas plazas, 6) la quiebra generalizada de micros y pequeñas empresas, 7) una maquilización del empleo manufacturero, 8) una caída imparable del salario real, 9) una reducción del presupuesto en gasto social y del destinado a las secretarías de Estado así como 10) el avance del proceso para privatizar la educación pública y la seguridad social.

Definitivamente que si se continúa insistiendo en el libre mercado (sin ningún tipo de regulación y de implementación de una política industrial que tienda al fortalecimiento del mercado interno) como la única opción viable para superar los atrasos productivos y los históricos rezagos sociales, se nos condenará a mayores estancamientos y a crisis económicas y financieras más severas.

---

<sup>III</sup> Sin considerar la importante canalización de recursos públicos que se tuvo que realizar para sanear financieramente a las instituciones bancarias antes de venderlas al capital transnacional a precios que no permitieron obtener lo mismo que cuando fueron adjudicadas a los casabolistas nacionales.

En el quinto capítulo se plantea una revisión urgente del modelo neoliberal con la finalidad de superar los rezagos que su implementación ha ocasionado en materia económica, política y social, a la vez que se plantea un proyecto de nación que nos acerque al mejoramiento de las condiciones y de la calidad de vida de los mexicanos, hecho que deberá ir acompañado de un crecimiento económico que reparta sus beneficios a todos los mexicanos (y no sólo a unos cuantos). No se puede seguir aplazando indefinidamente el crecimiento de la inversión y de la economía, lo que evidentemente requerirá de la participación estatal para asumir y dirigir tal meta -ante la incapacidad del mercado para retomar la dinámica económica-.

No se debe perder de vista la necesidad de priorizar la relación existente entre el sector productivo y el financiero a través de la canalización de recursos crediticios hacia actividades productivas, como condición necesaria para la generación y preservación del empleo así como para lograr un crecimiento económico sostenido. El punto de partida a considerar dentro de éste planteamiento sería el tratar de reestablecer a la brevedad posible el equilibrio macroeconómico -que se halla afectado por el constante déficit externo y por la imperante necesidad de recursos para afrontar los compromisos derivados de la elevada deuda externa, situación que ha presionado sobre la tendencia devaluatoria-; una vez logrado esto se estaría en condiciones de fomentar una política de inversión productiva basada en esquemas de financiamiento barato y de largo plazo.

Solamente a través de menores presiones tanto en el sector externo como en las finanzas públicas se lograría una permanente estabilidad en los precios y en el tipo de cambio, lo que permitiría establecer expectativas duraderas de rentabilidad y plena confianza en la economía mexicana, traduciéndose todo ello en una creciente entrada de capitales de largo plazo relacionados al sector productivo. Si no se toman medidas pertinentes en cuanto a la corrección del crónico desequilibrio del sector externo y si no se instrumenta una política industrial con el propósito de incrementar la inversión productiva en aras de mejorar la competitividad, no se podrá bajar la tasa de interés ni se podrán alargar los plazos de los depósitos bancarios así como tampoco se podrá mantener la estabilidad monetaria cambiaria más allá del corto plazo.

Resulta más que necesario impulsar un desarrollo tecnológico que nos haga independientes en materia productiva. Debemos considerar que una oportuna derrama crediticia -seriamente analizada- hacia las actividades productivas acompañada de una firme política de fomento científico y tecnológico, representaría el elemento que permitiera afrontar exitosamente los rezagos históricos de la planta productiva nacional.

Queda más que claro que la urgencia por crear políticas y medidas acordes a los propósitos de un crecimiento económico basado en el fortalecimiento del mercado interno -en el que la implementación y ejecución de una seria política industrial, científica, tecnológica y educativa jugaran un papel de suma importancia- y en la igualdad de oportunidades para ingresar a los servicios básicos que todo Estado debe proporcionar a sus ciudadanos, no es un asunto que tenga que quedar supeditado a los caprichos e intereses de una pequeña minoría que controla el producto generado por todos los mexicanos, sino más bien es una legítima exigencia de justicia social y de respeto a la dignidad humana.

El proyecto de nación propuesto deberá caracterizarse por: 1) la consolidación de un sector productivo dinámico y eficiente que persiga la gradual reducción del déficit en cuenta corriente; 2) la implementación de una política industrial que reactive el mercado interno y que permita superar los históricos rezagos productivos; 3) una nueva renegociación de la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

deuda externa que implique la reducción del principal y la ampliación de los plazos de pago; 4) el fomento de un sólido sector financiero en condiciones de otorgar recursos crediticios de largo plazo y a bajas tasas de interés; 5) una mayor participación del Estado en la planeación del rumbo de la economía; 6) una mayor canalización de recursos a los programas de combate a la pobreza y de creación de infraestructura básica; 7) un gradual fortalecimiento del poder adquisitivo de los salarios; así como 8) la planeación de una política económica –monetaria, fiscal, cambiaria, comercial, crediticia, salarial, etc.- acorde a los propósitos de desarrollo y crecimiento económico sostenido y con igualdad de oportunidades. Dichos objetivos deben de ir acompañados de una verdadera intención gubernamental por generar los empleos que se requieren anualmente para absorber a la fuerza de trabajo que se incorpora al mercado laboral.

La política económica alternativa que aquí se ofrece no pretende reeditar modelos ya agotados ni tampoco alejarnos del actual esquema de integración a los mercados externos –tal y como lo plantean las autoridades al sugerírseles un camino distinto al transitado-, sino que lo que se persigue es analizar la manera más correcta en que podemos hacerlo, sin perder de vista que dicha inserción debe de ser eficaz y acorde a las necesidades internas, ya que a la vez que nos articule con el mercado mundial nos debe permitir fortalecer el sistema productivo interno. La propuesta alternativa debe considerar como objetivo inmediato la satisfacción de las necesidades básicas de la población -salud, alimentación, vivienda, educación, etc.-; la prioridad del modelo debe pasar de lo financiero y lo externo al fomento de lo productivo y lo nacional.

El nuevo modelo debe darle la justa dimensión a la participación que tiene el sector exportador en el desarrollo del país ya que si bien es cierto que a partir del esquema de mercado abierto se alcanzaron importantes niveles de exportación, esto ha sido sin tener ningún efecto positivo de arrastre sobre el resto del mercado interno. No cabe duda que el fomento de las exportaciones y la búsqueda de oportunidades en el ámbito del comercio internacional deberá seguir siendo una prioridad -con el propósito de generar las divisas que el proceso de desarrollo reclama-, no obstante se deberá prestar una mayor atención a la rearticulación y desarrollo del mercado interno. Resulta más que claro que el principal reto del proyecto nacional será la búsqueda de un sistema productivo más coherente e integrado, capaz de superar la persistente restricción externa; dicho esfuerzo que debe ir acompañado de la creación de un esquema de acumulación autónomo que nos permita dejar de depender del exterior para equilibrar la balanza de pagos.

La superación de la crisis no se podrá lograr a través de las libres fuerzas del mercado y su supuesta asignación eficiente de los recursos, ésta sólo se podrá dar de manera inducida mediante la elevación de la demanda agregada, donde el impulso de ésta última provendría del incremento de la inversión pública –que requiere de una mayor participación estatal en la dirección de la economía-.

## CAPITULO 1

### ***La reestructuración de la economía mexicana: “la apertura de los mercados hacia el comercio exterior (la inserción al proceso de globalización)”***

*“México es un país extraordinariamente fácil de dominar porque basta controlar a un solo hombre: el Presidente. Tenemos que abandonar la idea de poner en la presidencia mexicana a un ciudadano americano, ya que esto llevaría otra vez a la guerra. La solución necesita más tiempo: debemos abrir a los jóvenes ambiciosos las puertas de nuestras universidades y hacer el esfuerzo de educarlos en el modo de vida americana, en nuestros valores y en el respeto al liderazgo de Estados Unidos.*

*México necesitará de administradores competentes. Con el tiempo, esos jóvenes llegaran a ocupar cargos importantes y eventualmente se adueñaran de la presidencia. Sin necesidad de que Estados Unidos gaste un centavo o dispare un tiro, harían lo que queramos. Y lo harán mejor y más radicalmente que nosotros.”*

*Richard Lansing (1924), secretario de Estado del presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson*

### ***El periodo recesivo inflacionario de la década de los 80,s***

#### **Antecedentes**

Durante varias décadas nuestra economía se caracterizó por una creciente intervención estatal en la planeación y dirección del rumbo económico del país, con ello el Estado se convirtió en el principal eje del desarrollo a partir del impulso de la actividad industrial y del mercado interno. Si bien es cierto que el país contaba con un incipiente esquema industrial, fue a través del apoyo gubernamental que se fomentó su expansión y diversificación, llegando a representar así el motor del progreso nacional y del bienestar social; dicha intervención estatal consistió en la búsqueda del fortalecimiento del mercado interno a través de mecanismos tales como: la regulación y supervisión del sistema financiero nacional -lo que suponía bajas tasas de interés, elemento indispensable que hacía fluir el crédito y que permitía el impulso de la inversión productiva-, un rígido control sobre el comportamiento del sector externo mediante la fijación del tipo de cambio respecto al dólar al igual que una política fiscal acorde a los propósitos del desarrollo nacional y que permitía el impulso de los sectores considerados como estratégicos.

Bajo estos términos fue que se crearon innumerables proyectos dirigidos a la construcción de importantes obras de infraestructura básica. A lo largo de este periodo industrializador el mercado fue regulado y administrado por todo un conjunto de instituciones gubernamentales que sirvieron de pilar para el desempeño y eficacia del mismo, satisfaciendo las necesidades de la dinámica de acumulación y acercándonos a un



crecimiento económico sostenido. Cabe resaltar los grandes intentos por parte del Estado para proteger la industria nacional a través de toda una serie de barreras implementadas a las mercancías importadas; prueba de ello lo representaban las elevadas tarifas arancelarias y los innumerables permisos a la importación.

Entre 1958 y 1970 surgió lo que se dio en llamar el periodo del “desarrollo estabilizador” y en el que se lograron resultados macroeconómicos satisfactorios, ya que el PIB creció a una tasa anual promedio de 6.6% mientras que la inflación se mantuvo por debajo del 4.5%. A lo anterior debemos añadir el papel que la estabilidad de los mercados mundiales jugó en las metas alcanzadas; cabe señalar que en dichos logros contribuyeron tanto la maduración de las inversiones realizadas en décadas pasadas así como el constante incremento de la productividad -elemento que permitió mantener el control inflacionario-.

La estrategia de desarrollo consistía en articular mercados segmentados a lo largo del país. Se llevaron a cabo importantes proyectos que requirieron grandes inversiones en infraestructura, de igual manera a través del reparto agrario se dio apoyo a la producción agrícola. Los años del desarrollo estabilizador se caracterizaron por déficits financieros muy modestos -los requerimientos de endeudamiento del sector público se mantuvieron por debajo del 3% del PIB- que se cubrían con financiamiento obtenido de los requisitos de encaje a que estaban sujetos los bancos comerciales; la inversión en el sector privado se financió a través de sus propios recursos.

Durante los últimos años de la década de los setenta la situación económica se fue dificultando hasta el punto en que el déficit fiscal se convirtió en un asunto de verdadera preocupación para las autoridades, situación derivada de la política gubernamental de expandir la actividad económica a través del incremento del gasto público, y por consiguiente del nivel de endeudamiento público. El término de ésta década significó el fin de la época denominada como “el milagro mexicano”, dando paso a una etapa en la que se abrió el mercado nacional hacia la competencia externa y se transformo en su totalidad la estructura económica -para adaptarla e integrarla al creciente proceso de la globalización-, dicho periodo ha sido caracterizado por una inestabilidad de precios al igual que por la acumulación de una serie de desequilibrios en el sector externo y las finanzas públicas, fenómenos que se han retroalimentado y se han manifestado en severas y constantes crisis.

### *El modelo de sustitución de importaciones*

Durante el periodo comprendido de 1940 a 1970 nuestro país experimentó un rápido crecimiento económico; dicha etapa se dio bajo el marco del modelo de sustitución de importaciones, el cual fue implementado por el gobierno mexicano con la finalidad de superar la crónica restricción externa a través de la industrialización y el crecimiento del mercado interno, para lo cual era indispensable sustituir importaciones y efectuar una transformación estructural al interior del sistema productivo que convirtiera a la industria y al mercado interno en el eje fundamental de la acumulación del capital; cabe resaltar que esta estrategia generó resultados positivos al interior de la economía, tales como la elevación del empleo y de los salarios reales.

A pesar de los resultados obtenidos, el modelo terminó por limitar sus propias posibilidades de expansión y continuidad ya que si bien la industrialización sustitutiva permitió avanzar en la producción de bienes intermedios y de algunos bienes de capital poco complejos, fue incapaz de crear un sistema productivo integrado y eficiente basado en la producción de bienes de capital; la incapacidad para generar las divisas que reclama el proceso de desarrollo –la restricción externa- reapareció bajo nuevas modalidades.

La desarticulación inter-industrial se agravó conforme el modelo pasaba de la sustitución fácil a la sustitución difícil, mientras que el déficit de la balanza comercial y el déficit presupuestal que se habían mantenido en niveles manejables durante la década de los cincuenta y los sesenta, alcanzaron niveles preocupantes al final de esa etapa. En 1970 el déficit presupuestal del sector público y el déficit de la balanza en cuenta corriente representaban respectivamente el 3.8% y el 1.3% del PIB.

La prioridad asignada al desarrollo industrial provocó el descuido y rezago de la producción agropecuaria; el sector agropecuario se enfocó a la producción de los insumos que reclamaba la industria alimenticia y la ganadería, con lo que se desatendió la elaboración de productos básicos. En consecuencia se perdió la autosuficiencia alimenticia y se tuvo que recurrir a la creciente importación de productos básicos. La balanza comercial agropecuaria dejó de ser superavitaria, por lo que este sector dejó de aportar divisas para financiar el desarrollo industrial –lo que acentuó el déficit de la balanza comercial total-.

Hacia finales de la década de los sesenta eran claras las dificultades para proseguir en el camino del modelo sustitutivo. En 1970 la economía mexicana se desaceleró, el PIB en ese año sólo creció 3.1% –menos de la mitad del promedio de 6.5% alcanzado en la década previa-; en dicha caída contribuyó de manera importante la contracción de la inversión privada, la cual creció en ese año en un 5.3%, lo que contrastaba negativamente con el 9.1% promedio logrado en la década 1960-1970.

### *El sexenio de Luis Echeverría y el sobreendeudamiento externo*

Al iniciar la administración de Echeverría se buscaba efectuar un conjunto de reformas económicas tendientes a enfrentar las crecientes contradicciones del modelo sustitutivo, ofreciéndose a cambio una política mediante la cual se alcanzaría la justicia social y se reforzaría la independencia económica del exterior. Entre las amplias reformas económicas que introdujo el gobierno destacaban: 1) una reforma fiscal redistributiva; 2) la disminución del endeudamiento externo y 3) la promoción de las exportaciones manufactureras –con el propósito de atenuar el sesgo anti exportador y disminuir el déficit comercial y presupuestal-.

En materia fiscal si bien se ajustaron las tarifas de los diversos productos y se elevaron los impuestos al consumo, la reforma fiscal redistributiva que pretendía afectar a los grupos de altos ingresos quedó inconclusa ante la resistencia de los grandes empresarios que en ese entonces experimentaban una baja en sus ganancias. A pesar de las marcadas intenciones gubernamentales de reestructuración, las reformas económicas terminaron naufragando.

A mitad del sexenio se dejaron de lado los empeños reformistas; para mantener constante el crecimiento de la economía se decidió intensificar la intervención estatal y recurrir a un mayor endeudamiento externo –con lo que en vez de modificar el modelo económico se decidió darle vida artificial mediante estas medidas-. El gasto público como proporción del PIB se incrementó del 26% en 1970 al 35.2% en 1976, debido a este incremento y al fracaso para aumentar los ingresos públicos, el déficit presupuestal se elevó en el mismo periodo del 5.6% al 10.3% del PIB.

Por su parte la deuda externa se triplicó al pasar de US \$6,090 millones al inicio del sexenio a US \$25,900 millones en 1976;<sup>1</sup> para éste último año la economía mexicana empezó a dar claros signos de desaceleración: el PIB creció en promedio 4.4%, mientras que para 1977 el crecimiento fue menor al año anterior -al ser de tan sólo 3.4%-. A partir de 1973 la inflación se agudizó hasta alcanzar un incremento de más de dos dígitos en los precios. El incremento anual en los precios al consumidor pasó de 5.2% en 1971 a 15.8% en 1976.

Los problemas se agravaron en la segunda mitad del sexenio de Echeverría por cuestiones de orden político, al desencadenarse fuertes desacuerdos entre algunos grupos empresariales y el gobierno, lo cual acentuó el clima de desconfianza, contrajo la inversión privada y aceleró la fuga de capitales; bajo este contexto la agravación del déficit presupuestal y de la balanza comercial originó en agosto de 1976 una abrupta devaluación del peso de más del 100%, con lo que terminaban más de veinte años de estabilidad cambiaria y de un esquema de tipo de cambio fijo.

### *El sexenio de José López Portillo y el auge petrolero*

En el marco de la sucesión presidencial de López Portillo se firmó el primer acuerdo de contingencia económica con el FMI, mediante el cual nuestro país se comprometía a limitar el endeudamiento público, reducir la oferta monetaria, restringir el gasto público, fijar topes a los incrementos salariales, liberalizar el comercio exterior y limitar el crecimiento del sector paraestatal en la economía; aunque el auge petrolero de los años consecutivos pronto harían olvidar este acuerdo, se trató del primer arreglo internacional a través del cual los organismos internacionales trataron de orientar el desarrollo económico del país por la senda neoliberal. El acuerdo de 1977 fue un clásico programa de estabilización originado por la crisis del sector externo y la devaluación cambiaria –y mediante la cual México se incorporó al esquema de tipos de cambio flotantes-; el servicio de la deuda externa se siguió cubriendo en las condiciones pactadas, aún a pesar de los intentos por reprogramar el principal.

No obstante la crisis económica con la que arriba López Portillo a la presidencia, en vez de introducir ajustes de fondo al modelo sustitutivo de importaciones se diseñó una estrategia expansionista basada en la explotación de los yacimientos petrolíferos. Se pensaba que la producción y exportación de crudo permitiría resolver la restricción externa, logrando así generar las divisas necesarias que impulsarían la industrialización y el crecimiento

---

<sup>1</sup> A diferencia de periodos pasados cuando predominó el endeudamiento con organismos oficiales, ahora la mayor parte de los préstamos se contrataron con la banca privada externa.

sostenido del país; se partía del supuesto de que los shocks petroleros y las insuficiencias en la oferta de hidrocarburos sostendrían los precios hacia una tendencia a la alza.

Cabe señalar que la política expansionista fue financiada mediante el crecimiento acelerado del gasto público y un creciente endeudamiento con el exterior, de igual manera se presentaban condiciones favorables en el exterior y que venían dadas por los excedentes en el mercado internacional de capitales y por tasas de interés bajas; la participación del gasto público en el PIB pasó del 35.2% en 1976 al 43.6% en 1982. La inversión pública como porcentaje del PIB creció del 7.9% en 1976 al 12.9% en 1981. En materia de deuda externa, durante el periodo 1976-1982 se contrataron recursos por alrededor de US \$61,700 millones.

Gracias al impulso petrolero -durante el periodo 1978-1981- nuestro país vivió una de las etapas más importantes de crecimiento económico en su historia. En ese lapso el crecimiento anual del PIB fue superior al 8%, mientras que la formación bruta de capital fijo llegó en 1981 al 26.4%; el nivel de empleo creció significativamente, situación que contribuyó a aminorar el deterioro de los ingresos reales de la población.

No es un secreto que la economía mexicana se petrolizó con gran rapidez. La participación de la extracción y refinación de petróleo en el PIB pasó del 4% en 1975 al 7.2% en 1980, con ello el petróleo crudo se convirtió en el principal rubro de exportación. Como proporción de las exportaciones totales, las ventas externas de hidrocarburos se incrementaron de un insignificante 0.8% del total en 1974 al 71.3% en 1981; desafortunadamente el fisco pasó a depender crecientemente de los impuestos aplicados a los hidrocarburos, política que ha privado a PEMEX de la oportunidad de utilizar esos recursos en su reconversión tecnológica.

Los desequilibrios estructurales de la economía se fueron acumulando conforme el auge transcurría: el déficit en cuenta corriente, el déficit presupuestal y la deuda externa crecieron hasta límites insostenibles; aún a pesar de que dichos desequilibrios ponían en evidencia que la restricción externa podía volver a generar una nueva crisis, el gobierno no les prestó la debida atención ya que consideraba que eran un residuo de la anterior crisis y que el auge petrolero los iría corrigiendo paulatinamente. En 1981 —último año del auge petrolero- el déficit financiero del sector público alcanzó hasta el 14.1% del PIB, mientras que el déficit en cuenta corriente fue de US \$16,052 millones, equivalente al 8.4% del PIB.

Esta situación ponía en evidencia que el gobierno mexicano no tenía ni la más mínima idea del problema que estas cifras representarían para el correcto desempeño de la economía en un futuro, ya que al momento de estallar la crisis de la deuda y de que el precio internacional del petróleo se viniera abajo, se dejaría de captar la misma cantidad de los recursos que normalmente se venían adquiriendo en los años previos por la exportación del petróleo, elemento que vendría a desestabilizar las finanzas públicas y a frenar el ritmo de crecimiento fomentado por la política expansiva del gobierno.

La crisis internacional de principios de la década de los ochenta -y que estuvo caracterizada por la recesión de los países industrializados- pronto alcanzó a nuestro país. Con el propósito de contrarrestar el crecimiento inflacionario en los Estados Unidos y que incluso

llegó al nivel de dos dígitos, se aplicó en ese país una política monetaria restrictiva, lo que ocasionó que se elevaran las tasas de interés reales a nivel mundial, provocando con ello un aumento impresionante del monto del servicio de la deuda externa. La conjunción de este último acontecimiento con la caída en 1982 de cuatro dólares en el precio del barril de petróleo –como consecuencia de la ampliación de la oferta petrolera de los países externos a la OPEP- provocaron que la estrategia petrolera de México se derrumbara; ante los primeros signos de desconfianza el gobierno recurrió al crédito externo de corto plazo para mantener el tipo de cambio, frenar la fuga de capitales y cubrir el servicio de la deuda externa.

No obstante estas medidas, el propósito de aminorar la emergencia económica no funcionó, ya que en lugar de disminuir la desconfianza provocaron una mayor inquietud en los mercados financieros, por lo que la fuga de capitales y la dolarización de los pasivos bancarios alcanzaron niveles insospechados. A pesar de que López Portillo había jurado “defender el peso como un perro”, en febrero de 1982 el Banco de México decidió retirarse del mercado cambiario, provocando así una devaluación de la moneda de más del 100%.

En agosto de 1982 estalló la crisis de la deuda externa. Agotadas las reservas internacionales y sin poder evitar la fuga de capitales –acrecentada por la devaluación-, nuestro país se declaró incapaz de poder cubrir el servicio de la deuda externa, cuyo principal había llegado a US \$87,600 millones, provocando así la alarma de la comunidad financiera debido al alto grado de vulnerabilidad de la banca internacional con México y con otros países latinoamericanos; el riesgo de una crisis sistémica en el orden financiero internacional fue una realidad que los acreedores sortearon haciendo entrar a nuestro país a los clásicos programas de ajuste fondomonetarista.

La crisis de la deuda externa provocó una severa crisis económica y financiera. Factores tales como la puesta en práctica del programa de ajuste ortodoxo negociado a través del FMI, la suspensión de los créditos por parte de la banca comercial extranjera así como la fuga de capitales ocasionaron la paralización de la producción nacional; en 1982 el PIB descendió 0.7% y en 1983 cayó en un 4.2%. Las contradicciones entre el gobierno y el sector empresarial llegaron a su máximo con la estatificación de la banca privada; el estéril intento de dar vida artificial al modelo de sustitución de importaciones a través de la expansión de la actividad petrolera resultó un total fracaso.

El resultado del sexenio de López Portillo se puede resumir en los siguientes puntos: 1) el objetivo de aminorar la restricción externa resultó banal ya que ésta resurgió con mayor fuerza, provocando una oleada importadora sin precedentes; 2) se alcanzó un alto grado de sobreendeudamiento con el exterior, sin lograr que el auge petrolero pudiera impulsar un vigoroso crecimiento económico sobre bases internas; 3) la crisis política agravó la contracción de la inversión privada, situación que acrecentaba aún más la crisis económica. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones era más que evidente –al no habersele permitido avanzar a la etapa de sustitución de bienes de capital-, elemento que despejaba el camino a la ruta neoliberal y aseguraba el arribo de un nuevo grupo de gobernantes tecnócratas a la presidencia.

## *La transición hacia el neoliberalismo con Miguel de la Madrid*

Al llegar Miguel de la Madrid a la presidencia en diciembre de 1982 la situación económica del país era bastante delicada, ya que las turbulencias financieras que se venían presentando en el mercado mundial llegaron a afectar considerablemente el desempeño nacional, mientras que en el plano interno la economía se caracterizaba por haber alcanzado un déficit presupuestal descomunal –alentado por la política expansionista- y un endeudamiento público sin precedentes. La nueva administración se enfrentaba al gran obstáculo representado por el alto grado de petrolización que había alcanzado la economía en el sexenio anterior, además de que se carecía de las condiciones internas –tal como un esquema productivo articulado y eficiente- para impulsar de forma endógena la dinámica económica.

El panorama que se presentaba al gobierno entrante era muy desalentador debido a los siguientes puntos: 1) una significativa hiperinflación, 2) un crónico y creciente déficit presupuestal, 3) un sistema financiero bastante endeble -caracterizado por una excesiva fuga de capitales- al igual que 4) una inminente falta de financiamiento externo que permitiera corregir los desequilibrios estructurales. Todo ello daría paso a que el nuevo gobierno replanteara la estrategia económica seguida hasta ese momento e introdujera una reestructuración de fondo al interior de la economía mexicana, con lo que se pretendía insertar a nuestro país a la creciente tendencia globalizadora -caracterizada por la integración de un mercado a nivel mundial-.

### *La reestructuración de la economía*

Como consecuencia de la contracción crediticia hacia las naciones emergentes -a principios de la década de los ochenta- y que les impedía continuar expandiendo el ritmo del crecimiento económico más allá de sus propios recursos además de acrecentar la urgente necesidad de cubrir la exorbitante deuda pública y que había sido agravada por el desequilibrio externo, resultaba impostergable realizar toda una serie de reformas estructurales al interior de la economía con la finalidad de superar la crisis y la mencionada sequía de recursos.

Como resultado de la crisis económica el gobierno mexicano se vio en la necesidad de recurrir ante el FMI con la finalidad de allegarse de los recursos que le permitiera afrontar sus obligaciones financieras de corto plazo, ante lo que dicha institución condicionó a nuestro país a instrumentar un severo programa de ajuste ortodoxo –que consistía en la aplicación de políticas fiscales, monetarias y crediticias de carácter restrictivo- que permitiría frenar el comportamiento expansivo de la demanda agregada mostrado en décadas pasadas; así mismo se le dio una significativa importancia al equilibrio fiscal como condición necesaria para lograr el orden económico, ya que de acuerdo a su criterio, una nación responsable era aquella que desempeñaba sus funciones sujetándose a la disponibilidad de recursos propios -un Estado que expandía su gasto más allá de sus posibilidades violaba el precepto de la armonía social-.

Al respecto, los instrumentadores mexicanos de estas reformas estructurales consideraron al pie de la letra los conceptos contenidos en la teoría neoclásica referentes a los programas de estabilización de corte ortodoxo –guiados bajo la tutoría del FMI-, en los que se hacía mención de utilizar políticas de demanda agregada para tratar de controlar los desequilibrios macroeconómicos basados en los altos índices inflacionarios ocasionados por el fenómeno monetario, que a su vez, era provocado por la excesiva expansión del crédito y del gasto gubernamental, por lo que se procedió a corregir dicho problema mediante la aplicación de una política monetaria restrictiva y de recortes al gasto público;<sup>2</sup> cabe señalar que dentro de esta estrategia resaltaba la prioridad de disminuir la participación del sector público en la economía mediante un ambicioso proyecto privatizador de las entidades paraestatales.

Ante tal panorama era inviable continuar manteniendo el déficit de las finanzas públicas y del sector externo como en décadas pasadas, ya que como consecuencia de la falta de capitales externos, no existían recursos que financiaran este desequilibrio,<sup>3</sup> por lo que en gran parte del sexenio de Miguel de la Madrid se procedió a la aplicación de políticas contraccionistas y devaluatorias que generaran un superávit comercial que permitiera hacer frente a las obligaciones financieras existentes, razón por la cual la disminución del déficit comercial externo paso a ser la piedra angular de la política económica de esta administración; no obstante el gran esfuerzo que se realizó en aras de alcanzar estas metas gubernamentales, la política devaluatoria produjo resultados contradictorios debido a que ésta medida ocasionó un significativo aumento de las tasa de interés interna, situación que terminó agravando el nivel de deuda pública y complicando el equilibrio fiscal.

Por el lado de las finanzas públicas, sin la captación de financiamiento externo era necesario equilibrar el déficit fiscal mediante la disminución del gasto público<sup>4</sup> y de sus inversiones; de igual forma, se elevaron los precios de los bienes y servicios del sector público. La conjugación de estos elementos -disminución del gasto público en detrimento tanto de la inversión pública como privada y del mercado interno, al igual que una elevación de las tasas de interés internas, situación que repercutió en un incremento de la deuda pública- configuró un ambiente recesivo e inflacionario de 1983 a 1987.

Una de las principales líneas consideradas dentro de esta transformación estructural –y que supuestamente iba a permitir hacer más eficiente nuestra planta productiva- fue el nuevo esquema de economía abierta, en donde el Estado fue retirándose paulatinamente del mercado, dejando que se sujetara a sus propias leyes en función de las necesidades de

---

<sup>2</sup> Aspe Armella Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México.

<sup>3</sup> Como una acción inmediata para tratar de frenar estos desequilibrios, el gobierno de De la Madrid puso en marcha el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), que representaba la aplicación de los acuerdos establecidos con el FMI y con el bloque acreedor. Como era de esperarse, dicho programa era netamente de corte monetarista, basado en el precepto de un estricto control sobre la oferta monetaria; entre las medidas comprendidas en este periodo destacan: 1) la reducción del gasto público, 2) el incremento de los impuestos al consumo, 3) el reforzamiento del control sobre los salarios, 4) la liberación de los precios internos, acompañada del ajuste de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el Estado, 5) el establecimiento de tasas de interés positivas con el propósito de evitar la fuga de capitales así como 6) la fijación de un tipo de cambio flexible que estimulara el crecimiento de las exportaciones.

<sup>4</sup> De tener una participación en el PIB de 36.08% en 1981, este se redujo a 26.28% en 1987

acumulación capitalista, permitiendo con ello una mayor participación del sector privado en la dirección de la economía. La escasez de recursos externos que la crisis trajo consigo impidió que la paternalidad estatal dejara de representar el motor del crecimiento económico.

Durante los primeros cinco años del sexenio de Miguel de la Madrid se llevó a cabo un gran esfuerzo fiscal como condición necesaria para lograr un exitoso ajuste, era evidente que resultaba necesario contar con suficientes reservas internacionales, un superávit en cuenta corriente y un superávit primario en las finanzas públicas para dejar de depender de la entrada de capital externo -ante la falta de capacidad de la economía nacional para generar las divisas que requería la reproducción del capital-.

A continuación puntualizaremos cuales fueron las principales líneas de acción seguidas por el gobierno de la madrista, y que llegaron a representar la piedra angular del cambio estructural, es decir, del paso de una economía caracterizada por varias décadas por una excesiva protección gubernamental al mercado interno a una dominada por el juego de las libres fuerzas del mercado, por la desaparición del aparato estatal y por el predominio de las actividades especulativas sobre las productivas.

### *Deuda pública*

Con el propósito de lograr una estabilización económica exitosa las autoridades se dieron a la tarea de iniciar un proceso de renegociación de la deuda pública externa, que condujo a una recalendarización de las fechas que se tenían para el pago del principal -no obstante el resultado de este acuerdo fue muy gravoso en términos de tasas de interés y comisiones-. Cabe mencionar que en esta negociación prevaleció el enfoque de corte ortodoxo, en el que se impusieron los intereses fondomonetaristas sobre los nacionales; lo que el bloque acreedor pretendía era evitar una crisis global de las finanzas y asegurar el pago de los intereses originados por el servicio de la deuda.

El acuerdo con el FMI trajo consigo un cambio en la estrategia seguida en materia de política económica, por lo que se procedió a la aplicación de un estricto programa de ajuste de corte neoliberal, cuyo propósito era controlar la inflación y reiniciar un crecimiento económico sobre cimientos más estables. Resulta importante señalar que dentro del acuerdo de renegociación el gobierno jugó un papel trascendental en el apoyo brindado al sector privado para disminuir su carga financiera, ya que mediante la implementación del Ficorca las empresas privadas endeudadas recibieron subsidios cambiarios así como créditos para tratar de cubrir sus adeudos con el exterior; dicha medida resultó exitosa ya que al finalizar 1983 las empresas habían reestructurado el 65% de su deuda externa total.

El gobierno procedió a la contratación de deuda interna durante el periodo 1983-1988 para hacer frente a sus requerimientos financieros, motivo por el cual se incrementó la participación del pago de intereses en el PIB, ya que de ser de 2.41% en 1981 paso a 16.38% en 1987 -evidenciando las presiones que ejercían las altas tasas de interés y la política devaluatoria sobre la carga del servicio de la deuda pública-; como resultado de



este hecho el pago por el servicio de la deuda siguió creciendo y ocasionando estragos en las finanzas públicas.

Al persistir las presiones inflacionarias y devaluatorias se retroalimentaba el déficit del sector público, lo que a su vez ejercía presión sobre la base monetaria y sobre el crédito, orillando así al sector público a contraer aún más la actividad económica -agravando el contexto recesivo inflacionario-. Cabe señalar que ante la contracción de la actividad económica se dejaron de recaudar importantes ingresos tributarios que hubieran servido para darle liquidez a la economía, y por lo tanto mayor movilidad al mercado crediticio, requisito indispensable para retomar las bases de la reactivación y el crecimiento económico.

El incremento de la demanda crediticia por parte del sector público terminó repercutiendo sobre la elevación de la tasa de interés, lo que consecuentemente hizo mayor la carga del servicio de la deuda pública, originando a su vez una gran presión sobre el sector financiero y sobre las finanzas públicas. Mediante este procedimiento se recrudecieron los problemas financieros del gobierno, ante lo que se tuvieron que acentuar las políticas contraccionistas y a acelerar la venta de las empresas públicas con el objeto de afrontar dichas obligaciones.

A principios de 1986 se buscó una nueva renegociación de la deuda pública externa con los acreedores, debido a la imposibilidad de cubrir el servicio de acuerdo con lo establecido en las reprogramaciones de 1982 y 1984, por lo que se decidió pactar un nuevo acuerdo bajo las condiciones establecidas por el gobierno de los Estados Unidos -lo que implicaba una reprogramación de US \$52,200 millones-. La negociación se efectuó en el marco del llamado Plan Baker.

### *Apertura Comercial*

La administración de De la Madrid encaminó todos sus esfuerzos en concretar una apertura total del mercado interno hacia la creciente competencia que se estaba gestando en el ámbito del comercio internacional. Con ello se dio una convergencia de intereses entre los grupos empresariales y financieros más transnacionalizados y el gobierno mexicano, que veía en la liberalización y en el modelo exportador una salida viable a la crisis, ya que de acuerdo a su visión se estaba preparando el camino para arribar a condiciones productivas y financieras capaces de reorientar la producción hacia el mercado exterior.

Con el beneplácito de los organismos multinacionales y del gobierno de los Estados Unidos, la apertura comercial se convirtió en una de las principales banderas del gobierno de Miguel de la Madrid. A partir de 1985 el gobierno mexicano emprendió uno de los programas de apertura comercial más ambiciosos que se hubiera registrado hasta esos días; sin embargo y de manera paradójica, la apertura externa de nuestro país coincidió con el reforzamiento del proteccionismo de las naciones desarrolladas - protegiéndose de la creciente competencia internacional-. El apoyo brindado por los organismos financieros internacionales y los grandes grupos económicos internos para fomentar el sector exportador no era otra cosa que la búsqueda de oportunidades, ya que veían en la

reconversión del sistema productivo una salida rentable a la expansión de sus capitales y de sus influencias.

En julio de 1986 nuestro país se adhirió al GATT; en un lapso de cuatro meses se habían rebasado las metas de liberalización fijadas: el número de fracciones arancelarias sujetas a permiso previo descendió drásticamente del 83% del total en 1984 al 27% en 1986. Aunque el gobierno de De la Madrid no concluyó totalmente la obra liberalizadora, tendió el puente para convertir a nuestro país en una de las economías más abiertas de Latinoamérica.

### *Modificación de la política de Inversiones Extranjeras*

Durante la administración analizada se llevaron a cabo diversas transformaciones dirigidas a flexibilizar la política de inversiones extranjeras, con el afán de convertirnos en un país receptor de flujos de capital externo; se llegaron a crear proyectos de inversión en determinadas ramas de la actividad productiva en donde la IED alcanzaba hasta un 100% en la participación del capital -llegándosele a dar prioridad a las inversiones que contribuyeran a incrementar las exportaciones-.

Dichas transformaciones obedecieron a la imperante necesidad del gobierno de obtener recursos que financiaran el proceso de apertura comercial y financiera, y ante la imposibilidad de conseguir recursos a través de la banca comercial internacional, la contracción de la inversión privada motivada por la crisis así como por la paralización de la inversión pública derivada del programa de ajuste, se orilló a las autoridades a flexibilizar la política en materia de inversión extranjera.

A pesar del amplio interés gubernamental por promover la inversión extranjera, durante el trienio de 1983-1985 disminuyeron los flujos de IED como consecuencia de la crisis de 1982; sin embargo, a partir de 1986 dicho indicador comenzó a repuntar como resultado de los proyectos de reestructuración orientados a la exportación, del inicio de la privatización de entidades del sector público y de la puesta en marcha del programa de intercambio de deuda pública por inversión (swaps); como consecuencia de estas modificaciones, durante el periodo 1986-1988 el promedio anual de IED llegó a ser de US \$2, 454 millones.

El programa de conversión de deuda externa en capital explica en buena medida el repunte de la IED mostrado en la segunda mitad del sexenio de la madrista. Dicho programa se inició en 1984, consistiendo en la compra con descuento por parte de los inversionistas extranjeros de los pasivos en moneda extranjera de empresas públicas o privadas, convirtiéndose así en socios de las empresas endeudadas.

Más que representar instrumentos de reducción de la deuda pública, los swaps fueron mecanismos de atracción de IED, sobre todo en proyectos enfocados a la exportación de manufacturas -las maquiladoras se extendieron sin ningún control gracias a los cada vez más bajos salarios reales de los trabajadores y a la política devaluatoria-. El capital invertido en la industria maquiladora se conformaba de la siguiente manera: el 53.6% era de origen norteamericano, el 42% de carácter nacional y el 4.4% restante provenía de otros países -principalmente de Japón, Alemania y España-.

### *Redefinición de las funciones del Estado y del sector paraestatal*

Una de las reformas trascendentales que llegó a marcar el cambio hacia el modelo neoliberal lo fue la redefinición del papel económico del Estado. La privatización arrancó en 1983 como una respuesta por parte de los neoliberales mexicanos hacia la tendencia mundial, ya que tras el triunfo de los gobiernos conservadores de Estados Unidos y Gran Bretaña -al iniciarse la década de los ochenta- se impulsaron procesos de privatización y desregulación, mismos que posteriormente se trasladaron a otros países.

Por imperativos del FMI al igual que por la profundidad de los desequilibrios económicos, se decidió aplicar un programa de ajuste que implicaba la reducción del gasto público; dicho acuerdo requería avanzar en la liberalización de la economía mexicana y en una menor intervención estatal, y habiendo aceptado el gobierno seguir cubriendo el servicio de la deuda externa en las condiciones establecidas por el FMI y el bloque acreedor, la reorganización del sector paraestatal resultaba prioritaria.

Debido a que las transferencias del gobierno federal a las entidades paraestatales representaban el 7.86% del PIB y cerca de la mitad del déficit financiero del sector público, resultaba impostergable proceder a la desincorporación con el propósito de liberar recursos y enfocarlos al pago del servicio de la deuda. Como resultado de dichas transformaciones, el uso de los instrumentos fiscales para corregir distorsiones en las finanzas públicas perdió importancia, ganando terreno los mecanismos de regulación monetaria y financiera, que al predominar sobre otras políticas llegaron a representar el tránsito a una nueva forma de participación estatal.

Cabe señalar que durante el sexenio de Miguel de la Madrid se efectuaron 743 desincorporaciones, de las cuales el 93% de las empresas desincorporadas se asignó al capital privado nacional y el 7% restante a inversionistas extranjeros, provocando con ello que para 1988 el sector paraestatal estuviera conformado por sólo 412 entidades; la presencia estatal en la industria se redujo de 28 ramas que ocupaba en 1982 a 12 en 1988. El camino estaba preparado para que la administración de Salinas de Gortari culminara la privatización indiscriminada de las empresas públicas.

### *Cambios en el sistema financiero, antecedente de la privatización bancaria*

Una de las primeras tareas que realizó el gobierno de De la Madrid fue la de mejorar las relaciones que se tenían con los banqueros, con el propósito de crear un clima de mayor confianza de los inversionistas hacia el régimen. El gobierno federal fomentó la creación de un sistema financiero basado en casas de bolsa, arrendadoras, casas de factoraje, compañías de seguros y otros intermediarios financieros no bancarios, que conjuntamente y con el apoyo de las autoridades emprendieron agresivas campañas de captación de ahorro -al ofrecer a los depositantes rendimientos más altos a los acostumbrados-. Como resultado de este proceso, la participación de los bancos comerciales en la captación de recursos del sistema financiero disminuyó del 96% del total en 1980 al 72% en 1987.

Como consecuencia de la paralización del crédito externo registrado durante el sexenio analizado el gobierno procedió a emitir una considerable cantidad de títulos de deuda pública a través de las casas de bolsa. Otra de las esferas privilegiadas dentro del medio financiero lo fue la Bolsa Mexicana de Valores, ya que aunque la economía se encontraba estancada, el casino bursátil operó a toda su capacidad -debido a que el número de acciones negociadas pasó de 1,200 millones en 1983 a 33,210 millones en 1986-; este hecho representó un fuerte estímulo para el boom especulativo, incluso llegando a sobrepasar aquellas actividades basadas en áreas productivas.

#### *La recesión de 1986-1987 y el primer fracaso del ajuste ortodoxo*

Al terminar el sexenio de Miguel de la Madrid la economía volvió a enfrentar una nueva recaída, sin que se hubiera alcanzado la recuperación permanente del crecimiento y sin que se controlaran los desequilibrios que previamente se habían suscitado en 1982, saltando así a la vista la primera muestra de la inviabilidad en la aplicación de las políticas neoliberales a países que se hallan inmersos en procesos de industrialización. Ante el rotundo fracaso de la implementación de la política de ajuste ortodoxo para corregir los desequilibrios macroeconómicos, las autoridades atribuyeron su causa al terremoto de 1985 y a la fuerte caída del precio internacional del petróleo registrada en 1986 -lo que según ellos debilitó el desempeño económico del país-.

Cabe señalar que para fines de 1985 las condiciones del mercado petrolero internacional se tornaron sumamente complicadas, dando lugar a una fuerte reducción del precio del crudo; esta situación obligó al gobierno a reforzar de nueva cuenta su plan de ajuste -ya con una economía sumamente debilitada-, hecho que terminó por eliminar la mayor parte de los limitados avances que se habían logrado en los años previos. La pérdida de ingresos provocada por el colapso del mercado petrolero tuvo consecuencias muy severas sobre los ingresos públicos. El precio promedio del crudo de exportación se derrumbó de 25.33 dólares por barril en 1985 a 11.86 dólares en 1986, lo que originó que se dejaran de percibir ingresos por US \$8,500 millones -llegando a representar el 6.5% del PIB, el 40% de las exportaciones y el 26% de los ingresos del sector público-.

La débil recuperación iniciada en 1984 tuvo una corta duración: hacia el segundo trimestre de 1985 existían indicios que señalaban el surgimiento de nuevos problemas, entre los que destacaban: el repunte de la inflación -la que no había logrado bajar del 60% anual después de dos años de ajuste-; la reanudación del incremento en las tasas de interés; el bajo nivel de captación bancaria; el aumento del déficit presupuestal motivado por el pesado lastre del pago por el servicio de deuda; el deterioro del superávit de la balanza comercial; la reducción del margen de devaluación y la constante fuga de capitales al exterior.

La problemática financiera pronto alcanzó a la esfera productiva, y como resultado de ello el crecimiento del PIB se desaceleró en el segundo semestre de 1985, registrando al final de ese año una tasa de 2.59% (cuadro 1). Los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno de Miguel de la Madrid con la finalidad de alcanzar un crecimiento económico sostenido y de largo plazo resultaron vanos, ya que el promedio anual obtenido en esta materia durante

todo el periodo fue de sólo 0.22%; de ahí que algunos académicos y analistas han llegado a llamarle el “*sexenio de crecimiento cero*”.

**Cuadro 1**  
**Producto Interno Bruto (Variación porcentual respecto al año anterior)**  
**(Precios de 1980)**

Año	%
1983	-4.2
1984	3.6
1985	2.6
1986	-3.8
1987	1.8
1988	1.2

Promedio del periodo: 0.22

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 14a.ed., 1995

Era evidente que las políticas de ajuste en lugar de resolver los desequilibrios económicos al igual que la inestabilidad y crear condiciones para la reactivación duradera de la economía, agravaba la situación; como prueba de ello el PIB volvió a contraerse 3.8% en 1986, mientras que para 1987 dicha variable creció un irrelevante 1.8%. Durante este último año la inversión se mantuvo estancada y la inflación volvió a incrementarse hasta llegar a 159% anual -el mayor índice registrado durante toda la administración-, colocándonos en el camino de una inminente hiperinflación. Cabe señalar que el promedio anual de la inflación durante todo el sexenio fue de 36.7%, de ahí que el poder adquisitivo y el nivel de vida de los mexicanos se halla deteriorado como nunca antes había sucedido -entre 1982 y 1987 el salario mínimo registró una disminución real del 44%- (cuadro 2).

Resulta importante señalar que el ahorro forzoso implementado a través de la contracción de la inversión pública, del gasto público y del consumo se canalizó al pago del servicio de la deuda externa, en lugar de haber servido para apoyar la dinámica de acumulación de la planta productiva nacional, y así haber generado los recursos financieros que hubieran podido terminar con el estado de iliquidez que reinaba en el sistema financiero. La menor intervención del Estado en la economía y el consecuente incremento de la participación del sector privado en la misma, no configuraron condiciones productivas capaces de afianzar un crecimiento económico que permitiera la creación de expectativas favorables de largo plazo.

Las políticas instrumentadas por las autoridades desalentaron e ignoraron la importancia de la inversión productiva -desatendiendo los rezagos en dicho sector-, mientras que por otro lado hicieron acrecentar la de carácter especulativo, permitiendo con ello lograr un superávit en la cuenta de capitales y así financiar el déficit de la balanza comercial. Al no habersele proporcionado el debido apoyo a la planta productiva nacional, no existió una visión de largo plazo que planeara la creación de los cimientos necesarios para afrontar los

rezagos productivos de carácter estructural, requisito indispensable para lograr un crecimiento económico sostenido con igualdad de oportunidades, pero sobre todo que descansara sobre elementos internos.

**Cuadro 2**  
**Índice de Precios al Consumidor (Variación porcentual)**  
**Base 1994 = 100**

Año	%
1983	81.4
1984	59
1985	63.8
1986	105.4
1987	159.1
1988	51.7

Promedio del periodo: 86.72

Fuente: Indicadores Económicos, Banco de México

Aún cuando los instrumentadores de la política económica consideraban que las libres fuerzas del mercado serían las encargadas de realizar el mencionado ajuste, la experiencia demostró todo lo contrario ya que lejos de corregir los desequilibrios productivos éstos se agudizaron, ello debido a que el patrón de acumulación y expansión del capital financiero se enfocó hacia la rentabilidad de corto plazo, privilegiando así el ámbito especulativo y olvidando los retrasos productivos. A lo anterior debemos añadir que al no existir condiciones de rentabilidad en el área productiva, el sector privado no se hallaba motivado a invertir en la misma, retroalimentando así la inestabilidad y haciendo más patente la falta de productividad y competitividad.

El crack de la Bolsa de Valores de Nueva York de octubre de 1987 -y que afectó el comportamiento de los mercados financieros mundiales- vino a trastocar cualquier intento del gobierno mexicano por resolver la problemática mediante la aplicación de las recetas fondomonetaristas. De igual forma la Bolsa Mexicana de Valores cayó drásticamente; no obstante los casabolsistas y sus allegados vendieron a tiempo sus acciones, logrando con ello realizar enormes ganancias. Los capitalistas que abandonaron precipitadamente el mercado de valores se volcaron hacia el mercado cambiario, provocando así una abrupta devaluación del peso. La incertidumbre provocada por el desplome bursátil y la inercia inflacionaria de 6% mensual, dieron lugar a una corta pero intensa fuga de capitales que culminó con la devaluación de ese año.

Al terminar 1987 la economía se hallaba estancada de nueva cuenta, la inflación anual llegó al 159% y las tasas de interés alcanzaron niveles históricos, trayendo consigo efectos graves en la situación financiera del gobierno y las empresas. Al concluir el mandato presidencial de Miguel de la Madrid la crisis que se pensaba erradicar no se había resuelto, sino que se

había agudizado: durante el periodo 1983-1987 el PIB decreció 0.03% en términos reales, mientras que el PIB por habitante se contrajo 1.9%.

Las causas de este estancamiento obedecieron a la situación anómala creada por los acuerdos de renegociación de la deuda externa pactados con el bloque acreedor, que convirtió a los países endeudados en exportadores netos de capital. La crisis de la deuda externa inauguró una nueva etapa, en la que el servicio de la misma tuvo que ser financiado mediante la generación de superávit en la balanza comercial; en el periodo 1983-1987 nuestro país acumuló un superávit de US \$47,900 millones, mientras que la transferencia neta de recursos al exterior ascendió a US \$62,300 millones -cifra que representaba más del 7% del PIB-. La transferencia de recursos al exterior se tradujo en una contracción de las importaciones y de la inversión, lo que explica en cierta medida el marcado estancamiento experimentado en el sexenio del crecimiento cero; durante 1981-1988 la formación bruta de capital fijo registró una disminución real del 36%, en consecuencia la tasa de inversión se redujo del 26.4% en 1981 al 16.8% en 1988.

**Cuadro 3**  
**Formación Bruta de Capital Fijo -Inversión- (Variación porcentual)**  
**Precios de 1980**

Año	%
1983	-28.3
1984	6.4
1985	7.9
1986	-11.8
1987	-0.1
1988	5.8

Promedio del periodo: -3.35%

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 14a.ed., 1995

La política de ajuste ortodoxo terminó siendo ineficaz para controlar los desequilibrios estructurales de la economía mexicana y para reestablecer las condiciones del crecimiento económico. Los neoliberales fracasaron en su primer intento por controlar la inflación; cabe señalar que la política antiinflacionaria se basó en un diagnóstico monetarista que atribuía la inflación al exceso de la circulación del dinero y al abultado gasto y déficit estatal. Al pasar a privilegiar el pago de la deuda externa mediante excedentes monetarios logrados a través de políticas devaluatorias y contraccionistas, se terminó incrementando la tasa de interés interna y en consecuencia el pago por el servicio de deuda, situación que terminó presionando sobre la persecución del equilibrio fiscal; sin lugar a dudas que éste análisis representa una clara muestra de la ineficacia de la política ortodoxa de Miguel de la Madrid para frenar los desequilibrios macroeconómicos que se pretendían corregir.

El ajuste por la vía de la restricción a la demanda agregada no sólo naufragó en su intento de contener los precios, sino que fue un elemento importante de la agudización del proceso

inflacionario en esos años. La política cambiaria orientada a mantener el peso subvaluado - con la finalidad de incrementar las exportaciones y obtener así un superávit de comercio exterior- se convirtió en uno de los principales mecanismos de propagación de la inflación.

Los factores que más contribuyeron al agravamiento de los precios se produjeron por la vía de los costos: la devaluación del tipo de cambio, las altas tasas de interés<sup>5</sup> y los constantes ajustes a los precios y tarifas del sector público. Resulta obvio que la política de ajuste ortodoxo no logró controlar la inflación al no atacar las causas que la generaban -la inercia inflacionaria era consecuencia de la aplicación de la política neoliberal-, alejando toda posibilidad de una recuperación sólida de la economía.

Al término del sexenio la situación económica era desastrosa, la credibilidad en la política económica ortodoxa se había deteriorado año tras año. El costo social del ajuste era muy alto: la creación de empleos se detuvo, los ingresos reales de la mayoría de la población se erosionaron en forma dramática; los puestos formales de trabajo creados a lo largo del sexenio fueron de 433,000 plazas, apenas una treceava parte de las creadas en la anterior administración.

El impulso del modelo de mercado abierto por parte de los tecnócratas mexicanos a partir de 1983 terminó por generar importantes retrasos en materia económica, política y social. Fue evidente que la máxima prioridad para Miguel de la Madrid fue asegurar los recursos que permitieran afrontar el alto grado de endeudamiento heredado del gobierno precedente -mediante la aplicación de políticas restrictivas-, ante lo que se procedió a aplicar un ambicioso programa de ajuste en el que se hacía mención de la necesidad de utilizar políticas fiscales, monetarias y crediticias restrictivas, así como de proceder a privatizar el aparato estatal con la finalidad de frenar el crecimiento de la demanda agregada, claro que bajo el estrecho monitoreo de organismos financieros internacionales tales como el FMI.

No obstante el planteamiento de estas metas económicas, los resultados obtenidos fueron contrarios a lo esperado, como consecuencia de que la utilización de la devaluación como mecanismo para frenar las importaciones y obtener un superávit comercial basado en el incremento de las exportaciones manufactureras terminó elevando la tasa de interés interna y repercutiendo ello en un exponencial incremento del servicio de la deuda pública, por lo que aún con los recortes al gasto público programable y los ajustes a la política de precios de los bienes y servicios del sector público -y que permitió obtener un superávit primario de las cuentas públicas-, el déficit fiscal persistió.

Todos estos efectos negativos derivados de la aplicación de las políticas neoliberales en nuestro país terminaron por deteriorar el bienestar del pueblo mexicano, mermando considerablemente su nivel y calidad de vida. A pesar de las claras muestras del fracaso del modelo neoliberal para encaminarnos hacia un anhelado estado de crecimiento económico con igualdad de oportunidades, el sexenio de Salinas de Gortari se dio a la tarea de perpetuar el modelo neoliberal como única alternativa a la superación de la crisis, acrecentando aún más las disparidades sociales y la pobreza extrema.

---

<sup>5</sup> Inducidas para evitar la fuga de capitales, repercutiendo con ello en un incremento de la deuda pública, en presiones sobre la oferta monetaria y por lo tanto en los precios.



## *Principales lineamientos de política económica (1989-1994)*

### **Antecedentes**

Desde la década de los ochenta la economía mexicana empezó a sufrir toda una serie de transformaciones encaminadas a modificar su estructura económica interna con la finalidad tanto de superar los efectos de la crisis de 1982 como para adaptarse a las cambiantes condiciones que se estaban gestando a nivel mundial y que eran caracterizadas por el creciente fenómeno de la globalización. Por tal motivo, la administración de Miguel de la Madrid planeó y llevó a cabo estos cambios con el propósito de desplazar un modelo que se consideraba agotado, caracterizado por un excesivo proteccionismo hacia la industria nacional -basado en innumerables barreras arancelarias y otorgamiento de subsidios- y por el mantenimiento del creciente déficit presupuestal por parte del Estado con el afán de mantener la dinámica económica; con ello se dio paso a un modelo basado en la exportación de productos manufacturados y donde sobresalían: la menor participación del aparato estatal en el rumbo de la economía -donde la privatización y la disciplina fiscal resultaban asuntos de primer orden-, la creciente integración de los mercados nacionales al proceso de la globalización al igual que una marcada superioridad de las actividades especulativas sobre las productivas.

Dentro de este planteamiento hay que recalcar la importante intervención que tuvieron los organismos financieros internacionales -tales como el FMI y el Banco Mundial- en la definición del rumbo que habría de tener la política económica interna, y que lógicamente obedecía a la necesidad de perpetuar el poderío de los intereses capitaneados por el capital financiero. Para los neoliberales mexicanos los principales obstáculos a superar eran las barreras al comercio a las que se aferraban las economías subdesarrolladas y el abatimiento del déficit fiscal, llegando así a representar los principales precursores del fomento al mercado y de la actividad empresarial en nuestro país.

Al llegar Salinas de Gortari a la presidencia en diciembre de 1988 el camino de la reestructuración económica estaba avanzado, por lo que el arribo al neoliberalismo parecía un proceso irreversible. El gran impulso que se le dio a la reforma de mercado abierto dentro del gobierno salinista fue resultado de las crecientes presiones del Consenso de Washington -bajo la supervisión del gobierno de los Estados Unidos- para convertir la apertura externa y la privatización en el estandarte de las reformas neoliberales.

El esfuerzo de las autoridades salinistas por alcanzar el ajuste macroeconómico fue acompañado por todo un conjunto de programas encaminados a concretar la reestructuración económica que había iniciado De la Madrid: una reforma fiscal de fondo basada en la ampliación de la base tributaria; la privatización de las empresas estatales restantes -sobresaliendo principalmente la de TELMEX y la de los bancos comerciales-; la aplicación de una nueva estrategia en la renegociación de la deuda externa; una política de

estabilidad cambiaria –basada en pequeños deslizamientos del peso respecto al dólar- con la finalidad de atraer capitales externos; una profunda reforma al sector financiero que lo adaptara al nivel competitivo que se estaba dando a nivel mundial; al igual que una apertura comercial completa e irreversible. En términos generales se confiaba el rumbo del proceso modernizador al capital transnacional y nacional; el lema gubernamental en el que descansaba ésta transformación era que la estrategia económica buscaba impulsar la modernización del país.

El eje de la estrategia económica salinista fue un programa de estabilización basado en la captación masiva de capitales -con la finalidad de darle credibilidad a su proyecto sexenal-, al igual que en los llamados “*pactos económicos*” y que se caracterizaban por la concertación de las acciones a seguir por parte de los principales agentes económicos. De acuerdo a los impulsores del modelo, alcanzada la estabilidad macroeconómica y renegociada la deuda externa la continuación de la reforma neoliberal permitiría a nuestro país consolidar una nueva etapa de crecimiento duradero con bienestar social. Además de continuar con la aplicación de una política monetaria y fiscal restrictiva durante el periodo 1989-1994, las líneas de acción que guiaron la transformación económica se resumen en los siguientes puntos:

- 1) La aplicación de un programa heterodoxo para controlar la inflación.
- 2) La renegociación de la deuda.
- 3) La reducción al mínimo del Estado empresario mediante la desincorporación acelerada de las empresas paraestatales.
- 4) La profundización de la apertura comercial y la búsqueda de acuerdos de libre comercio con América del Norte y otros países.
- 5) La liberalización y apertura del sistema financiero.
- 6) La amplia reforma fiscal tendiente a ampliar la base tributaria.
- 7) La política cambiaria que pretendía otorgar confianza al capital financiero internacional y afianzar la contención inflacionaria.

Sin lugar a dudas que uno de los principales programas que llegó a representar el eje de la política económica durante esta administración lo fue el Pacto de Solidaridad Económica así como el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, y que hasta cierto punto sirvieron como enlace de las decisiones y programas sociales de las autoridades con la opinión y participación ciudadana, y que a continuación trataremos con mayor detalle.

#### *“El Programa Nacional de Solidaridad: la nueva estrategia de gasto social”*

De acuerdo a la versión de las autoridades, la reforma del Estado tenía el propósito fundamental de fortalecer la capacidad del gobierno para responder al mandato

constitucional de garantizar la estabilidad macroeconómica, de fomentar un ambiente propicio para la expansión de la producción y el empleo, de priorizar la erradicación de la pobreza, de asegurar la prestación suficiente y oportuna de los servicios públicos así como la impartición de justicia y de seguridad pública.

Durante su discurso de toma de posesión el presidente Salinas de Gortari reconoció su deber y responsabilidad de combatir tenazmente a la pobreza extrema, para lo cual no sólo se debía gastar más en infraestructura social sino aplicar los recursos de una manera más eficiente, y para ello el Programa Nacional de Solidaridad –PRONASOL- formaba parte del nuevo enfoque del gasto social para combatir el gran problema representado por la pobreza. Los principios fundamentales del PRONASOL fueron: 1) el respeto a la voluntad y a las formas de organización social de los beneficiarios de los programas, 2) las decisiones no se tomaban unilateralmente por parte del gobierno sino de acuerdo con las comunidades a las que se pretendía beneficiar, 3) la corresponsabilidad, lo que implicaba que cada proyecto se basaba en un acuerdo que establecía la parte de los costos que debía corresponder a cada uno de los involucrados -gobierno y comunidad- y 4) la transparencia, según la cual, cada participante era plenamente informado de los avances y obtenía una respuesta rápida a sus dudas sin ninguna interferencia burocrática.

Los proyectos realizados a través de Solidaridad eran clasificados de acuerdo a los siguientes tres grupos: a) Solidaridad para el Bienestar Social, que representaba casi 55% del gasto total de Solidaridad e implicaba la introducción de agua potable y alcantarillado en comunidades rurales y marginadas así como electrificación, aprovisionamiento de alimentos básicos, construcción de instalaciones médicas rurales al igual que la construcción y conservación de escuelas; b) Solidaridad para la Producción, que otorgaba apoyo financiero a pequeños productores de zonas rurales económicamente deprimidas para ayudarles a pasar de la agricultura de subsistencia a actividades más productivas y c) Solidaridad para el Desarrollo Regional, que ofrecía fondos para acrecentar la capacidad municipal de respuesta a las necesidades sociales y realizaba proyectos de revestimiento de carreteras y caminos locales.

De acuerdo a la visión de los adeptos a las reformas neoliberales, el PRONASOL fue un claro ejemplo de la forma en que la estabilidad macroeconómica y el desarrollo se vinculaban con el propósito de beneficiar al pueblo mexicano. No obstante, bajo el criterio de Héctor Guillén Romo se afirmaba que: “El gobierno de Salinas comprendió que al otorgar mejoras al bienestar bajo la forma de un programa de combate a la pobreza, aseguraba el apoyo necesario para continuar en una dirección neoliberal y a la vez, mantener el control de los ámbitos de decisión más importantes”.<sup>6</sup> Analizando con mayor detenimiento este último punto, nos podemos percatar de que en alguna forma el PRONASOL representaba una nueva línea de control político y social por parte del PRI, en el que la participación ciudadana aseguraba el apoyo irrevocable hacia el partido por parte de la mayoría de los mexicanos, restándole interés a las protestas de los demás partidos políticos que se oponían a las reformas neoliberales y permitiéndole avanzar hacia la transformación económica sin ningún contratiempo.

---

<sup>6</sup> Héctor Guillén Romo (1997), *La contrarrevolución neoliberal*, Ediciones Era, México.

Los defensores del PRONASOL pretendieron hacer pasar el programa neoliberal a través del apoyo de la sociedad, matizándolo con consideraciones sociales: el neoliberalismo de Salinas encontró una simulación de bienestar social en las políticas de caridad pública impulsadas por el Banco Mundial para acompañar los programas de ajuste. Los tecnócratas mexicanos se dieron cuenta de que su discurso neoliberal no podía triunfar sino se promovía con argumentos y propuestas sociales como las que abundaban en el citado programa. Sin embargo, la pequeñez del mismo -el monto de los recursos gubernamentales asignados a este proyecto fueron de 0.61 % del PIB en 1989, llegando a tan sólo 1.48 % en 1994-, su dispersión geográfica y su selectividad -guiada bajo el criterio de focalización-, constituyeron una serie de limitantes para alcanzar sus objetivos. Las inversiones hechas a través del programa fueron cuidadosamente seleccionadas en función de las exigencias electorales del PRI, por lo que los resultados obtenidos no reflejaron una mejoría sustancial del nivel y calidad de vida de los mexicanos.

### *El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.*

El día 15 de diciembre de 1988 el presidente Salinas y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico -PECE-: a través de este programa se sentaron las bases para afianzar la transformación de la estructura económica. Fue así que bajo éste esquema, el PECE se perfiló a erradicar la inflación, hacer crecer la economía sobre bases sanas y a evitar el descontento social.

Los objetivos con los que se construyó dicho pacto fueron:

- I. La corrección permanente de las finanzas públicas mediante una transformación estructural que contemplaba medidas orientadas a la disminución de la dimensión del sector público, al igual que la privatización de empresas no estratégicas manejadas por el Estado.
- II. La aplicación de una política monetaria restrictiva. Una vez definidos los objetivos de inflación al igual que de reservas internacionales, la expansión crediticia sólo tendría lugar en la medida en que se consolidaran las expectativas de crecimiento económico.
- III. Corregir las deficiencias salariales. Los acuerdos con los trabajadores se centraron en el abandono de los contratos de corto plazo, proponiendo otros de largo plazo definidos en términos de una inflación anticipada
- IV. Conseguir el control de la inflación a través de la negociación de los precios líderes. Se tenía la firme idea de que la deflación se lograría con la fijación de los precios de insumos primarios así como de aquellos precios de sectores líderes.

Fue así que el gobierno se dio a la tarea de buscar consensos que sirvieran de soporte a la estabilización, comprometiéndose a perseguir un ajuste fiscal basado en la reducción del

gasto corriente, la implementación de un arduo programa de privatización así como en el cierre o fusión de compañías deficitarias de propiedad estatal. El supuesto compromiso por parte del sector privado consistía en sacrificar los márgenes de ganancia, procurando que obreros y campesinos disfrutaran de un incremento salarial en términos reales.

Cabe señalar que el Pacto reforzó las medidas de saneamiento fiscal iniciadas en 1982: se redujo el gasto corriente y de inversión; se mejoraron los sistemas de recaudación fiscal, ampliando el número de contribuyentes y combatiendo la evasión; se realinearon los precios y tarifas de los bienes producidos por el sector público. La desincorporación de las empresas públicas contribuyó al mejoramiento de la situación financiera del gobierno federal al permitir el ingreso de recursos extraordinarios, y que en su mayoría fueron canalizados para aminorar el monto de la deuda pública y así evitar mayores presiones sobre las finanzas públicas; aún considerando que a partir de 1983 se logró obtener un superávit primario en las finanzas públicas, el déficit fiscal persistió como consecuencia de la carga que ejercía el pago por el servicio la deuda —de ahí la urgencia del gobierno salinista por avanzar en la disminución del total de la deuda pública a través del proceso privatizador—

En la primera etapa del Pacto se combinó el ajuste fiscal, la realineación de los precios relativos y una eventual recuperación del poder adquisitivo de los salarios; todo ello se logró mediante una política monetaria y cambiaria que tenía el propósito de contener el crecimiento de los precios. Entre los factores que explicaban el control inflacionario se encontraban: I) la concertación de precios en coordinación con las cúpulas empresariales; II) el amarre del tipo de cambio mediante una política de mini deslizamientos predeterminados —anclaje del peso respecto al dólar como instrumento antiinflacionario—; III) una política salarial basada en aumentos al salario mínimo en función de la inflación esperada —motivo por el cual se iba mermando el poder adquisitivo de los trabajadores—; IV) el ingreso de grandes cantidades de capitales que permitían avanzar en la estabilización macroeconómica —atraídos por el proceso privatizador y por la liberalización financiera—.

### *La renegociación de la deuda externa de 1988*

Al finalizar 1987 la deuda pública externa ascendía a US \$81,000 millones, por lo que su renegociación se había convertido en uno de los puntos más apremiantes para la administración entrante. Ante ello Salinas de Gortari decidió desde su toma de posesión iniciar negociaciones con los acreedores externos, ya que sabía que el servicio de la misma representaba una fuerte asfixia para la economía mexicana e impediría concretar satisfactoriamente su proyecto nacional.

Así lo manifestaba el encargado por parte del gobierno mexicano en las negociaciones de la deuda, José Ángel Gurría, quien planteaba que: “Era obvio que México no podía continuar en un estado de recesión económica ya que de ser así, se hubiera puesto en serio peligro la potencialidad del crecimiento de la economía en el futuro y la viabilidad de las reformas

estructurales que se requería consolidar; por ello la reestructuración de la deuda externa era un imperativo".<sup>7</sup>

Al iniciar las pláticas con el bloque acreedor el gobierno mexicano delineó los siguientes puntos como parámetros de la negociación: 1) reducción del saldo de la deuda, 2) disminución a largo plazo de la relación deuda externa/PIB, 3) reducción de la transferencia neta de recursos al exterior y 4) la búsqueda de un arreglo multianual que eliminara la necesidad de renegociaciones recurrentes.

La renegociación emprendida por la administración de Salinas de Gortari implicaba abandonar los criterios ortodoxos aplicados hasta entonces y reconocer que la deuda era impagable en su valor nominal, lo que significaba quitas al valor del principal y pugnar por la reducción de los intereses. La renegociación de 1989 se efectuó bajo el auspicio del Plan Brady, en el que se planteaba la idea de que era imposible conseguir avances en el problema del endeudamiento externo si no se aceptaban reducciones tanto del principal como del pago de intereses.

Se estimó que el acuerdo representaría un ahorro anual en el servicio de la deuda externa por US \$3.673 millones -US \$1.301 millones por intereses y US \$2.154 millones por la posposición en el pago del principal-; la renegociación de 1989 fue presentada por el presidente Salinas como la solución definitiva del problema de la deuda. La principal virtud de la renegociación efectuada bajo el marco del Plan Brady fue el impacto favorable que provocó en las expectativas de los agentes económicos: dicho acuerdo reforzó la estabilización y apuntaló la recuperación económica al alentar la repatriación de capitales externos. Lo que a la vez eliminó la transferencia neta de recursos al exterior.

No obstante los logros obtenidos en materia de la renegociación, es necesario señalar que dicho acuerdo no resolvió los problemas de fondo del endeudamiento externo, los cuales sólo se postergaron y se magnificaron ante el estallido de la crisis de 1994-95.

### *La consolidación de la apertura comercial y los tratados de libre comercio*

Desde el inicio del citado sexenio se planteó que la apertura comercial podía ser una forma efectiva de inducir la eficiencia económica que se pretendía; todo ello en la medida en que el contexto macroeconómico creara un entorno adecuado para que las empresas se adaptasen a las condiciones competitivas que las circunstancias globalizadoras planteaban. Contar con un sistema comercial menos proteccionista representaba un prerrequisito para avanzar en la integración a la economía global.

La apertura comercial debía considerarse como parte de un amplio programa de reforma estructural, ya que la sola apertura por sí misma no era una herramienta suficiente para inducir un mayor crecimiento y una mejor asignación de recursos; se tenía la firme idea de que la apertura de los mercados desempeñaría un papel estratégico en el proceso estabilizador, ya que permitiría dinamizar el comercio a través de la reducción de los

---

<sup>7</sup> José Ángel Gurriá (1993), *La política de la deuda externa*, México, FCE.

aranceles y de la apreciación del tipo de cambio. Se pretendía que el cambio de los precios relativos -derivado de la eliminación y reducción de barreras arancelarias- cumpliera con su objetivo de inducir una mejor asignación de los recursos.

Dentro del marco de la firma del Pacto se acordó acelerar la apertura comercial con el propósito de que la competencia externa se convirtiera en un factor disciplinario de los precios internos y contribuyera al abatimiento del proceso inflacionario. Además de lo anterior, las autoridades sostenían que permitiría hacer más eficiente a la planta productiva nacional como consecuencia del inminente incremento de la productividad que se tenía que alcanzar, ya que al encontrarnos inmersos en un ámbito competitivo internacional, ésta jugaría un papel trascendental al permitirnos alcanzar el nivel logrado en dicha materia por parte de nuestros principales socios comerciales -proceso que finalmente redituaria en una constante y progresiva modernización de la industria nacional-.

Como consecuencia de la decisión de apoyarse en la apertura comercial para controlar la inflación, se redujo el número de categorías arancelarias de once que existían todavía en 1986 a cinco, estableciéndose paralelamente un arancel máximo de 20%; el arancel promedio de 22.6% que se tenía en 1986 bajó a 13.1% en 1989. El número de fracciones sujetas a permisos previos se redujeron al máximo, ya que para 1993 sólo 101 fracciones se hallaban bajo dicho término -lo que representaba el 5% de las importaciones-.

Otra vertiente importante del proceso de apertura comercial lo fue la firma de acuerdos de libre comercio con diferentes países. El acuerdo que mayor importancia tuvo durante la administración salinista lo fue el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, acordado con Estados Unidos y Canadá -entrando en vigor el 1º de enero de 1994-; con la Comunidad Europea se firmó un acuerdo marco para formalizar las relaciones de comercio e inversión con el bloque económico regional más integrado del mundo.

La idea de establecer un acuerdo con América del Norte cobró fuerza en nuestro país al evaluar el gobierno que la firma del mismo no sólo ampliaría el mercado exterior de mercancías, sino que además podría representar un importante catalizador de las inversiones extranjeras, situación que daría viabilidad a la incipiente recuperación económica y que permitiría financiar el creciente déficit de la balanza comercial asociado a la dinámica económica. La decisión de integrar formalmente a la economía mexicana con Estados Unidos a través de un acuerdo comercial coincidía con la lógica de los intereses del nuevo bloque dominante, impulsor del modelo neoliberal; dicho bloque estaba constituido por: el capital financiero internacional, por las compañías transnacionales comprometidas con la ideología de la globalización, por los grupos empresariales nacionales reconvertidos hacia el exterior, al igual que por los nuevos grupos financieros mexicanos.

Bajo la perspectiva de integrar un mercado regional en nuestro continente, el día 11 de junio de 1990 los presidentes Salinas de Gortari y Bush giraron instrucciones a sus respectivas Secretarías de Comercio para que se iniciaran los trabajos relacionados con la creación de un Tratado de Libre Comercio; en los meses siguientes Canadá mostró un gran interés por adherirse al acuerdo. Se tenía planeado que una vez terminada la negociación el Tratado promovería la creación de una zona de libre comercio con una producción conjunta de US \$6.000 millones y un mercado de más de 360 millones de personas.

Al inicio de las negociaciones los principales puntos que se trataron fueron: 1) los aspectos relacionados al acceso al mercado, tales como las barreras arancelarias y no arancelarias, las reglas de origen, las compras del gobierno, la agricultura, la industria automotriz y otras; 2) el segundo punto se refería a la regulación comercial y abarcaba rubros referentes a normas, subsidios y prácticas antidumping; 3) en este caso se trató lo referente a los servicios financieros y de seguros, transportación terrestre, telecomunicaciones y otros; 4) este punto consideró lo relativo a las inversiones; 5) en este rubro se consideró lo referente a patentes y propiedad intelectual mientras que 6) el último apartado se refería a la solución de controversias.

El TLCAN representó la culminación de un largo proceso histórico de integración silenciosa de los sistemas productivos de los tres países firmantes, todo ello bajo la hegemonía de los Estados Unidos, para quién la firma de un acuerdo con México y Canadá obedeció a razones estratégicas de seguridad nacional, ya que con su aprobación se buscaba asegurar entre otras cosas: la estabilidad política de su frontera sur; lograr que México se mantuviera en el camino de la reforma económica neoliberal mediante la aplicación de políticas favorables a los intereses norteamericanos; garantizar una zona segura y cercana de abasto de crudo: aminorar el flujo de inmigrantes mexicanos; pero sobre todo, formar un mercado común americano que pudiera competir con la conformación de los bloques comerciales formados por los llamados "tigres asiáticos" y por la posibilidad de que se llegara a concretar el surgimiento del mercado común europeo.

Por su parte, las razones por las cuales las autoridades mexicanas estaban interesadas en que se llevara a cabo esta negociación comercial se basaban en:

- a) La multiplicación de iniciativas tendientes a reforzar la integración comercial con el resto del mundo.
- b) El deseo de México de garantizar el acceso al mercado estadounidense. Pretendía asegurar su permanencia en aquel mercado.
- c) La necesidad de estimular el crecimiento económico y el empleo –a través de un mayor flujo de IED- con la finalidad de mejorar el nivel de vida de los mexicanos y atenuar así las presiones que favorecían la emigración ilegal a los Estados Unidos.
- d) Restaurar la confianza perdida en la crisis de la deuda y la recesión de los años ochenta.
- e) El deseo de estimular la inversión extranjera tanto estadounidense como de otras zonas, particularmente de Europa y Japón.

El TLCAN también tenía como objetivo avanzar en la conformación de un bloque regional americano, el cual permitiría a Estados Unidos mejorar su posición competitiva frente a Europa y Japón; al trasladar capitales a nuestro país la nación norteamericana elevaría su competitividad internacional mediante el aprovechamiento de los bajos salarios y de los



insignificantes estándares ambientales establecidos en tierras mexicanas. Según los promotores mexicanos del Tratado, la aprobación de éste se consideraba una condición necesaria para lograr un crecimiento económico sostenido, ya que de acuerdo a su criterio, abriría importantes oportunidades a la exportación al eliminarse las barreras arancelarias y no arancelarias entre los países firmantes. Ello permitiría a las empresas mexicanas obtener economías de escala y una mayor especialización productiva -con un impacto favorable en los costos de producción y el empleo- al igual que se tendría acceso a mejoras tecnológicas y a medios de producción más modernos y eficaces.

La firma del TLCAN selló el rumbo neoliberal y aperturista de la estrategia económica del gobierno mexicano; sin lugar a duda que su operación impulsaría el comercio exterior y representaría un apuntalamiento de la inversión extranjera. Su implementación generaría un proceso de desviación del comercio hacia América del Norte en perjuicio del intercambio con el resto del mundo, además de provocar una serie de efectos negativos en el sistema productivo de México -al golpear a los sectores y empresas que no estaban preparados para la apertura-, y lo más importante, acentuó la dependencia de la economía hacia las importaciones y los flujos externos de capital.

No obstante los avances que se tuvieron en materia comercial, más adelante tendríamos que pagar con creces el precio de los supuestos efectos "benéficos" que dicho tratado tendría sobre el desarrollo nacional, ya que al modificarse adversamente las expectativas del crecimiento sostenido -y que eran basadas sobre la consolidación de las reformas neoliberales-, la irrupción de la crisis económico financiera de diciembre de 1994 vendría a confirmar que todo el esquema planteado por las autoridades para superar el ancestral problema de la pobreza generalizada había resultado ser una grotesca falacia, mucho más cercana a la ficción que a la realidad de la nación mexicana.

A través de los años nuestro país ha podido corroborar que el acuerdo comercial que emprendió con los Estados Unidos y Canadá lejos de significarle considerables ventajas que se reflejaran en un incremento cuantitativo y cualitativo del bienestar de los mexicanos, ha representado severos retrocesos en varios ámbitos y ha mermado la capacidad de la planta productiva nacional para enfrentar exitosamente el proceso competitivo en que nos hallamos inmersos.

A pesar de los buenos deseos de modernización que giraban en torno al discurso gubernamental al momento de negociar el TLCAN, hoy en día resulta claro que México fue el más afectado por la decisión de abrir su economía sin ningún tipo de consideración y sin antes proteger aquellos sectores que necesitaban ser apoyados por las políticas gubernamentales -con el propósito de consolidar las débiles cadenas productivas con las que venía arrastrando la industria nacional desde hacía décadas- y avanzar así hacia un mercado integrado y capaz de competir con sus socios comerciales en condiciones de equidad; es evidente que arribamos a la negociación con una posición poco favorable y cediendo en varios aspectos que comprometerían la soberanía nacional. Prueba de ello son las actuales discusiones e inconformidades por parte de los campesinos mexicanos, quienes exigen a las autoridades de nuestro país que se les otorgue el mismo tipo de concesiones y subsidios con el que cuentan sus homólogos norteamericanos y canadienses, ya que al permitirse el libre paso de los productos agrícolas de los vecinos del norte, terminarán por

desplazar en definitiva a la producción interna -lo que sin lugar a dudas nos convertiría aún más dependientes en materia alimenticia-.

### *La política de inversión extranjera y la apertura de la cuenta de capitales*

Durante la administración de Salinas de Gortari el ingreso de capital extranjero cobró un auge nunca antes visto. El éxito temporal alcanzado por el Pacto en la contención del proceso inflacionario así como la renegociación de la deuda pública externa fueron factores determinantes en detonar el ingreso de capitales foráneos y alentar la repatriación de capitales fugados; los cambios en el escenario mundial obligaron a la mayoría de las naciones a revisar el marco regulatorio respecto al ingreso del capital extranjero, ello con el propósito de atraerlo en condiciones ventajosas -bajo un contexto crecientemente competitivo para la obtención de recursos-.

Más importante que la atracción de IED fue el papel asignado al ingreso de capital de cartera: éste se volvió un objetivo prioritario desde el momento en que el nuevo modelo neoliberal acentuó como nunca antes el déficit de la cuenta corriente y volvió necesario liberalizar la balanza de capitales, esto último con el propósito de equilibrar la balanza de pagos y sostener la política cambiaria de deslizamiento predeterminado de la moneda. En 1989 se revisó el Reglamento de Inversión Extranjera con la finalidad de reducir las restricciones existentes en determinadas actividades económicas; como consecuencia de su modificación, la IED podía intervenir sin ninguna restricción hasta llegar a representar el 100% del capital total.

De igual manera, se promovieron cambios trascendentes en el mercado de valores para avanzar en la apertura y liberalización financiera. Como parte de la modificación del marco regulatorio de dicho sector, se flexibilizaron las restricciones para facilitar la participación de los inversionistas extranjeros en el mercado bursátil mexicano -permitiendo así la compra de títulos en el mercado de dinero-; cabe señalar que dichas reformas coincidieron con las modificaciones de carácter legal emprendidas en Estados Unidos y que autorizaban a los fondos institucionales a colocar un porcentaje de sus carteras en los mercados emergentes. Resulta importante resaltar que el impulso que se le dio al mercado de valores durante este periodo estuvo sustentado en que el proceso privatizador se realizó a través de operaciones bursátiles, situación que se reflejó en un fortalecimiento y expansión de dicho mercado.

En 1993 se aprobó la nueva Ley de Inversiones Extranjeras, y en la que se establecía: "La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos y ampliar o relocalizar los ya existentes". Más con el paso del tiempo ésta modificación a la Ley se convirtió en un aspecto contradictorio de la soberanía nacional, ya que se ha ido entregando gradualmente el sistema financiero mexicano en manos de los inversionistas extranjeros, en detrimento de la capacidad de los empresarios nacionales para manejarla de manera distinta a como se ha venido haciendo durante los últimos años, y que se ha caracterizado por una completa sequía de financiamiento hacia los sectores productivos.

La meta programada de captación de recursos para el sexenio 1989-1994 -estimada en US \$24,000 millones- fue sobrepasada desde 1992 (cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Flujos de Inversión Extranjera**  
**(Millones de dólares)**

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1989-94
IED (Flujos anuales)	3,176	2,633	4,762	4,393	4,389	10,973	30,326
Mercado de Valores	351	3,371	12,743	18,041	28,920	8,182	71,608
Inversión Extranjera Total	3,527	6,004	17,505	22,434	33,309	19,155	101,934

Fuente: *Indicadores económicos*, Banco de México

### *La inversión extranjera de portafolio*

Como ya se ha señalado, el modelo neoliberal es altamente dependiente del ingreso de los flujos financieros internacionales. La apertura comercial y financiera impulsada durante el salinato agravó la restricción externa y obligó a la exponencial captación de inversión extranjera de cartera como principal mecanismo de financiamiento de la balanza de pagos – en donde la privatización y la liberalización financiera jugaron un papel de primer orden al permitir financiar el creciente déficit en cuenta corriente-.

Durante el periodo 1989-1994 ingresaron a nuestro país inversiones de cartera por un total de US \$71,608 millones, lo que significó el 70.3% de la captación total de inversión extranjera. La composición de los flujos de inversión extranjera sufrió importantes cambios en función de las necesidades del modelo: en 1989 la captación de recursos de cartera era totalmente secundaria –al ser del orden de US \$351 millones- y sólo representaba el 9.9% de los flujos totales, contra un flujo de IED de US \$3,176 millones –90.1% del total-; año tras año la situación se fue revirtiendo a tal grado que los flujos de capital de cartera superaron con creces a la IED, tomando en cuenta que para 1993 entraron recursos por US \$33,309 millones, de los cuales 28,920 millones -86.8%- correspondían a recursos de cartera.

En 1994 la gravedad de los desequilibrios macroeconómicos modificó drásticamente la percepción de los inversionistas externos. Los ingresos de capital de cartera disminuyeron 71.7% al ubicarse en tan sólo US \$8,182 millones: la inversión en la Bolsa se redujo debido a que la captación de valores en moneda nacional se tornó negativa y sólo se mantuvo la compra de Tesobonos -aunque en montos inferiores a los del año anterior-.

De acuerdo a la postura del gobierno zedillista, el impacto negativo más serio fue el provocado por la excesiva dependencia hacia los recursos de cartera. En 1994 los recursos especulativos que ingresaban con regularidad a los mercados financieros del país se interrumpieron abruptamente, y en este cambio influyó la modificación de las condiciones

financieras externas derivadas de la decisión de la Reserva Federal de Estados Unidos de moderar la expansión de la economía norteamericana y contrarrestar las presiones inflacionarias mediante el alza de la tasa de interés.

Lo cierto fue que la entrada de recursos externos se frenó cuando entre los inversionistas se fue afianzando la idea de que el déficit en cuenta corriente y la política cambiaria eran insostenibles. A lo anterior habría que agregar la gran presión que ejercía el creciente pago de la deuda externa en la balanza de pagos y la casi nula existencia de empresas públicas que pudieran ser privatizadas, situación que agravaba aún más los requerimientos de capital: al frenarse su entrada se dio paso al colapso de la economía mexicana.

Debemos considerar que en este cambio de expectativas también influyó la crisis política desatada tras el levantamiento armado del EZLN el 1º de enero de 1994 y los asesinatos políticos tanto de Colosio como de Ruiz Massieu –tesis defendida por Salinas de Gortari-. Las empresas y bancos perdieron el acceso a los créditos del exterior, iniciándose así en diciembre de 1994 la crisis financiera y económica más grave de la historia contemporánea de nuestro país.

### *La inversión extranjera directa*

La inversión extranjera directa (IED) alcanzó niveles sin precedentes al llegar al término del sexenio salinista a un total acumulado de US \$50.401 millones; dicha tendencia se explica en gran medida por las expectativas que despertó la firma del TLCAN y por el proceso de privatización. La mayor parte de las inversiones se enfocaron a proyectos de exportación y al sector servicios, así como a la compra de activos públicos.

La participación promedio de la IED en la inversión bruta fija pasó del 7.7% en 1982-1988 al 8.8% en 1989-1994, el nivel más alto en la historia reciente del país. Vale la pena mencionar los cambios importantes que registró el comportamiento de la IED por sectores, ya que durante el sexenio analizado el 33.2% de los flujos de capital externo se destinó a la industria manufacturera; el cambio sectorial más importante se dio en la preferencia otorgada por las empresas transnacionales a los servicios, el comercio y las telecomunicaciones.

En cuanto al origen de la IED por países, se mantuvo el predominio de las inversiones estadounidenses: en el lapso de enero de 1989 a junio de 1994 la inversión externa provino primordialmente de América del Norte, que contribuyó con el 64.8% del total; la Unión Europea participó con un 20%; otros países de América con el 7%; los países asiáticos con 2.8% y el porcentaje restante provenía de diversos países del mundo.

Las ramas donde opera la IED son las más eficientes de la economía: en el periodo 1989-1992 diez de las quince ramas receptoras de IED registraron tasas de crecimiento superiores al promedio alcanzado por la industria manufacturera -4.3%-. Sobresalen la industria automotriz –con un crecimiento promedio de 16.8%-, la de productos lácteos -11.3%-, la industria de bebidas -9.2%- y la fabricación de equipo electrónico y ensamble -7.6%-.

No obstante el nivel alcanzado por la IED, su impacto en el crecimiento económico fue muy limitado debido a que los proyectos de los inversionistas extranjeros se enfocaron a la compra de activos ya existentes y/o a la exportación y a los sectores comerciales y de servicios, por lo que su repercusión en la modernización de la planta productiva fue casi nulo.

### *La privatización generalizada de empresas públicas*

La administración de Salinas de Gortari puso especial atención a la continuación y profundización del proceso de privatización del sector paraestatal de la economía, todo ello como parte de los esfuerzos tendientes a arraigar y consolidar el modelo neoliberal. La privatización tendía a adelgazar al máximo el aparato estatal, se trataba de crear un Estado "menos grande pero más fuerte y eficiente", que se concentrara en las actividades básicas de supervisión y en la atención de las necesidades sociales en materia de educación, salud, vivienda, etc., así como en el combate de la pobreza extrema.

La creciente dependencia del modelo económico respecto de la afluencia de capital externo para financiar el desequilibrio de la balanza comercial obligó a acelerar el programa de privatización con el fin de elevar la confianza de los agentes económicos y estimular así el ingreso de capitales del exterior. Bajo este criterio se decidió la venta de TELMEX; en 1990 se acordó la privatización de los bancos comerciales -habiéndose modificado previamente el marco constitucional respecto a la consideración de sector estratégico para la economía-, reservándolos también a capitalistas mexicanos estrechamente asociados con la tecnocracia gubernamental; de igual manera se reformó la clasificación de los petroquímicos básicos con el propósito de ampliar el campo de acción del capital privado en actividades antes reservadas al Estado.

Un cambio importante en el régimen de propiedad se dio con la reforma del artículo 27 constitucional, mediante la cual se anuló la disposición que impedía a los ejidatarios vender sus parcelas; según la tecnocracia dominante, con este cambio se buscaba impulsar la capitalización del sector agropecuario. Sin embargo su impacto en la modernización de la producción agrícola resultó casi nulo, no así su efecto en la concentración de la tierra y en la utilización fraudulenta de este cambio legal para despojar a las comunidades campesinas de sus tierras.

El proceso de desincorporación de las entidades paraestatales durante el sexenio salinista fue muy intenso, ya que al cierre de su administración el sector paraestatal se encontraba constituido solamente por 209 entidades, quedando pendientes 50 operaciones de empresas poco significativas; vale la pena destacar por su importancia la venta de Teléfonos de México, de los 18 bancos comerciales, de las empresas siderúrgicas, de las dos principales líneas aéreas comerciales y la minera Cananea. Se llegaron a concluir operaciones de venta por un total de 64,815 millones de pesos -ingresos extraordinarios que representaron el 7.6% del PIB, el 75% del gasto total del sector paraestatal y el 17% de la deuda externa total del país-. Desafortunadamente dichos recursos tuvieron un impacto poco significativo en el desarrollo interno, ya que en su mayoría fueron canalizados al pago de la deuda externa con el propósito de aligerar las presiones sobre las finanzas públicas.

La venta de las empresas estatales al sector privado provocó una importante recomposición al interior de los grupos de poder económico: los casabolsistas estrechamente vinculados al nuevo equipo gobernante fueron los principales beneficiarios de la reforma económica y del proceso de privatización –principalmente del sector bancario–.

Con la reforma salinista la participación directa del Estado quedó circunscrita solamente a las siguientes actividades: I) petróleo y gas; II) generación y distribución de energía eléctrica; III) energía nuclear; IV) emisión de moneda, banca central y banca de desarrollo; V) sistemas de seguridad social y educación así como VI) combate de la pobreza extrema.

### *La reforma financiera, liberalización y apertura*

La liberalización financiera fue sin lugar a dudas uno de los puntos principales de la agenda gubernamental al momento de planear la inserción de nuestro país al ámbito del comercio internacional. De acuerdo al criterio de los principales planeadores de este cambio, el sistema financiero nacional se encontraba alejado de las necesidades reales que la integración de los mercados financieros internacionales requería; siguiendo bajo esta misma línea, también mostraba deficiencias para atender de manera eficaz los requerimientos crediticios que el proceso de apertura económica demandaba, cerrando de esta forma las oportunidades que se presentaban para el sector privado.

Ante tales circunstancias era urgente modificar la operación del sistema financiero con la finalidad de adaptarlo a las necesidades que iban surgiendo en el ámbito de la globalización, haciéndolo compatible con el panorama de crecimiento económico a que esto conducía. Los tecnócratas mexicanos opinaban que lo primero que se debía hacer era modificar el marco jurídico en el que descansaban las instituciones financieras, para que así se permitiera la participación inmediata de los particulares en el manejo del sistema bancario, conduciéndolo de esta forma a un estado de mayor productividad y de mayores beneficios sociales –cosa que en realidad no sucedió–.

Ante la imperiosa necesidad de ahorro surgida en el sexenio salinista –consecuencia del ritmo al que estaba creciendo la economía mexicana–, la reestructuración financiera era un hecho inminente e impostergable que debía considerar el papel que la innovación financiera tendría para generar ahorro adicional; de igual manera se debía impulsar a la banca de desarrollo con el propósito de que sirviera como instrumento de apoyo a la nueva estrategia de industrialización basada en el acceso de los micro y pequeños empresarios al crédito. Era importante tomar en cuenta que la liberalización financiera debía de ir más allá de la simple liberación de las tasas de interés y de la eliminación de los controles cuantitativos del crédito, ya que simultáneamente debía atenderse la ausencia de mercados financieros desarrollados. Por tal motivo el programa de liberalización financiera debía procurar la creación de nuevos instrumentos financieros así como un marco legal que promoviera la competencia y facilitara la regulación, logrando con ello una mayor productividad en este sector y una mejor integración a los mercados financieros internacionales.

Una vez terminado el proceso de liberalización financiera, los tecnócratas consideraban que el siguiente paso era dirigirnos hacia una banca universal, cuya etapa debía acompañarse por una supervisión más estrecha para garantizar la transparencia y la confianza de los usuarios del sector financiero. Era indudable que un exitoso programa de reforma financiera debía hacer compatibles los objetivos de estabilidad macroeconómica en el corto plazo con las necesidades de financiamiento que el desarrollo demandaba, al igual que el fomento del ahorro interno.

Ante ello y de acuerdo a la visión de los neoliberales mexicanos, era indispensable realizar las siguientes transformaciones al interior de las instituciones financieras:

a) Sustituir un sistema financiero basado en la regulación por otro en el que la política monetaria se manejara a través de operaciones de mercado abierto y en el que se permitiera que las tasas de interés respondieran de forma inmediata a los choques tanto internos como externos.

b) Procurar el fomento de la innovación financiera mediante la creación de instrumentos que hicieran posible que la gente se protegiera de la inflación y de los riesgos cambiarios.

c) Fortalecer la estructura de las instituciones financieras mediante la adopción de medidas que les permitieran captar más clientela, ofreciéndoles una variedad de servicios al menor costo posible. Ello se lograría con apropiadas reformas a la legislación financiera.

d) La privatización de la banca. Las reformas legales sirvieron de marco para iniciar la desincorporación de los bancos comerciales y pasar a una nueva etapa caracterizada por la formación de grupos financieros. En septiembre de 1990 fue emitido el decreto presidencial en el que se establecía el procedimiento de venta de dichas instituciones.

e) Eliminación del financiamiento al sector público a través del sistema bancario, implicando la eliminación de los requisitos de reserva obligatoria por medio de los créditos al banco central. La reforma financiera cambió la forma en que era financiado el déficit público, tomándose como alternativa el uso cada vez mayor del mercado de dinero como fuente del financiamiento; era necesario un déficit público reducido y el fomento de un mercado de dinero que funcionara razonablemente antes de completar el proceso de liberalización.

f) Dotar de autonomía al Banco Central. El principal propósito de esta transformación era mantener ajeno al Banco de México de las decisiones que las autoridades tomaran en términos de política económica, para que así centrara todos sus esfuerzos en la persecución de los criterios preestablecidos en materia de control de la inflación.

Cabe señalar que la reforma financiera emprendida por Carlos Salinas de Gortari fue una pieza clave de la transformación neoliberal, que comenzó en 1988 y estuvo orientada a promover la liberalización de las operaciones de los intermediarios financieros, la modernización y creación de nuevos instrumentos y agentes financieros al igual que una apertura gradual en relación con la competencia externa; todo ello con el objetivo de elevar

el nivel de ahorro interno. Resulta importante puntualizar que los logros obtenidos en este sentido fueron totalmente adversos a lo planeado ya que lejos de fomentar el ahorro interno, éste descendió como consecuencia de las políticas recesivas tendientes a mantener el equilibrio fiscal; a lo anterior contribuyó también la consolidación de la apertura externa y la apreciación cambiaria –al impedir a las empresas continuar con la acumulación de capital-.

Hasta 1994 la reforma financiera atravesó por tres etapas:

1) La primera, que abarca desde 1988 hasta la privatización bancaria.- Durante la primera etapa se ejecutaron diversas acciones encaminadas a modificar el esquema regulatorio anterior, el cual era considerado como un sistema de represión financiera, inflexible y sobrerregulado; dicho sistema estaba basado en tasas de interés fijadas por las autoridades, alto encaje legal y la existencia de cajones para la canalización del crédito a las distintas actividades económicas.

Con la finalidad de estimular la competencia entre los bancos nacionales, en 1988 se liberalizaron las tasas de interés así como los plazos de los instrumentos financieros; se autorizó el pago de intereses en las cuentas de cheques y se permitió a los bancos fondear recursos mediante la emisión de aceptaciones bancarias. De igual manera se eliminó el encaje legal,<sup>8</sup> posibilitando a que la banca dejara de ser la principal ventanilla del sector público para el financiamiento de su déficit y permitiendo con ello que el crédito pudiera fluir hacia el sector privado. Dentro del marco de la apertura externa se introdujeron diversas disposiciones tendientes a liberalizar la cuenta de capitales; asimismo, se autorizó a los inversionistas extranjeros a participar en los mercados bursátiles y de dinero -lo que abrió la puerta al enorme flujo de capitales que inundó a la economía mexicana durante el salinato-.

2) La segunda etapa comprende de 1989 a 1993, correspondiente a la privatización de la banca comercial, la integración de nuevos grupos financieros y la redefinición del marco legal y normativo.- La segunda etapa de la reforma financiera estuvo marcada por la privatización de la banca comercial; de manera paralela se efectuaron cambios en el marco regulatorio de los bancos y del mercado de valores con el propósito de adecuarlos a las nuevas condiciones de la liberalización financiera, así como para preparar al sistema financiero a su apertura al capital extranjero. Se establecieron las bases para la formación de nuevos grupos financieros y para la creación de la banca universal; se alentó la participación de la inversión extranjera; se establecieron los requerimientos mínimos para la capitalización de los bancos, así como también se estableció la obligación de las instituciones de crear reservas preventivas para proteger sus carteras de crédito –aunque como se demostraría más tarde, las previsiones en materia de capitalización de poco sirvieron ante el relajamiento de la supervisión bancaria estatal-.

---

<sup>8</sup> Al eliminarse el encaje legal los bancos reorientaron su actividad crediticia hacia el sector privado; una vez superada la recesión de 1986-1987 -la cual implicó una severa contracción del financiamiento- los créditos de los bancos comerciales al sector privado crecieron exponencialmente.



3) La tercera etapa a partir de 1994, en la que se proyectaba la apertura gradual del sistema financiero a la competencia externa bajo el marco del TLCAN.- Con la firma del TLCAN la reforma financiera entró en su tercera etapa, en la que se pretendía una apertura gradual del sector al capital externo. Éste podía actuar en el mercado nacional mediante la apertura de subsidiarias -con la salvedad de que siempre y cuando no controlaran más del 8% del mercado durante los primeros cinco años del Tratado-; cabe señalar que durante esta etapa se le otorgó la autonomía total al Banco de México con la finalidad de darle una mayor independencia en el manejo de la política monetaria y financiera, así como de otorgarle confianza al capital sobre la prioridad que se le concedía a la estabilización de la economía.

La reforma financiera salinista permitió la modernización, liberalización y desregulación del sistema financiero mexicano con el fin de que se preparara para operar bajo las nuevas condiciones que la globalización marcaba en el mundo. No obstante las transformaciones realizadas al interior del sector financiero, la reforma financiera -como todos los experimentos neoliberales- provocó una mayor fragilidad en dicho sector y debilitó los mecanismos de supervisión y los márgenes de seguridad con que operaba, situación que evidentemente preparó el terreno para el surgimiento de la crisis financiera de diciembre de 1994. Además de los efectos ya mencionados y en medio de la turbulencia financiera provocada por la crisis, la reforma financiera abrió las puertas para la operación de los bancos extranjeros -que regularmente cuentan con niveles superiores de competitividad-, acentuando así la dependencia del sistema financiero nacional hacia el ingreso de capital externo.

Cabe agregar que la situación se tornó aún más grave ante el alto grado de endeudamiento que tenían tanto empresas como familias -derivado de las expectativas favorables a que había dado pie la posibilidad de concretar el TLC, situación que se reflejó en una impresionante entrada de recursos externos y por lo tanto en una derrama crediticia de igual magnitud-. más sin embargo al no concretarse el crecimiento económico esperado, todo ello se tradujo en un estado generalizado de insolvencia y de incapacidad para afrontar las obligaciones financieras.

### *La reforma fiscal*

Inspirada en los arraigados conceptos neoliberales que giraban en torno al círculo del poder, la tecnocracia gobernante tenía la firme convicción de que los graves problemas observados en la balanza de pagos eran provocados por la política de la creciente participación del Estado en la vida económica, situación que en última instancia se reflejaba en el inmenso déficit presupuestal. Ante tal circunstancia el gobierno salinista se perfiló a adoptar una serie de medidas encaminadas a fortalecer la estructura fiscal y a disminuir el peso del aparato estatal en la economía.

Decidido a disminuir el déficit público, el gobierno de Salinas hizo del saneamiento presupuestal la piedra angular de su estrategia macroeconómica, y así lo expresó en su momento uno de los principales tecnócratas mexicanos perteneciente a dicha

administración, José Córdoba Montoya, quien llegó a afirmar que: "la magnitud del déficit fiscal determina el margen de acción para estabilizar la economía y conducir el cambio estructural en forma ordenada".<sup>9</sup>

De acuerdo con Alan Parguez, la doctrina del déficit –y que se halla en el corazón de la ortodoxia neoliberal- suele apoyarse en los siguientes principios: 1) la actividad de todo individuo o grupo dentro del sistema económico se juzga por la amplitud del déficit; 2) mientras mayor es el déficit más desorden se genera, por lo tanto el déficit del sector público es especialmente grave; 3) cualquier déficit debe ser combatido, ésa es la finalidad del rigor y la austeridad de los gastos de todo gobierno, lo que conduce al régimen de las cuentas equilibradas.<sup>10</sup>

Formados bajo los ideales de las grandes universidades estadounidenses, los tecnócratas mexicanos conciben el déficit presupuestal como un escándalo, un desorden que ultraja la ley suprema de la economía: el sector público no puede vivir por encima de sus verdaderos medios, de su ingreso o del ingreso que cualquier otro agente cede voluntaria o involuntariamente a través del impuesto; bajo esta perspectiva neoliberal cualquier gasto deficitario surge de medios falsos –generando en consecuencia efectos inflacionarios-. Hallándose en una posición de déficit, el sector público emitiría falsa moneda y robaría a la sociedad, aboliendo completamente el orden económico.<sup>11</sup>

Por tal motivo y de acuerdo a la óptica neoliberal, resultaba impostergable la gradual corrección de las finanzas públicas como prerrequisito indispensable para aspirar a un exitoso programa de estabilidad macroeconómica. Debido a que la estructura impositiva vigente hasta antes de 1989 acentuaba la carga tributaria sobre las personas físicas y sobre un pequeño número de sectores de la economía, el gobierno de Salinas emprendió una amplia reforma fiscal tendiente a corregir dicha problemática mediante una justa distribución de la carga tributaria; como consecuencia de esta transformación la tasa de impuesto máximo sobre las empresas se redujo de 42 a 35% entre 1989 y 1991, mientras que la tasa de imposición máxima para los particulares se redujo de 50 a 35% en el mismo periodo. Así mismo, el barómetro del ISR de las personas físicas se indexó al índice de los precios al consumidor, mientras que la base del impuesto a las empresas se ajustó integralmente para tomar en cuenta la inflación.

De manera simultánea el gobierno introdujo un impuesto de 2% sobre los activos de las empresas; la reforma fiscal contempló también una serie de medidas administrativas para reforzar el cobro de los impuestos y de iniciativas para perseguir los delitos fiscales con el fin de evitar la evasión. Todos estos cambios fueron realizados con cierta premura ya que los tecnócratas consideraban que era prácticamente imposible estabilizar una economía sin antes contar con un sistema impositivo eficiente, mismo que requería una amplia base gravable, bajas tasas marginales y un vigoroso sistema para garantizar el cumplimiento de

<sup>9</sup> José Córdoba Montoya (febrero de 1991), "Diez lecciones de la reforma económica en México"; *Nexos*, n.158, México.

<sup>10</sup> Alan Parguez, "Le mythe du déficit au regard de la théorie du circuit", *Économies et Sociétés*, n.2, febrero de 1990

<sup>11</sup> Héctor Guillén Romo, *idem*, p.103

las obligaciones fiscales. Los tecnócratas mexicanos se dedicaron de manera obsesiva a reducir el déficit financiero del sector público, logrando hacerlo pasar de 16.9% del PIB en 1982 a una situación cercana al equilibrio en 1991.

Cabe agregar que uno de los principales lineamientos de esta reforma fiscal fue la obtención de recursos extraordinarios por medio de la privatización masiva de las empresas públicas, ingresos que fueron utilizados para la amortización de la deuda pública. Dentro de los efectos provocados por esta acción se hallaron el descenso de la inercia inflacionaria y en consecuencia de la tasa de interés.

Como parte integral de esta política de ajuste nuestro país conoció una fuerte disminución de sus gastos públicos, al pasar de una participación del 41.4% del PIB en 1983 a tan sólo 25.6% en 1994. Como es bien sabido por el pueblo mexicano, el gobierno aplicó un programa de extrema austeridad que terminó afectando severamente los rubros de salud, de educación, de mantenimiento de las inversiones así como de los subsidios. Analicemos las consecuencias de estos ajustes con mayor detenimiento:

I) Gastos en salud.- Los gastos públicos en materia de salud disminuyeron en términos reales, los trabajadores del sector salud vieron caer sus salarios reales y los recursos asignados a los organismos de seguridad social se redujeron —con el propósito de perfilarse hacia su privatización—; actualmente muchos indicadores muestran que las normas de salud se han deteriorado como resultado de la compresión de los gastos públicos en éste rubro —multiplicándose los casos de malnutrición y de muertes por deficiencias nutricionales—.

II) Gastos de educación.- Los gastos en educación que llegaron a alcanzar 5.3% del PIB en 1982, cayeron a 3.5% en 1988; entre 1982 y 1987 el salario promedio de los maestros fue amputado en más de 33% en términos reales. El esfuerzo de saneamiento presupuestal llevó a frenar la construcción de los edificios escolares y a diferir los gastos de mantenimiento.

III) Mantenimiento de las inversiones.- El mantenimiento en éste rubro fue abandonado durante los años ochenta, sobre todo en el caso de las carreteras y de la red de conducción y saneamiento de aguas; hacia finales de dicha década existían significativos retrasos en el mantenimiento de la red federal de carreteras.

IV) Subsidios.- En materia de subsidios el gobierno federal hizo un gran esfuerzo por eliminar lo que consideraba como no justificable. En relación a este punto su estrategia evolucionó hacia acciones cada vez más específicas —basadas en el criterio de la focalización—, así por ejemplo, en el caso de la alimentación se pasó de subsidios a los precios de los productos de primera necesidad a subsidios dirigidos hacia los más pobres mediante la entrega de bonos.

A pesar de haberse alcanzado un superávit primario en las finanzas públicas como resultado de la disciplina fiscal implementada, ello no permitió la tan anhelada estabilidad macroeconómica como resultado de que, el déficit de comercio exterior llegó a niveles incontrolables, debilitando en consecuencia el débil logro fiscal.

*La política cambiaria*

El 15 de diciembre de 1987 el presidente Miguel de la Madrid convocó a los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial para firmar el Pacto de Estabilización Económica. Se trataba de estabilizar la economía mediante un endurecimiento de la política presupuestal y monetaria, acompañado del control de precios y salarios, estrategia en la que el congelamiento del tipo de cambio durante un año jugó un papel importante al servir de ancla nominal para el control de la inflación.

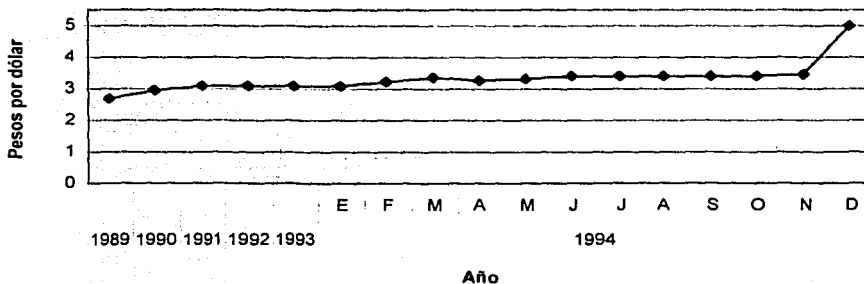
**Cuadro 5**  
Tipo de cambio del peso mexicano respecto al dólar de los EUA  
(Cotizaciones promedio, pesos por dólar)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994											
						E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Tipo de cambio interbancario <sup>1</sup>	2.69	2.95	3.08	3.11	3.11	3.10	3.21	3.36	3.28	3.33	3.39	3.40	3.39	3.39	3.43	3.44	5.00

<sup>1</sup> Valor mismo día, venta

Fuente: EZPL (1999), Quinto informe de gobierno, anexo estadístico

**Gráfico 1**  
Tipo de cambio interbancario 1989-1994  
(venta)



El objetivo principal de la política cambiaria era mantener un peso sobrevaluado respecto al dólar, provocando con ello que se le otorgara confianza y expectativas de rentabilidad al capital financiero especulativo; al comenzar 1989 la tasa fija fue reemplazada por una tabla de minideslizamientos. Inicialmente el ajuste se fijó en un deslizamiento de un peso por día -lo que equivalía a una devaluación del 16% anual- mientras que para 1990 la cifra se redujo a 80 centavos diarios -11% de devaluación anual-, y ya en 1991 la tabla fue

sustituida por una banda dentro de cuyos límites podía fluctuar el tipo de cambio. El techo de la banda se ajustaba diariamente en 20 centavos -de la moneda anterior-; este ajuste se incrementó en octubre de 1992 a 0.0004 nuevos pesos diariamente, en tanto que el peso se mantuvo en 3.0512 nuevos pesos por dólar.

Debemos recalcar que la apreciación cambiaria no se produjo únicamente a consecuencia del programa de estabilización seguido, ya que a partir de 1990 nuestro país recibió importantes aportaciones de capital, permitiendo con ello reforzar la política adoptada de sobrevaluación del tipo de cambio. Dicha captación de recursos se produjo por el efecto combinado de una política destinada a atraer inversiones y por la caída de la tasa de interés en los Estados Unidos (cuadro 5).

## ***El periodo de auge económico (1989-1991) y la desaceleración (1992-1994)***

### **Antecedentes**

Como ya se ha mencionado, la administración de Salinas de Gortari emprendió una amplia reforma estructural al interior de la economía con el propósito de consolidar un crecimiento económico sostenido y de largo plazo al igual que lograr un rígido control inflacionario, pero sobre todo mediante bases macroeconómicas firmes. Cabe señalar que durante los primeros tres años del gobierno salinista los resultados observados parecían positivos, ya que en este lapso la economía mexicana alcanzó una recuperación económica moderada, logrando superar de manera temporal la recesión provocada por la aplicación de las políticas neoliberales bajo el mandato de Miguel de la Madrid; sin embargo estas cifras no fueron resultado de un sistema productivo eficiente, competitivo e integrado, sino más bien consecuencia de la impresionante captación de capitales externos –derivada del proceso privatizador, de que se concretara la firma y puesta en práctica del TLC así como de las expectativas generadas por la renegociación de la deuda-.

Tomando en cuenta los alcances que se tuvieron en materia económica durante el periodo mencionado, se deben resaltar los logros obtenidos en términos de inflación ya que de ser ésta de tres dígitos en el año de 1987, tras los resultados iniciales del Pacto pasó a ser de 8.0% para 1993; en materia de inversión el ingreso de la misma alcanzó niveles sin precedentes en la historia de nuestro país, lo que permitió al gobierno de Salinas contar con los recursos necesarios para llevar a cabo las transformaciones económicas planeadas por los tecnócratas mexicanos –basadas en la consolidación de la apertura económica- e implantar de manera definitiva el modelo económico neoliberal.

Por otro lado el producto logró una moderada recuperación durante el periodo 1989-1991; no obstante en 1993 dicho indicador mostró una marcada tendencia a la baja, lo que en sí representaba una prueba de la inviabilidad del modelo para impulsar el crecimiento en los países subdesarrollados –sin antes haber superado la problemática interna del estancamiento mostrado durante varias décadas-. Así mismo no debe perderse de vista el alto grado de sobreendeudamiento que acompañó a la limitada recuperación.

Ante tales circunstancias resultaba lógico que las autoridades gubernamentales replantearan la política económica seguida y definieran objetivamente el rumbo al que se dirigía la economía mexicana, ya que era evidente que de seguir bajo los mismos lineamientos en un lapso de tiempo no muy lejano se hallaría en el límite del precipicio y a un paso de una crisis de enormes proporciones; a lo anterior habría que agregar que el déficit en cuenta corriente crecía de manera exponencial, lo que en sí demandaba una mayor entrada de capitales. Pero lejos de advertir y tratar de revertir esta problemática, el gobierno federal prefirió continuar bajo la línea neoliberal, ya que de acuerdo a su criterio estos avisos sólo eran pasajeros y no representaban ningún peligro para el buen desempeño económico del

país –debido a que se consideraba que mediante la perpetuación de las políticas seguidas hasta ese momento lograríamos permanecer en el camino de la recuperación sostenida-.

### ***La recuperación económica de 1989-1991***

Los primeros años del gobierno salinista se caracterizaron por la obtención de resultados positivos en términos de crecimiento económico. A continuación analizaremos con mayor detenimiento las variables que llegaron a mostrar el fenómeno mencionado.

#### **Producto Interno Bruto**

**Cuadro 6**  
**Producto Interno Bruto (Variación porcentual respecto al año anterior)**  
**(Precios de 1980)**

Año	%
1989	3.3
1990	4.4
1991	3.6
1992	2.5
1993	0.8
1994	3.5

Promedio del periodo: 3.01

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*. 14a ed., 1995

Al arribar Salinas de Gortari a la presidencia se planeó una estrategia basada en una rígida disciplina fiscal y monetaria, en la concertación entre sectores y en la continuación de la reforma del Estado, conjunto de medidas que terminó arrojando resultados alentadores en términos del comportamiento macroeconómico de corto plazo. Conforme la situación de la economía se tornaba más predecible mayor era la confianza de los agentes económicos hacia las autoridades –consecuencia de las políticas instrumentadas a favor del capital financiero internacional-, con lo que se restablecían las bases para lograr un crecimiento sostenido.

En el primer año del gobierno salinista el producto creció 3.3% respecto al año anterior. El mayor crecimiento del PIB obtenido durante todo el sexenio analizado fue el registrado en el año de 1990, cuyo porcentaje fue de 4.4% -muy por abajo del registrado en el año de 1979 y que llegó a ser de 9.2%, es decir durante el periodo denominado populista-; cabe señalar que en dicho año se estaban consolidando las expectativas favorables por parte de los inversionistas así como de la ciudadanía en general en torno a los primeros resultados obtenidos de la aplicación del Pacto, situación que se reflejó de manera positiva en el producto.

Vale la pena mencionar que aunque hasta 1991 se consideró como el periodo de auge del salinato, en 1994 y aún con los claros indicios de que la economía se perfilaba hacia una severa crisis, el PIB creció a una tasa de 3.5%.

## Inflación

**Cuadro 7**  
**Índice de Precios al Consumidor (Variación porcentual)**  
**Base 1994 = 100**

Año	%
1989	19.7
1990	29.9
1991	18.8
1992	11.9
1993	8.0
1994	7.1

Promedio del periodo: 15.9

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos

Puede considerarse que uno de los logros económicos más importantes de la administración de Salinas fue precisamente el control inflacionario, ya que mediante la aplicación del Pacto se logró abatir el crecimiento de los precios de 159% registrado en 1987 a 7% en 1994. Debido a la continuación de una política monetaria y fiscal restrictiva y al control ejercido sobre el tipo de cambio y sobre los incrementos salariales, se logró la contención del proceso inflacionario al eliminarse los factores inerciales de dicha variable –lo cual fue posible por la creciente entrada de capitales que permitía financiar el déficit en cuenta corriente y apreciar el tipo de cambio, abaratando así el precio de los productos importados-

Así mismo la renegociación de la deuda externa reforzó el programa antiinflacionario al modificar favorablemente las expectativas de los agentes económicos, lo que se tradujo en tasas de interés a la baja, repatriación de capitales fugados, ingresos crecientes de capital extranjero, repunte de la inversión privada y algunos otros factores positivos que alentaron la entrada de recursos externos. Debemos resaltar que la política cambiaria de deslizamientos predeterminados jugó un papel determinante en la contención inflacionaria, ya que al mantenerse sobrevaluado el peso mexicano el precio de los productos importados que eran destinados para la producción interna –insumos- permitieron que el precio del producto final se mantuviera dentro de las proyecciones establecidas, manteniendo con ello la tendencia descendente de la inflación; de igual manera, la medida tendiente a controlar los salarios –a través de un incremento salarial en función de la inflación esperada- sirvió como ancla antiinflacionaria para preservar las metas de la política de ajuste en materia de precios.



**Cuadro 8**  
**Formación Bruta de Capital Fijo -Inversión- (Variación porcentual)**  
**(Precios de 1980)**

Año	%
1989	6.4
1990	13.1
1991	8.3
1992	10.8
1993	-1.2
1994	8.1

Promedio del periodo: 7.58

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 14a.ed., 1995

**Cuadro 9**  
**Formación Bruta de Capital Fijo como porcentaje del PIB**

Año	Total	Privada	Pública
1989	17.3	12.6	4.7
1990	18.7	13.7	5.0
1991	19.6	14.9	4.7
1992	21.1	16.8	4.3
1993	20.9	16.6	4.3
1994	21.6	17.3	4.3

Fuente: INEGI

Sin lugar a dudas que la recuperación económica mostrada durante el sexenio analizado estuvo sustentada en el crecimiento de la inversión. La tasa de formación bruta de capital fijo –inversión- se elevó de 16.8% del PIB al terminar la administración de Miguel de la Madrid al 21.6% en 1994; cabe mencionar que dicha reactivación obedeció al repunte de la inversión privada, mientras que la inversión pública continuó a la baja como resultado de la consolidación de la política fiscal restrictiva, reduciéndose en consecuencia el gasto público. Se debe destacar que gran parte de la inversión privada fue canalizada hacia el sector servicios –principalmente al rubro comercial-, por lo que su impacto en la totalidad de la economía fue muy limitado; una de las principales áreas beneficiadas por esta oleada de recursos fue la enfocada a reestructurarse hacia la exportación manufacturera.

Considerando que la administración de Salinas hizo de la modernización del aparato productivo el núcleo central de su programa de reforma estructural, los resultados obtenidos en esta materia fueron muy desalentadores ya que el ritmo tan limitado de aumento de la productividad se halló asociado a un esfuerzo mediocre en materia de formación de capital.

## Empleo

**Cuadro 10**  
**Creación de plazas remuneradas 1989-1994**  
**(miles de plazas)**

Año	Total	Ind. Manufacturera
1989	280	60
1990	205	17
1991	586	-10
1992	96	-53
1993	33	-122
1994	204	-22
Total	1,404	-130

Fuente: INEGI

Una de las consecuencias del repunte de la inversión privada fue el incremento del empleo en el sector formal de la economía, que logró reactivarse a tasas moderadas; aunque podría decirse que la creación de empleos durante el sexenio de Salinas -un total de 1,404,000 plazas, mostrando un promedio anual de 234,000- superó considerablemente a la registrada en la administración anterior, éste número fue muy inferior al casi un millón cien mil puestos que se requerían crear anualmente para la juventud que cada año ingresaba al mercado laboral. No obstante estos efímeros resultados, el dinamismo en el empleo se perdió a partir de 1992 debido a la desaceleración de la economía.

Cabe señalar que la mayor parte de la creación de nuevas plazas se concentró en el sector servicios; aún a pesar de la gran importancia que juega la manufactura para la exportación dentro del sector industrial, éste registró una pérdida acumulada de 130,000 plazas laborales durante el sexenio analizado. En este resultado influyeron: 1) el proceso de desindustrialización provocado por la apertura comercial en las ramas que producen para el mercado interno y 2) el proceso de reestructuración y racionalización llevado a cabo en los grandes grupos y empresas.

## Sector externo

Considerando que el sector exportador es una de las áreas que mayor importancia reviste dentro del modelo neoliberal, la administración salinista le dio un gran impulso como parte de su estrategia de reforma económica. El crecimiento promedio anual de las exportaciones durante el periodo 1989-1994 fue de 10.98%, cifra que contrasta significativamente con el 6.14% obtenido durante el sexenio de Miguel de la Madrid (cuadro 11); dicha disparidad viene explicada por la consolidación de las reformas en materia exportadora implementadas durante el salinato, aunque como veremos más adelante, esto se logró a costa de sacrificar

la dinámica del mercado interno y afectando severamente el desempeño del sector industrial.

**Cuadro 11**  
**Exportaciones (Variación porcentual respecto al año anterior)**  
**(Millones de dólares)**

Año	%
1989	14.3
1990	16.6
1991	3.2
1992	6.6
1993	9.9
1994	15.3

Promedio del periodo: 10.98

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 14a.ed., 1995

Tal y como lo venía difundiendo el discurso gubernamental, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta el sector exportador representó el motor del crecimiento de la economía en su conjunto; no obstante este planteamiento triunfalista y poco objetivo, la oleada importadora creció en mayor proporción que las exportaciones manufactureras realizadas por las empresas transnacionales.

**Cuadro 12**  
**Participación del comercio exterior en el PIB**  
**(Porcentajes)**

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Exportaciones Totales</b>	<b>14.5</b>	<b>15.5</b>	<b>13.6</b>	<b>12.7</b>	<b>12.9</b>	<b>14.4</b>
Maquiladoras	5.1	5.3	5.0	5.1	5.4	6.2
No maquiladoras	9.4	10.2	8.6	7.6	7.5	8.2
<b>Petroleras</b>	<b>3.2</b>	<b>3.8</b>	<b>2.6</b>	<b>2.3</b>	<b>1.8</b>	<b>1.8</b>
Petróleo crudo	3.0	3.4	2.3	2.0	1.6	1.6
Otras	0.2	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2
<b>No petroleras</b>	<b>11.3</b>	<b>11.7</b>	<b>11.0</b>	<b>10.4</b>	<b>11.1</b>	<b>12.6</b>
Agropecuarias	0.7	0.8	0.8	0.6	0.6	0.6
Extractivas	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Manufacturas	10.4	10.7	10.0	9.7	10.4	11.9
* Maquiladoras	5.2	5.4	5.0	5.1	5.4	6.2
* No maquiladoras	5.2	5.3	5.0	4.6	5.0	5.7

Fuente: EZPL (1999). *Quinto informe de gobierno*, anexo estadístico.

En el cuadro 12 podemos advertir el efecto de las medidas tendientes a disminuir la participación de los productos petroleros en el total de las exportaciones, ya que en el periodo denominado como populista -1970 a 1982- gran parte de los ingresos públicos

provenían de la exportación de este producto. La participación de la comercialización de los productos petroleros en el PIB era de 3.2% en 1989, pero a partir del fomento de la industria manufacturera, la participación del crudo en la producción nacional de exportación llegó a ser de sólo 1.8% en 1994. Como resultado de ello el gobierno mexicano pregonaba orgullosamente que después de tantos años la economía había logrado ser despétrolizada, por lo que los cambios internacionales que llegaran a registrarse en dicho mercado no iban a mermar la capacidad estatal de captar ingresos fiscales de manera saludable, pero sobre todo sin tener una alta dependencia hacia el comportamiento del precio de ese producto.

### *La desaceleración de la economía (1992-1994)*

Se suponía que la liberalización comercial y financiera debió haber producido elevados márgenes de productividad, mientras que los excesivos aportes de capital daban muestras de que el ahorro externo estaba disponible para acelerar la acumulación de capital; no obstante, después de una limitada y cuestionada estabilización nuestro país manifestó un lento crecimiento económico. La recuperación económica salinista fue moderada y poco duradera, ya que a partir de 1992 el repunte comenzó a perder fuerza y para finales de 1993 la desaceleración de la economía era evidente; en dicha desaceleración influyeron diversos factores tanto endógenos como exógenos, entre ellos destacan: la profundización de la recesión en Estados Unidos y su posterior generalización a Europa Occidental y Japón, provocando con ello la pérdida de dinamismo de las exportaciones mexicanas y ocasionando un acelerado deterioro de los términos de intercambio de los productos nacionales.

En el menor ritmo de crecimiento de la economía fueron decisivas las contradicciones internas del modelo neoliberal, en particular cabe destacar las crecientes tensiones que se dieron en los circuitos financieros y monetarios como resultado del rápido aumento del déficit en cuenta corriente, además de la marcada tendencia a la sobrevaluación del peso. El uso de la política cambiaria basada en los minideslizamientos hizo que el peso se valorizara sustancialmente, provocando con ello que se haya perdido competitividad en términos de intercambio; la sobrevaluación del peso combinada con la liberalización comercial provocó que la demanda interna se orientara hacia los bienes importados –que se hallaban más baratos en comparación con los nacionales-. La sobrevaluación del peso fue uno de los factores explicativos de la falta de crecimiento a partir de 1992.

### *Los bajos índices de inversión y el lento crecimiento de la productividad*

Cabe resaltar que el lento crecimiento económico estuvo relacionado con la escasa acumulación de capital. Las cifras del sector manufacturero muestran que la tasa de crecimiento de la productividad fue relativamente pobre en los años siguientes a la aplicación de las reformas comerciales; las estimaciones del crecimiento anual de la productividad de las manufacturas oscilaron entre 1 y 2.4% para el periodo 1985-1990, situación que pone al descubierto el limitado alcance de las políticas neoliberales para incrementar el nivel de productividad.

La baja respuesta de la productividad frente a la transformación económica obedeció a factores inherentes a las propias reformas estructurales, en un contexto donde la apertura comercial, la apreciación cambiaria y la caída de la rentabilidad en la esfera productiva provocaron una considerable contracción de la inversión en dicho sector, y por lo tanto de los niveles de productividad. Aunque los partidarios de la reforma estructural ponen el acento en su falta de concreción o en el hecho de que tardara un tiempo en tener repercusiones a causa del escaso desempeño de México, las fallas cometidas en la planeación de la transformación económica resultaron altamente perjudiciales para la productividad y la competitividad de la planta productiva.

La falta de un marco regulatorio apropiado anterior al proceso de privatización dio lugar a la concentración de la riqueza y de la propiedad en algunas áreas -debido a que el grueso de las adquisiciones y las acciones quedaron en poder de industrias ya establecidas o de grupos financieros-. En este punto debemos recalcar los efectos perjudiciales que una estructura altamente monopólica ocasiona sobre el desempeño de la economía en su conjunto, ya que el alto nivel de concentración termina originando prácticas tendientes al control total del mercado, lo que obviamente actúa en detrimento del crecimiento de la productividad.

Sin lugar a dudas que el débil desempeño económico fue un factor desencadenante de la crisis que se avecinaba. Vista en retrospectiva, la desaceleración de la economía de 1992-1993 preparó el terreno para la crisis de 1994-1995.

#### *Sector externo*

El incremento explosivo del déficit comercial fue resultado del viejo problema estructural de la restricción externa, es decir, del hecho de que bajo condiciones de crecimiento las importaciones crecen a un ritmo superior al del producto nacional. Esta deficiencia del sistema productivo se agravó como resultado de la apertura externa indiscriminada y del efecto negativo provocado por los crecientes flujos de capital externo sobre la demanda agregada.

Una vez que con la renegociación de la deuda externa se superó transitoriamente la situación anómala de generar un superávit comercial para cubrir su servicio, el desequilibrio comercial aumentó en forma acelerada. Tan sólo entre 1989 y 1992 el déficit de la balanza comercial -sin tomar en cuenta a las maquiladoras, debido a su nulo efecto sobre la actividad económica interna- se multiplicó considerablemente al aumentar de US \$2,596 millones a US \$20,676 millones; hacia 1993 y debido a la desaceleración de la economía mexicana dicho déficit se redujo ligeramente para llegar a US \$18,891 millones, pero para 1994 volvió a recuperar su tendencia ascendente para ubicarse en los US \$24,267 millones. Cabe señalar que la ampliación del déficit comercial no fue motivado por una caída de las exportaciones -las cuales crecieron a tasas satisfactorias-, sino por el inusitado boom de las importaciones adherente al proceso de apertura comercial.

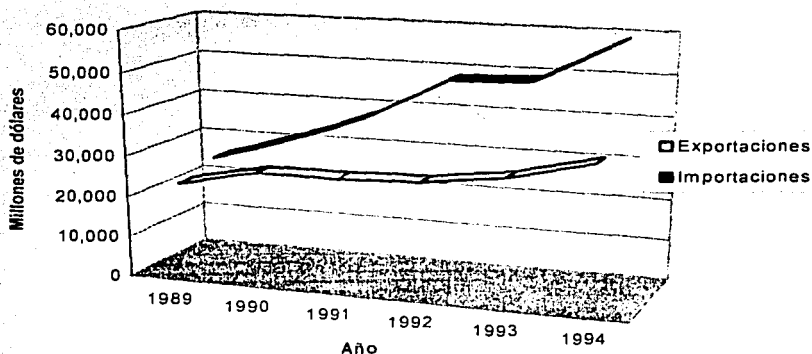
El modelo neoliberal no logró eliminar la restricción externa sino que por el contrario, la acentuó y volvió a la economía más dependiente de los recursos externos, y así lo afirmó V.

Brailowsky al asegurar que: “ (...) El desequilibrio externo esta saliéndose, una vez más de los intervalos normales, al tiempo que el aumento del producto es tan sólo la mitad del que se registró durante 1950-1980. Esta combinación –alto déficit, bajo crecimiento- es lo que hace muy preocupante la situación actual; el viejo cuello de botella de la economía mexicana –la restricción externa- es hoy más grave que antes. Hasta ahora en materia de capacidad de crecimiento autosostenido, la nueva política económica ha tenido resultados contraproducentes”.<sup>12</sup>

Gráfica 2

Balanza Comercial 1989-1994 (sin maquiladoras)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Cuadro 13

Balanza Comercial (sin maquiladoras)  
(Millones de dólares)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Exportaciones	22,842	26,838	26,855	27,516	30,033	34,613
Importaciones	25,438	31,272	38,185	48,192	48,924	58,880
Saldo total (Déficit)	-2,596	-4,434	-11,330	-20,676	-18,891	-24,267

Fuente: EZLP (1999). *Quinto informe de gobierno*, anexo estadístico

La situación fue que la restricción externa fue alentada por el exorbitante ingreso de capitales externos –debido a la sobrevaluación de la moneda y al incremento de las importaciones-. El problema derivado de ello se presentó durante gran parte de 1994 al

<sup>12</sup> Vladimiro Brailowsky, *Economía mexicana: viejos y nuevos desequilibrios*, *Revista nexos* núm.175, *Cuadernos de Nexos* núm.49, julio de 1992, México.

frenarse la entrada de recursos, lo que provocó un déficit comercial incontrolable al ya no existir medios para su financiamiento; el resultado inmediato fue la devaluación -como mecanismo para nivelar la tendencia del sector externo-.

### *Sector financiero*

La desaceleración de la actividad económica iniciada en 1993 se combinó con fenómenos de sobreendeudamiento de las empresas y de los consumidores, así como con altos niveles de cartera vencida. El crecimiento explosivo del crédito (1989-1993) llevó a las empresas a una situación de extremo sobreendeudamiento; de acuerdo a datos de la Bolsa Mexicana de Valores, 123 de los consorcios que operaban en la bolsa presentaban altos grados de apalancamiento a comienzos de 1994 -ya que por cada peso de activos tenían adeudos por 41 centavos-; de los pasivos totales el 58% correspondía a endeudamiento externo.

Debido al estancamiento de la actividad económica, las empresas pospusieron sus planes de inversión y buscaron reestructurar sus operaciones mediante la reducción de sus costos, basada en el recorte de sus plantillas de personal y la elevación de sus niveles de eficiencia. La micro, pequeña y mediana empresa enfrentó una situación todavía más difícil ya que estuvo al margen del crédito tanto interno como externo, por lo que no pudo modernizar su planta productiva para adaptarse a las circunstancias que el proceso competitivo inducido por la apertura comercial imponía: este sector fue el que resintió en mayor medida los efectos de la apertura comercial y enfrentó dificultades para sobrevivir ante sus competidores -como consecuencia de que los esquemas de apoyo dirigidos a dicho sector por conducto de la banca de desarrollo fueron insuficientes y tardíos-. Cabe agregar que los bajos niveles de capitalización de las empresas nacionales fue resultado de factores tales como: los efectos perjudiciales de la apertura comercial, la apreciación cambiaria y la contracción del mercado interno -derivada de la política de disminución del gasto público-.

Desde la perspectiva del sector financiero, el sobreendeudamiento asociado a la liberalización financiera se tradujo en un crecimiento acelerado de la cartera vencida. El deterioro de la calidad de los activos afectó no solamente a la banca comercial, sino al conjunto de los intermediarios financieros; el índice de cartera vencida -cartera vencida vs. cartera total- pasó de 2.1% en 1990 a 3.5% en 1991, a 5.3% en 1992 para cerrar en 7.1% en 1993. La reacción de los bancos ante el incremento de su cartera morosa consistió en restringir el crédito y hacerlo más selectivo, acentuando así la desaceleración productiva: la tasa de crecimiento del crédito al sector privado no financiero bajó de 32.5% en 1992 a 16% en 1993. El peligro de la insolvencia resultaba más que inminente ya que aunque los márgenes financieros de los bancos seguían siendo muy elevados, se tenían que utilizar para crear reservas preventivas; durante el primer semestre de 1994 las utilidades de los bancos se contrajeron 9.1%.

Las instituciones financieras -al igual que las empresas- estaban inmersas en un profundo proceso de reestructuración caracterizado por: la racionalización de sus plantillas de personal, tratando de reducir sus costos de operación; la elevación de sus márgenes de capitalización y la evaluación de la posibilidad de establecer fusiones y alianzas estratégicas con bancos extranjeros. La contracción provocada por el excesivo

sobreendeudamiento privado y reforzada por la política monetaria restrictiva jugaron un papel de primer orden en el proceso de desaceleración de la economía; a su vez, el estancamiento de la actividad productiva agravó los problemas del sector financiero y acrecentó su fragilidad.

Se generó un círculo vicioso en donde el estancamiento de la actividad productiva acentuó los problemas de pago de las empresas, lo que a su vez empeoró la situación de las carteras vencidas de los intermediarios financieros -orillándolos a restringir aún más el crédito y hacerlo estrictamente selectivo-. Los planes de expansión y modernización de las empresas se tuvieron que posponer, lo que profundizó aún más la contracción de la producción por la vía de menores niveles de inversión, empleo y consumo.

En 1994 la abundancia de capitales en el mercado bursátil parecía también estar llegando a su fin -debemos considerar que en ese año el proceso privatizador se frenó debido a que se trataba de un periodo electoral, por lo que los inversionistas querían encontrarse seguros del respaldo que se le daría a su capital-, lo que limitaba la factibilidad de que México pudiera seguir financiando su déficit externo mediante el ingreso de estos capitales. Entre los factores más importantes que disminuyeron la liquidez del mercado internacional de capitales se hallaban: el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos; la recuperación de las economías industrializadas, lo que incrementaba la demanda de fondos extranjeros; y la contracción de los flujos de capital provenientes de Japón -debido a la creciente fragilidad de su sistema financiero-.



## CAPITULO 2

### *La crisis de diciembre de 1994: "la caída de la tendencia rentable"*

*"Sostendré que los postulados de la teoría clásica sólo son aplicables a un caso especial, y no en general, porque las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio. Más aún, las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en que vivimos, razón por la que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos reales."*

*John Maynard Keynes (1936). "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero"*

### *Los elementos que gestaron la crisis*

#### **Antecedentes**

El punto central de la justificación gubernamental en relación con la apertura comercial y financiera era que con ello se fincarían las bases para alcanzar un crecimiento económico sostenido y de largo plazo, a la vez que se permitiría controlar el proceso inflacionario sin efectos traumáticos para la población, con lo que a final de cuentas se alcanzaría una mejoría sustancial del nivel de vida de los mexicanos además de permitir una distribución más equitativa de la riqueza nacional, erradicando de manera definitiva la pobreza.

A casi dos décadas de haberse implementado la apertura comercial podemos constatar que a final de cuentas los resultados obtenidos en materia económica fueron totalmente adversos a lo que pregonaba la propaganda oficial, ya que la problemática que inicialmente se pretendía combatir –los constantes desequilibrios macroeconómicos al igual que la persistente pobreza- creció con mucha mayor fuerza que en años anteriores. Para evidenciar el carácter limitado de las reformas implementadas por los tecnócratas mexicanos, basta con observar que el crecimiento anual promedio del PIB obtenido durante 1983-2000 -y que a su vez representaba el objetivo primordial de las políticas neoliberales- fue de sólo 2.2%, cifra que se ubica muy por debajo del 6.7% obtenido en los sexenios de Echeverría Álvarez y López Portillo -en el periodo denominado como "*populista*"-; cabe señalar que la pobreza en nuestro país se disparó a niveles inimaginables como consecuencia de la aplicación de las políticas de corte ortodoxo.

Resulta curioso que al señalársele al gobierno mexicano y mostrarle a la sociedad los resultados contraproducentes arrojados por las transformaciones mencionadas, las autoridades afirmen cínicamente que aún falta tiempo para percibir los efectos virtuosos que trae consigo el comercio sin fronteras -¿cuánto tiempo más nos preguntamos todos aquellos que no fuimos beneficiados por el modelo actual?- ya que finalmente terminaremos saboreando las mieles que derrama la globalización. Lo que no mencionan

las autoridades gubernamentales es que éste proceso se llevó a cabo sin antes haber procurado un mercado interno sólido, además de desatender la persistencia de los frágiles encadenamientos productivos; de igual manera manifestaban decididamente —y lo siguen haciendo— que aún faltaba camino por andar para poder recibir los beneficios prometidos y que debíamos establecer con carácter definitivo y sin titubeos los preceptos contenidos en la doctrina neoliberal

Vale la pena resaltar que aún y cuando durante el periodo 1989-1991 se lograron resultados positivos en términos macroeconómicos y que se reflejaron en un modesto crecimiento del PIB de 3.7%, éste efímero logro dejó de lado la ancestral limitante del atraso en materia de modernización y de baja productividad de la planta productiva nacional —aún a pesar del discurso oficial de corregir esta deficiencia—, provocando con ello un creciente déficit comercial que incluso llegó a niveles nunca antes vistos. Lejos de tratar de aminorar éste desequilibrio comercial, el gobierno de Salinas le otorgó una mayor prioridad a la impresionante entrada de flujos de capital externo<sup>13</sup> para su financiamiento.

No cabe duda que para concretar dichos propósitos de eficiencia económica era indispensable contar con una política industrial acorde con los lineamientos de modernización trazados, y que evidentemente hubiera permitido salir del estancamiento productivo. Sólo a través de la aplicación de dicha política se lograría contar con una economía capaz de generar de manera endógena las divisas necesarias para asegurar sin contratiempos la reproducción del capital; así mismo, la mencionada capacidad hubiera permitido afrontar satisfactoriamente la fragilidad que presionaba al sector financiero, producto del alto grado de endeudamiento que tenían tanto empresas —con un importante nivel de apalancamiento alcanzado a través de la emisión de acciones y de papel comercial colocado en los mercados financieros— como consumidores —que ante la sobre oferta de recursos disponibles a causa de la exorbitante entrada de capitales al país y que era necesario colocarla a través del mercado crediticio, sin ningún tipo de estudio serio de la capacidad de reembolso, llegaron a endeudarse muy seguros de que el prometedor futuro les permitiría pagar sin contratiempo los pasivos adquiridos—.

La parte importante de este análisis resulta al tratar de descifrar el porque si la economía mexicana estaba contando con importantes cantidades de flujos financieros externos que permitían financiar la consolidación del modelo neoliberal y los consiguientes desequilibrios comerciales y financieros inherentes al mencionado esquema, dicha tendencia terminó revirtiéndose, privando así al país de los recursos que en años pasados habían permitido financiar la dinámica económica seguida, provocando con ello una de las peores crisis de la historia contemporánea de México.

Dicha perspectiva es planteada por Nora Lustig, quién menciona que: “Los acontecimientos no dieron cumplimiento a estas expectativas —basadas en un crecimiento económico sostenido—. En diciembre de 1994 el gobierno mexicano se vio arrinconado y debió recurrir

---

<sup>13</sup> Tan fue así que a principios de diciembre de 1994 el equipo gubernamental presentó al Congreso un programa económico en donde se proyectaban grandes flujos de divisas para financiar un déficit calculado en US \$31,000 millones —equivalente a 8% del PIB—, es decir, no sólo no se pensaba reducir el déficit en cuenta corriente sino aumentarlo en alrededor de US \$3,000 millones más. Héctor Guillén Romo, *idem*, p.186

a una devaluación forzada una vez más. Enseguida, en lugar de la ansiada prosperidad, México debió afrontar su peor crisis económica desde la Gran Depresión. Más aún, en vez de converger hacia una mayor armonía social, se produjeron manifestaciones de creciente violencia política (...) a pesar de los esfuerzos del gobierno por combatir la pobreza extrema. ésta aumentó”.<sup>14</sup>

La respuesta a esta interrogante viene dada por las propias limitaciones y contradicciones que acompañan al modelo neoliberal, ya que dichos recursos lejos de ser invertidos al interior de la economía se reciclaban al exterior como consecuencia de la apertura comercial y la apreciación cambiaria. Analizando esta situación desde un punto de vista retrospectivo, en la crisis de 1994 influyó la volatilidad de los mercados financieros - cuestión que se vio agravada además por el mal manejo de la situación por parte de la administración zedillista al haber transformado algunos errores conceptuales menores en un desastre de primer orden en diciembre del mismo año-; no obstante estos argumentos, el gobierno salinista negó categóricamente que la crisis fuera resultado de una mala instrumentación de las políticas neoliberales y de sus perniciosos efectos, sino más bien de los conflictos políticos suscitados a lo largo de 1994.

La intempestiva fuga de capitales de finales de 1994 y principios de 1995 tomó por sorpresa a la comunidad de inversionistas, a los gobiernos y a las instituciones financieras internacionales, situación que aunada a la devaluación configuró un contexto que colocó a nuestro país al borde de la suspensión de pagos; no obstante ello pudo evitarse gracias a la negociación de un paquete financiero de rescate con el gobierno de los Estados Unidos. Pese a la magnitud del paquete, el PIB cayó 6.2% -a precios de 1993- y el promedio del salario real de la industria se redujo 12.5%. Cabe señalar que uno de los problemas fundamentales de la economía mexicana fue su excesiva dependencia hacia los flujos financieros externos: lo anterior terminó causando la sobrevaluación del tipo de cambio, provocando con ello el creciente desequilibrio de la balanza comercial, y que a su vez era financiado con los flujos de capital provenientes del exterior; con el tiempo ésta entrada de capitales hizo que el tipo de cambio se revaluara aún más, en tanto que el déficit comercial se agravaba en mayor medida por la oleada importadora.

Un factor explicativo importante del desequilibrio comercial venía dado por la enorme brecha existente entre ahorro e inversión, y que fue gestada a consecuencia de la liberalización comercial y financiera; la ampliación de la mencionada brecha resultó de la caída del ahorro interno privado. La liberalización financiera explica en cierto grado la contracción del ahorro interno, ya que produjo un aumento importante de la disponibilidad crediticia para el consumo. A lo anterior debemos agregar que tanto la apreciación cambiaria como la férrea disciplina fiscal incidieron en la caída de las ganancias y en la contracción del ingreso, lo que en consecuencia se reflejó en una considerable disminución del ahorro nacional.

---

<sup>14</sup> Nora Lustig (2002, 2ª edición), *México hacia la reconstrucción de una economía*, FCE, México.

Realizando un análisis objetivo de los resultados obtenidos por el modelo neoliberal podemos advertir que la falta de visión por parte de las autoridades<sup>15</sup> terminó por neutralizar y revertir los limitados logros alcanzados bajo dicho esquema. Tal y como lo resalta Nora Lustig, nos convertimos en genuinas víctimas del programa de estabilización ortodoxo: "México se convirtió en víctima de su propio éxito. Durante un tiempo la cuenta corriente estuvo sobrefinanciada, en el sentido de que era tanta la cantidad de capital que ingresaba que el Banco Central pudo acumular reservas. Lo negativo fue que se volvió crecientemente vulnerable; el bajo índice de ahorro interno dificultaría el servicio de la deuda en el futuro. En el corto plazo, si algún choque exógeno afectara el nivel del flujo de capitales y el importante déficit de la cuenta corriente no pudiera financiarse, la economía mexicana se vería obligada a realizar un repentino y significativo ajuste. Esto fue precisamente lo que sucedió".<sup>16</sup>

**Cuadro 14**  
**Consumo y Déficit de la Cta. Corriente (como % del PIB)**  
**Base 1993**

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Promedio
<b>Consumo</b>										
*Privado	7.3	6.4	4.7	4.7	1.5	4.6	-9.5	2.2	6.3	3.13
*Público	2.2	3.3	5.4	1.9	2.4	2.9	-1.3	-0.7	1.8	1.98
<b>Déficit en Cta. Corriente (% del PIB)</b>	-2.8	-3	-5.1	-7.4	-5.8	-7.1	-0.6	-0.6	-1.9	-3.81

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos

Finalmente todos esos sueños de mejoría generalizada de las condiciones de vida y de arribo al primer mundo terminaron, llevándonos crudamente y sin ninguna advertencia a la espantosa realidad. Desgraciadamente la política económica neoliberal no consideró toda una serie de factores que terminarían por ahondar en marcadas contradicciones y que revertirían los modestos alcances logrados en términos macroeconómicos; entre los elementos que explican el estallido de la crisis económico financiera de diciembre de 1994 se hallan: a) un déficit comercial creciente —y que de acuerdo con las autoridades no representaba ningún peligro mientras siguiera fluyendo al país capital externo que permitiera financiar dicho desequilibrio—; b) un tipo de cambio sobrevaluado que fomentaba las importaciones y le restaba competitividad a los productores nacionales; c) la incapacidad de la planta productiva nacional para responder a la dinámica económica caracterizada por la oleada importadora; d) el alto grado de endeudamiento que alcanzarían las empresas y las familias ante un mercado crediticio inflado por la disponibilidad de recursos externos que no tenían carácter permanente; e) la excesiva dependencia que se

<sup>15</sup> Y que de alguna manera no considero las repercusiones negativas que tendría su aplicación a ultranza sin antes planear una política industrial que superara los rezagos productivos existentes

<sup>16</sup> *Idem*, p.206

tenía hacia el ingreso de capital externo –y que resultaba necesario para el financiamiento del proceso de apertura comercial y financiera y del déficit comercial-; f) la incorrecta estrategia de conversión de la deuda pública al aumentar el canje de Tesobonos por Cetes –aumentando con ello el riesgo cambiario-; g) la posibilidad de que las instituciones financieras llevaran a cabo toda una serie de acciones fraudulentas como consecuencia de la casi nula supervisión por parte de las autoridades. Indudablemente que al hallarnos bajo estas circunstancias se preparó el terreno para que estallara intempestivamente la crisis de diciembre de 1994, y que a continuación analizaremos con mayor detalle.

## **La crisis de 1994-1995**

### *El cambio de las expectativas de crecimiento y la salida de capitales*

Conforme el surgimiento del desequilibrio macroeconómico se iba haciendo más evidente, el panorama económico se tornó cada vez más sombrío e incierto debido a que las expectativas de rentabilidad futura cambiaron bruscamente como consecuencia de la no verificación del dinamismo económico esperado, del creciente déficit en cuenta corriente, de los altos niveles de endeudamiento externo, del incremento del riesgo país manifestado en una gran tensión sobre el mercado cambiario y a la incapacidad de pago que estaba mermando la continuidad de la tendencia alcista del sistema bancario y financiero.

Considerando la transitoriedad de las fuentes de financiamiento utilizadas durante la administración salinista –basadas en la privatización de las empresas públicas, en la apertura y liberalización económica al igual que en un alto grado de endeudamiento externo-. resultaba previsible que al agotarse éstas las expectativas de rentabilidad se revertirían, con lo que el flujo de capitales hacia nuestro país se iba a frenar en primer instancia para que posteriormente se propiciara su masiva salida, comprometiéndose así el financiamiento necesario para equilibrar la balanza en cuenta corriente y la estabilidad monetaria cambiaria; al modificarse las expectativas por parte de los inversionistas –tanto por el creciente desequilibrio comercial como por la no continuidad del proceso privatizador durante 1994- se frenó la entrada de capitales de cartera y se acentuó su salida, evidenciando con ello el efecto limitado y contradictorio de la política económica neoliberal en relación a su esquema de financiamiento.

En cuanto a este último punto se refiere, el profesor Arturo Huerta comenta: “La economía no recibiría flujos crecientes de capital permanentemente, debido a que no se estaban generando ingresos suficientes para enfrentar las obligaciones financieras contraídas (...) El incumplimiento de las expectativas de rentabilidad y crecimiento provocó la caída de la demanda de acciones y de sus precios, además de restringir el uso de la emisión de acciones como mecanismo de financiamiento (...) La credibilidad económica de una nación se disuelve cuando crece el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, comprometiéndose el superávit fiscal y la estabilidad del tipo de cambio nominal”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Arturo Huerta González (1996), *Causas y remedios de la crisis económica de México*, Diana, México.

Al no haberse generado las condiciones que hubieran permitido disminuir la vulnerabilidad económica por la que atravesábamos, las presiones sobre el sector externo se incrementaron considerablemente al no crecer las exportaciones a un ritmo igual o mayor al que lo hacían las importaciones –debido al efecto de la apertura comercial y la apreciación cambiaria-, con lo que el ajuste comercial se hacía cada vez más distante; ello impedía asegurarle al capital financiero especulativo la estabilidad monetaria cambiaria que demandaba y la capacidad de pago de la economía. Con el propósito de contrarrestar dicha vulnerabilidad el gobierno hubiera procedido a regular los movimientos del capital especulativo, pero lejos de ser así se concretaba a declarar que la situación económica del país era sólida, y que se contaba con la suficiente capacidad para mantener la estabilidad y retomar el crecimiento.

Al no ejercerse ningún tipo de control sobre la entrada de capitales se retroalimentaba así el boom especulativo y la volatilidad de la economía, y en consecuencia se evidenciaba el riesgo de un colapso de grandes proporciones que amenazaba seriamente a la Bolsa de Valores y al sector financiero en su conjunto. El déficit comercial creciente y la caída de la actividad económica originaron un clima de incertidumbre cambiaria que condujo a los inversionistas extranjeros a abandonar el mercado de valores para ubicarse en plazas financieras que gozaban de una mayor seguridad; tras los crecientes problemas de la economía mexicana la euforia especulativa terminó por frenarse, dando como resultado una significativa disminución de la entrada de capitales -con ello la Bolsa Mexicana de Valores dejó de representar el principal centro de captación de divisas-. Tal y como lo menciona Arturo Huerta: “Al evidenciarse lo irreal e inconsistente de las expectativas que mueven a las inversiones especulativas, se precipitó el desastre del mercado accionario”.<sup>18</sup>

El riesgo cambiario comenzó a cuestionar y debilitar las expectativas en las cuales se sustentaban las ganancias del sector financiero especulativo. Los problemas productivos y de acumulación de las empresas comprometían la valorización de las ganancias y las condiciones de confianza necesarias para continuar atrayendo capitales de largo plazo; los tenedores de acciones aceleraron su deseo de vender al percatarse que las ganancias especulativas se volvían descendentes. Al llegar a representar esta situación un obstáculo para los objetivos de la política económica neoliberal -ya que se estaban fugando los recursos que permitirían la continuidad de un tipo de cambio sobrevaluado, elemento indispensable para el combate de la inflación, al igual que el financiamiento del desequilibrio externo-, el gobierno mexicano decidió intervenir en la Bolsa de Valores -a través de la utilización de las reservas internacionales- con la finalidad de evitar la caída de los precios de las acciones así como que se extendiera el clima de desconfianza y terminara generando una mayor salida de capitales.

Aún a pesar de los esfuerzos gubernamentales, éstas acciones no lograron contrarrestar la tendencia descendente del mercado de valores ni mucho menos frenar la salida de capitales, lo único que se consiguió fue una importante caída de las reservas internacionales, con lo que se formó así un círculo vicioso que trastocaba la estabilidad monetaria cambiaria; estas intervenciones no representaban otra cosa sino más que el claro reflejo de la incapacidad del modelo neoliberal para mantener por sí mismo la deseada estabilidad. Cabe señalar que resultaba complicado contener la oleada especulativa debido a lo limitado de las reservas, a

---

<sup>18</sup> *Idem*, p. 73

los graves problemas políticos y sociales que impedían y complicaban el margen de acción de las autoridades así como al pobre desempeño macroeconómico. Al esfumarse las expectativas rentables sobre la economía mexicana, la Bolsa de Valores se convirtió en el fiel espejo de la percepción que tenían los inversionistas sobre el futuro inmediato, saliendo a flote las debilidades del esquema productivo nacional y de nuestra baja capacidad competitiva, elementos que finalmente se tradujeron en una significativa incapacidad de pago.

Entre los mecanismos utilizados por las autoridades para frenar la salida de capitales y mantener la estabilidad monetaria se hallaba la ampliación de la banda de fluctuación del deslizamiento cambiario a lo largo de todo 1994. La necesidad de la continua entrada de capitales para financiar el déficit externo y mantener constante el tipo de cambio impidió la utilización de una política cambiaria activa como medio de protección de la industria nacional y corrector del desequilibrio externo -a través de la promoción de las exportaciones-, ya que ello se hubiera traducido en una inminente desvalorización del capital externo. Las crecientes presiones sobre el sector externo al igual que la disminución de las reversas internacionales y la falta de expectativas de crecimiento económico y de rentabilidad representaban un importante freno a la entrada de capitales.

Al dejarse de asegurar el financiamiento del sector externo desaparecieron las condiciones necesarias para sustentar la convertibilidad de la moneda nacional respecto al dólar, lo que obviamente se tradujo en un aumento de la demanda por divisas, haciendo más frágil la intermediación financiera y debilitando la estabilidad monetaria cambiaria. La constante fuga de capitales presionaba sobre las reservas internacionales y comprometía aún más el financiamiento del déficit del sector externo, evidenciándose así la fragilidad de la economía mexicana y anunciando el estallido de una inminente crisis.

La incertidumbre generada por el riesgo cambiario comprometía las condiciones de rentabilidad de los tenedores de valores gubernamentales y de acciones; al incrementarse y hacerse más patente la incertidumbre cambiaria, éstos últimos obligaron al gobierno a pagar más por la emisión de su deuda con el propósito de mantener su capital dentro del país: demandaron indizar al dólar los valores gubernamentales bajo su poder para protegerse ante una eventual devaluación cambiaria. Ante estas circunstancias en 1993 el gobierno mexicano introdujo los llamados Tesobonos -instrumentos de deuda indizados al dólar-, tratando de evitar a toda costa una corrida del dólar capaz de disminuir aún más las reservas internacionales y desestabilizar al sistema financiero; evidentemente que esto constituía una bomba de tiempo ya que los pasivos de corto plazo en moneda extranjera crecían en mayor proporción que nuestra capacidad de pago -hasta cierto punto avalada por la existencia de reservas internacionales-. La conjugación de elementos tales como el aumento de la demanda por Tesobonos y por dólares al igual que la reducción de las reservas internacionales entre otros, representaban el final de la estabilidad monetaria cambiaria y anunciaban el surgimiento de una crisis económico financiera de magnitud descomunal.

En cuanto a éste último punto se refiere, vale la pena mencionar la postura adoptada por el Banco de México en relación a la dramática disminución de las reservas internacionales a lo largo de 1994, institución que a través de Miguel Mancera -gobernador del banco central- afirmaba categóricamente que la reducción de las reservas internacionales era el

resultado de los problemas sociales y políticos, manifestados en los hechos delictivos. De igual manera mencionaba que de abril a mediados de noviembre del mismo año las reservas internacionales habían permanecido estables;<sup>19</sup> ello representaba una prueba más de que el gobierno federal no aceptaba abiertamente que el modelo neoliberal era incapaz de autofinanciar la dinámica económica del país, y mucho menos que estaba plagado de una serie de contradicciones que limitaban su viabilidad y su éxito.

Las verdaderas causas de este fenómeno radicaban en: I) la gran presión que causaba el creciente déficit en cuenta corriente, II) la menor entrada de capitales, III) el mayor endeudamiento externo de corto plazo y IV) las menores condiciones de rentabilidad y crecimiento que configuraba la economía mexicana; además de estos puntos tampoco se señaló que la relación de reservas respecto a los compromisos adquiridos a corto plazo en moneda extranjera estaba disminuyendo, poniéndose en inminente riesgo la capacidad de pago del país.

La visión adoptada por el Banco de México fincaba la responsabilidad de la inestabilidad y los desequilibrios financieros a los sucesos de violencia política suscitados durante 1994, no obstante lo que dicha institución se negó a aceptar era que la economía mexicana reflejaba claramente que las contradicciones inherentes al modelo neoliberal estaban llegando a su límite y que no sería capaz de continuar sosteniendo la dinámica económica a través del ingreso de capitales privados de corto plazo, por lo que se hacía necesario frenar intempestivamente el ritmo seguido en los años previos mediante la aplicación de políticas ortodoxas que lejos de remediar la problemática manifestada, se perfilaban a agravarla aún más al condenar a la planta productiva nacional a un mayor estancamiento y a un mayor sometimiento a los dictámenes del capital financiero especulativo.

Por otro lado el reembolso de la deuda adquirida en moneda extranjera se tornaba más complicado, ya que ante una mayor percepción del riesgo cambiario por parte de los inversionistas se exigió a las autoridades mexicanas la convertibilidad de los valores gubernamentales para canjearlos por dólares y mantenerse así protegidos ante el incremento del riesgo país, situación que en última instancia repercutía en mayores presiones sobre las reservas internacionales. Ante tal situación el Banco Central procedió a comprar los valores gubernamentales, satisfaciendo así la demanda por dólares con el propósito de evitar una desconfianza que pudiese propiciar una mayor salida de capitales y que terminase en una brusca devaluación; tal demanda por liquidez presionó sobre la oferta monetaria. De esta forma se demuestra que la disminución de las reservas internacionales fue consecuencia de la menor entrada de capitales externos y de la aplicación de una política monetaria expansiva que obedecía a los reclamos de liquidez de los tenedores de acciones y valores gubernamentales, más no a la aparición de actos delictivos y acontecimientos políticos adversos.

Para tener un panorama más generalizado sobre la errónea política monetaria seguida a lo largo de 1994 y de los falsos argumentos ofrecidos por las autoridades, cabe señalar que el capital externo ubicado en la Bolsa de Valores sumaba alrededor de US \$50,000 millones a mediados de diciembre de ese año, lo que junto a los US \$29,000 millones en Tesobonos,

---

<sup>19</sup> Discurso efectuado por Miguel Mancera el 19 de octubre de 1994 durante la Convención Bancaria.



los US \$23,000 millones de endeudamiento externo de corto plazo de la banca comercial, además del endeudamiento de corto plazo del sector privado y los US \$4,000 millones en Cetes en propiedad de extranjeros, representaban cantidades que por sí mismas nos advertían que nos hallábamos en la antesala del colapso financiero. Viéndolo desde esta perspectiva es más que claro que las reservas internacionales resultaban insuficientes para hacer frente a cualquier contingencia de reclamo por parte del capital externo de corto plazo ubicado en el país, ya que de ser éstas de US \$24,000 millones a inicios de marzo, pasaron a US \$17,000 millones a inicios de noviembre, para terminar en US \$6,000 millones para el 21 de diciembre –día en que la administración zedillista decidió proceder a la devaluación como mecanismo correctivo de los agudos desequilibrios macroeconómicos acumulados-.

Cabe señalar que la política monetaria no se alteró durante 1994 debido a que se trataba de un año electoral, ya que de haberse realizado la mencionada corrección era un hecho inminente que la oposición hubiera triunfado, razón por la cual la administración de Salinas de Gortari decidió continuar bajo la misma línea, esperando a que se procediera a corregir la inestabilidad económica y financiera después del cambio presidencial.

### *La explicación oficial de la crisis*

Los problemas del sector externo terminaron por derrumbar los sueños de incorporación de nuestro país al primer mundo. En diciembre de 1994 sobrevino el desastre cambiario al decretarse en primer lugar la ampliación de la banda de fluctuación del peso y en unas cuantas horas más su libre flotación -al no contar ya con las suficientes reservas internacionales que permitieran continuar con la política de estabilidad monetaria cambiaria seguida años atrás-, dando paso a importantes desequilibrios en la balanza de pagos (cuadro 15).<sup>20</sup>

La modificación de la política cambiaria de deslizamiento predeterminado representó la gota que derramó el vaso para que se diera el estallido de la crisis –y que estuvo a punto de provocar una crisis financiera internacional de carácter sistémico a través del llamado “efecto tequila”-. Debemos considerar que la pérdida de confianza por parte de los inversionistas extranjeros hacia la viabilidad de la política económica mexicana se agravó al enterarse de que el gobierno entrante recurriría a la devaluación como mecanismo corrector del desequilibrio del sector externo: no debe perderse de vista que tras haber sido electo Ernesto Zedillo como futuro presidente prometió en septiembre de 1994 continuar con la postura salinista de mantener un tipo de cambio predeterminado -con la intención de consolidar las metas establecidas previamente en el Pacto y revertir de esta manera la salida de capital externo que terminaba minando la estabilidad macroeconómica del país-.

---

<sup>20</sup> El techo de la banda de ajuste del tipo de cambio se elevó 15% el 20 de diciembre de 1994, en tanto que el ajuste diario de 0.0004 nuevos pesos continuaba vigente. No obstante, esta política resultó insostenible y fue abandonada un día más tarde cuando las autoridades mexicanas se vieron forzadas a recurrir a un régimen de tasa de cambio flotante al encontrarse prácticamente sin las suficientes reservas internacionales que permitieran seguir sosteniendo la anterior política cambiaria.

Cuadro 15

Variación de las Reservas Internacionales durante 1994  
(Millones de dólares)

Mes	Trimestre	Monto	Variación
Enero			
Febrero			
Marzo	I	26,134	
Abril			
Mayo			
Junio	II	16,688	-9,446
Julio			
Agosto			
Septiembre	III	16,560	-128
Octubre			
Noviembre			
Diciembre	IV	6,148	-10,412

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos

Al llevarse a cabo la reunión anual –a mediados de diciembre- para reforzar las metas establecidas en el Pacto el nuevo gobierno anunció a los empresarios que se ajustaría el tipo de cambio en un 15%, dando lugar con ello a una imparable fuga de capitales y orillando a la inevitable devaluación que tendría verificativo días más tarde al vaciarse en unas cuantas horas las reservas internacionales; dicha manera de proceder fue lo que dio en llamarse el famoso “*error de diciembre*”. De acuerdo a las circunstancias a las que se afrontaba, el gobierno zedillista consideró que la promesa cambiaria hecha con anterioridad ya no tenía margen alguno para ser cumplida –al encontrarse con las mínimas reservas internacionales-, por lo que recurrió a la devaluación como única alternativa de salida al desequilibrio externo y provocando que los mercados financieros se caracterizaran por un alto grado de tensión e incertidumbre.

Al devaluarse el peso mexicano en más de 100% en unos cuantos meses, se manifestó con gran fuerza el sobreendeudamiento gestado durante la administración salinista, lo que finalmente se reflejó en una sorprendente crisis bancaria y financiera. En el discurso oficial de los grupos dominantes predominaron dos líneas de explicación respecto al origen de la crisis de 1994: la primera vinculada a ex funcionarios de la administración salinista y del Banco de México, y la segunda correspondiente a la tesis planteada por el entonces presidente Zedillo y por algunos miembros de su gobierno.

La explicación salinista puso el acento en los llamados “*errores de diciembre*”, mientras que la segunda atribuyó la crisis a la acumulación de desequilibrios gestados en el sector externo durante la administración pasada así como a la existencia de un bajo nivel de ahorro interno y a una excesiva dependencia hacia los flujos de capital externo de cartera. De acuerdo a la primera postura, la devaluación fue el resultado de fallas en su instrumentación por parte de las autoridades hacendarias del nuevo gobierno, provocando la

pérdida de confianza de los inversionistas y acelerando la fuga de capitales; en su opinión la política económica seguida hasta noviembre de 1994 había sido la correcta, mientras que la existencia de un alto déficit en cuenta corriente no representaba amenaza alguna dado que las importaciones de capital fluían al país sin problemas -las cuales se consideraban temporales porque en el futuro se convertirían en exportaciones de manufacturas-.

Incluso el mismo Carlos Salinas de Gortari defiende la política cambiaria seguida durante su administración y deja ver la percepción errónea que de acuerdo a su opinión adoptó el gobierno entrante al convertir un problema menor en una crisis, y así lo manifiesta en los siguientes términos: "Mi gobierno concluyó el 30 de noviembre de 1994. Entre enero y noviembre de ese año, en medio de los graves y grandes acontecimientos políticos mi administración enfrentó una situación económica muy delicada. No obstante, fue conducida sin una devaluación traumática (...) A lo largo de los seis años de mi administración nunca se padeció una devaluación abrupta, a pesar de los variados episodios de riesgo económico que el país atravesó. No hubo una devaluación abrupta cuando, por ese mismo motivo, se presentaron salidas importantes de capitales. Tampoco en los meses más complicados de las negociaciones del TLC, cuando las filtraciones, el cambio de gobierno estadounidense y las difíciles relaciones con el Congreso de ese país provocaron elevadas fugas de capitales. Mi gobierno puso particular esmero en vigilar la estabilidad de nuestra moneda: al mismo tiempo evitó confundir esa estabilidad con el congelamiento de la paridad. Lo que se evitó durante seis años fue una devaluación brusca del peso, porque en México esa medida siempre había provocado inflación, elevadas tasas de interés, quiebra de bancos y empresas, desempleo generalizado y caída de salarios".<sup>21</sup>

Según este enfoque, la dificultad principal no residió en la magnitud del desequilibrio externo ni en la sobrevaluación del peso, sino en factores exógenos de orden político tales como el levantamiento zapatista en Chiapas y los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu, que en consecuencia propiciaron el agotamiento de las reservas internacionales. El informe anual del Banco de México expresaba que: "En 1994 se suscitaron acontecimientos desfavorables en varios ordenes de la vida nacional e internacional que incidieron marcadamente en la evolución de la economía del país. En el ámbito nacional, eventos políticos y delictivos generaron un ambiente de gran incertidumbre que influyó adversamente en las expectativas de los agentes económicos del país y del exterior; esta situación afectó negativamente la evolución de los mercados financieros, y particularmente, la del cambiario" (.....).<sup>22</sup>

De acuerdo a esta versión los factores políticos fueron los causantes de la fuga de capitales y de su contracción, así como de la pérdida de reservas internacionales; continuando bajo la misma línea del Banco de México, nunca existió un fenómeno de sobrevaluación de la moneda ni el déficit en cuenta corriente podía ser considerado como excesivo: "Con frecuencia -continúa el Informe- se ha mencionado que el déficit de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio real fueron los principales causantes de las devaluaciones de diciembre pasado. Esta tesis merece un análisis cuidadoso, es inexorable que cuando un

---

<sup>21</sup> Carlos Salinas de Gortari (2002, 4ª edición), *México, un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Jánés editores, España.

<sup>22</sup> Banco de México (1995), *Informe Anual 1994*, México, p.1.

país recibe cuantiosas entradas de capital, como le sucedió a México en los últimos años, el tipo de cambio real tiende a apreciarse de manera natural; pero en la medida en que la apreciación vaya acompañada de incrementos en la productividad de la mano de obra, no se puede considerar que aquella implique una pérdida de competitividad con el exterior. La notable expansión de las exportaciones mexicanas ocurrida en los últimos años constata la validez de este argumento".<sup>23</sup>

Cuadro 16

Tipo de Cambio y Tasas de Interés durante 1994		
Mes	Tipo de cambio interbancario	Cetes 28 días (Promedio)
Enero	3.1032	10.52
Febrero	3.1166	9.45
Marzo	3.2867	9.73
Abril	3.3457	15.78
Mayo	3.3032	16.36
Junio	3.3578	16.18
Julio	3.3957	17.07
Agosto	3.3765	14.37
Septiembre	3.3923	13.70
Octubre	3.4120	13.60
Noviembre	3.4369	13.74
Diciembre	4.0010	17.58
Promedio:	3.3773	14.01

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos

Dicha posición era compartida tanto por Pedro Aspe como por José Córdoba Montoya - principales responsables de la política económica seguida durante la administración salinista-. Para Aspe el manejo de la política económica en su gestión fue el correcto y la merma de las reservas durante 1994 fue el resultado exclusivo de acontecimientos de carácter político; tampoco llegó a aceptar la tesis de que la moneda estuviera sobrevaluada ni que la política cambiaria fuera inflexible. Aunque no lo menciona de manera explícita, la abrupta devaluación de diciembre de 1994 se debió básicamente a los errores cometidos por la administración zedillista en el manejo de la política cambiaria.<sup>24</sup>

A pesar de la ardua defensa llevada a cabo por parte del Banco de México en el sentido de que el incremento de la productividad de la mano de obra y de las exportaciones estuvo asociado a la significativa captación de recursos externos y a la consecuente apreciación de la moneda, está claro que dichos argumentos resultaron estériles y carentes de veracidad, ya

<sup>23</sup> *Ídem*, p.4

<sup>24</sup> Pedro Aspe Armella (1995), "Las razones de la política cambiaria", *Reforma*, 14 de julio de 1995.

que en realidad el crecimiento de las exportaciones nacionales estuvo ligado al fomento que se le dio al comercio intrafirmas y a la recuperación mostrada por la economía estadounidense en esos años; cabe resaltar que las empresas transnacionales llevaban a cabo sus operaciones mediante la utilización de su propia moneda.

La segunda explicación es la expuesta por Ernesto Zedillo y algunos otros funcionarios de su gabinete económico —que también habían formado parte del equipo salinista—. Después de la devaluación y en medio de sus primeros efectos devastadores, Zedillo efectuó diversos pronunciamientos que implicaban una severa crítica de la política seguida durante la administración pasada; a finales de diciembre de 1994 afirmaba: “El tamaño del déficit de la cuenta corriente y la volatilidad de los flujos de capital con que se financió hicieron muy vulnerable a nuestra economía (...) El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a ser tan grande durante los últimos años, que dadas las circunstancias internas y externas, era insostenible. Es preciso reconocer que hubo una subestimación del problema, y esta subestimación fue sumamente grave; enfrentamos una emergencia económica cuya gravedad pudo haberse evitado con la adopción oportuna de medidas para corregir los desequilibrios que se acumulaban peligrosamente”.<sup>25</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se postulaba que a pesar de que nuestro país había emprendido una vasta reforma económica, la cual se asumía como correcta y necesaria, no logró entrar en una fase de crecimiento sostenido, sino que por el contrario enfrentó una nueva crisis financiera. Dicho texto afirmaba que el principal problema no radicaba en que la economía mexicana emprendiese significativas transformaciones y contase con ahorro externo en cantidades considerables, sino que tales elementos no se hubiesen traducido en una mayor inversión y crecimiento del PIB —que generase la suficiente capacidad de pago para afrontar los desequilibrios macroeconómicos—.<sup>26</sup>

### *La crisis como resultado de las contradicciones inherentes al modelo neoliberal*

No obstante, ambas explicaciones acerca de los elementos que dieron lugar al abrupto estallido de la crisis de diciembre de 1994 resultan muy limitadas y carentes de una verdad absoluta, ya que sólo resaltan algunos puntos que a su consideración —y conveniencia— fueron los focos rojos de un problema que se vislumbraba venir y que no podía mantenerse por mucho tiempo más. No debemos perder de vista que ambas administraciones tenían una ideología en común y era que partían del concepto de que las reformas estructurales emprendidas al interior de la economía eran las más prudentes y correctas, debido a que fueron dictadas bajo el amparo de la corriente neoliberal.

De acuerdo a una visión más realista de la situación, hoy en día sabemos que el principal elemento que dio lugar a la crisis no fue otra cosa sino que el conjunto de contradicciones que derivan del modelo neoliberal. Siguiendo el criterio del profesor Arturo Guillén Romo, efectivamente hubieron graves errores por parte de la administración de Zedillo en la instrumentación de la política devaluatoria, ya que no se establecieron previamente a la

<sup>25</sup> Citado por la revista *Proceso*, núm.957, México, 6 de marzo de 1995.

<sup>26</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, p.133

decisión de devaluar entre otras medidas: a) los consensos necesarios con los inversionistas externos, que se habían convertido en los puntales de la balanza de pagos; b) no se modificó previamente la política monetaria ni se elevaron las tasas de interés; c) ni tampoco se construyeron las redes de seguridad necesarias para enfrentar un eventual ataque especulativo. Como podemos percibir, inicialmente se eligió una medida tibia y equivocada —la ampliación de la banda de fluctuación— en un momento en que las reservas monetarias ya eran muy bajas, y por si esto fuera poco los representantes empresariales del Pacto se enteraron con anticipación de la decisión y de esa manera pudieron preparar el ataque especulativo en contra del peso, al cual se unieron con la rapidez que provoca la globalización los inversionistas externos.<sup>27</sup>

Otra opinión acerca de la política económica —con especial énfasis en la cambiaria— seguida por el gobierno neoliberal de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo y que de alguna manera anunciaba su inviabilidad y sus consecuentes efectos nocivos al interior de la economía mexicana, viene del profesor Gregory Mankiw al expresar lo siguiente:

“En agosto de 1994 un peso mexicano valía 30 centavos de dólar, un año más tarde, valía solamente 16 ¿a que se debe esta enorme baja del valor de la moneda mexicana?. En gran medida al riesgo país (...). Al principio, la subida de la prima de riesgo no afectó al valor del peso, pues México tenía un tipo de cambio fijo (...). Sin embargo, las reservas de divisas eran demasiado pequeñas para mantener su tipo de cambio fijo. Cuando México se quedó sin dólares a finales de 1994, el gobierno mexicano anunció una devaluación del peso: esta decisión tuvo importantes repercusiones ya que había prometido repetidamente que no iba a devaluar. Los inversionistas perdieron aún más la confianza en los responsables de la política económica mexicana y temieron una nueva devaluación del peso.

Los inversionistas de todo el mundo —incluidos los mexicanos— evitaron comprar activos mexicanos. La prima de riesgo aumentó una vez más, reforzando las presiones al alza sobre los tipos de interés y las presiones a la baja sobre el peso, la Bolsa de valores mexicana se hundió. Cuando el gobierno mexicano tuvo que refinanciar parte de la deuda que se acercaba a su vencimiento, los inversionistas se mostraron poco dispuestos a comprar la nueva deuda. Parecía que la única opción que tenía el gobierno era incumplir sus compromisos: en unos cuantos meses, México había dejado de ser una economía prometedora y creciente para convertirse en una economía peligrosa, cuyo Estado se hallaba al borde de la quiebra. El derrumbamiento mexicano de 1994-1995 tuvo muchas facetas y las ramificaciones a largo plazo aún son inciertas. Sin embargo, una lección esta clara: los cambios del riesgo percibido de un país, que a menudo son atribuibles a la inestabilidad, constituyen un importante determinante de los tipos de interés y de los tipos de cambio en las pequeñas economías abiertas”.<sup>28</sup>

Aún a pesar de estos antecedentes, resultaría prematuro atribuir que la crisis de 1994-95 obedeció exclusivamente a los errores en la instrumentación de la devaluación, sino que más bien tuvo sus raíces en problemas estructurales de largo tiempo y en las limitaciones del desarrollo seguido en las últimas dos décadas. Tampoco basta con reconocer como lo

---

<sup>27</sup> Arturo Guillén Romo (1999), *México hacia el siglo XXI: Crisis y modelo económico alternativo*, Plaza y Valdez, México, p.141.

<sup>28</sup> N. Gregory Mankiw (1997, 3ª edición), *Macroeconomía*, Antoni Bosch, Nueva York, p.392.

hizo Zedillo o su ex secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, que la crisis se debió a la subestimación del desequilibrio externo y a la excesiva dependencia en los flujos externos de capital. De igual manera, los conflictos políticos y sociales no pueden ser vistos tal y como lo hace el análisis salinista, como un factor exógeno a la economía sino que por el contrario, es un elemento inherente a la transición del modelo neoliberal, la cual ha provocado una importante polarización de las clases sociales y un inimaginable enriquecimiento de los grupos dominantes.

### *Otras explicaciones de la crisis*

En función de los efectos negativos, regresivos y de estancamiento que trajo consigo la crisis iniciada en diciembre de 1994, muchos analistas y académicos se dieron a la tarea de tratar de explicar cuales fueron los factores que conformaron el desastre económico en el que nos vimos inmersos. A continuación analizaremos algunos puntos de vista proporcionados por gente relacionada a este tema.

De acuerdo a Nora Lustig la causa principal de la crisis viene explicada por los errores cometidos por la administración salinista en la implementación de la política económica, primordialmente en la decisión de mantener sobrevaluado el tipo de cambio, ya que esta medida contribuyó a acelerar la furia importadora más allá de los límites sostenibles: "La apreciación cambiaria contribuyó al aumento de la inversión y el consumo privado, lo que provocó una demanda acelerada por el temor de que la liberalización no fuese permanente, justamente porque se observaba que la liberalización y la apreciación estaban asociadas a un aumento del déficit de la cuenta corriente que podría resultar insostenible".<sup>29</sup>

Por otro lado hay quienes afirman que la política cambiaria salinista de deslizamientos predeterminados contribuyó significativamente a la desarticulación de la planta productiva, debido a que la sobrevaluación impidió la modernización del aparato productivo, y así lo ratifica Ramón Lecuona al asegurar que: "En realidad, la gran disparidad estructural entre unidades productivas, característica de México, agravada después de la apertura, hacía necesaria la reubicación de la discusión sobre el tipo de cambio real. En una economía en profundo cambio estructural en la que coexisten empresas de punta a nivel mundial, que transplantaron su tecnología y organización a México para abastecer el mercado externo, con empresas locales que en su gran mayoría tenían que replantear de fondo su operación, el tipo de cambio real de equilibrio no podía vincularse únicamente al resultado de la cuenta corriente ni al crecimiento de las exportaciones. Un tipo de cambio real adecuado para la transición es el que permite una reconversión integral de la economía, incorporando a la pequeña y mediana empresa: es el que concilia crecimiento, inflación y balanza de pagos a lo largo de la trayectoria del cambio estructural".<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Nora Lustig (1995), "México y la crisis del peso: lo previsible y la sorpresa", *Revista Comercio Exterior*, vol.45 núm.5, Bancomext, México, mayo de 1995.

<sup>30</sup> Ramón Lecuona, "Reforma estructural, movimientos de capital y comercio exterior en México: estancamiento y crisis", mimeógrafo.

Existen otros autores que consideran que responsabilizar de manera exclusiva a la política de sobrevaluación cambiaría de los desequilibrios macroeconómicos generados a lo largo del sexenio de Salinas resulta impertinente, ya que de acuerdo a su perspectiva la crisis vivida en 1994-1995 obedece a todo el conjunto de contrariedades inherentes a la política económica neoliberal, tal es el caso de Arturo Guillén R. quién afirma que:

“Aislar la política cambiaría del comportamiento y de la lógica del modelo neoliberal, significa desconocer las causas estructurales de la crisis de 1994; ésta sería exclusivamente la consecuencia de errores en la política económica, lo cual implica una visión muy reduccionista del problema. La política cambiaría de deslizamiento predeterminado estaba íntimamente ligada al funcionamiento del modelo neoliberal, era la condición para atraer flujos externos de cartera y para que las grandes empresas y los bancos privatizados contrataran endeudamiento externo en condiciones ventajosas. Por ello, me parece insuficiente considerar que la sobrevaluación de la moneda y el mantenimiento de la política cambiaría obedecieron, principalmente, a errores de apreciación y/o al interés del ex presidente Salinas por proteger su figura o por impulsar un proyecto político transexenal. En mi opinión, si bien estos factores estuvieron presentes, existieron factores objetivos más importantes que determinaron el mantenimiento de la política cambiaría a pesar de sus efectos negativos. Hubo intereses económicos muy poderosos que se beneficiaron de la sobrevaluación y que explican porqué se evitó ajustar el tipo de cambio a niveles más reales (...).”<sup>31</sup>

De acuerdo a la visión del mismo autor, a partir de 1992 se hacía más que evidente la necesidad de llevar el tipo de cambio a niveles cercanos al equilibrio con el propósito de corregir el creciente déficit que se estaba gestando en las cuentas externas, además de que era el momento más indicado para ello debido a que las expectativas de los inversionistas eran favorables para tal efecto -como consecuencia del éxito del programa antiinflacionario, de la renegociación de la deuda externa y de la posibilidad de que se aprobaran las negociaciones sobre el TLC-. Sin embargo las autoridades gubernamentales prefirieron mantener la continuidad de la misma política cambiaría, ya que de haberse realizado la mencionada corrección se hubiera provocado la desvalorización del capital financiero especulativo ubicado en el mercado accionario, situación que obviamente hubiera alentado su salida. En caso de que las autoridades hubieran procedido a ajustar el tipo de cambio a un nivel más cercano al equilibrio en el momento más indicado para ello, se habría reforzado la recuperación económica al moderar el desequilibrio comercial y estimular las exportaciones, desafortunadamente no sucedió así.

Como hemos podido percatarnos hasta el momento, la depreciación del peso iba en contra de los intereses de los grupos beneficiados por el proceso de liberalización comercial y financiera y que a su vez habían amasado una gran fortuna como resultado de la privatización indiscriminada. Con la finalidad de no afectar sus pretensiones de un mayor control y de sometimiento de las instituciones gubernamentales encargadas de procurar el bienestar social, las autoridades decidieron mantener sobrevaluado el tipo de cambio con el propósito de seguir ofreciendo atractivos rendimientos a dichos capitales para que

---

<sup>31</sup> *Idem*, p.144



continuaran fluyendo al país y pudieran así financiar de manera indefinida los desequilibrios manifestados en la balanza de pagos.

De acuerdo a la postura adoptada por el gobierno federal en relación al impulso de la política cambiaria antiinflacionaria, quedó de manifiesto que los intereses de determinados sectores y grupos -que concentran la riqueza del país en unas cuantas manos- no siempre coinciden con los de la economía en su conjunto, ya que ello implicaría ir en contra de los principios de la lógica capitalista. Aún a pesar de todos los beneficios que hubiera podido representar el ajuste del tipo de cambio para la economía mexicana, era lógico que tendría efectos contrarios para el proceso de acumulación de los grupos transnacionales y financieros que controlan la producción nacional, razón por la cual las autoridades prefirieron mantener sobrevaluado el peso -para que de esta forma pudieran seguir contando con el apoyo de aquellos para avanzar en el proceso de apertura comercial y financiera-.

### *La crisis de 1994-95 como resultado del financiamiento privado de los desequilibrios macroeconómicos*

Debido a la serie de inconsistencias mostradas por las reformas neoliberales, resultaba demagógico y estéril el discurso zedillista en relación a que el modelo económico seguido hasta ese momento era el más adecuado, y que podía continuarse en la misma ruta siempre y cuando no se volvieran a cometer los errores de la política económica salinista -sin embargo los ligeros cambios implementados en el modelo por Zedillo no aseguraban bajo ninguna circunstancia que no podrían reaparecer los desequilibrios macroeconómicos que magnificaron la crisis económico-financiera y aún en proporciones ampliadas-.

La crisis de 1994 fue consecuencia de las limitaciones del modelo mismo y de los efectos perversos de la política neoliberal; se trata de la primera crisis que no puede ser atribuida a los efectos perniciosos de las políticas "populistas" del pasado, sino que es resultado de la incapacidad del modelo neoliberal para suplir eficientemente al modelo sustitutivo de importaciones; cabe señalar que aunque el modelo neoliberal pretendía crear un sector exportador impulsor de la industria interna y capaz de representar el motor del crecimiento económico, en muy poco tiempo terminó mostrando contradicciones y desequilibrios que cuestionaban su viabilidad y continuidad. Si bien es cierto que el programa de estabilización basado en los Pactos y en la renegociación de la deuda de 1989 creó las condiciones para la contención temporal del proceso inflacionario y para impulsar una modesta recuperación de la economía, las reformas implementadas provocaron la reaparición del viejo problema estructural de la restricción externa -aunque ahora a niveles nunca vistos-. Es más que claro que el modelo neoliberal ha sido incapaz para superar las crisis recurrentes y fomentar una etapa de crecimiento económico sostenido y duradero.

Algunos analistas han definido la crisis mexicana como la primera crisis internacional provocada por la globalización financiera, y así lo plantea el profesor Henri Bourguinat al señalar que:

“Muchos indicadores hacen pensar que hemos entrado en una nueva etapa de la historia de las finanzas internacionales, la de la economía especulativa. Esta nueva etapa se caracteriza, entre otras cosas, por un importante nerviosismo de los mercados: el simple aumento de algunos puntos de la tasa de interés estadounidense basta para provocar una onda de inquietud que sacude fuertemente casi todas las plazas financieras del mundo; el crack de las principales bolsas del mundo en octubre de 1987 y las posteriores sacudidas de los mercados financieros internacionales nos hacen pensar en un vínculo entre el amplio movimiento de desreglamentación y de globalización de las finanzas internacionales, realizado desde hace una década, y el aumento significativo de la inestabilidad. La mayor parte del ejército de especulación es provista por los inversionistas institucionales, que disponen de grandes masas de dinero susceptibles de desplazarse rápidamente en función de las anticipaciones y de realizar ataques especulativos de gran importancia contra las principales monedas del mundo; frente a ellos, los bancos centrales, incluso si actuaran de forma concertada, realizan intervenciones oficiales que no pueden contrarrestar durante mucho tiempo, los ataques especulativos contra las paridades”.<sup>32</sup>

A partir de la década de los noventa los movimientos sin control ni regulación del capital financiero especulativo han llegado a contrarrestar la soberanía interna de las naciones —a través del impedimento de poder manejar de manera endógena la política económica de cada país para atender las necesidades básicas de la ciudadanía—, eliminando así cualquier posible vía o mecanismo para neutralizar los efectos perversos de su actuar sobre el equilibrio macroeconómico y el bienestar social. Desafortunadamente al encontrarnos en un mundo caracterizado por el creciente fenómeno de la globalización —que pone a los países desarrollados (y que lógicamente cuentan con un alto grado de industrialización y de solidez financiera) y en vías de desarrollo a competir abiertamente sin ninguna contemplación al hecho de que no todos cuentan con la misma capacidad productiva y financiera para afrontar exitosamente este proceso—, cada vez son más las naciones que se supeditan a los dictámenes de los organismos financieros internacionales y a sus perniciosas condiciones con la finalidad de obtener aquellos recursos que permitan financiar los desequilibrios provocados por el proceso mismo de apertura comercial y financiera, con lo que toda legítima aspiración nacional de desarrollo y crecimiento económico con igualdad de oportunidades queda relegada al olvido y a la inviabilidad.

En relación a la crisis de nuestro país, sus efectos no sólo sacaron a flote las debilidades internas del modelo neoliberal sino que también evidenciaron la inestabilidad a la que esta expuesta la economía mundial —al descansar la dinámica económica en el financiamiento privado de flujos de capital golondrino que circula alrededor del mundo sin ningún control ni regulación nacional o internacional—: tal y como se ha llegado a mencionar, dicha crisis representó la punta del iceberg de las crisis financieras que han asolado a las llamadas economías emergentes. La recurrencia de las crisis financieras —y que han sido motivadas por cambios abruptos en la dirección de los flujos internacionales de capital de cartera— pone en riesgo no sólo a las economías aisladas, sino que puede provocar una crisis sistémica mundial que afecte tanto al centro como a la periferia del sistema.

---

<sup>32</sup> Henri Bourguinat (junio de 1994), “Les excés des marches”, *Le Monde des Débats*.

La incapacidad del modelo neoliberal para sacar del estancamiento a la economía nacional y generar mediante la dinámica del sector externo las divisas que requiere la reproducción ampliada del sistema productivo, se halla relacionada con la aplicación de una reforma económica basada en la privatización generalizada y en una apertura comercial y financiera indiscriminada y sin contrapeso.

La estrategia neoliberal más que configurar un modelo secundario-exportador fincado sobre una base productiva más sólida que la observada en años pasados, dio lugar a un modelo terciario-importador basado en el predominio de las actividades financieras, especulativas y comerciales, así como en el ingreso desbordado de productos y capitales provenientes del exterior. La desarticulación del sistema productivo en lugar de disminuir se acentuó, mientras que la restricción externa de la economía se combinó con una nueva ola de endeudamiento interno y externo. Cuando los desequilibrios y las políticas aplicadas hasta entonces se consideraron como insostenibles, los capitales salieron en estampida, provocando en consecuencia una crisis financiera y bancaria sin precedentes.

## *La crisis financiera*

### **Antecedentes**

La aplicación del modelo neoliberal en nuestro país -basado en la liberalización comercial y financiera y políticas ortodoxas que le acompañaban- terminó provocando enormes desequilibrios macroeconómicos manifestados principalmente en un creciente déficit de la cuenta corriente y que a su vez era financiado a través de la entrada de flujos de capital externo -caracterizados por su alta volatilidad-: sin embargo y ante un cambio drástico de las expectativas favorables sobre la economía dichos capitales terminan abandonando el país en cuestión, comprometiendo de esta forma el financiamiento de los desequilibrios macroeconómicos y desquiciando la estabilidad monetario cambiaria, retroalimentando así las actividades especulativas -mediante ataques concertados contra la moneda- en detrimento de la planta productiva y del bienestar social.<sup>33</sup> Esto fue precisamente lo que sucedió en nuestro país en diciembre de 1994.

Mientras fluían al país los capitales necesarios para soportar el desequilibrio comercial el modelo continuaba viento en popa, ya que además de cubrir el déficit externo su entrada originaba una tendencia acumulativa de reservas internacionales, situación que a la vez permitía afianzar la estabilidad monetaria cambiaria como elemento de primer orden para contener el proceso inflacionario, evitando así la desvalorización del capital financiero. No obstante la postura gubernamental de aparente control sobre el equilibrio macroeconómico, nos hallábamos frente a una verdadera bomba de tiempo -debido a que ante un drástico cambio del entorno tanto nacional como internacional se modificaría la percepción de estabilidad y rentabilidad hacia nuestro país, ocasionando con ello una estampida de los flujos financieros-.

Al llegar a representar el alto déficit comercial y la no concreción de las expectativas rentables una gran preocupación para los inversionistas sobre el futuro de sus capitales, exigieron al gobierno mexicano que ofreciera una mayor seguridad sobre sus títulos como requisito indispensable para seguir permaneciendo en nuestro país -ante el creciente riesgo país-, por lo que las autoridades salinistas recurrieron a incrementar la emisión de Tesobonos como respuesta a esta demanda. Vale la pena destacar que mediante la utilización de esta estrategia el gobierno llegó a emitir deuda hasta por cerca de US \$29,000 millones, lo que obviamente colocaba a nuestro país en una posición bastante delicada en cuanto al rumbo que tomara la percepción de los inversionistas sobre el futuro económico.

Al perderse la confianza de éstos últimos -como consecuencia del creciente desequilibrio comercial y de la disminución del proceso privatizador- se decidió abandonar la Bolsa Mexicana de Valores, dejando ésta de representar el principal medio de captación de divisas, registrando a la vez un descenso del IPC (cuadro 17). Cabe señalar que la constante

---

<sup>33</sup> Todo este conjunto de factores perniciosos fue lo que provocó la caída de las ganancias en la esfera productiva al igual que un significativo incremento de los niveles de endeudamiento.

salida de capitales a lo largo de 1994 se tradujo en una inevitable disminución de las reservas internacionales, con lo que fue perdiéndose significativamente la capacidad de continuar manteniendo la política cambiaria, por lo que la devaluación se convertía cada vez más en la única salida para reestablecer el equilibrio del sector externo.

**Cuadro 17**  
**Inversión Extranjera en la Bolsa de Valores e IPC (1978=100)**  
**(Millones de dólares)**

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
M.Accionario	493	1,995	6,332	4,783	10,717	4,084	519
% crecimiento	n.d.	304.7	217.4	-24.5	124.1	-61.9	-87.3
IPC	419	629	1,432	1,759	2,603	2,376	2,779
% crecimiento	n.d.	50.2	127.7	22.8	48.0	-8.7	17.0

Fuente: Banco de México

Al concretarse las fatídicas premoniciones sobre el pobre desempeño de la economía mexicana los temores fundados de los inversionistas se tradujeron en una corrida imparable de los flujos de capital, situación que terminó minando la existencia de las reservas internacionales y llegando éstas a ubicarse en alrededor de US \$6.000 millones hacia los últimos días de diciembre.<sup>34</sup> Todo este conjunto de limitaciones y contradicciones propias del modelo terminó por forzar al gobierno mexicano a recurrir en primer instancia a una ampliación del 15% del techo de la banda de fluctuación del tipo de cambio –hecho que fue percibido por los inversionistas como una imposibilidad por parte de las autoridades para concretar satisfactoriamente sus planes de emergencia económica- para que en unas cuantas horas después se optara por dejarlo a la libre flotación.

Estos acontecimientos fueron seguidos por un imparable derrumbe de la economía, reflejándose todo ello en la mayor crisis experimentada por nuestro país durante las últimas décadas. Al cabo de unos cuantos días la crisis que había sido gestada por los desequilibrios del sector externo, por los altos niveles de endeudamiento así como por la excesiva dependencia hacia el ingreso de capital externo de corto plazo pronto se transformó en una crisis financiera de amplitudes nunca antes vistas, magnificada por la incapacidad del gobierno zedillista para contener sus efectos perniciosos. Ante tales circunstancias y con el temor de que la crisis financiera de México se extendiera y pusiera en riesgo a todo el sistema financiero internacional, el gobierno de los Estados Unidos implementó un paquete de ayuda cuyo propósito era frenar la quiebra financiera y revertir la desconfianza de los inversionistas estadounidenses de fondos de pensión –principales tenedores de los valores gubernamentales-, ante la posibilidad del incumplimiento de pago por parte de las autoridades mexicanas.

<sup>34</sup> Mientras que la tenencia de Tesobonos en ese momento era cercana a los US \$29,000 millones, situación que ponía de manifiesto que el gobierno mexicano no tenía la suficiente capacidad para liquidar dichos títulos en el momento en que los inversionistas exigieran su convertibilidad inmediata.

Resulta claro que el principal factor que nos orillo a una situación tan comprometedora al momento de estallar la crisis financiera lo fue el alto grado de endeudamiento que se había alcanzado durante los años previos, consecuencia inmediata del proceso de liberalización financiera, situación que al combinarse con la euforia manifestada en un crecimiento sin precedentes del consumo impidió que se analizara con objetividad las verdaderas consecuencias que el futuro nos deparaba al momento en que el ciclo expansivo llegara a su fin. Así lo manifestó Arturo Guillén R. al señalar que: "El sobreendeudamiento se manifiesta intempestivamente mediante la irrupción de crisis financieras localizadas, al final de largos ciclos de expansión. Durante un auge de larga duración, la fiebre de expansión y de la especulación nublan el horizonte y dificultan el reconocimiento del nivel de riesgo en que se encuentra una determinada economía por efecto del endeudamiento (...). Al final de la expansión, el sobreendeudamiento se manifiesta de manera abrupta a través de crisis financieras en algún segmento importante de los sistemas financieros. Las crisis financieras desatan la recesión y la consecuente caída del precio de los activos".<sup>35</sup>

### *La antesala de la crisis*

A causa de la sostenida recuperación económica de los Estados Unidos ocurrida en 1994 y a los consecuentes temores a las presiones inflacionarias derivadas de ello, la Reserva Federal de aquél país decidió elevar la tasa de interés; el resultado inmediato de esta medida fue un aumento importante en los rendimientos de los instrumentos financieros estadounidenses, con lo que los flujos de capital hacia los países emergentes se tornaron inciertos. Esta situación provocó serios problemas a nuestro país al poner en riesgo la posibilidad de continuar atrayendo capitales para financiar su déficit externo y mantener la paridad cambiaria.

Evidentemente que los problemas podían agravarse si la suspensión de ingresos externos se conjugaba con el incremento de la especulación sobre el futuro del peso y con una excesiva expansión del crédito interno; en este caso la repentina fuga de capitales podía amenazar la estabilidad del sistema financiero de nuestro país, situación excesivamente riesgosa si se considera que 1994 fue un año de gran alboroto político que terminó agravando las significativas distorsiones ocurridas en el ámbito económico. Como era de esperarse, dichos eventos cambiaron la percepción de los inversionistas respecto a la certidumbre de la política mexicana, ya que por primera vez tras varias décadas la estabilidad política no podía garantizarse; la combinación de mayores utilidades en el exterior junto con un incremento de la incertidumbre generalizada se tradujo en una reducción de la entrada de capitales. En consecuencia las reservas internacionales terminaron reflejando dichas tensiones, ya que en unos cuantos días cayeron de US \$26,000 millones a US \$18,000 millones tras la muerte de Colosio -una baja de casi 31% en menos de un mes-.

Con el propósito de corregir esta distorsión las autoridades monetarias decidieron no hacer nada para modificar la política cambiaria y en su lugar optaron por elevar la tasa de interés interna -utilizando hasta cierto límite la reserva de divisas y lanzando más instrumentos de deuda indexados al dólar- con el objeto de frenar la fuga de capitales; cabe señalar que las

---

<sup>35</sup> *Idem*, p.182

autoridades procedieron así ante el supuesto de que la problemática era transitoria y podía superarse en un futuro próximo. Como resultado de esta decisión la tasa de interés de los Cetes a 28 días subió a 15.79% en abril de 1994, mientras que por otro lado se expandía rápidamente la emisión de los Tesobonos.

En un principio la política de mantener intacto el tipo de cambio recibió el apoyo incondicional de los gobiernos estadounidense y canadiense al implementar un swap cercano a los US \$7.000 millones tras el asesinato de Colosio, sin embargo nuestro país no hizo uso de esta facilidad. La decisión de no modificar el tipo de cambio al momento del asesinato fue influida por aspectos políticos ya que ante la situación tan adversa que se presentaba, a consideración del gobierno salinista era más importante crear un clima económico favorable en los meses previos a las elecciones del mes de agosto, ya que al haberse procedido a una modificación cambiaria ésta hubiera sido interpretada como una señal de inestabilidad en el plano económico, lo que obviamente hubiera puesto en peligro las perspectivas sobre la viabilidad de la política interna en el corto plazo.

Después de abril de 1994 el tipo de cambio se mantuvo constantemente en el techo de la banda de fluctuación; no obstante, el Banco de México sostenía que la relativa estabilidad de las reservas internacionales –que se mantuvieron en el rango de los US \$17.000 millones durante el periodo que iba de ese mes hasta noviembre- era una clara muestra de que el peso no se encontraba por ningún motivo en una situación extrema de presión. Sin embargo el que la emisión de los Tesobonos creciera a un ritmo significativo representaba un indicio de que la pérdida de confianza en la estabilidad monetaria cambiaria estaba cediendo terreno: entre marzo y junio de 1994 la suma de los Tesobonos se incrementó de US \$3,100 millones a US \$12.600 millones, mientras que para septiembre se ubicaba en US \$19,200 millones y alcanzando los US \$29,200 millones en diciembre.

Como consecuencia de estas transformaciones la composición de la deuda pública se modificó de manera sustancial ya que en diciembre de 1993 el 59% correspondía a Cetes y el 3% del total a Tesobonos, mientras que para diciembre de 1994 el 23% de la deuda estaba en Cetes y el 55% en Tesobonos (cuadro 18); ello era una clara muestra de que los inversionistas estaban perdiendo la confianza en la estabilidad del tipo de cambio, por lo que optaron por indexar su deuda al dólar -logrando protegerse de una eventual devaluación cambiaria-. Esta dolarización de la deuda pública interna explica en cierto grado la sorprendente estabilidad de las reservas internacionales a partir del mes de abril; resulta claro que los Tesobonos provocaron una falsa impresión de seguridad entre los inversionistas y de respaldo financiero al gobierno mexicano, lo que a larga desembocó en la falta de liquidez suficiente para afrontar las exigencias inmediatas de redención del capital financiero: los US \$29.000 millones emitidos en Tesobonos fue una de las principales causas de la crisis financiera que siguió a la devaluación de diciembre de 1994.

La caída en el ingreso de los capitales externos fue acompañada por una política monetaria incongruente con la política cambiaria. Las autoridades monetarias optaron por neutralizar el descenso de las reservas internacionales a través del incremento del crédito interno con el objeto de mantener constante la base monetaria, situación que provocó una baja de la tasa de interés interna a partir del mes de julio -un momento inoportuno para tal propósito considerando que en Estados Unidos se presentaba la tendencia opuesta-; cabe señalar que

las presiones sobre el sector financiero se mantuvieron presentes durante todo el mes de agosto, aun cuando las elecciones presidenciales se llevaron a cabo sin hechos violentos y dieron la victoria a Ernesto Zedillo mediante una cómoda ventaja.

**Cuadro 18**  
**Estructura de la deuda interna del Sector Público 1992-1994**  
**(Porcentaje de deuda por instrumento)**

Fecha	Cetes	Ajustabonos	Bondes	Tesobonos
Diciembre de 1992	44	27	28	1
Diciembre de 1993	59	25	13	3
Enero de 1994	59	25	13	3
Febrero de 1994	59	25	12	4
Marzo de 1994	59	24	13	4
Abril de 1994	57	24	13	6
Mayo de 1994	51	23	13	13
Junio de 1994	48	21	12	19
Julio de 1994	36	20	12	32
Agosto de 1994	36	20	11	33
Septiembre de 1994	35	20	11	34
Octubre de 1994	34	20	9	37
Noviembre de 1994	33	21	7	39
Diciembre de 1994	23	17	5	55

Fuente: México, *Economic and Financial Report*, 1995, Embajada de Estados Unidos en México

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

No obstante las medidas adoptadas por las autoridades para reanudar la entrada de capitales, éstos continuaron sin ingresar al país aún cuando en el mes de septiembre el presidente electo suscribió el compromiso de mantener sin alteración alguna el régimen cambiario. Como resultado del aumento de la tasa de interés en los Estados Unidos y del desvío hacia aquél país de los recursos comúnmente captados por México, la urgente necesidad de financiar el déficit en cuenta corriente -cercano a los US \$29.000 millones- se hacía cada vez más patente; esta tensión existente sobre la economía mexicana se manifestó abiertamente en el mes de noviembre cuando los inversionistas canjearon sus pesos por dólares a un ritmo impresionante.

La presión manifestada en el mercado cambiario se prolongó aún después de que Ernesto Zedillo se hiciera cargo de la administración del país a partir del 1° de diciembre, hecho que se reflejó en una mayor contracción de las reservas internacionales durante los primeros días del mencionado mes, llegando a ubicarse hacia el día 16 en los US \$11.000 millones. Ante tales circunstancias el gobierno entrante convocó a los miembros del Pacto a una reunión extraordinaria, en la que Jaime Serra Puche -secretario de Hacienda en esos días- acordó elevar el techo de la banda cambiaria en un 15%, mecanismo que entró en vigor la mañana del día 20. No obstante la adopción de esta medida, el dólar alcanzó el límite de la nueva paridad casi de inmediato, dando lugar así a una mayor salida de capitales -de



acuerdo a estimaciones elaboradas por el gobierno estadounidense<sup>36</sup> dos días después habían salido del país otros US \$5.000 millones- y a un descenso más significativo de las reservas internacionales, situación que orilló a que el tipo de cambio se dejara a su libre flotación el 21 de diciembre -registrando una devaluación de alrededor de 100% en unos cuantos días-, lo que dio lugar a una catástrofe financiera con considerables efectos colaterales en otros países, particularmente en América Latina; dicho suceso fue bautizado como "el error de diciembre".

La tensión padecida en esas cuantas horas dejaba al descubierto un claro mensaje: el nuevo techo de la paridad cambiaria no era creíble para los inversionistas. La experiencia resultante de los acontecimientos de diciembre de 1994 puso de manifiesto que el financiamiento del déficit en cuenta corriente a través del ingreso de flujos volátiles de capital externo puede derivar en grandes crisis.

Uno de los aspectos que merece un serio análisis resalta del hecho de que una vez tomada la decisión por parte de las autoridades de mantener sin alteraciones el tipo de cambio no haya modificado las demás políticas paralelas para alcanzar dicha meta, y así lo hace saber Nora Lustig al afirmar que: "Lo curioso acerca de la política mexicana de 1994 no es que el gobierno haya querido evitar una devaluación a toda costa -eso sería una reacción típica en muchos países en desarrollo (y también en los desarrollados)-, sino que, una vez que hubo decidido no modificar la política de la tasa de cambio, no se hubiera asegurado que las demás medidas macroeconómicas, en particular la política monetaria, se mantuvieran acordes con este objetivo, en vista del menor ingreso de capitales. Particularmente, es incomprensible que se hubiera permitido la caída de la tasa de interés interna aún cuando la externa se hallaba en alza y las expectativas de una devaluación iban en aumento -como lo revela el intento de los inversionistas extranjeros de cambiar Cetes por Tesobonos casi en forma total-".<sup>37</sup>

Una de las hipótesis manejadas en relación a esta contradictoria decisión fue que la administración en turno pretendía terminar el sexenio sin ningún contratiempo que manchara la casi impecable trayectoria de los logros salinistas -sobre todo considerando el tenso periodo electoral-, por lo que la postergación de la devaluación era fundamental para cumplir tal propósito. Sin duda alguna que el permitir la conversión de Cetes a Tesobonos y resistirse a la devaluación eran claros indicios de la necesidad de crear un clima armonioso y favorable para las elecciones presidenciales; sin embargo, una vez realizadas éstas en absoluta calma la política monetaria que había provocado una caída de las tasas de interés se mantuvo y no sólo eso, sino que fue intensificada a finales de año.

Tras estos antecedentes salta a la vista la pregunta obligada: ¿porqué si el gobierno pretendía mantener constante la política cambiaria no adoptó medidas más restrictivas y no supuso, dadas las tendencias de la tasa de interés externa y los temores derivados de los asesinatos políticos, que era más viable seguir una política monetaria de corte ortodoxo para así elevar la tasa de interés interna y de este modo atraer los capitales necesarios para seguir sosteniendo la política cambiaria pretendida?.

<sup>36</sup> U.S. General Accounting Office, "México's Financial Crisis"

<sup>37</sup> *Idem* p.214

Tal parece que los funcionarios del banco central se hallaban más preocupados por el efecto desestabilizador que el alza de la tasa de interés tendría sobre el sistema bancario -ya de por sí demasiado endeble- que por la congruencia de los objetivos cambiarios. Consideraron imprudente arriesgarse a caer en una crisis bancaria que llegara a poner en riesgo el sistema de pagos; además, tenían la falsa percepción de que la pérdida de capitales era de carácter temporal y que los mercados volverían muy pronto a la normalidad, razón por la cual no había motivo alguno para preocuparse. Desafortunadamente en unos cuantos meses se verificaría que dicha percepción era totalmente errónea, situación que fue acompañada de un alto costo social.

### *La crisis financiera*

En cuanto se permitió la libre flotación del peso el 21 de diciembre, el gobierno zedillista pensó que luego de unos cuantos días de turbulencia en los mercados financieros la situación se estabilizaría; no obstante esta falsa percepción, el peso continuó en picada y la crisis financiera se hizo inminente -debido al alto grado del endeudamiento, a la contracción económica, a la caída del nivel de inversión así como a los propios efectos inducidos por la devaluación-.

Resulta obvio que el origen de los desequilibrios financieros se explica en gran medida por la decisión unánime de los inversionistas de no renegociar los Tesobonos en su poder, lo que puso al gobierno mexicano en una situación bastante complicada ante la posibilidad de recurrir a la moratoria como consecuencia de la incapacidad para afrontar el cumplimiento de los pagos. Dicha postura desconcertó tanto a los economistas del gobierno mexicano como a las instituciones financieras de Washington: la conjetura que éstos últimos realizaron era que sin duda alguna había existido un impresionante error de cálculo de la situación real de la economía mexicana y de sus devastadoras consecuencias.

Cuando se optó por la libre flotación las reservas internacionales ascendían ya a escasos US \$6.000 millones. La excesiva confianza por parte de las autoridades mexicanas acerca de que los Tesobonos con vencimiento en el corto plazo no tendrían contratiempo alguno para renovarse fue lo que dificultó la percepción de la verdadera situación en la que nos encontrábamos: la bomba explotó cuando después de la devaluación ya no se contaba con las suficientes reservas que respaldaran el cumplimiento de pago, lo que se tradujo en una creciente tensión para los mercados financieros ante la falta de medios para financiar el déficit en cuenta corriente.

Existía la preocupación de que el gobierno mexicano estuviera incapacitado para conducir correctamente la economía. La manera en como se maneja la devaluación durante la semana del 19 de diciembre hizo parecer inexperto y confundido al gobierno entrante, lo que representaba un enorme contraste con la imagen de eficiencia económica con la que aparentemente se había conducido la administración de Salinas; el haber recurrido a la devaluación -a pesar de las reiteradas promesas en sentido contrario- dio lugar a un grave deterioro de la confianza hacia las nuevas autoridades. De acuerdo a la percepción de los inversionistas estadounidenses, el gobierno zedillista había perdido la capacidad para

controlar la situación, ya que carecía de una eficiente estrategia para revertir los perjuicios ocasionados a sus capitales -además de considerar que se faltó a la promesa de mantener constante el tipo de cambio-.

Como resultado de la incertidumbre que se estaba viviendo en el mercado financiero de nuestro país los inversionistas comenzaron a temer que las autoridades llegaran a imponer un rígido control sobre la salida de los capitales además de recurrir a una moratoria de los pagos. lo que en consecuencia abría la posibilidad de que se forzara una reestructuración de la deuda. La manifestación del pánico se percibió en la negativa del mercado a renegociar los Tesobonos que debían ser rescatados en la semana posterior a la devaluación, situación que volvió a presionar de nueva cuenta sobre la tendencia devaluatoria. Todo este conjunto de fenómenos adversos contribuyó a la magnificación del efecto desestabilizador. lo que finalmente provocó un enorme desequilibrio macroeconómico caracterizado por una caída imparable del peso.

El cambio de postura de los inversionistas -que se produjo durante enero y febrero de 1995- se relacionó directamente con la especulación en torno al valor de la moneda, hecho que se pudo percibir a través del ataque masivo en contra del peso. Cuando el peso comenzó a caer en picada a finales de diciembre, Estados Unidos tomó la iniciativa de promover un paquete de rescate por US \$18,000 millones; no obstante la importancia de la ayuda prestada, dichos recursos resultaron insuficientes para mantener la calma entre los inversionistas, quienes tenían la sensación de que el gobierno mexicano se viera forzado a declarar la inconvertibilidad de la moneda.

Teniendo en cuenta que las reservas internacionales rondaban en alrededor de US \$6,000 millones y considerando que el monto de las deudas con vencimiento en 1995 ascendían a cerca de US \$50,000 millones, era obvio que aún y tomando en cuenta el paquete de rescate estadounidense sólo se lograba recaudar la mitad de lo equivalente a las obligaciones financieras; pronto resultó evidente que para calmar a los mercados de la incertidumbre y poner fin a la pérdida de divisas el paquete debía ser lo suficientemente importante como para frenar el temor de la suspensión de pagos.

De no tomarse en cuenta estas medidas el furor por vender no se detendría y se haría extensivo a otros países -lo que hacía más evidente una crisis sistémica-. por lo que resultaba imperativo para la nación americana impedirlo a toda costa; considerando esta precaria situación, el gobierno de los Estados Unidos en cooperación con el FMI elaboró un nuevo paquete de salvamento por casi US \$50,000 millones, siendo anunciado a finales de enero de 1995. La finalidad del paquete de rescate era evitar que las decisiones de los inversionistas llegaran a producir atroces consecuencias que pusieran a todo el mundo en serios predicamentos, impidiendo así que la crisis alcanzara magnitudes colosales.

Algunos analistas han señalado que la tardanza en la modificación del tipo de cambio fue la principal causa de la debacle del peso; aseguran que una oportuna modificación de la política cambiaria -ya hubiera sido en enero, abril, septiembre o incluso el 1º de diciembre de 1994- hubiese tenido consecuencias menos devastadoras que las que se observaron, ya que con una mayor disponibilidad de divisas y menos Tesobonos para rescatar, el gobierno hubiese podido hacer frente a la situación con más tranquilidad. Con el simple hecho de

haber contado con mayores reservas para respaldar la paridad del peso, las autoridades monetarias hubiesen recibido más credibilidad. Debe tenerse en cuenta que en febrero de 1994 las reservas internacionales ascendían a alrededor de US \$27,000 millones, mientras que los Tesobonos pendientes de pago -con vencimiento en 1995- eran de alrededor de US \$3.000 millones hacia el mes de enero del mismo año.

### *La tensión previa a la devaluación*

El incremento de los recursos financieros destinados al compromiso contingente de asistencia a México fue motivo de un examen detallado de su situación económica por parte del Departamento del Tesoro y de la Reserva Federal. Meses antes de que ocurriera la traumática devaluación, en estas dos instancias predominaba la impresión de que el peso se encontraba sobrevaluado -aunque no existía un consenso preciso respecto a cuanto ascendía dicha sobrevaluación-; en consecuencia se recomendaba una modificación gradual del tipo de cambio como parte de una medida preventiva antes de que representara una respuesta emergente frente a una crisis.

La preocupación del gobierno estadounidense por la decisión de México de mantener constante su política cambiaria se profundizó aún después de las elecciones presidenciales, cuando a pesar de la manera tan ordenada en que se realizó dicho proceso el ingreso de los capitales no se reanudó. El gobierno mexicano intentó recobrar la confianza de los mercados al anunciar en septiembre de 1994 una renovación del Pacto, y en la que se ratificó la continuidad de la política cambiaria; no obstante este aviso, las autoridades financieras estadounidenses se mantuvieron escépticas al respecto, hecho que se denotó claramente ante el comentario elaborado por Larry Summers -quien era el subsecretario de asuntos internacionales del Departamento del Tesoro-:

“El gobierno mexicano sorprendió a los mercados financieros mediante el anuncio de un nuevo Pacto con las esferas de los negocios y del trabajo. De máximo interés para nosotros, el acuerdo mantiene el ritmo de las devaluaciones del piso de la banda cambiaria ajustado al 4% anual (....) El anuncio mexicano nos presenta dos interrogantes; en primer término está el que hayan tomado la decisión adecuada respecto de la política cambiaria. En opinión de muchos analistas de reconocida credibilidad, el peso aún esta significativamente sobrevaluado. El déficit de cuenta corriente sigue siendo muy elevado, de 7% del PIB”.<sup>38</sup>

A medida que aumentaba la incertidumbre sobre el futuro de la economía mexicana y la posibilidad de mantener el tipo de cambio, al gobierno estadounidense comenzó a preocuparle que México recurriera a los fondos del acuerdo de contingencia establecido bajo el NAFTA para sostener lo que se veía como una política inviable. Bajo este criterio altos funcionarios del Tesoro aconsejaron que no se tuviera en cuenta cualquier pedido al respecto; en un memorándum -fechado en octubre de 1994- dirigido al presidente de la

---

<sup>38</sup> Tesoro de los Estados Unidos. “México mantiene la política cambiaria vigente para la renovación del Pacto”, según memorándum interno remitido por Lawrence H. Summers al secretario Benisen el 27 de septiembre de 1994.

Reserva Federal -Alan Greenspan- en vísperas de una reunión con funcionarios mexicanos, Charles Siegman planteó lo siguiente:

“Tal vez usted desee señalar que, en tanto entendemos los motivos por los cuales los funcionarios mexicanos prefieren operar con una tasa de cambio relativamente fija, resultan preocupantes el riesgo y los costos que acarrea el intento de mantener una tasa de cambio insostenible. Podría resultar costoso para el logro de los objetivos más amplios de crecimiento económico en México; podría alterar los mercados financieros mexicanos y las relaciones financieras y comerciales de México con los Estados Unidos. Los funcionarios mexicanos deben estar concientes de que no podrán confiar en que los Estados Unidos les vayan a proporcionar apoyo financiero a través de líneas de la Reserva Federal o el Tesoro para sostener una tasa de cambio inapropiada. Las líneas de canje están para solucionar lo que se consideran alteraciones transitorias de los mercados, no para afianzar un régimen cambiario insostenible”.<sup>39</sup>

El contenido de los documentos disponibles deja bien claro que los funcionarios de la Reserva Federal estaban en desacuerdo con la decisión de las autoridades mexicanas de mantener la política cambiaria luego de las elecciones presidenciales; no obstante los temores manifestados, los Estados Unidos no tenían la certeza de que México se viera obligado a devaluar ni tampoco estaban al tanto de los efectos potencialmente devastadores que esta medida tendría sobre la confianza de los mercados. Toda la información disponible apunta a que ni el FMI ni el Banco Mundial consideraron estos riesgos, lo que resulta verdaderamente notable ya que la cantidad de Tesobonos por saldar en poder de extranjeros sería una de las causas fundamentales del desastre financiero; cabe señalar que aunque sabían que el peso estaba sometido a una considerable presión y habían considerado una gama de políticas alternativas con sus colegas mexicanos para buscarle una salida viable al fenómeno cambiario, las autoridades estadounidenses no recibieron ninguna advertencia acerca de la decisión del gobierno mexicano de modificar su política cambiaria cuando ésta finalmente sucedió.

El día 20 de diciembre el secretario de Hacienda -Jaime Serra Puche- anunció que el techo de la banda cambiaria sería aumentado en un 15%; el tiempo se había acabado para el gobierno mexicano y para el Tesoro de los Estados Unidos: la modificación de la política cambiaria se produjo cuando las reservas resultaban insuficientes, sin margen alguno para preparar un plan económico de emergencia que pudiera amortiguar el impacto de la devaluación. El 21 de diciembre las autoridades mexicanas no tuvieron más remedio que permitir la libre flotación del peso; un día después de la devaluación se volvieron a perder reservas por un monto cercano a los US \$5,000 millones.

Tras haber renunciado a su cargo Jaime Serra Puche el día 28 de diciembre, Guillermo Ortiz ocupó el puesto de secretario de Hacienda a la vez que el gobierno mexicano anunciaba que se estaba preparando un nuevo plan económico que sería presentado el 2 de enero de 1995; desafortunadamente ni las autoridades mexicanas ni el gobierno de los

---

<sup>39</sup> Cuerpo de Gobernadores del sistema de la Reserva Federal, “Background Material for October 20 Visit by President-elect Zedillo’s Adviser Luis Téllez”, memorándum para uso interno de Charles J. Siegman al presidente de la Reserva Federal, Greenspan, 19 de octubre de 1994.

Estados Unidos ni el FMI se imaginaban que los inversionistas extranjeros –en particular los poseedores de Tesobonos- no estaban dispuestos a renovar los bonos gubernamentales en su poder. Deseaban liquidarlos y convertirlos en dólares al momento de su vencimiento y puesto que las reservas se hallaban bastante distantes de los montos a pagar durante 1995, el fantasma de la suspensión de pagos comenzó a rondar por Wall Street. Sin lugar a duda que la falta de un plan económico certero y detallado en el momento de la devaluación aumentó la incertidumbre.

### *El plan de rescate*

Al cabo de unos cuantos días se estableció que el origen de la incertidumbre se hallaba en la impresionante acumulación de la deuda mexicana, y más aún en las erradas políticas adoptadas por el gobierno federal respecto a esta situación. Como respuesta a este planteamiento las autoridades estadounidenses y mexicanas advirtieron que las medidas financieras de emergencia dispuestas por el NAFTA no serían suficientes, lo que dio lugar a un paquete de rescate de US \$18,000 millones, siendo éste anunciado el 2 de enero de 1995.

Se suponía que la aportación de este monto ayudaría a calmar el pánico de los mercados financieros, ya que cubría el valor de los Tesobonos con vencimiento en los primeros días de 1995 en poder de los extranjeros; cuando se anunció el paquete de rescate el proceso de autocumplimiento de la crisis ya se estaba concretando. Entonces no sólo los inversionistas en Tesobonos estarían temiendo el control de los capitales o una reestructuración forzada de la deuda, sino que también el pánico había cundido entre otros inversionistas en bonos mexicanos: se suponía que dichos títulos serían renegociados, lo que no sucedió debido a que esta suposición no coincidía con los intereses de los acreedores -provocándose así una mayor presión sobre el peso-. Al finalizar la primera semana de enero el secretario Guillermo Ortiz pudo apreciar que el problema era mucho más complicado de lo que se creía.

Se advertía con claridad que habría grandes dificultades para saldar las deudas a corto plazo del gobierno; ante ello las autoridades comenzaron a tratar los términos de un acuerdo con el Banco Mundial y a explorar otras posibilidades de respaldo con el Tesoro de los Estados Unidos. El 9 de enero de 1995 México giró US \$500 millones sobre la línea de canje de los Estados Unidos y C \$80 millones sobre la canadiense, recursos que el Banco de México empleó para tratar de frenar la corrida de capitales y proteger el peso, aunque aun así continuó en picada; el 10 de enero el dólar cerro a \$5.75 y los mercados de valores de México y otros lugares del mundo cayeron estrepitosamente.

El hecho de que nuestro país estuviese al borde de la suspensión de pagos llevó al presidente Clinton a anunciar el 11 de enero que Estados Unidos haría todo lo que estuviera a su alcance para ayudar a México a superar lo que a su consideración era y debía ser nada más que una crisis cambiaria de corto plazo. La noche siguiente Clinton anunció su propuesta de solicitar autorización al Congreso para otorgar a México garantías de crédito por US \$40,000 millones.

Poco después de hacerse público el plan económico de emergencia, Michael Camdessus - Director Ejecutivo del FMI- anunció que el Fondo comenzaría una ronda de negociaciones con las autoridades mexicanas; no obstante el anuncio de un inminente acuerdo con el FMI, éste hecho no pareció haber influido en la falta de confianza de los mercados. El 26 de enero de 1995 el FMI ratificó que México había solicitado un acuerdo standby por US \$7.800 millones. La principal problemática consistió en que los mercados no quedaron convencidos de que pudieran alcanzarse las metas del programa económico de principios de enero; hacia los últimos días de ese mes era evidente que el supuesto de una tasa cambiaria de \$4.50 frente al dólar y una inflación estimada de 19% anual para 1995 eran poco realistas.

A finales de enero se fue haciendo cada vez más evidente que el paquete de garantías crediticias otorgado por parte de los Estados Unidos no recibiría la aprobación del Congreso de aquel país, lo que en última instancia repercutió en una nueva fuga de capitales. El peso comenzó otro descenso que parecía incontrolable, hecho que dio lugar a las dos decisiones más dramáticas en cuanto a este tema se refiere; en primer instancia el 31 de enero de 1995 el presidente Clinton anunció que ejercería toda su autoridad ejecutiva para proporcionar a México hasta US \$20.000 millones en préstamos y garantías de crédito a través del Fondo de Estabilización Cambiaria; así mismo Michael Camdessus anunció que el FMI aumentaría el acuerdo standby a US \$17.800 millones -la mayor suma aportada por dicho organismo correspondiente a este rubro-.<sup>40</sup> El anuncio del paquete puso fin a las ventas derivadas del pánico, aunque no se reestableció una confianza duradera, en parte porque el paquete no brindaba una disponibilidad inmediata de la totalidad de los fondos.

### *Las condiciones de la asistencia*

Las condiciones para la disponibilidad efectiva del paquete estadounidense -US \$20.000 millones- se establecieron formalmente en el acuerdo entre los Estados Unidos y México para lograr la estabilización económica, firmado el 21 de febrero de 1995. Como parte de este acuerdo se estableció que la utilización de fondos requería garantías de la existencia de recursos derivados de las exportaciones de petróleo por parte de PEMEX. El punto más trascendental de este acuerdo fue que el gobierno mexicano se comprometió a cumplir con el programa del FMI y otros requisitos establecidos por el Departamento del Tesoro en su memorándum de política económica.

Este último reafirmaba y profundizaba los compromisos asumidos por México ante el FMI; particularmente el gobierno mexicano se comprometió a no intervenir en el mercado cambiario haciendo uso de las reservas internacionales, sino mediante la política fiscal y monetaria. De igual manera se comprometió a difundir de forma periódica y transparente información sobre una cantidad de variables y decisiones de política económica, al igual que avanzar en la consolidación de las reformas estructurales. El anuncio de un nuevo paquete de rescate a fines de enero detuvo temporalmente el descenso del peso; sin

---

<sup>40</sup> La reglamentación vigente estipula que los países miembros del FMI pueden tener acceso a un importe equivalente a 100% de su cuota anual, con un tope acumulativo de 300%. El acuerdo del 1º de febrero de 1995 equivalía a 688.4% de la cuota de México.

embargo, los mercados continuaron intranquilos hasta que el 9 de marzo de 1995 el gobierno mexicano anunció un nuevo programa económico con metas más realistas y creíbles.

Las condiciones impuestas por las autoridades financieras de los Estados Unidos en relación con el paquete de rescate se basaron en los ideales de los funcionarios del Tesoro, quienes estaban convencidos de que para estabilizar el peso las autoridades mexicanas tendrían que elevar las tasas de interés internas hasta generar resultados positivos a corto plazo: sin embargo los mexicanos sostenían que un aumento de las tasas de interés representaría un golpe devastador al ya de por sí debilitado sistema bancario. A final de cuentas prevaleció el criterio del Tesoro; de igual manera dicho organismo se encargó del monitoreo y la vigilancia de las políticas emprendidas por el gobierno mexicano con el propósito de verificar que las condiciones del acuerdo se cumplieran al pie de la letra.

Lo que en realidad pretendía el gobierno estadounidense y las autoridades financieras de ese país era continuar supeditando las necesidades de la nación mexicana a la perpetuidad de los intereses yanquis de mantener la política económica neoliberal. Para lograr tal propósito y a cambio de hacer efectiva la disponibilidad de los fondos establecidos para el rescate, se aseguraron de que el gobierno mexicano afianzaría la línea seguida hasta ese momento, basada en una mayor privatización de las empresas estatales, en la permanente aplicación de una política fiscal y crediticia contraccionista, en un incremento de las tasas de interés y en la consolidación del proceso de liberalización de la economía; bajo esta perspectiva el objetivo inmediato era generar los recursos necesarios que aseguraran el desembolso del préstamo otorgado.

La urgencia de los Estados Unidos por frenar la crisis económica y financiera de nuestro país obedecía a la imperante necesidad de neutralizar la creciente desconfianza de los inversionistas extranjeros, que finalmente se traducía en una eufórica venta de los valores gubernamentales, lo que a su vez hacía necesaria una mayor cantidad de dólares para saldar las deudas exigidas. Todo ello se reflejaba finalmente en una mayor disminución de las reservas internacionales, lo que en última instancia presionaba sobre la estabilidad monetaria cambiaria –tan indispensable para la política neoliberal- y ponía en riesgo al sistema financiero internacional por sus perniciosos efectos.

En cuanto a esta afirmación se refiere Arturo Huerta menciona lo siguiente: “Para el modelo neoliberal es indispensable la estabilidad monetaria, así recupera la confianza de los capitales en la economía, ya que esta se mantiene con base en la entrada de capitales ante la incapacidad del modelo de generar condiciones endógenas de crecimiento. Los garantes de última instancia entran a cambio de que se les otorgue condiciones de pago y que se instrumenten políticas a su favor para ampliar su área de influencia y acumulación en el país: las condiciones impuestas por los acreedores son cada vez más severas. La línea crediticia viene condicionada a que continúe y se acentúe la misma política económica que ha actuado a favor de ellos y en detrimento de la economía mexicana”.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> *Idem* p.95



## *La contradicción del modelo neoliberal*

### **Antecedentes**

Durante los primeros años de la década de los noventa México recibió un importante flujo de capitales, logrando con ello financiar el déficit que la dinámica económica estaba gestando en la balanza comercial además de permitir un superávit en la cuenta de capitales y un incremento en las reservas internacionales; adicional a lo anterior se debe mencionar que con dicha entrada se le transfirió cierta fortaleza al peso, lo que se en última instancia se reflejaba en una ficticia estabilidad monetaria cambiaria y que a su vez era el instrumento que servía para contener los precios, es decir como ancla antiinflacionaria. La contención de la tendencia inflacionaria sigue siendo uno de los principales requerimientos solicitados por el capital financiero especulativo para permanecer en los países –ya que se evita la desvalorización de sus recursos- que de acuerdo a sus posiciones deficitarias necesitan del mismo para financiar los desequilibrios existentes en la balanza de pagos.

En nuestro caso específico, a pesar de haber concretado de manera superflua los objetivos planeados por las autoridades fiscales y monetarias –gracias a la gran oleada de capitales externos que ingresaron al país más no porque fueran basados sobre cimientos internos-, la política económica neoliberal terminó revirtiendo dichos logros<sup>42</sup> ya que a final de cuentas el efecto transitorio de la misma ocasionó que los capitales se retiraran del país, acabando así con el ilusionismo que estábamos viviendo y hundiendo al país en la peor de las crisis de su historia. Cabe destacar la inviabilidad de dicha política para compatibilizar el ajuste fiscal con el ajuste externo, ya que aunque en determinados años se alcanzó un superávit fiscal primario, la cuenta del sector externo reflejó un déficit que alcanzó niveles exorbitantes.

Resultaría conveniente analizar los elementos que provocaron el desplome de la economía mexicana. En primer lugar al haber aperturado los mercados a la competencia externa sin haber protegido aquellos sectores que no se hallaban en condiciones de enfrentar el indiscriminado proceso, éstos fueron incapaces de responder a las circunstancias que las empresas transnacionales imponían, con lo cual se terminó desmantelando la capacidad de la esfera productiva nacional –conformada principalmente por micros, pequeñas y medianas empresas-, situación que originó que ante los graves problemas internos de oferta el nivel de importaciones creciera hasta el punto en que el déficit de la balanza comercial se convirtiera en el detonante de la inestabilidad del sector externo.

De igual forma la política monetaria restrictiva que tenía como principal objetivo lograr la estabilidad monetaria cambiaria, se basó en una serie de medidas entre las que figuraban la

---

<sup>42</sup> Debido a que la furia importadora alentada por la apreciación cambiaria terminó gestando un déficit comercial de tal magnitud que se convirtió en el detonante de la inestabilidad del sector externo, y ante la posibilidad de que se recurriera a la devaluación como medio correctivo de dicha distorsión, el capital externo prefirió dirigir sus recursos hacia plazas financieras más seguras, terminando así por desvanecer las aspiraciones del bloque tecnócrata en el gobierno.

contracción crediticia -provocando con ello un alto grado de insolvencia en la economía-, impidiendo así que las empresas contaran con la liquidez necesaria para afianzar la acumulación de capital y en consecuencia enfrentar sus obligaciones financieras, situación que se reflejó en un significativo incremento de las carteras vencidas del sector bancario y originando con ello la inestabilidad del sector financiero. Además de lo anterior debemos señalar que como resultado de la contracción del mercado crediticio se provocó una tendencia alcista de las tasas de interés internas, con lo que se comprometía el equilibrio fiscal debido a que este hecho repercutía en un incremento de la deuda pública.

No obstante todas estas limitaciones inherentes al modelo neoliberal, el punto más dramático de este análisis resulta de constatar los efectos regresivos que dichas políticas han tenido sobre el nivel de vida de las familias mexicanas y sobre los programas gubernamentales enfocados a la atención del bienestar social y de combate a la pobreza.<sup>43</sup>

### *La reducción de la inflación y la estabilidad monetaria cambiaria.*

Los resultados obtenidos por el modelo neoliberal en materia de control de precios han sido poco convincentes y su limitado éxito ha sido de carácter temporal, además de que las políticas aplicadas para lograr tal meta han afectado el comportamiento de otras variables macroeconómicas fundamentales de la economía real. Los esfuerzos encaminados a controlar el proceso inflacionario aparte de haber significado un gran sacrificio en términos de crecimiento económico -ya que han atentado sobre la dinámica del mercado interno- y de provocar la pauperización de la mayoría de la población, han mostrado resultados muy ineficaces en cuanto al control de este fenómeno se refiere; tal fue el caso de la política de ajuste seguida durante la administración de Miguel de la Madrid, la que en vez de controlar la inflación se convirtió en su principal mecanismo de propagación.

A partir de diciembre de 1988 el gobierno salinista se dio a la tarea de privilegiar la reducción inflacionaria con la finalidad de mantener una moneda estable -asegurando así la rentabilidad requerida por el capital financiero-, motivo por el cual se instrumentó una política de estabilización sustentada en la utilización de la política cambiaria como instrumento antiinflacionario; cabe mencionar que dicha política fue reforzada por el proceso de apertura comercial y financiera, la disminución de los aranceles, la eliminación de los subsidios a los precios públicos y agrícolas así como por la contención salarial.

Mediante una paridad fija las autoridades lograron contener la tendencia recesiva inflacionaria de años anteriores; dicha medida sirvió de ancla para la reducción de la inflación y para alcanzar la sobrevaluación del peso, logrando con ello la confianza del capital financiero especulativo. Los resultados obtenidos como consecuencia de este mecanismo fueron satisfactorios ya que se evitó la fuga de capitales, recuperando así la monetización interna y alejando las expectativas devaluatorias; cabe señalar que para estabilizar la moneda y el tipo de cambio era necesario contar con un gran monto de reservas internacionales, considerando que no contábamos con las condiciones productivas

<sup>43</sup> El gasto público como proporción del PIB disminuyó del 44.2% en 1982 a 23.2% en 1996, hecho que se tradujo en el recorte de importantes programas de inversión en infraestructura básica y en programas sociales.

y financieras internas para tal efecto, resultaba necesario ofrecer jugosas expectativas de rentabilidad al capital foráneo para así atraerlo y poder financiar el proceso ortodoxo de estabilización.

De acuerdo a las tradicionales políticas de ajuste, la estabilización es un requisito necesario para aspirar a un crecimiento económico sostenido, y el de la moneda no es la excepción, pero no es cualquier estabilización la que conduce a lo mencionado ya que tiene que estar sustentada sobre bases internas –tales como factores productivos y competitivos- que le den permanencia más allá del corto plazo. En cuanto a este punto se refiere Arturo Huerta asegura que: “no es la estabilización monetaria lograda por un tipo de cambio fijo que se sustenta en el proceso de privatización y entrada de capitales de corto plazo, lo que genera la confiabilidad y las condiciones de crecimiento sostenido”.<sup>44</sup>

Ante tal panorama resulta impostergable el fomento de la inversión productiva y de la innovación tecnológica, ya que sólo así se podrá establecer una planta productiva capaz de responder a las condiciones competitivas que el proceso de apertura comercial plantea. Mediante esta medida se lograría una estabilidad de los precios relativos y condiciones duraderas de confianza que se reflejen en un descenso de las acciones especulativas, lo que traería consigo una flexibilidad del crédito productivo y de largo plazo.

Sin una estabilidad monetaria sustentada en elementos de largo plazo las presiones sobre la tasa de interés subsistirán, lo que a su vez dificultará el ajuste fiscal y reprimirá la inversión productiva. A pesar de haber canalizado importantes recursos en aras de mantener la estabilidad monetaria cambiaria, la reducción inflacionaria no se reflejó en un crecimiento económico sostenido ya que los recursos no fueron orientados a incrementar la productividad para así haber podido generar ahorro interno y las divisas que corrigiesen el déficit externo. Las constantes presiones existentes sobre el sector externo impiden crear expectativas de estabilidad de largo plazo, por lo que predominan las políticas contraccionistas que permiten disminuir las presiones de demanda sobre dicho sector pero que tienden a crear contextos recesivos.

Considerando que la estabilidad monetaria cambiaria se sustenta en la permanente entrada de capitales foráneos, no cuenta con un respaldo interno sólido que le permita mantenerse en el largo plazo, por lo que no se puede esperar que por sí misma resuelva los rezagos de la planta productiva nacional y la conduzca a un crecimiento económico sostenido; debido a los grandes desequilibrios que se habían formado en el sector externo, los requerimientos de capital se volvían cada vez más crecientes. En vez de haber tenido en cuenta ésta problemática y haber reorientado la política económica para ajustarla a las necesidades de la industria nacional, las autoridades eligieron seguir manteniendo indefinidamente las condiciones de confianza y rentabilidad al capital financiero especulativo.

---

<sup>44</sup> Arturo Huerta González (1994), *La política neoliberal de estabilización económica en México*, Diana, México

### *El ajuste fiscal, el sector externo y la planta productiva*

Para la política estabilizadora implementada por el gobierno mexicano era importante la formación de expectativas favorables en los agentes económicos ya que sus decisiones -de inversión principalmente- influían directamente sobre el rumbo que la economía tomara, y en cuanto a este punto se refiere el saneamiento de las finanzas públicas era un aspecto fundamental. La escuela neoclásica considera el déficit fiscal como la fuente primaria de los desequilibrios macroeconómicos -tales como los desequilibrios de la balanza de pagos y la inestabilidad monetaria cambiaria-: las presiones de demanda y financieras derivadas del sector público son consideradas como las principales causantes de los desajustes en precios; es por ello que se le asigna una alta prioridad a la eliminación del déficit público, para así evitar presiones sobre la oferta monetaria y en consecuencia sobre los precios. Por tal motivo resultaba prioritaria la imposición de una política fiscal contraccionista y el proceder al ajuste patrimonial, para con ello lograr unas finanzas públicas sanas-.

Cabe señalar que el gobierno recibió un importante apoyo por parte del sector privado gracias a las concesiones otorgadas a éste, tales como los beneficios obtenidos por el proceso de liberalización y desregulación económica -a través de la privatización de las empresas públicas al igual que de la contención de los salarios reales lograda mediante los Pactos-; fue así que se consiguió la repatriación de los capitales fugados y el incremento de la inversión privada. La seguridad que el capital exigía fue reforzada mediante las modificaciones realizadas a la Ley de Inversión Extranjera y a la apertura del sector financiero.

A pesar del superávit primario logrado en las finanzas públicas en el periodo 1983-1987, éste no fue suficiente para alcanzar el saneamiento fiscal ya que las políticas cambiaria y monetaria activas ejercían una enorme presión sobre la carga de la deuda pública a través del incremento en la tasa de interés. Como consecuencia inmediata a este punto se procedió a reforzar los recortes presupuestales y la venta masiva de las empresas públicas para contrarrestar dicho efecto

La estabilización del tipo de cambio y la reducción de la carga del servicio de deuda dependieron en gran medida de la venta de las paraestatales. Para las autoridades era imprescindible reducir el monto de la deuda para disminuir las presiones que ésta y las altas tasas de interés estaban originando sobre las finanzas públicas; así mismo, la venta masiva de los activos públicos trajo consigo una disminución de la demanda agregada a través de la menor participación del Estado en la economía.

Durante los primeros años de la década de los noventa la apreciación cambiaria se tradujo en una significativa reducción de la inflación y consecuentemente en una baja de la tasa de interés, ocasionando una disminución del monto de la deuda así como de las presiones sobre las finanzas públicas; si además consideramos los efectos positivos de la reforma tributaria y el superávit primario, ello fue lo que provocó la disminución del déficit público y el logro obtenido en el saneamiento de las finanzas en 1992. Resumiendo, los factores que permitieron equilibrar las finanzas públicas en estos años en particular fueron: a) la contracción del gasto y la inversión pública; b) la reforma monetaria cambiaria; c) la mayor captación derivada de la reforma fiscal emprendida -a través del incremento de la base

tributaria-; d) el ajuste patrimonial; e) la disminución de la tasa de interés interna y f) la renegociación de la deuda externa.

Mucho se habló del éxito de la política de ajuste por haber alcanzado la disminución de la inflación y el saneamiento de las finanzas públicas, pero no se consideraron las repercusiones que esto implicaba sobre la planta productiva y consecuentemente sobre el sector externo, por lo que tarde que temprano dichos logros se desvanecerían ya que no fueron sustentados sobre bases internas que permitieran su permanencia más allá del corto plazo. El programa ortodoxo de ajuste dejó de considerar cuestiones tan importantes como el desarrollo de proyectos productivos de largo plazo, el fomento del desarrollo tecnológico, la creación de obras de infraestructura de carácter social, el crecimiento de sectores estratégicos, etc.

No obstante de que a través de las mencionadas políticas se consiguió el ajuste fiscal deseado –así como la estabilidad de ciertas variables macroeconómicas-, esto provocó que el aparato productivo fuera incapaz de responder al grado de competitividad requerido por el proceso de liberalización comercial y financiera, teniendo como consecuencia inmediata un incremento en el nivel de las importaciones y un deterioro del balance de las cuentas externas.

La solución adoptada a través de la contracción del mercado interno –trade off- y que había logrado corregir el déficit fiscal, descuidó la relación existente entre la política fiscal y la productividad necesaria para alcanzar la competitividad deseada -a través del impulso del desarrollo industrial-, lo que hubiera permitido autocorregir el déficit comercial externo y mantener una estabilidad cambiaria en el largo plazo; dicha inconsistencia impedía alcanzar un crecimiento económico con estabilidad de precios. El tan mencionado ajuste fiscal se alcanzó a costa de sacrificar tanto los activos nacionales como la inversión pública, relegando así la modernización de la planta productiva, lo que en última instancia trajo consigo mayores presiones sobre el sector externo y sobre la estabilidad monetaria.

Desafortunadamente la política económica neoliberal no le asignó la debida importancia a los desequilibrios y rezagos productivos y tecnológicos que esto provocaba, y como era de esperarse, tampoco a los efectos negativos que dicho proceso tendría sobre el equilibrio macroeconómico. Este aspecto no fue tomado en cuenta por las autoridades ya que de acuerdo a la visión neoliberal, sería el propio mercado el que se encargaría de corregir las distorsiones y desequilibrios productivos, mientras que al Estado sólo le correspondía procurar unas finanzas públicas sanas mediante la persecución del ajuste fiscal y patrimonial.

Aún a pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades para sanear las finanzas públicas, las presiones sobre el sector externo permanecen latentes, lo que aunado a la fragilidad financiera impide que el crédito fluya a la economía. A través de lo planteado anteriormente se logra percibir que resulta inviable atacar el déficit de una balanza a la vez que se desatienden los desequilibrios de otra, ya que el mercado será incapaz de corregirlos por medio del mecanismo de la competencia y los modestos logros que se han llegado a alcanzar terminan debilitándose y finalmente revirtiéndose -tal como sucedió en nuestro país a fines de 1994-.

Si bien es cierto que el saneamiento de las finanzas públicas es indispensable para evitar presiones inflacionarias y conseguir una estabilidad en la tasa de interés y en el tipo de cambio, la política fiscal debe manejarse sin comprometer las condiciones productivas y financieras internas -y consecuentemente el equilibrio del sector externo-; si esto no sucede así no habrá viabilidad para mantener el saneamiento de las finanzas del sector público más allá del corto plazo. Por ello es que no cualquier estabilidad es la que conduce a la reactivación de la dinámica económica, la sola reducción del déficit público por si misma no permite compatibilizar la disminución de la inflación con el crecimiento económico.

Para que exista una compatibilidad real de la reducción inflacionaria con el ajuste fiscal y el crecimiento económico, éstos tienen que sustentarse sobre bases endógenas: crecimiento de la productividad, holgura en el sector externo al igual que una estabilidad en el sector financiero que se manifieste en disponibilidad de recursos así como en el acceso a los créditos de largo plazo. El problema radica en que dichos logros no han sido alcanzados a través de factores internos, sino en entradas de capital con permanencia parcial, por lo que ante la conformación de expectativas devaluatorias se da una corrida masiva de los mismos, desequilibrando la balanza de pagos y hundiendo a las economías en graves recesiones.

Considerando los preceptos de la teoría neoclásica, el saneamiento de las finanzas públicas es el que conlleva al equilibrio del sector externo, partiendo del supuesto de que éste déficit se deriva por presiones de demanda originadas por el sector público. Ante estas circunstancias se plantea con carácter prioritario la disminución del déficit público para así restringir las presiones y consecuentemente alcanzar el equilibrio del sector externo y la disminución de las presiones inflacionarias. Sin embargo, los hechos que provocaron la crisis de 1994 demostraron lo contrario ya que el equilibrio de las finanzas públicas no logró disminuir el déficit que llegó a originarse en el sector externo, sino que por el contrario avanzó a niveles exorbitantes y nunca antes vistos; el postulado teórico del ajuste fiscal como prerequisite indispensable para lograr la estabilidad del sector externo no se cumplió, contrariando de esta manera los estériles argumentos de la tendencia neoliberal.

Es la problemática del sector externo la que presiona sobre el tipo de cambio y exige una mayor dependencia hacia los capitales foráneos para continuar con la política de estabilidad cambiaria nominal, lo que por si mismo evidencia lo vulnerable y frágil de las políticas ortodoxas implementadas en nuestro país por la corriente neoliberal. Dicha urgencia por atraer recursos externos era cada vez mayor, por lo que la tasa de interés interna tenía que ubicarse en el punto que se asegurara la rentabilidad que los inversionistas exigían; este incremento provocó acciones especulativas al igual que una marcada inestabilidad financiera, por lo que se ponía en entredicho la estabilidad monetaria alcanzada. De igual manera, el aumento de la tasa de interés trajo consigo un incremento en el costo de la deuda pública, lo que aunado a la apreciación cambiaria y a la restricción al crecimiento de la inversión afectó la posición competitiva de la economía, y en consecuencia se mantenían latentes las presiones sobre el sector externo.

## *La dificultad para compatibilizar el ajuste fiscal con el externo*

La política neoliberal ha sido incapaz de compatibilizar el ajuste fiscal con el externo ya que aún y con las finanzas públicas equilibradas, la falta de productividad y competitividad de la industria nacional provocó que la demanda agregada excediera la oferta interna, por lo que se procedió a importar todo tipo de bienes a tal nivel que se formó un impresionante déficit en cuenta corriente. Este proceso terminó por crear expectativas desfavorables ante el capital financiero especulativo, traduciéndose ello en una inminente tendencia a la devaluación y en una corrida masiva de los capitales.

Podemos advertir claramente que los efímeros logros en las finanzas públicas fueron transitorios y terminaron siendo disipados ante las debilidades propias de la esfera productiva, situación manifestada ante el estallido de la crisis de 1994. En cuanto a las limitantes y contradicciones inherentes a las políticas neoliberales —y que han resultado inviables al aplicarse a la realidad de la economía mexicana—, Arturo Huerta enfatiza: “La dificultad de compatibilizar la reducción de la inflación con el crecimiento se debe a que no se han alcanzado los diferentes ajustes macroeconómicos, y los ajustes logrados no descansan sobre bases firmes. La experiencia de las políticas de estabilización ha demostrado que ninguna ha tenido resultados positivos de largo plazo, en cuanto a compatibilizar el crecimiento económico sostenido, con estabilidad y equidad en el ajuste. Esta incapacidad se debe en gran medida, a que no han ido acompañadas de transformaciones productivas que encaren de raíz la corrección de los desequilibrios fundamentales de la economía”.<sup>45</sup>

Es lógico que los responsables de la política económica nacional ataquen con esmero el ancestral déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, sin embargo, durante los últimos años sólo se han limitado a cubrirlo con capitales de corto plazo que llegan con mucha rapidez y que se van de igual manera, provocando con ello desequilibrios de gran magnitud; contrariamente a lo que se viene haciendo hoy en día, la reducción del déficit requiere de una política industrial capaz de modernizar el aparato productivo y de volver la producción más eficaz y competitiva a nivel internacional. Dicho de otra manera, se debe reducir el déficit exterior por la vía del aumento de las exportaciones —no sólo de las provenientes de las maquiladoras— y no a través de una reducción de las importaciones, resultado de una maxidevaluación del peso. No obstante, la política industrial propuesta forma parte de una línea de orientación que no es del gusto de nuestros gobernantes.

Hallándonos bajo el actual esquema de las políticas neoliberales predominantes, la política contraccionista que se dirige a disminuir las presiones de demanda sobre los precios y sobre el sector externo termina afectando el desempeño de la esfera productiva así como la productividad y la competitividad de la misma, por lo que lejos de alejar la problemática lo único que se consigue es retroalimentar las mencionadas presiones. El problema principal que se halla detrás de este planteamiento es que las tradicionales políticas de ajuste ortodoxo han impedido el desarrollo de la innovación científica y tecnológica, con lo que finalmente se ha atentado sobre las bases endógenas capaces de compatibilizar el ajuste fiscal y externo con el crecimiento económico sostenido y de largo plazo así como con la

---

<sup>45</sup> *Idem*

reducción inflacionaria.

Mientras que la reforma fiscal –así como la monetaria- no descansa sobre factores internos que le den una marcada permanencia y dependa en mayor medida de la entrada de capitales de corto plazo y no se preste la debida atención a la superación de los atrasos productivos, no habrá bases internas que permitan aspirar a una estabilidad de precios y a un crecimiento económico sostenido e incluyente. Esta situación explica el fracaso de las políticas de ajuste instrumentadas desde 1982 y que han tenido el propósito de compatibilizar dichos objetivos en forma sostenida, pero que a final de cuentas han resultado adversos ya que no se ha impulsado la reestructuración y modernización de la esfera productiva, elemento indispensable para alcanzar el equilibrio macroeconómico que asegure un crecimiento de largo plazo y que sea acompañado de una baja inflación y de una significativa holgura en el sector externo.<sup>46</sup>

### *El mito del déficit*

De acuerdo a Alan Parguez, la doctrina del déficit<sup>47</sup> –que se halla en el corazón mismo de la ortodoxia neoliberal- se apoya en los siguientes principios: 1) la actividad de todo individuo o grupo en el ámbito de la actividad económica se juzga por la amplitud de su déficit; 2) mientras mayor es el déficit más desorden genera su autor: el déficit del sector público es especialmente grave; 3) el déficit debe ser combatido, esta es la finalidad de los programas de austeridad, del régimen de las cuentas equilibradas, del estado de los déficits nulos.<sup>48</sup>

Los tecnócratas mexicanos conciben el déficit presupuestal como un escándalo, como un desorden que ultraja la ley suprema de la economía: el sector público no puede vivir por encima de su nivel de ingreso, ya sea éste voluntario o captado a través de los impuestos; bajo esta perspectiva neoliberal cualquier gasto deficitario surge de medios falsos, de una falsa moneda generadora de inflación. Es por ello que el éxito de la política económica se juzga por la reducción del déficit del sector público.

Ante tal demagogia resulta indispensable demostrar que la teoría del déficit es totalmente falsa y que todas las políticas económicas que se inspiran en este principio son perniciosas. Es necesario construir una nueva teoría que explique objetivamente el funcionamiento de

---

<sup>46</sup> Los problemas productivos y financieros que han estado presentes en nuestra economía y que no han sido resueltos por las políticas neoliberales han provocado que las constantes presiones sobre las diferentes variables macroeconómicas persistan (reflejándose consecuentemente sobre el tipo de cambio, sobre la tasa de interés y sobre el nivel de precios). El atraso estructural de la esfera productiva impide el éxito de las políticas estabilizadoras, debido a que éstas se sustentan en criterios contraccionistas, en un tipo de cambio que le resta competitividad a la industria nacional así como en la liberalización económica y financiera, elementos que al conjugarse evidentemente recrudecen la problemática de la economía mexicana.

<sup>47</sup> En México como casi en todos los países del mundo, el único mensaje que se escucha alrededor de los círculos gubernamentales y de poder es aquel que se preocupa por el déficit y exige el equilibrio presupuestal de las finanzas públicas; otro de los conceptos arraigados en la teoría neoclásica es el relacionado con la interdependencia existente entre la inversión y el ahorro, que supone que la inversión debe sujetarse a un fondo previo de ahorro, captado principalmente a través de la recaudación hecha a los contribuyentes. A esto es a lo que se le conoce como un modelo de acumulación por el tributo.

<sup>48</sup> Alan Parguez (1990), "Le mythe du déficit au regard de la théorie du circuit", *Economies et Sociétés*, t. XXIV, n.2, p.129.



las economías que viven y se transforman en el tiempo real; salir de la prisión de la ortodoxia neoliberal es fundamental para descubrir las leyes que rigen las economías monetarias de producción. En dichas economías la moneda existe para asegurar la producción y las transacciones de compra venta, por tanto la moneda es fuente de financiamiento y no el ahorro previo -tal como lo piensan los tecnócratas mexicanos que se basan en un modelo de acumulación por el tributo-.<sup>49</sup>

Este planteamiento teórico del carácter nocivo del déficit público es totalmente falso si consideramos que para que exista bienestar dentro de una sociedad el Estado debe emprender toda una serie de gastos orientados a la creación de la infraestructura suficiente para impulsar el proceso de desarrollo y crecimiento económico. Ante tal perspectiva se considera aceptable que exista un déficit en las cuentas del Estado -dentro de límites manejables- siempre y cuando éste sea resultado de la procuración de las condiciones necesarias que aseguren bienestar generalizado para la población y no sólo para unos cuantos -tal y como ha sucedido con el rescate bancario-. Con la intención de evidenciar la falsedad de estos planteamientos, se asegura que se puede aceptar un déficit en relación con el Estado si el excedente del gasto público proviene de la acumulación de capital -inversiones públicas con carácter de bienestar social- y no de una administración despilfarradora. Bajo esta perspectiva el déficit público puede ser justificado siempre y cuando produzca efectos positivos sobre la población, por tal motivo el equilibrio presupuestal resulta un mal criterio y lo que realmente resulta importante es la evaluación de la eficacia de los gastos.

Uno de los falsos criterios utilizados por los economistas neoliberales es que el déficit público genera inflación, ya que tarde o temprano tendrá que ser cubierto con una contribución fiscal, lo que al afectar a los contribuyentes aumentará los costos de producción. Lo cierto es que el déficit del Estado no necesariamente genera inflación ni tampoco refleja una mala administración por parte del mismo, ya que se trata de una empresa que controla gran parte de los recursos productivos de la sociedad así como también es la encargada de fomentar los recursos en capital humano; incluso en las sociedades más privatizadas gran parte de las inversiones es administrada por el Estado, por lo que resulta lógico que la mayor parte del gasto público se evalúe como inversión.

En estas condiciones el único déficit pernicioso es el que resulta de las políticas de austeridad que inflan los pagos de intereses, cuya única contrapartida es un crecimiento desmedido de la deuda pública. Con este tipo de políticas lo único que se consigue es hipotecar el futuro de la nación, ya que resulta obvio que se pone en peligro el crecimiento de la producción y de la productividad del trabajo; desafortunadamente este razonamiento se encuentra lejos de las preocupaciones de los tecnócratas mexicanos que sólo insisten en los tabúes presupuestales.

Otro falso argumento ortodoxo es el llamado efecto desplazamiento, que menciona que el financiamiento del déficit presupuestal privaría de recursos necesarios a las empresas. La verdad es que el déficit del Estado no comprime el gasto productivo de los otros agentes y más precisamente, no desplaza el gasto privado sino que lo fomenta, y en este sentido se

---

<sup>49</sup> Héctor Guillén Romo, *idem*, p.103

expresan Heilbroner y Bernstein cuando sostienen que: "Un déficit público utilizado para financiar inversiones públicas es la mejor manera de aumentar los ingresos de las familias y las empresas, y en consecuencia su ahorro. Los déficits financian inversiones y no desplazan el ahorro sino que lo generan".<sup>50</sup>

### *Los logros de las empresas paraestatales*

Durante el proceso privatizador los neoliberales mexicanos catalogaron a las empresas públicas de falta de eficiencia y mala gestión por parte de burócratas incompetentes y corruptos. El propósito que se hallaba detrás de este argumento era responsabilizar a las paraestatales de su participación en el crecimiento desmedido del déficit presupuestal; desgraciadamente para los partidarios de la privatización, la evidencia en la que se apoyaban no era tan concluyente: durante el periodo 1977-1982 el déficit de las empresas públicas representó un poco menos de la tercera parte del déficit presupuestal.

Los resultados comparativos en materia de productividad y formación de capital entre las empresas públicas y las empresas privadas son sorprendentes. La productividad del trabajo en el sector manufacturero público ha sido siempre superior al conjunto de la industria mexicana; el buen desempeño de las empresas públicas en materia de productividad se explica por el hecho de que éstas empresas son más grandes que las del sector privado, se concentran en sectores de alta intensidad de capital y disponen de unidades de producción más grandes, lo que les permite gozar de economías de escala.

Así mismo el misterio de los malos resultados de las empresas estatales puede aclararse, no hay que olvidar que el sistema de precios relativos de los bienes ofrecidos por el sector público resultaba perjudicial para su viabilidad y sostenimiento; desde el inicio de los años sesenta los precios de los bienes del sector paraestatal no seguían el ritmo de la inflación y se hallaban retrasados frente a los precios industriales promedio. Debe tenerse presente que a través de los precios y tarifas aplicados a los bienes y servicios del sector paraestatal el Estado subsidió a las empresas a través de los insumos ofrecidos; sin embargo ésta no es la opinión de los neoliberales mexicanos, quienes durante la crisis del verano de 1982 encontraron en las empresas públicas el motivo que explicaba buena parte de los males de la economía mexicana.

Respecto a las deficiencias inherentes al proceso privatizador podemos mencionar que la secuencia adoptada consistía en pasar de las empresas de menor tamaño a las más importantes, lo cual no fue casual. El gobierno no quería vender las más grandes y más rentables empresas públicas sin antes sanearlas y así volverlas más atractivas para los compradores; vemos con tristeza que el sector público jugó no sólo el papel de salvador de empresas públicas en dificultades, sino también el de médico encargado de sanear la situación financiera de las mismas antes de venderlas.

Si bien es cierto que desde un inicio se difundió ampliamente que la privatización de las empresas estatales tenía como objetivo modernizar la planta productiva y elevar su

---

<sup>50</sup> R. Heilbroner y P. Bernstein (1989), *The Debt and the Deficit*, Norton, Estados Unidos, p.127

eficiencia, los resultados obtenidos en este sentido son poco convincentes ya que no existen evidencias claras de que las empresas privatizadas hayan realizado cambios fundamentales en su operación. En sectores tales como las líneas aéreas, ingenios azucareros y carreteras concesionadas, los resultados han sido limitados, y esto puede verificarse en que los ingenios no cumplieron con los planes de modernización prometidos al momento de la venta, ya que a pesar de haber sido vendidos a precios de regalo, han seguido operando con números negativos; bajo las mismas circunstancias se hallaban las líneas aéreas y por mencionar un caso, Aeroméxico se enfrentó a una situación similar después de haber sido considerada como un ejemplo exitoso de privatización. Tanto ésta línea como Mexicana de Aviación llegaron a enfrentar una situación financiera muy delicada, por lo que finalmente terminaron bajo la posesión de sus acreedores al capitalizarse los adeudos.

En el caso de las carreteras el esquema se colapsó rápidamente aún a pesar de las altas tarifas autorizadas -debido a que los flujos de ingresos fueron mucho menores a los proyectados-. En primer instancia el plazo de las concesiones tuvo que ser ampliado considerablemente, posteriormente con la crisis de 1994-95 las deudas se volvieron impagables, por lo que dichas concesiones fueron revocadas. La operación de las autopistas de cuota quedó bajo manos del Estado, implementándose un costoso programa de rescate mediante la utilización de recursos fiscales -llegando a ascender hasta el 3% del PIB-; dicha inversión resultó infructuosa ya que si desde un inicio el gobierno hubiera decidido construir los caminos por su cuenta, la pérdida hubiera sido menor.

Uno de los mejores ejemplos del innegable fracaso en el proceso de la privatización es sin duda alguna el de la banca mexicana; dichas instituciones llegaron a obtener importantes márgenes financieros durante el auge salinista. Sin embargo y como consecuencia de las irregularidades inherentes a la liberalización financiera además de la falta de un serio análisis acerca de la viabilidad de desembolso del crédito, la cartera de dichas instituciones se fue deteriorando gradualmente hasta el punto de llegar a niveles de alta fragilidad y de insolvencia -agravándose esta situación con la desaceleración económica de 1992-. El alto costo que la sociedad tuvo que pagar por dicho fracaso se ve reflejado en el lastre que representa el Fobaproa -actualmente IPAB- para las finanzas públicas, y que condena a las futuras generaciones a constantes estancamientos y limitaciones presupuestales.

### *La planta productiva*

El incremento de la participación del sector privado en la conducción de la economía provocó que se dejaran de atender aquellos proyectos de inversión de largo plazo, tan necesarios para lograr un crecimiento económico sostenido. Esta forma en la que el Estado encaró el déficit presupuestal trajo consigo una considerable desatención y descuido de la inversión productiva, relegándose así el proceso modernizador que había prometido al momento de emprender las reformas estructurales.

El modelo neoliberal impulsó la recomposición y modernización de las empresas y de los grupos económicos más poderosos, pero agravó la desarticulación del sistema productivo en su conjunto: rompió cadenas productivas que se habían establecido durante décadas de desarrollo -específicamente en la etapa de sustitución de importaciones-; implicó la

desindustrialización de un conjunto de ramas, provocando la práctica aniquilación de la incipiente industria de bienes de capital; afectó severamente a la mayoría de las micro, pequeñas y medianas empresas; desmanteló el esquema de protección y fomento con el que operaba el sistema productivo, sin establecer diferenciaciones o criterios selectivos; además de que desatendió como nunca antes la crisis del sector agropecuario.

La problemática central del rezago de la planta productiva nacional -provocado por la falta de competitividad y de innovación tecnológica- no fue resuelta con la mayor integración del sector privado al mercado, sino que por el contrario se agudizó aún más. Por tal motivo tarde que temprano la tendencia favorable observada tiempo atrás tendría que revertirse irremediabilmente ante la incapacidad del sector privado para responder a las presiones de demanda que la dinámica económica provocó, hecho que finalmente se vio reflejado en el incremento del déficit del sector externo. Fue la desatención que se tuvo hacia el sector industrial lo que originó que éste estuviera incapacitado para responder a las necesidades internas.

Así mismo los recursos obtenidos de la venta masiva de las paraestatales en vez de haberse utilizado para fomentar y desarrollar aquellas industrias estratégicas que aún quedaban en poder del Estado, fueron utilizados erróneamente en la disminución de la deuda pública interna -en vez de haber sido canalizados al fomento de innovación tecnológica, elemento indispensable para lograr sólidos encadenamientos productivos-; si se hubiera tomado en cuenta esta grave limitación en el momento oportuno, se hubiera logrado detener el alto grado de importaciones que venía amenazando la estabilidad del sector externo. Recordemos que la viabilidad de cualquier modelo de acumulación se mide por su capacidad para asegurar la reproducción ampliada del capital, y en cuanto a este aspecto se refiere, los resultados del modelo neoliberal son excesivamente limitados.

Las condiciones de confianza generadas a partir de la disminución inflacionaria, del proceso de privatización y del saneamiento de las finanzas públicas no formaron expectativas que se tradujeran en mayor inversión productiva de largo plazo. Por el contrario, los importantes montos de inversión recibida durante el gobierno salinista fueron orientados hacia la especulación ofrecida en el mercado de capitales, motivo por el cual no se reflejaron en un incremento de la capacidad productiva del país; en cuanto a este punto se refiere Arturo Guillén R. menciona que: "Los recursos externos captados en el mercado bursátil no tienen casi ningún impacto productivo, debido a que las emisiones primarias en ese mercado prácticamente son inexistentes, por lo cual el mercado se reduce a un mero tráfico de títulos emitidos con anterioridad. Así mismo, los recursos que colocan los inversionistas externos en el mercado de dinero se encuentran desvinculados del ciclo interno de capital; las rentas que reciben los inversionistas por concepto de intereses son pagadas con el excedente generado en nuestro sistema productivo, pero son gastadas o invertidas fuera del espacio nacional..... los recursos aportados por la inversión extranjera directa, que son los que tienen una relación más directa con el proceso de inversión, se destinaron en una alta proporción a apoyar procesos de fusiones y adquisiciones de activos pre-existentes, más que a la expansión de la planta productiva".<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> *Idem*, p.114

Los efectos distorsionadores de la apertura externa en el sistema productivo del país son demasiado obvios, ya que después de más de quince años de experiencias neoliberales el sistema productivo se encuentra dividido en dos sectores: a) un sector exportador dinámico concentrado en unas cuantas ramas y grandes empresas, y b) el resto del aparato productivo -empresas industriales y agropecuarias- que produce para el mercado interno y que funciona cada vez más separado del sector exportador. La desarticulación del sistema productivo en vez de reducirse asumió nuevas modalidades al romperse muchas de las cadenas productivas creadas por el modelo de sustitución de importaciones a través de décadas de industrialización; la débil e incipiente industria de bienes de capital fue borrada del mapa, aumentando así la alta dependencia hacia los insumos externos y agravando el ancestral problema de la balanza comercial y de pagos.

Con la creciente integración del sistema productivo nacional al estadounidense se ha impuesto una estructura de precios relativos correspondiente a nuestro vecino del norte, lo que ha provocado la desarticulación y reestructuración del sistema productivo interno; dicha estructura de precios relativos no corresponde al nivel de desarrollo de las fuerzas productivas nacionales, sino al nivel de productividad de la economía norteamericana, por lo que su adopción se convierte en un factor destructivo y de freno al desarrollo interno, más que representar un salto hacia la modernidad. La consecuencia inmediata de todo este proceso es que sólo un pequeño grupo de grandes empresas y transnacionales han logrado operar dentro de esta estructura en condiciones de competitividad, mientras que el resto de los productores -pertenecientes a la micro y pequeña empresa nacional- desaparecieron o bien siguen operando en condiciones de marginalidad.

Otro de los sectores ampliamente afectados por la apertura comercial es el agrícola, debido a que a consecuencia del mencionado proceso se terminaron de romper las débiles cadenas productivas existentes en dicho sector, además de que dejó de ser rentable en términos de comercialización ya que los cultivos -de granos básicos por ejemplo- de nuestros principales socios comerciales desplazaron a los nacionales como resultado de las abismales diferencias en cuanto a productividad y subsidios se refiere. Salvo en el caso del segmento de la producción agropecuaria vinculado a la industria exportadora, las demás ramas fueron aniquiladas.

Por otro lado, las empresas y sus accionistas en lugar de efectuar proyectos de inversión orientados a ampliar la capacidad productiva, canalizaron sus inversiones a la racionalización de los procesos y a efectuar reestructuraciones a la baja -consistentes en la reducción de su potencial productor y en el recorte de sus plantillas de personal- con la finalidad de reducir sus costos de producción; debido a esta reestructuración la inversión productiva se contrajo drásticamente, agravando así la debilidad de la producción y el empleo.

Podemos sintetizar que entre los principales factores que han frenado el proceso de acumulación y han afectado seriamente a la planta productiva se hallan: a) la creciente financiarización de la economía, b) las altas tasas de interés reales, c) el alto sobreendeudamiento de las empresas, d) la incertidumbre cambiaria provocada por la sobrevaluación de la moneda al igual que e) la agudización del desequilibrio en el sector externo. En relación a este último punto, resulta lógico que la constante recurrencia de la

economía mexicana a crisis detonadas por desequilibrios en dicho sector no es un problema solamente de tipos de cambio inadecuados o de políticas económicas erróneas, sino que tiene una base estructural demasiado arraigada; dicha recurrencia obedece a la inexistencia de un sistema productivo articulado y coherente, o en otras palabras, a la ausencia de una base interna de acumulación.

### *El limitado alcance del sector externo*

Los neoliberales mexicanos planteaban que el hecho de aperturar los mercados hacia la competencia internacional implicaba llevar a cabo importantes esfuerzos con la finalidad de modernizar la planta productiva nacional y con ello, igualar los estándares manejados por las principales naciones industrializadas, lo que a su vez se traduciría en un mayor nivel de eficiencia económica. De acuerdo a dicha postura, la ventaja de éste cambio estructural era que los mexicanos captaríamos los indiscutibles beneficios que el libre mercado derrama sobre los participantes en el comercio internacional; el discurso neoliberal planteaba que el impulso de una economía abierta y desregulada -basada en el fomento de las exportaciones de manufacturas- sería la locomotora del crecimiento económico; dicho de otra manera, el sector exportador arrastraría al conjunto de la economía hacia una marcada dinámica modernizadora. Al analizar detenidamente este planteamiento nos percatamos que aunque efectivamente el sector exportador logró un significativo avance en materia de modernización y de ampliación de sus mercados, esto fue acompañado de un crecimiento impresionante y sin precedentes de las importaciones.

La llamada restricción externa de la economía, principal causa del desequilibrio externo, no es otra cosa que la incapacidad estructural de las economías subdesarrolladas para generar las divisas que reclama la reproducción del sistema económico y el desarrollo industrial; la escasez de divisas que frecuentemente enfrenta nuestra economía es resultado de la incapacidad del sistema productivo para asegurar la constancia del proceso de acumulación de capital. El modelo neoliberal no ha logrado resolver por sí mismo la restricción externa sino que por el contrario, la ha agravado: la desarticulación del sistema productivo se acentuó debido a que la apertura comercial y los tratados de libre comercio si bien contribuyeron a impulsar las exportaciones, incrementaron la dependencia que se tenía de las importaciones; la tendencia de éstas últimas a crecer más rápido que las exportaciones cuando la economía se expande se agudizó durante el sexenio salinista.

Las exportaciones totales durante el periodo neoliberal casi se quintuplicaron al pasar de US \$23,307 millones en 1981 a US \$110,431 millones en 1997, lo que implicó un crecimiento anual promedio de 23.3%; las exportaciones totales como proporción del PIB crecieron más de 20 puntos porcentuales al incrementarse de 9.3% a 29.6% durante el mismo lapso. No obstante y sin menospreciar el avance, debemos aterrizarlo en términos más realistas para poder medir sus verdaderos efectos: si para obtener la penetración de nuestras exportaciones descontamos del total de las mismas el valor de las importaciones de las maquiladoras -si sólo consideramos el valor agregado-, los logros del sector exportador ya no son tan espectaculares como pretenden hacernos creer las autoridades. Dicho indicador -exportaciones de no maquiladoras + valor agregado de las maquiladoras como porcentaje del PIB- aumenta 12 puntos porcentuales entre 1981 y 1997 al pasar de 8.4% al

20.2%; cabe destacar que durante el periodo mencionado dicho coeficiente registra marcados altibajos. Los incrementos más notables se presentaron después de abruptas devaluaciones, cuando la subvaluación cambiaria y la caída del mercado interno impulsan las exportaciones mediante la colocación de excedentes en los mercados externos -tal es el caso de los años 1983, 1987-88 y 1995-96-.

Aún y considerando el limitado avance registrado en el sector exportador, los beneficios derivados del aumento de la comercialización de nuestros productos no son extensivos al conjunto de la economía, ya que estos son concentrados en unas cuantas ramas productivas y en determinadas empresas que contaban con economías de escala; por tal motivo la capacidad de arrastre del sector exportador sobre el conjunto del sistema productivo fue poco significativo.

### *La fragilidad del sistema financiero*

Más allá de una nueva prueba de la incapacidad de la política neoliberal para sacar a los países subdesarrollados de la crisis, el caso mexicano puso a la orden del día una serie de cuestionamientos respecto al desempeño de los mercados financieros internacionales. Los tecnócratas consideran que al reforzarse la competencia se favorece el desarrollo de sistemas bancarios y financieros más eficientes; sin embargo la realidad es otra, ya que los mercados de capitales tienen una relación muy lejana con los mercados de bienes y servicios -la economía real-.

El tipo de cambio es cada vez más determinado por fuerzas puramente desconectadas del comercio y la inversión, la especulación con divisas ha alcanzado proporciones fenomenales, y tan es así que el valor en dólares de las operaciones en los mercados de cambio mundiales representa hoy en día cerca de treinta veces el valor del comercio internacional de bienes y servicios; con una frecuencia cada vez más preocupante los capitales que antes sólo se utilizaban para operaciones de arbitraje con el propósito de aprovechar efímeras anomalías de los tipos de cambio y de las tasas de interés, han cambiado de orientación y ahora son utilizados para lanzar ataques masivos contra monedas vulnerables -con la esperanza de obtener grandes ganancias especulativas-.

Nuestro país no se ha mantenido al margen de esta tendencia de los mercados financieros globalizados. Los efectos derivados de dichas prácticas especulativas han sido totalmente perjudiciales para la economía mexicana en su conjunto, y así lo ha reconocido Michael Camdessus al afirmar que: "México fue víctima de la primera crisis del siglo XXI, es decir, de la primera crisis financiera importante que afecta una economía de mercado emergente en un contexto de mundialización de los mercados".<sup>52</sup> Los mercados financieros internacionales adquirieron una influencia determinante en las decisiones de política económica de los gobiernos, tanto por las evoluciones tecnológicas como por las evoluciones estructurales vinculadas a las finanzas, así como por el desarrollo de las empresas transnacionales o el paso a los tipos de cambio flotantes.

---

<sup>52</sup> Michel Camdessus (1995), "La crise financière mexicaine, ses origines, la réponse du FMI et les enseignements à tirer", *Revue d'Economie Financière*, n.33, p.35.

Tras una crisis de la magnitud de la mexicana ha comenzado a tomarse en cuenta los efectos desestabilizadores que la libre movilidad financiera internacional puede provocar sobre los países en vías de desarrollo; mientras que en el pasado los flujos financieros eran la contrapartida de las transacciones reales, en la actualidad se autonomizan e imponen su lógica al conjunto del sistema económico para orientarlo hacia vías que no representan la creación de riqueza ni la mejoría de la condición humana. Anteriormente la prioridad de lo real sobre lo monetario se acompañaba de un continuo crecimiento de la economía mediante el sacrificio de la estabilidad monetaria, sin embargo hoy en día la situación se ha revertido: la moneda se estabiliza y lo real se supedita.

La desregulación económica y financiera de finales de los años ochenta y principios de los noventa dejó la tutela de la política económica en manos del poder financiero y las empresas transnacionales, y a los Estados sólo les queda emanciparse frente a la intermediación financiera —debido a la creciente necesidad de emitir títulos para su financiamiento—. La racionalidad financiera se impone a los gobiernos, los mercados financieros dictan el modelo a seguir sancionando las desviaciones a través de la sequía de fondos y de créditos; por desgracia no hay un sólo banco central en el mundo capaz de resistir en forma duradera a la especulación internacional.

A pesar de la confianza generada a través del saneamiento de las finanzas públicas, de la reducción inflacionaria, la estabilidad monetaria cambiaría al igual que de la mayor entrada de capitales, dichos logros no pudieron traducirse en una modificación de las condiciones imperantes en el sector financiero y que eran —y lo siguen siendo— caracterizadas por la restricción del crédito. Cabe señalar que al persistir la disciplina fiscal se continúa atentando sobre el desempeño del mercado interno, a la vez que se mantiene la apreciación cambiaria —y que afecta la competitividad de los productores nacionales—, factores que en última instancia recrudecen la problemática de la inestabilidad bancaria.

El incremento de las carteras vencidas fue consecuencia de los problemas de competitividad que afrontaban las empresas nacionales ante el alto grado de las importaciones al igual que de los problemas financieros que se derivaban de la exorbitante tasa de interés activa y la restricción crediticia, lo que ocasionó una quiebra generalizada de las mismas así como del sistema bancario ante la falta de pago de aquellas. Cabe señalar que las medidas adoptadas por la banca para afrontar la problemática terminaron agudizando aún más la situación, ya que la política de altas tasas de interés tendiente a recuperar sus ganancias lo único que consiguió fue acrecentar los montos de las carteras vencidas.

Como consecuencia del contexto de incertidumbre que ha imperado durante los últimos años se ha venido ocasionando que exista una mayor preferencia sobre los depósitos de corto plazo —caracterizados por ser altamente securitizados—, lo que por si mismo conlleva a un alto grado de liquidez, restringiendo así la capacidad del sector financiero para fomentar el mercado de créditos de largo plazo. Resultaba lógico que no existieran condiciones suficientes para eliminar las expectativas devaluatorias, lo que dificultaba favorecer la captación interna de recursos, reducir la tasa de interés y consecuentemente expandir el crédito de largo plazo. De nada sirve reducir la inflación y alcanzar un superávit de las finanzas públicas sino se puede flexibilizar la política crediticia así como la tasa de interés



activa; con la crisis de diciembre de 1994 se pudieron comprobar los orígenes tan limitados y transitorios de las "sanas" finanzas del Estado y de la baja inflación logradas a través del mecanismo contraccionista; a lo anterior habría que agregar que los problemas de la planta productiva ocasionan una marcada inestabilidad sobre el sector externo y el tipo de cambio, con lo que se compromete la frágil estabilidad monetaria alcanzada.

Un aspecto importante dentro de este planteamiento fue que mediante la menor demanda de créditos por parte del gobierno -consecuencia de la contracción de la demanda agregada- se logró el superávit primario: en diciembre de 1988 el sector público recibió 62.8% del total del financiamiento otorgado por el sistema bancario, pero para diciembre de 1992 éste sólo obtuvo 15.3% del total. Si bien es cierto que esto se reflejó en un decremento de los requerimientos financieros del Estado y consecuentemente en una disminución en las tasas de interés, ello no permitió que los recursos financieros fluyeran a la industria y al sector agrícola, siendo colocados principalmente en inversiones de corto plazo en el mercado financiero.

### *Efectos desestabilizadores de la liberalización financiera*

Muchos indicadores hacen pensar que hemos entrado en una nueva etapa de la historia de las finanzas internacionales: la de la economía especulativa; esta nueva etapa se caracteriza entre otras cosas por un importante nerviosismo de los mercados. El crac de las principales bolsas del mundo ocurrido en octubre de 1987 y las posteriores sacudidas de los mercados financieros nos hace pensar en un fuerte vínculo entre la desregulación de las finanzas internacionales con el significativo aumento de la inestabilidad financiera.

La integración financiera internacional es una cruenta realidad y los ataques especulativos son cada vez más perjudiciales: en los países industrializados la liberalización financiera ha aumentado la inestabilidad de las tasas de interés, el curso de las acciones, de los tipos de cambio, del precio de los bienes inmuebles, lo que finalmente termina elevando las perspectivas de ganancias rápidas al especular sobre la variación de la evolución en bolsa de los activos. Lo anterior amplía igualmente la libertad que tienen los bancos y otros establecimientos financieros para otorgar préstamos destinados a financiar actividades sin relación alguna con la producción; los efectos desestabilizadores de la movilidad financiera internacional son más graves en los países subdesarrollados que en los industrializados.

La mayoría de las operaciones financieras internacionales incluye decisiones de cartera tomadas por inversionistas y no decisiones económicas asumidas por empresarios. Los movimientos de capital son motivados esencialmente por la perspectiva de obtener ganancias a corto plazo y no por posibilidades de inversión en la economía real, ni por consideraciones de riesgo y rendimiento a largo plazo. El elemento especulativo puede desencadenar severas turbulencias en los tipos de cambio y en los precios de los activos financieros, ya que provoca bruscos cambios en la orientación de los flujos de capital por razones ajenas a las variables fundamentales de la economía.

## CAPITULO 3

### *La quiebra del sistema financiero*

*"La especulación y el rentismo se traducen en una multiplicación de la riqueza en unos pocos sin producir nada, y proviene necesariamente del simple despojo de los que producen. A la larga conduce inevitablemente a la ruina (...) México, al llegar al extremo que significa la actual crisis, no puede permitir que la especulación financiera domine su economía sin traicionar la esencia misma del sistema establecido por la Constitución: la democracia, como constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*

*Tenemos que cambiar. Decisión siempre dura; pero no puede seguir entronizada la posibilidad de sacar recursos cuantiosos al exterior y después pedirle prestado migajas de nuestro propio pan. Todo ello propiciado y canalizado por instituciones y mecanismos especulativos. Esta crisis que hemos llamado financiera, ya amenaza seriamente la estructura productiva, que no sólo en los últimos años, sino a lo largo de varios decenios de esfuerzos de todos los mexicanos, hemos logrado levantar."*

*José López Portillo (1º de septiembre de 1982), VI Informe de gobierno*

### *La problemática de las carteras vencidas*

#### **Antecedentes**

Las contradicciones inherentes al modelo neoliberal terminaron por mermar la baja capacidad de la planta productiva nacional para responder al creciente déficit comercial que presionaba cada vez más sobre la estabilidad de la balanza de pagos. De igual manera la excesiva disponibilidad de recursos externos que se tuvo durante el salinato se tradujo en el otorgamiento desmedido de créditos por parte de la banca comercial, los que fueron utilizados principalmente para expandir el consumo más allá de su capacidad real para autosostenerse así como para especular en el mercado cambiario y de valores -ante las expectativas de alta rentabilidad que ofrecían-, situación que finalmente se traducía en la obtención de importantes ganancias en el corto plazo para dicha institución.

Todo este proceso se iba reflejando en un incremento desmedido de la deuda del sector privado -agravado también por la menor dinámica de acumulación-. Cabe señalar que el alto grado de endeudamiento alcanzado por parte de la banca comercial fue consecuencia de los préstamos obtenidos a través de la banca internacional y que tratando de aprovechar el diferencial de tasas de interés en comparación con otras naciones logró significativos márgenes financieros al colocar dichos recursos en el mercado interno, respondiendo así a la creciente demanda crediticia derivada de las expectativas de crecimiento futuro -que eran originadas por los beneficios esperados del proceso de apertura comercial y financiera-.

La problemática bancaria derivada del crecimiento exorbitante de las carteras vencidas<sup>53</sup> se originó entre otros motivos por no haberse llevado a cabo serios análisis acerca de la viabilidad de reembolso por parte de los deudores -que en su mayoría estaban conformados por trabajadores que dependían en gran medida de su sueldo-, por lo que cualquier cambio de las expectativas de crecimiento provocaría tensiones en los mercados y obligaría a los inversionistas a mover sus capitales hacia plazas financieras más seguras y en consecuencia, provocaría que las metas económicas planeadas por las autoridades se frenaran en primer instancia para que posteriormente se revirtieran y dieran paso a inminentes desequilibrios macroeconómicos, situación que en última instancia se reflejaría en la pérdida generalizada del empleo. Ante tal panorama no se contaría con los recursos necesarios para afrontar las deudas adquiridas ante las instituciones bancarias, lo que sin lugar a dudas complicaría la posición deudora de éstas últimas frente a la banca internacional.

Cabe señalar que parte de los créditos otorgados por la banca se destinaban a los propios dueños de dichas instituciones financieras a través de préstamos cruzados, quienes al haber resultado exitosos en el manejo de las casas de bolsa bajo su poder fueron los principales elegidos por el gobierno salinista para contender en el proceso de adjudicación de los bancos, ya que de acuerdo al criterio gubernamental representaban el claro ejemplo de la nueva clase de empresarios que no temían al riesgo derivado del proceso de apertura financiera, por lo que sabrían conducir al sistema bancario a una etapa caracterizada por una alta eficiencia y rentabilidad, hecho que finalmente se traduciría en una significativa disponibilidad de recursos para ser otorgados al sector privado -para que a su vez pudiera aprovechar anticipadamente las oportunidades derivadas de las expectativas basadas en la liberalización comercial y financiera-. Al combinarse este vano criterio con la falta de supervisión bancaria y financiera por parte de las autoridades, se conjugaron los elementos necesarios para que se llevaran a cabo un sin fin de fraudes concertados en contra de la banca mexicana, con lo que los casabolsistas que habían sido presentados como los auténticos paladines de la reforma financiera finalmente fueron los principales saqueadores del sector bancario, terminando por descapitalizarlo y orillándolo a la quiebra técnica.

Al no concretarse las expectativas de crecimiento y rentabilidad futura -hecho en el que influyeron en cierta medida los acontecimientos de violencia política suscitados a lo largo de 1994- los inversionistas percibieron que el riesgo país originado por la debilidad de los principales indicadores de la economía mexicana no les otorgaba la seguridad necesaria de que las autoridades cumplirían su promesa de mantener la misma política cambiaria adoptada años atrás, por lo que el mercado cambiario recibió constantes presiones orientadas a dejar flotar libremente el peso frente al dólar. Ello provocó que durante los últimos meses de 1994 importantes cantidades de recursos salieran hacia plazas financieras que gozaban de mayor seguridad y rentabilidad, situación que se tradujo en una creciente pérdida de reservas internacionales y por lo tanto en la incapacidad del gobierno para seguir sosteniendo el tipo de cambio prometido por la entrante administración zedillista; todo este conjunto de tensiones terminaron por orillar al banco central a retirarse del mercado cambiario el 21 de diciembre de ese año y dejar al peso a su libre flotación.

---

<sup>53</sup> Aquí debemos considerar que el costo de la deuda tanto de familias como de pequeñas y medianas empresas creció mucho más allá de su capacidad real de pago

La consecuencia inmediata de dicha conjugación de elementos es de todos bien conocida: la terrible crisis económico financiera de 1994-95. Uno de los peores resultados derivados del estallido de ésta fue el alto nivel de desempleo y la proliferación de las actividades informales, hecho que fue acompañado por una drástica pérdida del poder adquisitivo del salario; esta conjunción de situaciones adversas terminó drenando la capacidad de la ciudadanía para seguir cubriendo con regularidad las deudas asumidas ante la banca mexicana, lo que a su vez provocó que ésta última se encontrara imposibilitada para saldar sus compromisos frente a las instituciones bancarias internacionales.

Si bien es cierto que el índice de las carteras vencidas del sector bancario se manifestó con gran intensidad a raíz de la crisis, a inicios de 1994 éste ya era un problema considerable como resultado de la desaceleración económica iniciada en 1992 y que alertaba sobre la gestación de una hecatombe financiera que se hallaba a la vuelta de la esquina; no obstante las autoridades monetarias y financieras no tomaron en cuenta esta consideración y decidieron afianzar la política seguida hasta ese entonces, lo que en última instancia recrudecía aún más el problema bancario.

Todo este proceso generó un panorama de incertidumbre de tal magnitud que se temía que el sistema de pagos se colapsara y en consecuencia se frenara la liquidez de la economía; ante tal situación las autoridades implementaron un programa de rescate dirigido a apuntalar al sistema bancario y a revertir la descapitalización que estaba sufriendo. De igual manera se elaboraron diversos planes para aligerar la deuda de los acreditados que habían caído en la insolvencia, bajo la salvedad de que siempre y cuando se hallaran al corriente en sus pagos: obviamente que dicho proyecto no significaba un importante alivio para el total de los deudores ya que la mayoría de ellos había dejado de cumplir con sus obligaciones por el simple motivo de que no contaba con los recursos suficientes para afrontar sus compromisos financieros.

### *El sobreendeudamiento de la economía mexicana*

La crisis seguida a la devaluación del peso en 1994 tuvo sus orígenes en la apertura comercial y financiera llevadas a cabo desde 1983 —provocando la constante apreciación cambiaria y la disminución y eliminación de los aranceles, situación que se reflejó en un incremento espectacular de las importaciones—, lo que se tradujo en un intenso sobreendeudamiento de la economía; cabe señalar que éste último fenómeno fue consecuencia del proceso de liberalización financiera emprendida en 1989, de la apertura de la cuenta de capitales y de la privatización de la banca comercial. Dicho proceso tuvo lugar en un contexto de baja inflación, lo que propició una mejoría de la confianza de los inversionistas al disminuir las expectativas de riesgo, permitiendo con ello a oferentes y demandantes de recursos, bancos y deudores, acelerar el crecimiento de la cartera y la profundización crediticia de la economía.

Como ya se ha mencionado, la política de liberalización financiera así como el proceso privatizador provocaron un gran alud de recursos externos de corto plazo, situación que generó falsas expectativas de crecimiento y rentabilidad futura; como resultado de esto se

dio un incremento impresionante del nivel de inversión –especulativa en su mayoría- y de la disponibilidad de recursos crediticios. Ante tales circunstancias la recuperación económica de 1989-1991 se sustentó en la reactivación de la inversión privada, la cual fue acompañada por una fuerte expansión del crédito -que al liberalizarse las actividades financieras y eliminarse el encaje legal llegó a tal nivel que la banca comercial se encontró con una cantidad impresionante de recursos que tenía que colocar a como de lugar-. Sin embargo éstos intermediarios financieros no disponían de la infraestructura necesaria para llevar a cabo las actividades de evaluación y análisis del riesgo crediticio. Bajo el marco de estas carencias los bancos se orientaron en una línea de expansión crediticia que derivó en la conformación de una cartera de alto riesgo; esta errónea estrategia de penetración crediticia determinó que empresas y familias accedieran a niveles superiores a su capacidad de pago.

El financiamiento bancario al sector privado y a las personas físicas de medianos y altos ingresos creció de forma exponencial. El boom crediticio estuvo sustentado en la baja de las tasas de interés –derivada de las expectativas optimistas que provocó el éxito inicial del Pacto- y en la renegociación de la deuda externa del sector público. Durante el periodo 1987-1994 los préstamos bancarios crecieron en un 107.7%, mientras que por otro lado el PIB sólo registró un crecimiento real acumulado del 21.4%, en consecuencia resultaba lógico que el endeudamiento a tales niveles sería insostenible en el largo plazo.<sup>54</sup>

Así mismo el crédito empresarial se concentró significativamente en las grandes empresas y en el sector servicios, quedando marginada del mercado crediticio la pequeña y mediana industria. Una de las principales características de la expansión crediticia fue el alto peso relativo de los créditos al consumo, ya que éstos se incrementaron 457.7% durante el periodo 1987-1994. Dentro de la estructura de las carteras de los bancos se incrementó la participación de las tarjetas de crédito, de los préstamos para la compra de automóviles y de los créditos hipotecarios; según datos del Banco de México, en diciembre de 1993 el 28% del saldo de financiamiento de la banca comercial correspondía a personas físicas.

Uno de los puntos centrales de éste análisis es que el auge de los créditos al consumo estuvo determinado por la concentración del ingreso y no por un fortalecimiento de los ingresos reales de la población; a lo largo del sexenio de Salinas de Gortari los salarios reales promedio sólo se recuperaron 2.6% y el empleo en el sector formal creció de forma moderada. Esta composición de los activos bancarios sesgada hacia el consumo explica en cierta medida el surgimiento de los problemas de cartera vencida del sistema financiero, debido a que se colocó una parte muy alta del financiamiento en sectores que no generaban riqueza y que sólo dependían de un ingreso, razón por la cual resultan sensibles ante movimientos cíclicos de la economía.

Otro de los factores explicativos del crecimiento explosivo del crédito fue el otorgamiento de los créditos cruzados y los autopréstamos autorizados por los “nuevos” banqueros con la finalidad de construir sus imperios financieros e impulsar negocios de dudosa viabilidad –y que posteriormente se comprobaría que gran parte de ellos eran irreales, canalizándose así importantes recursos a las denominadas empresas fantasmas-, partiendo de una perspectiva

---

<sup>54</sup> Arturo Guillén Romo, *idem* p.190-191

sobredimensionada respecto al verdadero alcance de la supuesta recuperación económica. La favorable modificación de las expectativas entre los agentes económicos debido a los éxitos iniciales de la estrategia salinista y a la creencia de que las negociaciones del TLC abrirían un nuevo camino a la acumulación de capital, representaron un aliento extra al crecimiento desbordado de la demanda crediticia por parte de los individuos y las empresas.

Una vez concluida la renegociación de la deuda externa en 1989 nuestro país retorno satisfactoriamente a los mercados financieros internacionales. Debido a factores tales como: la abundancia de recursos en dicho mercado, la existencia de tasas de interés más bajas en los mercados externos y a la confianza de los inversionistas sobre la presunta firmeza de la política cambiaria, las empresas se endeudaron crecientemente en el exterior para llevar a cabo sus programas de reestructuración y especular en el mercado cambiario y de valores.

Al terminar la administración de Salinas de Gortari la economía mexicana se encontraba sobreendeudada de nueva cuenta; el peso del sobreendeudamiento externo era tan o más importante como antes de la renegociación de 1989 -al cierre de 1994 la deuda externa total ascendía a US \$139, 818 millones-. Mientras que en 1982 el 78% de la deuda externa era pública y el 22% privada, en 1994 la situación se modificó sustancialmente ya que la proporción de la deuda pública en el total disminuyó al 64% y la privada se incrementó al 36%. Durante 1995 la deuda externa creció de forma exponencial como resultado del plan de rescate pactado con el gobierno de Estados Unidos; al terminar ese año la deuda externa total era de US \$165,645 millones. Debido a la recesión y al efecto depresor de la devaluación en el producto, la proporción de la deuda externa respecto al PIB llegó al 60.7% (cuadro 19).<sup>55</sup>

La deuda externa del sector privado se incrementó 693% entre 1989 y 1994 al pasar de US \$6,368 millones a US \$50,522 millones. Vale la pena señalar que los pasivos externos se concentraron principalmente entre las grandes empresas, ya que el 58.5% de los mismos era absorbido por 108 empresas que cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores. La banca comercial también incrementó sus pasivos en el exterior con el objeto de ampliar sus operaciones activas y de aprovechar las diferencias entre el costo de fondeo en el mercado externo y el nacional; entre 1989 y 1994 sus pasivos externos se incrementaron de US \$8,960 millones a US \$24,096 millones -mostrando un crecimiento de 168.9%-.

El sobreendeudamiento asociado a la liberalización financiera se tradujo en un crecimiento acelerado de la cartera vencida.<sup>56</sup> El índice de cartera vencida de la banca comercial -cartera vencida vs. cartera total- empeoró de manera persistente desde la privatización bancaria; antes de la devaluación y del estallido de la crisis financiera dicho indicador

---

<sup>55</sup> Arturo Guillén Romo, *idem* p.200

<sup>56</sup> Hernández Cerecedo Ociel (julio-diciembre de 1996) en "La cartera vencida de la banca comercial. Su evolución, comportamiento, programas de apoyo y consecuencias" p.29: "El examen de la cartera vencida de la banca mexicana desde la década de los 80's muestra dos periodos claramente diferenciados: el previo al proceso de liberalización financiera iniciado a fines de 1988, caracterizado por una tendencia descendente del índice de cartera vencida, y el estadio posterior, cuando este indicador mostró una tendencia ascendente". En la *Revista Análisis Económico*, vol. XIII, núm. 29, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Azcapotzalco.

representaba 8.7% de la cartera total. Para diciembre de 1996 el saldo de la cartera vencida alcanzó un monto de \$110,000 millones, sin embargo si se incluyera la cartera vendida al Fobaproa el nivel de insolvencia aumentaría en ese período hasta \$160,000 millones; cabe señalar que el hecho de haber vendido cartera al Fobaproa permitió a las instituciones de crédito mejorar la calidad de sus activos, traduciéndose en menores exigencias de reservas preventivas y en un mayor flujo de recursos.

Cuadro 19  
Deuda Externa  
(millones de dólares)

Año	Deuda pública	%	Deuda privada	%	Deuda total
1982	68,400	78	19,100	22	87,500
1983	65,556	77	19,100	23	84,656
1984	69,378	79	18,500	21	87,878
1985	72,080	80	17,500	20	89,580
1986	75,351	82	17,100	18	92,451
1987	81,407	83	16,800	17	98,207
1988	81,003	90	8,719	10	89,722
1989	76,059	92	6,368	8	82,427
1990	84,278	79	22,465	21	106,743
1991	86,747	74	30,270	26	117,017
1992	81,712	70	34,789	30	116,501
1993	83,542	64	46,982	36	130,524
1994	89,296	64	50,522	36	139,818
1995	118,216	71	47,429	29	165,645
1996	111,564	71	45,592	29	157,156
1997	97,409	65	52,220	35	149,629

Fuente: Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras 1990, 1998*

Sin lugar a dudas que la apuesta a la estabilidad cambiaria en que incurrieron los grandes grupos y los bancos comerciales que se endeudaron en el exterior fue muy alta y riesgosa, tal y como lo vendría a comprobar la irrupción de la crisis en 1994. Al endeudamiento externo de empresas, bancos e individuos habría que agregar los enormes recursos de capital de cartera que ingresaron al mercado bursátil y de dinero; al detonar la crisis los inversionistas externos exigieron su pago, y no en pesos como se había pactado sino en dólares.

Los factores determinantes del alto dinamismo crediticio del periodo 1989-1994 también incidieron en el crecimiento de la cartera vencida y de su índice correspondiente. En términos generales podemos puntualizar que la expansión desmedida del crédito ocasionó una complicada situación de sobreendeudamiento tanto de empresas como de individuos y un crecimiento acelerado de las carteras vencidas de la banca, proceso que se agravó con la desaceleración de la economía iniciada en 1992.

### *Infraestructura operativa de la banca*

La notable expansión del crédito observada de 1988 a 1994 acrecentó el riesgo de la cartera vencida, proceso que se agudizó por la insuficiente capacidad operativa para instrumentar las actividades de análisis crediticio. La descapitalización en recursos humanos ocurrida en años recientes dentro del sistema bancario es un proceso de consecuencias negativas e irreversibles, ya que ha incidido directamente en el deterioro de los activos crediticios y en mayores exigencias de reservas preventivas, lo cual tiene sus repercusiones en la disminución de la rentabilidad de las instituciones y en los requerimientos de capital y reservas para afrontar contingencias inesperadas.

La gestión administrativa y gerencial de los bancos registró importantes cambios a partir de 1991 y 1992 como resultado de la privatización. Los esquemas de trabajo tradicionales que estaban integrados por personal de amplia experiencia bancaria fueron sustituidos en gran parte por funcionarios formados en la fase de auge de la actividad bursátil –pero con escasa o nula capacidad y conocimientos bancarios-. Algunos de ellos se forjaron en el ámbito de las casas de bolsa, donde evidentemente el riesgo y la capacidad de respuesta tiene otros tiempos y métodos en relación con la banca, ya que éste último es un negocio de largo plazo.

La privatización bancaria implicó la compra de dichas instituciones por parte de accionistas de las casas de bolsa, quienes junto con sus ejecutivos de confianza se integraron a los altos niveles de decisión y responsabilidad de la banca, desplazando así al personal de mayor experiencia y capacitación en ese ámbito. El desplazamiento de los anteriores funcionarios fue inevitable, los nuevos accionistas consideraban necesario ocupar esas posiciones ya que de acuerdo a su criterio los antiguos ejecutivos no resultaban funcionales a su estrategia empresarial, basada en la lógica de la ganancia de corto plazo y en los requerimientos crediticios por parte de algunos accionistas. Esta integración de los nuevos bloques ejecutivos de los bancos privatizados fue una de las principales causas por las cuales en algunas instituciones no fue acatada adecuadamente la normatividad sobre los créditos cruzados: los otorgados a los miembros de sus propios consejos de administración; este tipo de créditos se constituyó en uno de los principales factores en la expansión de la cartera vencida –debido a las estratosféricas cifras a que llegaron-.

### *Las irregularidades bancarias*

El criterio utilizado en la creciente autorización y asignación crediticia –que permitió que empresas y familias accedieran a los recursos a disposición de la banca nacional-<sup>57</sup> evidentemente resultó erróneo, debido a que se llegó a rebasar la capacidad de pago de los agentes económicos. Fue así que en el periodo 1988-1994 el grado de absorción crediticia de la economía mexicana fue superior a su capacidad real de pago como resultado de la política económica imperante: el producto creció en términos reales en casi 20%, en tanto

---

<sup>57</sup> Se debe señalar que este dinamismo se reflejó en un aumento de la penetración crediticia, que de ser de 15% en 1988 pasó a 44% en 1994.



que el crédito y la cartera vencida se multiplicaron en 4 y 20 veces respectivamente. Así mismo la supervisión estatal del sector financiero se debilitó con la privatización bancaria, ya que dentro del esquema de liberalización se suponía que el mercado se encargaría de corregir cualquier exceso o desviación; la regulación prudencial de los créditos casi fue abandonada. Las operaciones irregulares y fraudulentas curiosamente nunca fueron detectadas debido a que los bancos más preocupados en colocar activos, captar recursos del público e iniciar negocios de dudosa rentabilidad, no evaluaron seriamente los créditos con rigor bancario.

Fueron tantas las acciones que se emprendieron en contra de la estabilidad del sistema financiero que se llegó al extremo de autorizar créditos a los propios accionistas para el pago de los bancos comprados, quedando como garantía las propias acciones, por lo que al estallar la crisis financiera y decretarse la intervención gerencial de las instituciones con operaciones fraudulentas el valor de las acciones se desplomó a cero; como consecuencia de éstas irregularidades los créditos se tornaron incobrables. Con la premisa de vender los bancos rápido y al mayor precio posible, el gobierno estaba abonando el terreno de la futura crisis financiera.

En el caso de la venta de Banpaís a Ángel Rodríguez "El Divino", las imprudencias y las prisas fueron evidentes: según palabras del propio Guillermo Ortiz -quien era el presidente del Comité de Desincorporación Bancaria-, la entrada de el "Divino" fue inesperada e intempestiva hasta para él mismo. No obstante al poco tiempo era el director general y presidente del Consejo de Administración; posteriormente se le vendió Asemex a un precio risorio, la aseguradora estatal más grande del mercado.

Factores tales como la nula supervisión y regulación estatal del sistema financiero, las inadecuadas políticas crediticias por parte de los bancos, el sobredimensionamiento de las expectativas por parte de los deudores sobre la solidez del TLC, así como el desenfreno de las prácticas especulativas y en algunos casos ilegales llevadas a cabo por los principales grupos beneficiados por la reforma económica y por la privatización bancaria, se conjugaron para generar el problema de las carteras vencidas y la insolvencia de pagos de las empresas; a lo anterior habría que agregar el efecto nocivo que la desaceleración de la economía tuvo sobre la capacidad de acumulación de capital de aquellas. Las apuestas realizadas en torno a la expansión financiera resultaron equivocadas, ya que en un futuro la palanca del crédito se convirtió en una traba al crecimiento económico.

La historia de las intervenciones gerenciales es la mejor prueba del fracaso y las grandes fallas de la privatización bancaria. Cuando el gobierno salinista decidió privatizar el sistema bancario se establecieron ciertos principios que supuestamente regirían el proceso de venta, y entre ellos se señalaban: 1) contribuir a crear un sistema bancario más competitivo y eficiente; 2) garantizar una participación diversificada en el capital de los bancos; 3) asegurar el control de los bancos por parte de los mexicanos y 4) promover un sector bancario equilibrado así como una operación de acuerdo con prácticas bancarias sanas y transparentes.

Al cabo de unos cuantos años quedó en evidencia que tales principios sólo representaron buenas intenciones gubernamentales, ya que en vez de haberse consolidado una banca

eficiente y competitiva, tenemos una banca debilitada y sin capacidad para enfrentar la creciente penetración y competencia extranjera; en vez de banqueros con una alta capacidad administrativa tenemos agentes financieros que se comportaron como auténticos delincuentes; y en vez de prácticas bancarias transparentes y sanas tenemos un alud de irregularidades y negocios fraudulentos. A lo anterior debemos agregar el gran problema de insolvencia que la política predominante generó.

La venta de la banca nacional al capital extranjero se acordó mediante decisiones unilaterales y secretas de la CNBV, sin convocar a licitaciones públicas; la principal diferencia de éste proceso con las privatizaciones llevadas a cabo en 1989 radica en que el precio ofrecido por los casabolsistas superaba considerablemente el valor contable de las instituciones bancarias. Los bancos se entregaron a precios bajos y financieramente sanos una vez que las autoridades habían calificado la cartera y separado y comprado la cartera mala, dejando a los nuevos dueños los activos buenos. Cabe señalar que este último proceso implicó un considerable incremento de la deuda pública.

#### *Aspectos macroeconómicos de la cartera vencida*

La conjugación de factores tales como el descenso del poder adquisitivo del ingreso y de la demanda agregada, el alto costo del dinero –manifestado en las altas tasas de interés activas- así como la contracción del producto en 1995 provocaron el crecimiento de la cartera vencida, cuyo índice se elevó sustancialmente hasta alcanzar el record de 13% a mediados de ese año, haciendo casi impagable buena parte de la cartera crediticia.

Las familias vieron reducido su poder de compra y las empresas afrontaron la contracción de sus ventas; ambos sectores fueron afectados por la multiplicación de sus pagos de deuda al doble o más, convirtiendo a grandes segmentos de acreditados en deudores insolventes. Durante el periodo 1995-96 el servicio del crédito se vio afectado significativamente por las altas tasas de interés; dicho problema se suscito porque el comportamiento de las tasas de interés terminó afectando los flujos de liquidez -los cuales no pudieron responder con la suficiente rapidez al crecimiento exponencial de los intereses-, en tanto que la demanda cayó abruptamente por el lento crecimiento de los salarios y del galopante desempleo; se llegó a estimar que el índice de la cartera vencida de la banca –excluyendo a instituciones intervenidas- aumentó del 6.4% en diciembre de 1996 a alrededor del 12% en los primeros meses de 1997.

#### *El alto grado de insolvencia y la manifestación de la problemática de las carteras vencidas*

El estallido de la crisis financiera estuvo precedido por la devaluación de diciembre de 1994; ésta implicó fuertes presiones inflacionarias, creciente incertidumbre, desconfianza y contracción económica, lo que casi instantáneamente condujo al sistema financiero a operar con altas tasas de interés con el propósito de frenar la salida de capitales y volver a reestablecer el tipo de cambio -afectando en consecuencia la capacidad de pago de los deudores-. Esta crisis de pagos tuvo lugar en una situación donde la profundización del crédito registró un avance importante, derivado del acceso a la banca de una mayor masa de

acreditados. El acelerado deterioro de los activos crediticios de la banca obedeció a errores internos de significativa importancia: I) las visibles deficiencias de los bancos en su estrategia de administración de activos –particularmente su componente crediticio-; II) la existencia de débiles estructuras de personal especializado y III) la escasa o nula capacidad de valuación de riesgos.

La intermediación financiera resultó seriamente dañada como consecuencia de la problemática de insolvencia que se instaló en el sistema bancario y que amenazó el normal funcionamiento del sistema de pagos; el índice de la cartera vencida revelaba lo contundente de la crisis financiera ocurrida y de las tendencias recesivas. Una alta proporción de los deudores alcanzó significativos niveles de insolvencia –debido a que el aumento promedio en las tasas de interés de referencia determinó que los pagos mensuales en 1995 llegaran a absorber hasta más de dos tercios del ingreso de los deudores-, lo que provocó la práctica paralización del crédito bancario e impidió con ello la reactivación de la inversión y de la economía; en la mayoría de los casos los deudores no se hallaban en condiciones de cumplir sus compromisos financieros.

De acuerdo al Banco de México, el financiamiento total a los sectores público y privado se redujo 23.6% en términos reales durante 1995, bajando 8.7% como proporción del PIB.<sup>58</sup> El limitado financiamiento se restringió a operaciones de reestructuración de adeudos, siendo casi inexistente para operaciones nuevas; a pesar del inicio de la recuperación económica en 1996, el crédito bancario continuó contrayéndose incluso a tasas superiores a las del año anterior. La banca privatizada -que en opinión de sus promotores sería altamente eficiente y competitiva- sigue sin cumplir su primordial función social, que es precisamente la de auxiliar al área productiva mediante el otorgamiento de créditos; para financiar su dinámica las empresas en mejores condiciones recurren a sus propios recursos.

La fragilidad del sistema financiero se agudizó con la crisis de 1994-95, repercutiendo ello en el desplome de las utilidades de los intermediarios financieros; más de la mitad de los bancos privatizados registraron un índice de capitalización inferior al 8% requerido según las normas internacionales. La caída de las utilidades fue resultado del incremento de las carteras vencidas, de la creación de reservas para créditos incobrables y de la práctica paralización de las operaciones activas: la banca entró en una situación de quiebra técnica.

El Banco de México reconocía en su informe de 1995 la fragilidad bancaria en los siguientes términos: “La crisis económica iniciada a finales de 1994 con la devaluación del peso tuvo importantes repercusiones sobre la salud del sistema financiero nacional. El citado ajuste cambiario, las depreciaciones subsecuentes de la moneda nacional, el impacto adverso de la amortización acelerada de pasivos con el exterior, la desaceleración resultante del crecimiento económico, en combinación con el sobreendeudamiento de las empresas y familias, provocaron un aumento sin precedente en la cartera vencida de las instituciones de crédito y un descenso de sus niveles de capitalización, colocándolas en una situación poco sólida”.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Banco de México (1996), *Informe Anual 1995*, México, Banxico. P.116-117

<sup>59</sup> *Ídem*, p.93

## ***El FOBAPROA***

### **Antecedentes**

Como consecuencia de la crisis financiera ocurrida a finales de 1994 y del alto grado de insolvencia derivado de ésta y de las contradicciones del propio modelo neoliberal, los bancos mexicanos se vieron en una complicada situación debido al elevado endeudamiento que tenía con las instituciones financieras internacionales; bajo esta perspectiva resultaba evidente que no podría cubrir las obligaciones financieras contraídas a corto plazo como resultado de los altos índices de cartera vencida así como de la masiva corrida de fondos de que fue víctima. Este panorama de incertidumbre generalizada se retroalimentó así mismo con lo agudo de la crisis económico financiera, traduciéndose todo ello en un inminente y peligroso colapso del sistema nacional de pagos.

Ante tales circunstancias las autoridades mexicanas tuvieron que intervenir mediante la canalización de recursos públicos para evitar el mencionado colapso y revertir los efectos perniciosos que se cernían sobre el sistema bancario y que amenazaban su viabilidad. El objetivo primordial del programa de apoyo instrumentado por el Gobierno Federal era generar la suficiente confianza en torno a la garantía de reembolso de los depósitos de los ahorradores, y en consecuencia frenar la estampida de capitales y evitar la quiebra técnica de los bancos; el programa otorgaría un amplio apoyo financiero que hiciera posible mejorar los niveles mínimos de capitalización del sistema bancario para así poder hacer frente a los estragos que estaba causando el índice de las carteras vencidas.

La intervención gubernamental resultó indispensable para salvaguardar a la banca nacional de los efectos perjudiciales derivados de las prácticas especulativas y de la incapacidad del sector privado bancario de saldar su deuda tanto interna como externa, razón por la cual el Estado mexicano fungió como garante de última instancia al solicitar créditos al exterior para que aquél hiciera frente a sus compromisos financieros y se evitara a como de lugar la moratoria, situación que sin lugar a duda se hubiera traducido en un mayor ambiente de desconfianza y de salida de capitales. Por tal motivo las autoridades procedieron a emitir pagarés liquidables a largo plazo con el propósito de capitalizar y sanear a la banca mexicana, frenando así los problemas de insolvencia que la aquejaban –aunque solamente con carácter transitorio–.

Fue así que se instrumentaron toda una serie de programas de rescate cobijados bajo la utilización de fondos públicos con la finalidad de apuntalar al sistema bancario mexicano y a sus deudores, tratando de revertir en consecuencia el marcado estado de insolvencia que presionaba a la economía mexicana. Sobre éste principio fue que se creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro –FOBAPROA–, que no fue otra cosa que el sinónimo del costo que gran parte de la sociedad tendrá que pagar a través de futuras generaciones por el rescate bancario provocado por la crisis financiera; dicho programa fue –y será– acompañado de importantes erogaciones fiscales, lo que obviamente ha creado significativas presiones sobre las finanzas públicas –y por lo tanto sobre el anhelado equilibrio fiscal por parte de

los neoliberales mexicanos- debido a los elevados intereses que habrán de cubrirse y que son originados por los pagares emitidos para el saneamiento y capitalización de la banca nacional.

Desafortunadamente ello implicará reajustes fiscales que a final de cuentas se reflejarán en mayores contracciones del gasto público, en adecuaciones de la base tributaria y la tasa impositiva, en incremento de los precios de los bienes y servicios públicos así como en una mayor emisión de deuda; dicha conjugación de elementos incidirá negativamente sobre la actividad económica y sobre el ingreso de la mayor parte de la clase trabajadora. Como resultado de la liberalización y la desregulación financiera instrumentadas por el gobierno así como del conjunto de políticas que han acompañado a dicho proceso -basadas en la búsqueda del superávit fiscal y la estabilidad monetario cambiaria-, la banca nacional ha tenido que enfrentar problemas crecientes de insolvencia e irregularidades administrativas y fraudulentas.

El programa de rescate instrumentado por las autoridades es una clara muestra de la incapacidad del modelo neoliberal para generar condiciones de crecimiento y de pago al interior de las economías, lo que en última instancia debilita y pone en peligro el circuito de pagos -principalmente en el rubro bancario-. Dicha afirmación es compartida por Arturo Huerta al comentar que: "El paquete de rescate que tuvo que instrumentar el Gobierno para evitar la profundización de la quiebra bancaria, demuestra la incapacidad de la liberalización y desregulación del sector financiero y del resto de la política económica para asegurar la estabilidad del sector. Así mismo, ello evidencia que el sector privado, que adquirió el control de la banca, no resultó más capaz en reordenarla y hacerla más eficiente para que respondiera a las necesidades de financiamiento que el crecimiento sostenido demandaba: por lo contrario, resultó más ineficiente y corrupto en relación con las prácticas seguidas por el sector público, cuando éste la controlaba. Las libres fuerzas del mercado no han resultado aptas no sólo para dirigir, administrar y refuncionalizar a la banca para que impulse el crecimiento, sino que además, su desempeño ha comprometido la generación de créditos, la solvencia de la banca y el respaldo y reembolso de los ahorros de los depositantes, y el Estado ha tenido que intervenir para evitar una crisis de mayores proporciones".<sup>60</sup>

Por otro lado tanto los banqueros como las autoridades llegaron a afirmar erróneamente que "El Fobaproa tuvo que intervenir unos bancos y comprarle cartera a otros, ya que los deudores no pagaban a los bancos";<sup>61</sup> sin embargo los datos disponibles evidencian que los mayores deudores fueron las grandes empresas así como la propia banca. Por lo tanto, se demuestra que la cultura del no pago no provenía de los pequeños deudores, sino de un reducido puñado de empresarios que llevaron al borde de la quiebra al sistema bancario, situación originada por las ilícitas prácticas financieras amparadas bajo el esquema neoliberal.

<sup>60</sup> Arturo Huerta González (1998), *El debate del FOBAPROA, orígenes y consecuencias del rescate bancario*, Diana, México, p.24 y 25.

<sup>61</sup> SHCP (1998), *Fobaproa, la verdadera historia*, México, p.84

### *Los orígenes del FOBAPROA*

El día 18 de julio de 1990 el Diario Oficial de la Federación publicó la Ley de Instituciones de Crédito, en la cual se establecía en su artículo 122 que: "Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendentes a evitar problemas financieros que pudieren presentar dichas instituciones a cargo de las mismas, objeto de protección del fondo". En dicha ley se señalaba en la cláusula tercera que "el patrimonio del fondo se integra con: las aportaciones ordinarias y extraordinarias que hagan las entidades financieras... y con los recursos provenientes de financiamientos obtenidos por el fondo", con lo que se involucraba al Gobierno Federal en el financiamiento solicitado por la banca.

El 28 de noviembre de 1994 el Gobierno Federal -a través de la SHCP y del Banco de México- suscribió las estipulaciones relativas al acuerdo en el que se basaba la operación del FOBAPROA. En la cláusula tercera se especificaban las operaciones a realizar por el fondo:

- a) Otorgar financiamientos a las instituciones o a las sociedades controladoras de éstas mediante préstamos, aperturas de crédito o mediante cualquier otra operación prevista por la legislación mercantil.
- b) Adquirir acciones o instrumentos de deuda emitidos por las instituciones o por las sociedades controladoras de éstas, y en general, adquirir bienes o derechos de propiedad de aquellas con el propósito de proveer a su mejoramiento financiero.
- c) Suscribir títulos de crédito, otorgar avales y asumir obligaciones en beneficio de las instituciones bancarias.
- d) Participar en el capital social o en el patrimonio de sociedades relacionadas con las operaciones del fondo.

Estas atribuciones dadas al FOBAPROA de otorgar financiamiento y suscribir títulos de crédito respondía a los problemas de financiamiento que enfrentaba la banca; en otras palabras, le daban el papel para que actuara como garante de última instancia.

### *Los criterios considerados en el programa de rescate*

Era obvio que para revertir los efectos perjudiciales del circuito financiero resultaba necesaria la aplicación de mecanismos que eliminaran el exceso de deuda acumulada años atrás. Los instrumentos aplicados para la solución de la problemática bancaria implicó apoyos fiscales a deudores y acreedores, permitiendo con ello un alivio de corto plazo; la política de apoyo fiscal debía atender con transparencia y eficiencia a los deudores en función de la magnitud del deterioro de su cartera vencida, es decir al nivel y grado de insolvencia. Resultaba prioritario atacar eficientemente el problema de la cartera vencida,

manteniendo siempre el criterio de privilegiar mecanismos selectivos de apoyo para minimizar los costos fiscales y maximizar los beneficios sociales de los subsidios financieros —cosa que no sucedió—.

Por razones económicas y de justicia social resulta impostergable que las autoridades supervisoras del sistema financiero lleven a cabo una seria investigación que permita establecer con claridad y sin tintes políticos quienes fueron los responsables directos del gran desfaldo que sufrieron las entidades bancarias, para que de esta forma se puedan fincar responsabilidades jurídicas que persigan el propósito de recuperar en la medida de lo posible aquellos recursos que actualmente conforman la mayor parte del fondo establecido para el rescate del sistema bancario y de sus ahorradores. Es conveniente que los grandes y principales deudores asuman la mayor proporción del pago en relación con la población que no recibió el beneficio del crédito, permitiendo con ello aligerar significativamente la carga fiscal que implicó el rescate bancario; dicho proceso debe ir acompañado del fortalecimiento de la normatividad crediticia y de la modernización de las operaciones de evaluación y seguimiento del comportamiento de la cartera.

#### *Los propósitos no inflacionarios tras el programa de rescate*

A través de las autoridades se llegó a reiterar en diversas ocasiones que los programas del rescate bancario no repercutirían sobre las variables monetarias y por lo tanto sobre los precios; uno de los principios que orientó la intervención gubernamental en el rescate bancario fue el de que las medidas y políticas dirigidas a apuntalar a dicho sector no implicaran recurrir a una mayor emisión monetaria, ya que dicha acción hubiera provocado una desestabilización tal de la moneda que se reflejaría en presiones inflacionarias y sobre el tipo de cambio. El esquema de apoyo del Fobaproa se basó en el otorgamiento a la banca de pagarés no negociables a 10 años; esto se hizo con la finalidad de evitar una mayor liquidez que se tradujese en un incremento de la disponibilidad crediticia y en presiones inflacionarias que desestabilizaran el tipo de cambio y con ello, provocar tensiones que terminaran reflejándose en salida de capitales y en un incremento de la inestabilidad bancaria y financiera.

Este hecho invalidaba la postura gubernamental de que el nivel de deuda pública no representaría ningún problema, ya que los pagos que de ella se derivarían podrían ser absorbidos gradualmente sin que se debilitara la posición fiscal del país y sin recurrir al financiamiento inflacionario (2° Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo); resultaba obvio que estas metas no se consolidarían bajo un contexto de altas tasas de interés y de un mayor deslizamiento cambiario, resultado de la drástica recesión por la que atravesábamos. El pago incrementado de la mayor deuda pública presionaría sobre el déficit de las finanzas públicas, lo que terminaría por demandar un mayor financiamiento y por provocar presiones inflacionarias. Lo que no tomaron en cuenta los planeadores del programa de rescate fue que al no tener éste ningún efecto inflacionario se terminaba limitando la liquidez de la economía, razón por la cual persistía la problemática generalizada de insolvencia y de las carteras vencidas.

Resultaba claro que la postura adoptada por las autoridades no iba a tener grandes logros, ya que el alcance que tendrían las políticas de apoyo a deudores y a los bancos resultaría muy limitado, debido a que no se lograría erradicar de raíz la problemática de la baja capacidad de acumulación de la economía. Al respecto, Arturo Huerta G. llega a enfatizar que: "Al seguir priorizando la reducción de la inflación a través de políticas contraccionistas, las altas tasas de interés y la apreciación del tipo de cambio, los programas establecidos para el rescate bancario tienden a fracasar pues no atacan los problemas de liquidez, de acumulación y de bajos ingresos que están detrás de las carteras vencidas y de la inestabilidad bancaria".<sup>62</sup>

### *Los programas de apoyo a los deudores*

Ante la posibilidad de que se desatara una crisis financiera de tales magnitudes que pusiera en riesgo el sistema de pagos, el gobierno mexicano puso en marcha un amplio programa de rescate que pretendía revertir los efectos negativos de la insolvencia que afectaba a la mayoría de los mexicanos. Los principales programas implementados fueron los siguientes:

- 1) El Programa de Capitalización Temporal (Procapte).- Permitía proporcionar liquidez al sistema bancario a través del otorgamiento inmediato de fondos en dólares, lo que le permitía afrontar sus obligaciones de corto plazo establecidas en dicha moneda, además de inyectarle capital a las instituciones bancarias para que cumplieran con los requerimientos mínimos de capitalización. La ventanilla de liquidez permitió a la banca salvar situaciones de fondeo de corto plazo en divisas.
- 2) La compra de cartera vencida por parte del Fondo Bancario de Protección al Ahorro a cambio del compromiso de los bancos comerciales de elevar sus márgenes de capitalización, proceso mediante el cual el Fobaproa adquirió de los bancos con problemas de liquidez obligaciones subordinadas convertibles en capital. Ante la incapacidad de los agentes nacionales para capitalizar a la banca mexicana se recurrió a una reforma constitucional para ampliar la apertura a la inversión extranjera.
- 3) La reestructuración de créditos bancarios en unidades de inversión (UDIS).- Operación mediante la cual la cartera reestructurada se colocaba en fideicomisos especiales y los bancos recibieron a cambio CETES especiales. El Gobierno Federal diseñó éste programa con la finalidad de evitar que la inflación disminuyera el valor real de la deuda y terminara afectando a la banca; con dicho procedimiento lo único que se conseguía era alargar los plazos de pago de la deuda, ya que al estar indizada a la inflación obviamente resultaba impagable.
- 4) El Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE).- Programa de apoyo para aligerar el peso de las tasas de interés a deudores de tarjetas de crédito, créditos al consumo, hipotecarios, empresariales y agropecuarios. Dicho programa se orientó a fortalecer la capacidad de pago de los deudores, atendiendo las

---

<sup>62</sup> *Idem* p.29



presiones de corto plazo del servicio de la deuda mediante la reducción de las tasas de interés. En este rubro se apoyó a deudores que se hallaban al corriente en sus pagos y a aquellos que estuvieran dispuestos a reestructurar su deuda en UDIS.

- 5) El Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fopyme).- Otorgaba apoyos -de hasta seis millones de pesos- a adeudos empresariales que se tenían con la banca de desarrollo, con los fideicomisos de fomento económico, con las uniones de crédito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero. Dicho programa se estableció con una vigencia de 10 años a partir del 1º de octubre de 1996; tal como en el esquema anterior, sólo se beneficiaron aquellos empresarios que estaban al corriente de sus pagos y que reestructuraron sus adeudos en UDIS.

Adicionalmente a los programas ya señalados, en 1995 el Gobierno Federal instrumentó otros apoyos a los deudores: a) a la planta productiva nacional, orientado a las empresas pequeñas y medianas para reestructurar su deuda a plazos de 5 a 12 años; b) a Estados y Municipios, reestructurando a plazos de 5 y 8 años; y c) a deudores hipotecarios -orientado a deudores de vivienda con montos de hasta \$400,000-, a plazos de 20, 25 y 30 años.<sup>63</sup>

Entre las medidas adoptadas para atacar los problemas de largo plazo se destacó el programa de capitalización mediante la compra de cartera, que implicaba la corresponsabilidad entre bancos y Gobierno. Bajo este esquema de apoyo los bancos se comprometían a inyectar recursos para mejorar su solidez financiera y a cambio el Gobierno les compraba cartera; el programa implicaba que el Fobaproa adquiría 2 pesos de cartera por cada peso de capital inyectado por los accionistas al banco. La cartera controlada por el Fobaproa a través de los bancos intervenidos o en proceso de saneamiento ascendía a alrededor del 24% del PIB.

Se pretendía que estos programas de apoyo permitieran aumentar la capacidad de pago de los deudores, mejorar la calidad de los activos, impulsar el reestablecimiento del sistema de pagos y afianzar la recuperación del crecimiento económico; de acuerdo al grado de deterioro de la cartera crediticia y considerando el tiempo requerido para que la economía se reactivara, resultaba necesaria una revisión constante de la evolución de los programas de apoyo con el propósito de corregir oportunamente cualquier desviación que impidiera la concreción de las metas.

El costo del saneamiento del sistema financiero y de apoyo a deudores tuvo una repercusión directa y muy severa en las finanzas públicas. El costo fiscal del programa de salvamento financiero ascendía en marzo de 1999 a más de \$750,000 millones de pesos, cifra equivalente al 19% del PIB de 1998; cabe señalar que el monto del rescate representó alrededor de seis veces el valor de lo que los banqueros pagaron por las instituciones bancarias durante el proceso de privatización -US \$12,261 millones-.

El programa de rescate de la banca mexicana sigue levantando una gran polémica aún hoy en día, ya que si bien es cierto que su aplicación evitó que el sistema de pagos se colapsara,

---

<sup>63</sup> Hernández Cerecedo Ociel (jul-dic 1996), p.57.

su costo ha sido extremadamente alto y distribuido de manera desigual; así mismo el programa depende de manera excesiva de los fondos estatales, siendo muy pequeño el sacrificio de los propios bancos. Desafortunadamente prevaleció el criterio de salvar a como de lugar a las instituciones financieras más que resolver la problemática de los deudores; en consecuencia el costo del saneamiento bancario ha terminado por hipotecar el porvenir tanto de las generaciones actuales como futuras.

### *El programa de intervención y saneamiento bancario*

La problemática de las carteras vencidas empezó a manifestarse en 1993-1994 como resultado de la baja acumulación de capital suscitada bajo el contexto de la liberalización económica. Ello orilló a las autoridades a intervenir ciertos bancos para evitar la quiebra generalizada del sistema de pagos.

Antes de la crisis de 1994, Banca Cremi y Banca Unión habían sido intervenidas por los problemas que enfrentaban a partir de los malos manejos de sus administradores; de igual forma, Banpaís y Banco de Oriente enfrentaban problemas y se hallaban bajo programas de supervisión. En 1995 Banpaís, Banco Obrero, Banco de Oriente, Banco del Centro, Banco Interestatal y Banco Inverlat fueron intervenidos por la CNBV y/o recibieron apoyo del Fobaproa. Por su parte Banca Cremi, Banca Unión, Banpaís y Banca Confía otorgaron 263 de los 604 mega créditos superiores a los 50 millones de pesos concedidos por la banca mexicana; dichos préstamos representaban el 40% del monto de los mega créditos que fueron a parar al Fobaproa, lo que ascendía a una cifra superior a los US \$15,000 millones.

Al quebrar algunos bancos tanto por los ilícitos cometidos como por los problemas de insolvencia, tales créditos pasaron al Fobaproa a cambio de pagarés gubernamentales que serían transferidos a deuda pública. Las instituciones bancarias que no tenían viabilidad de seguir operando fueron liquidadas y otras se sanearon y reestructuraron para ser fusionadas con bancos con una mejor posición financiera; todos los bancos tuvieron que recurrir al Fobaproa en diferente modalidad: hasta el primer semestre de 1998, el Gobierno había intervenido y asumido el control de 17 instituciones bancarias, transfiriendo algunas de ellas a otros inversionistas.

De los 18 bancos privatizados, ocho desaparecieron (Banpaís, Unión, Promex, Bancen, Banorie, Cremi, Banoro y Atlántico), cinco fueron rescatados sin tener que ser intervenidos y cuatro de ellos pasaron al control del capital extranjero (Probursa, Mexicano, Inverlat y Confía). Cabe señalar que Banamex, Bancomer, Banorte, Bital, Serfin y Bancrecer enviaron cartera al Fobaproa por un valor de 170,000 millones de pesos; a su vez Serfin no fue intervenido pero recibió recursos por parte del Gobierno Federal y del Fobaproa tanto para su capitalización como para compra de cartera, acciones, valores de renta fija, deuda externa y compromisos de pago por 45,912 millones de pesos y US \$1,085 millones.

Los bancos intervenidos que no tenían posibilidad de continuar operando se liquidaron y el Gobierno tuvo que adquirir la cartera de éstos, aumentando en gran medida los pasivos del Fondo Bancario. Todo este proceso de transferencia de recursos públicos a la banca

mexicana puso en evidencia la gravedad de la crisis y la incapacidad de la mayoría de los dueños para seguir compitiendo por sí solos en el mercado.

### *El Programa de Fortalecimiento y la compra de cartera*

El Gobierno procedió a apoyar la capitalización de la banca mediante la compra de cartera vencida en poder de los bancos con problemas, a cambio de que los inversionistas de aquellas instituciones que podían continuar operando inyectaran capital o buscaran nuevos socios. Esto representó una gran oportunidad para que los banqueros continuaran enriqueciéndose, ya que por cada peso que ellos aportaban recibían dos a través del Gobierno Federal, pasando a éste último la cartera mala que no tenía garantía o que estaba por debajo del valor del crédito otorgado y que en gran medida era incobrable —cabe señalar que ciertos banqueros aprovecharon el apoyo para transferir la deuda interbancaria en que ellos mismos habían incurrido para comprar la banca—. Una vez saneadas las instituciones se procedió a venderlas a un bajo costo al resto de la banca nacional que aún tenía poder de compra y a la banca extranjera.

El Gobierno proporcionó los recursos para que los bancos con problemas saldaran sus cuentas. La banca ganaba el rendimiento de los pagarés gubernamentales que entraron al rescate de la cartera vencida. En 1995 doce bancos se acogieron a dicho programa y se efectuaron ventas de cartera por 67,122 millones de pesos; al cierre de 1996 el valor de la cartera adquirida por dicho fideicomiso paso a ser de 141,900 millones de pesos y llevó a que el capital de la banca se incrementase cerca de 158% con respecto a su nivel de diciembre de 1994; para diciembre de 1997 el valor de las obligaciones del Fobaproa casi se duplicó respecto al año anterior, ascendiendo a 272,400 millones de pesos.

Dicho proceso permitió mejorar los niveles de capitalización y la solvencia de la cartera con que se quedó la banca, con lo cual en marzo de 1998 contaba con un capital cercano a los 122,000 millones de pesos —cuatro veces el valor del capital que tenían al inicio de la crisis—. El Gobierno afirmaba que los pagarés del Fobaproa eran tan importantes en el activo de los bancos ya que sin ellos la quiebra se hubiera tomado más grave: los pagarés entregados por el Fobaproa como pago por la compra de cartera equivalían a 30% de los activos del sistema bancario.

### *Distribución del apoyo otorgado por el Fobaproa*

Hacia 1998 el 59.64% del total de los apoyos otorgados por el Fobaproa a la banca estaba concentrado por seis bancos: Serfin con 13.76%, Banpaís con 11.26%, Inverlat con 9.92%, Confía con 8.48%, Bancomer con 8.33% y Banamex con el 7.89%.

El 61.4% de los apoyos se canalizaron a las aportaciones de capital y a los pagarés del programa de capitalización, mientras que el 23.9% fue para la adquisición de flujos para apuntalar a dicho sector; por su parte Banca Serfin concentró el 48.8% de los fondos para el saneamiento bancario, Banco Mexicano el 24.2% y Banpaís el 21.4% de ese total. Estos

tres bancos concentraron el 94.4% del total de los recursos transferidos para el saneamiento de la banca.

Del total de los apoyos otorgados por el Fobaproa el 36.74% lo recibieron bancos que terminaron por desaparecer. Los créditos mayores a 50 millones de pesos que se encontraban en la cartera de los bancos intervenidos representaban un monto global de 58,794 millones a diciembre de 1997, lo que equivalía al 39.3% del total de los apoyos del Fondo recibidos por estos bancos (cuadro 20).

### *Intervenciones, fusiones y adquisiciones bancarias*

A la vez que se saneaba el sistema bancario a través de la transferencia de la cartera vencida al Fobaproa y de su conversión a deuda pública, se realizó un proceso paralelo de fusiones y adquisiciones de bancos con el propósito de lograr los niveles de capitalización necesarios para consolidar su solvencia. En 1996 el proceso de intervención de Banca Cremi y de Banco de Oriente llevó a que se transfirieran a Banco Bilbao Vizcaya, por su parte Banca Unión se transfirió a Banca Promex.

Durante 1997 se vendió Banco Obrero a Banca Afirmé; el Banco Interestatal a Banco del Atlántico; el Banco del Centro y Banpaís se adjudicaron al Grupo Financiero Banorte; City Bank adquirió las acciones de Banca Confía y el Grupo Financiero GBM Atlántico adquirió las acciones del Banco del Sureste. El Banco del Atlántico fue adquirido por Bital, mientras que Inverlat se encontraba bajo control del Fobaproa para posteriormente ser adquirido por Nova Scotia Bank; las instituciones financieras como Banco Capital, Banco Promotor del Norte, Banco Anáhuac y Banco Industrial estaban intervenidas por la CNBV para posteriormente ser liquidadas o fusionadas. En 1998 Bancomer adquirió Banca Promex.

El salvamento y la capitalización de estos bancos implicó que el Fobaproa asumiera pasivos por 22,493.5 millones de pesos, recibiendo por la venta de dichas instituciones tan sólo 554.8 millones de pesos; en otras palabras, con la venta de tales bancos recibió el 2.5% del total de recursos que tuvo que aportar para rescatarlos y sanearlos. En el proceso de fusión y adquisiciones además de haber recibido diversos apoyos por parte del Fobaproa, los bancos contaron con la capacidad de compra para adquirir otras instituciones bancarias, tal fue el caso de Banorte que recibió apoyos por 5,500 millones de pesos y compró a Banpaís y a Banco del Centro; Bancomer recibió 35,132 millones de pesos y compró a Promex, quien a su vez había adquirido a Banca Unión; por su parte, Bital recibió 12,885 millones de pesos y compró a Banco del Sureste y a Banco del Atlántico —que anteriormente había adquirido a Banco Interestatal—. <sup>64</sup>

Vale la pena realizar con detenimiento un análisis en cuanto a este punto se refiere ya que si tales bancos tenían capacidad para adquirir más bancos, ¿entonces porqué no enfrentaron sus problemas financieros y porqué tuvieron que recurrir al apoyo del Fobaproa?, ¿porqué el Fobaproa no cumplió con la Ley de Instituciones de Crédito en la que se estipula que el

---

<sup>64</sup> Huerta González Arturo (1998) p.72

apoyo a los bancos se realiza una vez que sus accionistas hayan agotado sus recursos para solventar sus obligaciones?

El proceso de fusiones, absorciones y adquisiciones fue resultado de la problemática que enfrentaba la banca mexicana en esos momentos, pero era lógico que mientras no se mejorara la dinámica de acumulación de las empresas y las condiciones de pago, la recuperación de las carteras se tornaba inseguro, por lo que el sistema bancario no alcanzaría la fortaleza deseada y continuaría sin responder a su función social de financiar la actividad económica del país.

### *El costo fiscal del rescate bancario*

Las autoridades señalaban insistentemente que: "El costo fiscal representa la preservación del funcionamiento de las instituciones (....) se decidió tomar medidas para mantener el sistema financiero con el menor costo posible".<sup>65</sup> No obstante estas aseveraciones, podemos advertir que aún y considerando el enorme peso financiero del rescate bancario —que ascendía a US \$65,000 millones al mes de febrero de 1998 y que equivalía al 15% del PIB— y de las constantes presiones que ello origina sobre las finanzas públicas, hoy en día la banca mexicana continua presentando un marcado estado de insolvencia y sigue sin contribuir al crecimiento sostenido de la economía a través del financiamiento de las actividades productivas.

En el mismo informe se aseguraba que "Los bancos mantuvieron la responsabilidad de cobrar los créditos que vendieron al Fobaproa y se obligaron a compartir con el fondo las pérdidas que resulten de la cartera que ya no se pueda recuperar";<sup>66</sup> el problema consistía en que en ese momento la banca ya contaba con los pagarés emitidos por el Gobierno, razón por la cual no le preocupaba cobrar los créditos transferidos además de que sólo asumiría el 25% de las pérdidas que resultaran de la cartera que no se pudiera recuperar al término del proceso. Como podemos ver éste era un negocio redondo para la banca nacional, ya que tenía asegurados los niveles necesarios para reestablecer su capitalización a través de la venta de la cartera mala.

Si las autoridades gubernamentales insisten en continuar perpetuando indefinidamente el modelo económico neoliberal como única alternativa para superar las recurrentes crisis y los rezagos históricos en materia de pobreza y desigualdad, menos se podrán configurar las condiciones endógenas para concretar los propósitos de un crecimiento y desarrollo económico basado en la atención y apoyo a la industria nacional, lo que sin lugar a dudas permitiría fomentar e impulsar el mercado interno y reactivar en consecuencia la dinámica de acumulación de empresas e individuos, permitiendo con ello afrontar responsablemente las obligaciones financieras y revertir la tendencia negativa que ha presionado al sistema bancario durante los últimos años.

---

<sup>65</sup> *Idem*, p.23.

<sup>66</sup> *Idem*, p.38

El problema no sólo lo representa el costo que se deberá pagar por la crisis, sino el hecho de que continuar con la misma política habrá una mayor crisis económica y bancaria, mayores pérdidas y costos fiscales que se tendrán que cubrir con cargo al erario público. En cuanto a este punto se refiere Arturo Huerta asegura que: "Una sociedad puede perfectamente asumir con mucho trabajo y esfuerzo el costo de una crisis, pero eso sí, bajo la convicción de que ésta no se repetirá. El problema es que estamos en un contexto en que las crisis son recurrentes y cada vez son mayores las pérdidas y los costos".<sup>67</sup>

Aún considerando que los mexicanos tendremos que pagar la cartera mala -producto de la errónea política económica y de los actos ilícitos cometidos al interior de los consejos de administración de los bancos y que las autoridades supervisoras del sistema financiero no fueron capaces de detectar oportunamente-, se insiste en la misma política que ha originado los problemas de insolvencia, permitiendo así las prácticas especulativas que han terminado por desquiciar los principales indicadores de las economías donde se establecen. Tal parece que el gobierno mexicano aún no ha terminado por asimilar que no es posible mantener indefinidamente dichas políticas a través de una permanente transferencia de recursos públicos que eviten la quiebra del sistema de pagos, sacrificando con ello el futuro y las posibilidades de desarrollo de la nación. El costo fiscal derivado de los programas instrumentados a través del Fobaproa se estimaba en alrededor de 542,000 millones de pesos hacia 1997.

Con el propósito de ejemplificar lo cierto de esta postura basta con señalar que durante la reunión de la APEP de noviembre de 1997, el presidente Zedillo en lugar de resaltar las relaciones comerciales de nuestro país con la Cuenca del Pacífico, prefirió dar clases de economía neoliberal a sus colegas asiáticos sobre como controlar las crisis financieras, justificando de la siguiente forma el costo del rescate bancario en México: "(...) lo que piensan es que el gobierno esta canalizando recursos para salvar a los banqueros, lo cual no es cierto, estamos canalizando recursos fiscales para evitar la bancarrota (...)" y sugirió a los asiáticos -que atravesaban en ese momento por una crisis similar a la de nosotros:- "Deben poner en los libros cualquier costo que vaya a ser, y deben de planear cómo van a fondear eso, que gastos van a ajustar y que impuestos deben aumentarse para pagar por eso".

Debemos advertir que el alto costo fiscal del rescate fue resultado de la mala planeación llevada a cabo por el mismo Gobierno Federal, ya que asumió carteras de cualquier tipo por parte de los bancos intervenidos, en otras palabras, se accedió a "subsidiar" los desfalcos que perpetraron los dueños de las instituciones bancarias bajo el argumento de mantener la viabilidad del sistema de pagos; entre octubre de 1997 y febrero de 1998 el costo del rescate se incrementó de casi 400,000 millones de pesos a 542,000 millones, y de representar 11.9% del PIB pasó al 14.4%.

---

<sup>67</sup> *Idem*, p.86

### *La estructura de los depósitos bancarios*

Mucho se difundió en todos los medios que gracias al rescate bancario los depositantes no sufrieron ninguna pérdida, que el ahorro había sido salvaguardado aún a pesar de lo severo de la crisis; no obstante esta afirmación, la verdad es que el análisis de la estructura de los depósitos demuestra que las cuentas que sumaban arriba de un millón de pesos llegaron a representar el 0.25% del total y controlaban el 56.23% del valor total de los depósitos. Por lógica el sector más beneficiado por el rescate bancario y la protección de los ahorros resultó ser el más acaudalado.

Resultaba comprensible que el Gobierno quisiera proteger tales depósitos, pues ya que de no haberlo hecho se hubiera presentado una fuga de capitales de proporciones tales que se hubiera desquiciado aún más a la banca y a la economía en su conjunto; se nos reiteraba persistentemente que los depositantes no sufrieron pérdidas, pero el problema de fondo fue que el rescate bancario implicó costos fiscales que finalmente tendrán que ser cubiertos por la sociedad mexicana.

Los pagarés emitidos por el Fondo y que posteriormente fueron convertidos en deuda pública, socializaron la pérdida de la crisis bancaria al igual que el costo de la protección de los ahorros -que se hallaban monopolizados por unos cuantos empresarios-, poniendo en evidencia que el rescate no perseguía la imparcialidad del proceso ya que terminó favoreciéndose a los que más tenían a costa de incrementar la deuda pública. De ahí que surjan preguntas tales como: ¿de que sirve salvar a una banca que sólo presta a los propietarios del capital y a aquellos que controlan los grandes depósitos, mientras que no canaliza recursos financieros a la micro, pequeña y mediana empresa?.

### *La inviabilidad e inoperancia de los programas de rescate del sector bancario*

La crisis de pago se debió a que los ingresos de los deudores crecieron en menor proporción que el costo de la deuda, por tal motivo para que se superara dicha problemática se requería de la expansión de la oferta monetaria y del crédito para que de esta forma se lograra bajar la tasa de interés y en consecuencia disminuyera el costo de la deuda, además de que permitiría reactivar la actividad económica a través del impulso de la inversión productiva; con ello se hubiera permitido el crecimiento de los ingresos de la población y por lógica de la capacidad de pago de los deudores, contrarrestando así la alta insolvencia del sistema bancario y de la economía en su conjunto.

No obstante, al hallarnos bajo el esquema de la política económica neoliberal no existe margen alguno para expandir el crédito y retomar la dinámica sostenida de la economía, por lo que se nos condena indefinidamente a más políticas monetarias, crediticias y fiscales contraccionistas así como a altas tasas de interés, lo que da como resultado una menor dinámica de acumulación; con la aplicación de los programas de rescate del sector bancario resultaba obvio que sólo se aliviaría temporalmente la problemática de insolvencia que desembocó en el crecimiento de las carteras vencidas, ya que no se instrumentaban las

políticas necesarias para revertir la baja acumulación que aquejaba al sector productivo y por lo tanto se impedía desvalorizar las deudas y crear condiciones para cubrir los pagos.

Otro de los principios que rigió la intervención gubernamental en los programas de apoyo a los deudores fue que éstos estaban condicionados a reestructurar su deuda en UDIS, lo que implicaba indizarla a la inflación más una tasa positiva, así como a mantenerse al corriente de sus pagos con el propósito de fomentar la cultura del pago. No obstante el problema de fondo era que la baja capacidad de pago por parte de empresas e individuos generaba una grave complicación al respecto, debido a que se podía generalizar la cultura de no pago -lo que obviamente se encontraba ajeno al deseo o no de cubrir sus obligaciones financieras, sino que obedecía a la casi nula capacidad de acumulación de capital y de ahorro de la economía-; este riesgo llevó a las autoridades a instrumentar programas de apoyo a los deudores para que reestructuraran sus deudas y ofrecer quitas al monto de la deuda y descuentos en la tasa de interés.

El hecho de excluir de los beneficios de los programas a los deudores que no se hallaban al corriente en sus pagos no resolvía el problema de la banca. Si en realidad los programas pretendían alcanzar el éxito deseado se hubiera tomado en cuenta la reactivación del mercado, lo que implicaba una política comercial y de gasto público muy diferente a la que ha venido predominando; como punto de partida se tenía que considerar la reducción de la tasa de interés para disminuir el valor de la deuda, pues mientras no se restableciera el poder adquisitivo de la población no se mejoraría la posición de la banca mexicana.

El hecho de haber implementado el programa de reestructuración en relación a las llamadas UDIS permitía a la banca protegerse de la desvalorización que sufría el principal ante la inflación, por lo que las autoridades decidieron apoyar a dichas instituciones para que no se debilitara aún más su delicada posición financiera -procediendo a la planeación y promoción de las UDIS-, lo que en consecuencia originaba que los ingresos de la población continuaran creciendo en menor medida que el monto de la deuda, acentuándose así aún más el problema de insolvencia.

Cabe señalar que la cartera vencida no era un problema de cultura de no pago que obligara a establecer programas de quitas y reestructuraciones de la deuda para que los deudores se animaran a pagar, sino se pagaba era por el simple hecho de que no había liquidez y porque no existía el ingreso suficiente para poder cumplir con los adeudos, y menos se pagaría si el costo de la deuda crecía en mayor medida que el ingreso. Las UDIS representaron un significativo retroceso a las sanas intenciones de cumplir con los compromisos financieros adquiridos; sin lugar a dudas que se tenían que instrumentar políticas que incrementaran el ingreso de las empresas e individuos para que éstos tuvieran capacidad de pago.

Otro de los cuestionamientos que requiere de una especial atención es el hecho de que a pesar de los recursos transferidos al sector bancario a través de los programas del rescate, la banca mexicana ha dejado de cumplir con su función vital de canalizar el financiamiento necesario para la reactivación de la dinámica productiva, elemento indispensable para conducir a la economía a un sendero de crecimiento sostenido.



A raíz de la crisis financiera de 1994-95 el crédito bancario ha decaído en términos reales: en 1995 disminuyó en un 18%, en 1996 en 11.5%, en 1997 lo hizo en 9.4% y hacia el primer semestre de 1998 cayó 3.7% en relación al mismo periodo inmediato del año anterior. Resulta importante resaltar que los bajos niveles de acumulación e ingresos por parte de empresas e individuos desestimularon a los banqueros para seguir otorgando créditos, ante el temor de que éstos no fueran desembolsados e hicieran más crítica su posición financiera, por lo que prefirieron canalizar los recursos a la compra de deuda pública y que ofrecía un mejor rendimiento en el corto plazo.

Por más que las autoridades monetarias señalen que las garantías otorgadas por el Gobierno permitieron la preservación de la estabilidad económica, esto sólo tuvo carácter de corto plazo pues los elementos que provocaron la oleada de insolvencia que afectó a la banca siguen presentes, razón por la cual ésta no ha logrado fortalecerse y sigue condenada a depender constantemente de los pagarés gubernamentales para sobrevivir.

Considerando que la baja dinámica de acumulación de los ingresos ha sido acompañada por altas tasas de interés, resulta lógico que el costo de la deuda crecería más allá de la capacidad de pago, motivo por el cual no se han generado condiciones que permitan fortalecer sólida y eficazmente a los bancos con carácter indefinido, y así lo ratifica una vez más Arturo Huerta G. al señalar que: "Un sistema financiero que refleja un contexto de sobreendeudamiento, de cartera crediticia de baja calidad, de elevado sostenimiento gubernamental, bajos niveles de capitalización y de reservas frente a la cartera vencida, y cuando la economía enfrenta fuertes presiones macroeconómicas sobre la tasa de interés, el tipo de cambio y precios, no tiene viabilidad de que se retome el circuito crediticio para impulsar la dinámica económica... El Gobierno no puede actuar permanentemente transfiriendo recursos a la banca para que ésta no manifieste una quiebra generalizada".<sup>68</sup>

Resulta lógico que el costo fiscal del rescate bancario no representa la solución más adecuada a la problemática de dicho sector, además de que nada asegura que al continuar insistiendo en la aplicación de las mismas políticas contraccionistas no vuelvan a gestarse de nueva cuenta los elementos que dieron paso a la magnificación de la crisis de insolvencia que tanto desestabilizó y puso al borde de la quiebra a la banca mexicana, por lo que al no replantearse el modelo económico neoliberal sigue latente la posibilidad de la reaparición de una futura crisis bancaria de mayores proporciones a la ya vivida.

---

<sup>68</sup> *Ídem* p.107.

**Apoyos otorgados por el Fobaproa a la Banca**  
(Al 28 de febrero de 1998 en mmp)

Institución Bancaria	Aportaciones de capital <sup>1</sup>	Pagarés del Programa de Capitalización	Créditos simples para saneamiento	Adquisición de flujos para saneamiento	Pagarés por la venta de sucursales <sup>2</sup>	Total de apoyos otorgados	Participación de c/banco en el total de apoyos (%)
Bilbao V.		11,404				11,404	2.70
Serfin	6,204		2,700	49,160		58,064	13.76
Promex <sup>3</sup>		5,821				5,821	1.38
Allántico	6,600	10,614				17,214	4.08
Bital		12,885				12,885	3.05
Bancrecer		24,778				24,778	5.87
Mercantil del Nte.		5,324				5,324	1.26
Banamex		33,275				33,275	7.89
Bancomer		35,132				35,132	8.33
Confía <sup>3</sup>	26,534	8,626	600			35,760	8.48
Cremi	2,773		5,300		8,900	16,973	4.02
Unión	4,181		12,090		6,800	23,071	5.47
Oriente	447		2,000		2,100	4,547	1.08
Obrero	1,000			2,049	1,800	4,849	1.15
Banpais	18,007		8,000	21,518		47,525	11.26
Bancentro	10,459			3,608		14,067	3.33
Inverlat	35,340		6,500			41,840	9.92
Mexicano				24,321		24,321	5.76
Interestatal			350		500	850	0.20
Capital			2,500			2,500	0.59
Sureste			520			520	0.12
Promotor del Nte.			200			200	0.05
Anáhuac			1,000			1,000	0.24
<b>TOTAL</b>	<b>111,545</b>	<b>147,859</b>	<b>41,760</b>	<b>100,656</b>	<b>20,100</b>	<b>421,920</b>	<b>100.00</b>

<sup>1</sup>Para fines de consolidación, dentro de los apoyos se incluyen los otorgados a las propias instituciones bancarias, como a los grupos financieros correspondientes

<sup>2</sup>Pagarés derivados de obligaciones de pago por la asunción de pasivos en la venta de sucursales a los bancos BBV, Promex, Atlántico y Afime

<sup>3</sup>Para el mes de mayo de 1999, se debían de agregar US \$3,000 millones en pasivos de Confía, más la cantidad correspondiente de Promex por su venta a Bancomer

Fuente: "El Debate del Fobaproa, orígenes y consecuencias del rescate bancario" p.76

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## CAPITULO 4

### ***Las medidas adoptadas para enfrentar la emergencia económica y la persistencia del modelo neoliberal***

*"Si no se procede a un reordenamiento estructural, se prevé para el futuro económico de nuestro país: inestabilidad y lento crecimiento, falta de oportunidades de inversión productiva para el empresario industrial y de empleo sano para los trabajadores. Surgen entonces las interrogantes: ¿cuánto tiempo más estará la sociedad dispuesta a soportar estos sacrificios al parecer interminables?, ¿qué sentido pueden tener sacrificios que no redundan en nada, salvo en mayor estancamiento y más miseria? (...) Tampoco saldremos de estos problemas si se insiste con terquedad perruna, en volver a recorrer los caminos que, como ya sabemos, nos han conducido a la situación actual. Tropezarse tantas veces con la misma piedra no es propio de seres pensantes (...) ¿Es que acaso se cree que nuestro pueblo tiene una vocación masoquista, que por siempre se va a dedicar a cultivar el sufrimiento y que el bienestar es algo así como un pecado mortal, que a él no le corresponde ni conviene desear?"*

*Arturo Huerta González (1996), "Causas y remedios de la crisis económica de México"*

### ***El programa para afrontar la crisis***

#### **Antecedentes**

Al llegar Ernesto Zedillo a la presidencia en diciembre de 1994 la situación económica era bastante desalentadora, reflejada en un déficit comercial de alrededor de US \$29,000 millones; el principal problema era que dicho déficit había sido financiado a través de capital privado de corto plazo, por lo tanto su permanencia no estaba asegurada del todo. Como consecuencia de los desequilibrios macroeconómicos acumulados los inversionistas extranjeros dejaron de ver a México como una opción viable de inversión a lo largo de 1994, ya que la inestabilidad política que reinaba en el país mermaba la confianza depositada en la supuesta fortaleza de la economía mexicana. Durante todo ese año dejaron de arribar al país los acostumbrados flujos de capital que tiempo atrás permitían financiar el proceso de apertura económica así como el déficit comercial.

Al percatarse la administración zedillista de que no se contaba con los recursos suficientes para mantener la misma política cambiaria -a pesar de sus promesas de campaña de continuar bajo dicho esquema-, optó por no seguir interviniendo en el mercado cambiario y dejar que el tipo de cambio se ajustara a través de la libre flotación. Al percibir los agentes financieros y empresariales estas intenciones como una falta de voluntad por parte del gobierno mexicano para cumplir con las proyecciones económicas establecidas al principio del sexenio, decidieron retirar sus capitales del país, dando paso al práctico agotamiento de

las reservas internacionales -hasta ubicarse en un nivel cercano a los US \$6,100 millones hacia los últimos días de diciembre de 1994-; el resultado inmediato de este proceso fue la devaluación acontecida el 22 de diciembre y que daría origen a la crisis económico financiera.

En medio de las terribles consecuencias de la crisis, el gobierno entrante al darse cuenta de que había manejado inadecuadamente la devaluación de la moneda instrumentó toda una serie de acusaciones en contra de la administración salinista; la responsabilizaba de haber gestado durante todo el sexenio el enorme déficit en cuenta corriente a través de un tipo de cambio sobrevaluado, además de haber comprometido la situación financiera del país al dolarizarse la deuda pública a través de la conversión de los Cetes a Tesobonos, elementos que finalmente orillaron a la nación al borde del colapso económico.

Si bien es cierto que la administración anterior había subestimado el desequilibrio de la balanza comercial, vale la pena señalar que el estallido de la crisis no fue otra cosa que la expresión misma de las contradicciones que se hallan detrás del modelo neoliberal, ya que al aplicarse a economías en vías de desarrollo que aún no han avanzado en la consolidación de su aparato productivo y en el fortalecimiento del mercado interno, se les pone a competir con naciones que cuentan con economías de escala y que muestran cierto grado de industrialización y solidez al interior de las mismas; así mismo, a las primeras se les obliga a mantener cierta estabilidad nominal en sus mercados cambiarios y financieros con el propósito de evitar la desvalorización del capital financiero que llega a establecerse en los mercados emergentes en la búsqueda de rendimientos extraordinarios.

Este modelo que impulsa y persigue la unificación de un mercado global y coloca a todos los países en un plano único de competencia -como si todos tuviéramos las mismas capacidades productivas y financieras para salir beneficiados de dicho proceso-, finalmente termina trastocando la estabilidad de las principales variables macroeconómicas y desquiciando los mercados financieros y cambiarios de las economías emergentes; este último hecho provoca que el nivel de vida de la población se desplome considerablemente, teniendo como consecuencia inmediata un drástico incremento de la pobreza y una notable polarización y marginación de los estratos sociales.

Ante tal emergencia económica el gobierno de Zedillo se dio a la tarea de implementar un programa encaminado a tratar de revertir los efectos recesivos e inflacionarios que la crisis había traído consigo, motivo por el cual el 3 de enero de 1995 se dio a conocer el llamado Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) y enfatizaba que consistía en una serie de medidas "dolorosas pero necesarias para superar la crisis". En dicho acuerdo se proponía un ajuste que permitiría restablecer un crecimiento sostenido para 1996 y reducir el déficit de la cuenta corriente a niveles compatibles con el financiamiento externo; dicho plan intentó controlar el impacto inflacionario de la devaluación a través de medidas de orden monetario -tales como la limitación del crédito interno del banco central- y fiscal -una reducción del gasto público correspondiente a 1.3% del PIB-. De igual manera el AUSEE propuso aumentar la eficacia económica mediante cambios estructurales tendientes a modificar el artículo 28 constitucional con el propósito de permitir la participación de la inversión privada en áreas tales como los ferrocarriles, comunicaciones vía satélite, puertos, aeropuertos e instituciones financieras.

Se determinó manejar prudentemente la política crediticia con la finalidad de evitar una estimulación innecesaria de la demanda agregada a través de un incremento del consumo, lo que en última instancia se reflejaría en mayores tensiones sobre los precios. No obstante esta acostumbrada postura neoliberal de secar el crédito para evitar una reactivación del mercado, resulta lógico que lejos de conseguir estabilizar a la economía mediante la aplicación de estos mecanismos restrictivos, lo único que se obtenía era un mayor recrudecimiento de la recesión económica, y con ello se impedía que los trabajadores obtuvieran una plaza de trabajo con la que se les permitiera allegarse a un sueldo para cubrir sus necesidades básicas y tratar de afrontar las obligaciones financieras contraídas con la banca nacional en la medida de sus posibilidades; naturalmente que con esta recesión inducida se agudizaba el problema de insolvencia que tanto aquejaba al sistema financiero.

Con la finalidad de estabilizar los mercados y procurar la confianza de los agentes financieros externos, el AUSEE contó con el apoyo financiero del gobierno de los Estados Unidos, del FMI, del Banco de Pagos Internacionales y de los bancos comerciales. El acceso de nuestro país a tal línea de crédito tenía por objetivo convencer a los inversionistas extranjeros de que existía la suficiente liquidez para asegurar el reembolso de la deuda a corto plazo, pretendiendo con ello que se decidieran a invertir de nueva cuenta en México, lo que finalmente permitiría poner fin a la disminución de las reservas internacionales.

El objetivo central del AUSEE era sacar al país lo más pronto posible de la urgencia económica, lo que implicaba estabilidad y certidumbre respecto a la evolución futura del tipo de cambio así como la reducción de las tasas de interés tras un periodo de ajuste; según la óptica gubernamental, había que implementar mecanismos que buscaran aumentar el ahorro interno como condición necesaria para evitar la dependencia hacia el ingreso de flujos externos de capital, permitiendo así disminuir la presión sobre la tasa de interés. El aumento del ahorro interno implicaba una reestructuración de las finanzas públicas con el propósito de disminuir los gastos y aumentar los ingresos.

El presupuesto inicial para 1995 preveía que las finanzas públicas alcanzarían el equilibrio fiscal; con un excedente primario de 2.2% en relación al PIB la situación quedaría prácticamente sin cambio alguno con respecto a 1994, sin embargo para los defensores de la ortodoxia neoliberal esto significaba que no habría ningún endurecimiento de la política presupuestal que contribuyera a calmar la tensión de los mercados financieros. Tomando en cuenta esta situación el presupuesto adoptado en el mes de enero apuntaba a la obtención de un excedente primario de 3.4% con respecto al PIB -el incremento de 1.2% con respecto al presupuesto original se obtendría de la reducción de los gastos corrientes y de capital-

A pesar de las medidas adoptadas, el gobierno se vio obligado a aceptar la incapacidad del AUSEE para reducir la volatilidad de los mercados financieros. De acuerdo a la posición gubernamental, tres hechos provocaron la incertidumbre del mercado: a) el aumento de las tasas de interés en los países industrializados, b) entre los inversionistas aumentó la percepción del riesgo en los mercados emergentes y c) la complejidad del largo proceso de negociación de los apoyos actuó en el sentido de aumentar la incertidumbre. Estos últimos hechos se reflejaron en un aumento de la volatilidad del mercado cambiario y en una mayor

inestabilidad en la bolsa de valores; dicha conjunción de factores provocó que se retroalimentara el estancamiento económico.

Aún y considerando cuales fueron las principales causas que dieron lugar a los desequilibrios macroeconómicos que terminaron por magnificar la crisis, la administración de Ernesto Zedillo continuó con la aplicación de las políticas neoliberales como la única alternativa viable para superar el estancamiento económico del que éramos víctima. El argumento utilizado para justificar el afianzamiento de la política ortodoxa al interior de la economía mexicana era que efectivamente se habían llevado a cabo importantes esfuerzos por modificar la estructura económica y abrir los mercados internos a la competencia comercial que se venía dando en el plano internacional, y que gracias a ello se habían sentado las bases para perfilarnos hacia un crecimiento económico sostenido y de largo plazo que traería efectos virtuosos sobre el nivel y la calidad de vida de la población, sin embargo para lograr este propósito resultaba necesario terminar por afianzar el modelo neoliberal sin ningún tipo de titubeos que pusieran en entredicho el éxito de las transformaciones emprendidas con anterioridad.

Sin lugar a dudas que la postura zedillista de continuar perpetuando indefinidamente la línea neoliberal -aún a pesar de las claras muestras de su inoperancia- nos condenaba a seguir sufriendo las fatales consecuencias de las crisis vividas en las últimas décadas y que comúnmente se acompañan de altos índices de desempleo e inflación, terminando por debilitar la estructura productiva nacional y magnificando la constante pobreza.

#### *El diagnóstico de la emergencia económica y la implementación de medidas*

La postura de la administración zedillista en relación a la situación que guardaba la economía nacional al momento de arribar a la presidencia y de cuales serían las acciones que se tomarían para revertir los desequilibrios se sintetizan en las siguientes declaraciones oficiales:

a) Después de una considerable disminución de la reserva de divisas el Banco de México dejó de intervenir en el mercado cambiario. El exceso de demanda de divisas se tradujo en una significativa y abrupta devaluación del peso.

b) Durante varios años nuestras importaciones han sido mucho mayores que nuestras exportaciones. La diferencia entre las importaciones y las exportaciones de mercancías y servicios fue de casi US \$28 mil millones en 1994.

c) Comúnmente estos desequilibrios suelen financiarse a través de IED o de créditos a largo plazo. Sin embargo en nuestro país una proporción elevada de los flujos externos se dio mediante la inversión en instrumentos financieros de corto plazo. Este hecho provocó que surgiera una marcada preocupación entre algunos inversionistas, situación que originó la salida de los flujos de capital.

d) Los acontecimientos políticos y de violencia ocurridos en 1994 trajeron como consecuencia desconfianza de los participantes en los mercados. Con motivo de esos

sucesos se produjeron varios episodios de considerables pérdidas de reservas. La pérdida de reservas generó más dudas sobre la posibilidad de que continuaran ingresando los flujos de capital.

e) El déficit en cuenta corriente no podrá exceder los financiamientos que en las nuevas circunstancias sean obtenibles, los cuales serán de un monto menor que los de años recientes. La reducción del déficit en cuenta corriente es inevitable.

f) El gobierno federal realizará un ajuste a fin de que los precios y tarifas de los bienes y servicios que suministra el sector público se fijen en base del objetivo de contribuir al abatimiento de la inflación.

g) El gobierno federal reconoce la necesidad de modernizar y ampliar la infraestructura básica y los servicios del país como condición necesaria para apuntalar el crecimiento económico. Por ello se compromete a fomentar la inversión privada -en áreas como ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos e instituciones financieras-. Proseguirán los procesos ya iniciados de privatización.

h) Con el fin de fortalecer la capitalización y la competitividad de las instituciones del sistema financiero mexicano, se someterán a la consideración del Congreso de la Unión reformas a la ley que regula la actividad financiera, para permitir una mayor participación de intermediarios financieros del exterior en el capital de las instituciones financieras del país.

### *El Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE)*

Al percatarse el gobierno zedillista de que ya no era posible continuar financiando el déficit en cuenta corriente con flujos de capital externo, procedió a ajustar las cuentas externas a través de un proceso devaluatorio y a implementar un programa que permitiera superar a la brevedad posible las desavenencias derivadas de la modificación en la política cambiaria. Para ello instrumento el llamado Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), documento en donde se plasmaban cuales eran las medidas que se adoptaban para afrontar los efectos perjudiciales de la crisis. Los ejes rectores del AUSEE se sintetizaban en los siguientes puntos: 1) lograr que el déficit en la cuenta corriente se redujera ordenadamente a niveles manejables en el corto plazo, 2) crear las condiciones para una pronta recuperación de la actividad económica y el empleo y 3) conseguir que el efecto inflacionario de la devaluación fuera lo más reducido y corto posible.<sup>69</sup>

La postura oficial reconocía que inicialmente se pretendía continuar dependiendo de la entrada de capitales externos para mantener la dinámica económica mostrada años atrás, sin embargo y debido a la magnitud del desajuste, procedió a modificar la política cambiaria con el propósito de eliminar el lastre que representaba el déficit en cuenta corriente, y lo expresaba así en el mismo documento: "El programa diseñado para 1995 se proponía

<sup>69</sup> Zedillo Ponce de León Ernesto, *Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, México, 3 de enero de 1995.

reducir paulatinamente esa vulnerabilidad de nuestra economía, ajustando de manera gradual el déficit en cuenta corriente y *resituyendo la confianza de los inversionistas. Con ello se pretendía dar mayor permanencia a los flujos de capital del exterior.* Lamentablemente, en virtud del monto del desequilibrio acumulado y en razón de los acontecimientos políticos que precipitaron la salida de capitales, la estrategia de desactivación paulatina del problema no pudo sostenerse. El resultado inevitable fue la reciente devaluación de nuestra moneda".<sup>70</sup>

Se reconocía que la devaluación produciría efectos dolorosos sobre los mexicanos y que se requeriría de significativos sacrificios para sacar adelante al país; uno de los puntos importantes que cabe resaltar y que obedece a la tradición ortodoxa de aplicar políticas contraccionistas, era el hecho de que inevitablemente se pospondrían importantes proyectos de inversión pública y de programas de gasto. Con el propósito de afianzar estas metas de ajuste y para evitar prácticas que terminarían por producir efectos inflacionarios se reiteraba abiertamente que el mercado crediticio se contraería temporalmente; no obstante estas aseveraciones, hoy en día el nulo otorgamiento de crédito continúa obstaculizando las posibilidades de reactivar la economía a través del fomento del aparato productivo nacional y en consecuencia del mercado interno.

De igual manera se enfatizaba que el ingreso disponible sería menor que antes debido a la disminución del poder adquisitivo que la inflación había traído consigo, razón por la cual resultaba necesario ajustar los gastos a la capacidad real para generar ingresos, además de que ya no se contaba con los recursos adicionales para mantener el consumo y la inversión que venía proporcionando el financiamiento externo; para tal efecto era imperativo reducir a la mayor rapidez posible el déficit en la cuenta corriente. La urgencia que se tenía para realizar el citado ajuste obedecía al temor de que la inflación causada por la devaluación echara por los suelos los supuestos resultados satisfactorios provenientes de los cambios estructurales implementados al interior de la economía mexicana -el objetivo del programa era que la inflación fuera estrictamente transitoria y no se volviera permanente-.

Bajo el marco del acuerdo el sector empresarial se comprometía a sacrificar sus márgenes de ganancia, mientras que en el plano de los trabajadores el sector obrero se comprometía a cumplir los objetivos salariales acordes con la meta inflacionaria; por su parte el Gobierno Federal reduciría el gasto público para acelerar el ajuste en la cuenta corriente.

Las autoridades reconocían la necesidad de crear la infraestructura básica que alentara el crecimiento económico y la generación de empleos; no obstante este reconocimiento, el gobierno argumentaba que no contaba con los recursos para llevar a cabo estas obras, por lo que se alentaría la participación del sector privado en áreas tales como los ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.

Así mismo se enfatizaba en la necesidad de gestionar el respaldo de las autoridades financieras de nuestros principales socios comerciales como condición necesaria para que el ajuste resultara lo más eficaz y lo menos severo posible. Se consideraba que el respaldo internacional obtenido ayudaría a facilitar el esfuerzo de los mexicanos y redundaría en

---

<sup>70</sup> *Idem* p.5



resultados más fructíferos, con lo que la recuperación económica se alcanzaría en el menor tiempo posible bajo condiciones financieras ordenadas y estables; lo que aquí no aclaraban las autoridades era que al momento de recibir la ayuda mencionada las instituciones financieras nos condicionarían a aplicar con más arraigo las mismas políticas ortodoxas que nos habían conducido a la crisis por la que atravesábamos, por lo que lejos de representar un alivio se nos colocaba en un mayor estado regresivo.

El gobierno zedillista aceptaba que la crisis por la que atravesábamos había sido avivada por la sobrevaluación cambiaria adoptada años atrás, por lo que la implementación del programa representaba una clara oportunidad para liberar a la economía mexicana de dicho lastre mediante una permanente corrección del tipo de cambio. A pesar de las declaraciones gubernamentales, tarde que temprano prevaleció el criterio de implementar una política que favoreciera la sobrevaluación de la moneda como instrumento antiinflacionario, además de que se tenía que continuar brindando seguridad al capital financiero especulativo para que siguiera fluyendo al país.

No obstante las claras muestras de que había sido la política económica neoliberal la que había orillado al país a la severa crisis económica, el gobierno zedillista estaba más que convencido de que su consolidación era la única salida viable para enfrentar la emergencia, y así lo expresaba en los siguientes términos: "Este Programa es la mejor opción para superar con rapidez, eficiencia y control ordenado las circunstancias actuales. Debemos emprender este Programa animados por la certeza de que cualquier otra vía haría más difícil la superación de las dificultades que nos aquejan y volvería más tardado el inicio del crecimiento con la generación de los empleos que necesitamos".<sup>71</sup>

Al percibir el Gobierno Federal que a pesar de adoptar la postura de estabilizar a la economía a través de las políticas neoliberales y reflejadas en las metas del AUSEE, los agentes financieros internacionales desconfiaban del satisfactorio cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa, por lo que se hallaron cautelosos respecto a la posibilidad de realizar los préstamos contingentes que ayudarían a nuestro país a afrontar la crisis económica financiera. Ante tal situación el 9 de marzo de 1995 las autoridades lanzaron el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE), bajo el argumento que el programa previo no era lo suficientemente restrictivo, y por lo tanto no ayudaría a concretar satisfactoriamente las metas económicas propuestas para ese año.

El nuevo Programa acentuó la orientación restrictiva de la política presupuestal ya que se planeaba un aumento del excedente primario de 4.4% del PIB y que se alcanzaría a través de una serie de medidas suplementarias que afectarían tanto a los ingresos como a los gastos; por el lado de los ingresos la tasa del impuesto al valor agregado pasó de 10 a 15% a partir del 1° de abril de ese año. Así mismo los precios de la energía producida por el sector público fueron aumentados de nuevo -35% la gasolina y 20% la electricidad-, mientras que por el lado de los egresos los gastos programados debían ser reducidos en 10% en términos reales -debido a una racionalización en la administración, congelación de contrataciones y la postergación de nuevos proyectos de infraestructura-.

---

<sup>71</sup> *Ídem* p.3

La política económica defendida en los planes de estabilización de enero y marzo fue una línea totalmente recesiva que pretendía restablecer en el corto plazo el equilibrio de las cuentas externas, gracias a una compresión de las importaciones; sin embargo este tipo de planteamientos impiden una solución a los viejos problemas estructurales de la economía mexicana, ya que normalmente se obstaculiza la inversión y se impide la reconversión tecnológica, por lo que termina desvaneciéndose el crecimiento de la productividad. La vía escogida se reflejaría en un aumento del desempleo y en la disminución del poder de compra de los asalariados.

## ***El sexenio de Ernesto Zedillo (la continuidad del modelo neoliberal)***

### **Antecedentes**

Tras la crisis de 1994 el gobierno zedillista realizó ciertos ajustes a la estrategia económica, bajo la apariencia de que se estaban corrigiendo los errores del pasado; en materia de política económica los cambios fueron muy mínimos, por lo que más que ajustar el modelo neoliberal se intentó relanzarlo bajo nuevas modalidades. La fidelidad de la administración zedillista hacia dicho modelo y la incorporación a ultranza de nuestro país al proceso globalizador era incuestionable. Fue así que para superar la recesión y reestablecer la estabilidad de los mercados financieros se aplicó una política totalmente restrictiva, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington.

Durante éste sexenio se avanzó en el cumplimiento de la agenda neoliberal dictada por los organismos financieros internacionales, con lo que se afianzaba una vez más el esquema de libre mercado y se buscaba de nueva cuenta la reducción del Estado benefactor. Cabe señalar que aunque Carlos Salinas se exilió en el extranjero, en la nueva administración continuaron altos funcionarios vinculados con aquél –incluyendo al mismo Zedillo-, con lo que quedaba al descubierto que el molde neoliberal se mantenía intacto.

Al presentar Zedillo el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 1997-2000 fue muy enfático al señalar que la rápida recuperación de 1996 había sido consecuencia de la reforma neoliberal emprendida por los dos gobiernos antecesores así como de la perseverancia en la aplicación de la política económica ortodoxa, y así lo manifestaba en los siguientes términos: "Además del esfuerzo de los mexicanos, estos buenos resultados se deben al valor y a la decisión con que a lo largo de más de una década nuestro país ha emprendido grandes reformas para contar con bases económicas sanas y abiertas, modernas y dinámicas. Con unidad, responsabilidad y con tenacidad los mexicanos hemos trabajado y venimos trabajando para cimentar una genuina economía de mercado; una economía con finanzas públicas sanas, con políticas fiscales y monetarias responsables; una economía abierta, que aliente la productividad con regulaciones cada vez más claras y sencillas que estimulen la inversión; una economía integrada para aprovechar las enormes ventajas que ofrece la globalización; una economía donde la iniciativa individual y la energía social no son avasalladas por el Estado y donde éste, en vez de gastar en empresas ineficientes, gasta en las personas, en las familias y las comunidades".<sup>72</sup>

En cuanto a la política monetaria se refiere se establecieron altas tasas de interés, situación que impidió la superación de la crisis de insolvencia que presionaba al sector bancario y que mantenía agobiados a los deudores. Por el lado de la política fiscal se persistió en mantener unas finanzas públicas sanas con el propósito de lograr el equilibrio fiscal; de

<sup>72</sup> Ernesto Zedillo, Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 1997-2000, *El Mercado de Valores*, año LVII, núm.7, julio de 1997, México, NAFIN.

igual forma se procedió a incrementar el IVA de 10 a 15% así como a contraer el gasto público. En materia laboral se mantuvo la política de topes salariales, decretando los ajustes anuales del salario mínimo en función de tasa de inflación esperada. Durante el zedillismo el costo social en materia de ingresos, desempleo así como de desigualdad y degradación social fue muy alto: a lo largo del sexenio del "bienestar para la familia" el deterioro del salario real no se detuvo, tan sólo en el periodo 1995-1997 el salario mínimo sufrió un deterioro adicional de alrededor del 30%.

Donde se presentaron los cambios más significativos fue en el manejo de la política cambiaria, ya que a raíz de la crisis de 1994 el gobierno abandonó el esquema de deslizamiento predeterminado y estableció un régimen cambiario de libre flotación de la moneda. Sin embargo no pasó mucho tiempo para que el gobierno entrante influyera de nueva cuenta en el mercado cambiario con el propósito de volver a sobrevaluar la moneda<sup>73</sup> y así seguir sirviendo al capital financiero especulativo -mediante el otorgamiento de condiciones monetario cambiarias estables que alejaran cualquier expectativa devaluatoria-. Volvió a pesar más el interés de mantener a nuestro país como un mercado emergente abierto a los inversionistas extranjeros, en lugar de beneficiar a los deudores internos de la banca mediante una política monetaria menos restrictiva.

No obstante que el modelo económico neoliberal ha dado claras muestras de su gran capacidad para fabricar y magnificar severas crisis económico-financieras, existía una visión totalmente diferente al interior de la administración zedillista, para la cual no había contratiempo alguno al interior de la economía, razón por la que no resultaba necesario cambiar de rumbo pues la ruta escogida por los tecnócratas neoliberales no sólo era la mejor, sino la única posible. A pesar de esta errada postura saltan a la vista cuales fueron los fatales resultados de la aplicación de las políticas neoliberales durante el sexenio analizado: a) la perpetuidad de los beneficios para el capital extranjero, b) la creciente pérdida de la soberanía nacional, c) el empeoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, al igual que d) un significativo aumento de la marginación y la pobreza.

Entre los rasgos más sobresalientes de la implementación de las políticas zedillistas sobresalen:

I) Una mayor apertura comercial subordinada a las estrategias e intereses de las potencias mundiales -principalmente a la de Estados Unidos-, en detrimento de la soberanía nacional y de la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico.

II) Un marcado propósito de aumento del ahorro interno basado en la privatización del sistema de pensiones.

III) La búsqueda de financiamiento a través del ingreso del capital financiero especulativo -así como la entrega del sector financiero y bancario al mismo-.

---

<sup>73</sup> El peso comenzó a apreciarse durante la recuperación zedillista, alcanzando niveles de sobrevaluación desde agosto de 1996.

IV) Una política fiscal encaminada a favorecer al capital especulativo y a dirigir la carga de las contribuciones hacia las personas físicas. Se elevaron los impuestos sin aumentar la base de contribuyentes -a costa del aumento del impuesto al consumo-; el impuesto sobre el valor agregado (IVA) se elevó del 10 al 15%.

V) Se impuso una política monetaria restrictiva -lo que incrementó la tasa de interés-.

VI) La desaparición de fuentes de empleo y el incremento de la incapacidad para generar nuevos puestos de trabajo, lo que provocó el consecuente aumento del empleo informal; se agravó el cierre de empresas.

VII) Se registró una maquilización del empleo manufacturero.

VIII) El aumento de la productividad se acompañó de la disminución de los salarios reales.

IX) Reducción del presupuesto destinado a las secretarías de Estado. Desplome del gasto social programable en términos reales y relativos.

X) Reducción del presupuesto para las universidades públicas y la educación, junto con la operación de diversos mecanismos tendientes a la privatización de la educación pública en todos sus niveles.

XI) Privatización de la seguridad social, con la consecuente desaparición de su carácter solidario.

### *La continuidad del modelo económico neoliberal*

Convencida de que la ruta neoliberal era la más confiable y segura para superar la emergencia económica, la administración de Zedillo terminó por implementar con carácter definitivo las reformas ortodoxas, con lo que el modelo económico neoliberal -causa verdadera de la crisis económico financiera- no sufrió alteración alguna y continuo siendo el mismo. Visión totalmente errónea.

Entre los lineamientos que guiaron la estrategia económica resaltan los siguientes: 1) la apertura comercial y la búsqueda de nuevos acuerdos de libre comercio con Europa y otras zonas del mundo se consideraron inmodificables; 2) la apertura de la cuenta de capital se mantuvo sin modificación alguna, permitiendo con ello que los flujos privados de capital siguieran siendo el principal medio de financiamiento del desequilibrio de la balanza en cuenta corriente; 3) se mantuvo una política de apertura indiscriminada al capital extranjero; 4) se emprendieron nuevas privatizaciones en áreas tales como ferrocarriles, aeropuertos, puertos marítimos, comunicaciones satelitales y petroquímica -al final del sexenio se presentó la iniciativa para conceder al sector privado la generación y comercialización de la energía eléctrica, se privatizó el esquema de pensiones del IMSS y se crearon las Afores, así mismo se avanzó en la privatización de los servicios médicos de

las instituciones de seguridad social-; 5) se mantuvo sin alteración alguna el esquema de renegociación de la deuda externa, por lo que no se contemplaron nuevas reestructuraciones con los acreedores; 6) se rescató al sistema bancario mediante la compra de las carteras vencidas con la utilización de recursos fiscales.

### *El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*

En materia de crecimiento económico, se manifestaba en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que el objetivo fundamental era promover un crecimiento vigoroso y sustentable que fortaleciera la soberanía nacional, y redundara a favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia. A su vez, se manifestaba que una tasa elevada de crecimiento económico era condición esencial para impulsar el desarrollo del país en todos sus aspectos, además de que resultaba indispensable para que la población tuviera un empleo bien remunerado al igual que niveles de bienestar crecientes.<sup>74</sup>

La premura por alcanzar un crecimiento económico obedecía a la necesidad de generar los empleos que demandaba el incremento de la PEA -cerca al 3% anual-, razón por la cual se estimaba que para absorber a los nuevos demandantes de empleo el PIB debía crecer en alrededor del 5% anual; se pretendía que el crecimiento económico tuviera el mayor efecto posible en la generación de empleos productivos. Ante tal situación resultaba prioritaria la promoción de condiciones de certidumbre y estabilidad que estimularan la inversión nacional y extranjera; sin embargo, el nivel de inversión dependía de los recursos disponibles para su financiamiento, motivo por el cual la generación de ahorro interno formó parte de la estrategia económica de dicha administración.

Se consideraba que el crecimiento sostenido requería de condiciones de estabilidad en precios, ya que en situaciones de alta inflación el crecimiento económico se agotaría tarde o temprano y desembocaría en crisis financieras. Para que el crecimiento económico coadyuvara eficazmente a la consecución de todos los objetivos del desarrollo nacional, debía ser permanente y evitar así la aparición de crisis recurrentes que frenaran el progreso.

En el PND se afirmaba que la insatisfactoria evolución de la economía mexicana durante los últimos veinticinco años se había caracterizado por el padecimiento de: a) una estructura económica con severas distorsiones y rigideces, proclive a la ineficiencia de la inversión productiva y del empleo de la mano de obra; b) insuficiencia de ahorro interno y c) lapsos de amplia disponibilidad de ahorro externo que se utilizó para financiar un creciente déficit en cuenta corriente, vinculados con procesos de sobrevaluación del tipo de cambio, de caída del ahorro interno y de expansión acelerada de la demanda agregada.

Se aseguraba que a pesar de los significativos avances que se tuvieron en términos de apertura económica, el proceso de cambio estructural no se materializó en un crecimiento económico importante, a pesar de que entre 1989 y 1994 el país había tenido el mayor ahorro externo de su historia; en ese lapso la tasa promedio anual de crecimiento del PIB

---

<sup>74</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León (mayo de 1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.

fue de 3%, y se aseveraba que si se tomaba en cuenta la transformación estructural y el cuantioso ahorro externo disponible, podía verse que el crecimiento económico de esos años había resultado particularmente reducido.

Se mantenía la posición de que el problema de fondo no fue que nuestra economía tuviese importantes transformaciones y contase con ahorro externo en montos muy significativos, el problema consistía en que dicho ahorro externo no se había traducido en una mayor inversión y crecimiento del PIB. La insuficiencia en el crecimiento de la economía a pesar del cambio estructural emprendido y de la amplia disponibilidad de ahorro externo se explicaba en gran medida por la evolución que mostró el ahorro interno, ya que de representar éste una proporción de 22% respecto al PIB en 1988, había disminuido a 16% en 1994; dicho comportamiento se explicaba en cierta medida por la sobrevaluación del peso que había tenido lugar en el sexenio salinista, misma que fomentaba de manera importante el crecimiento del consumo en detrimento del ahorro.

Los objetivos principales del PND se sintetizaban en los siguientes puntos: 1) superar exitosamente la crisis financiera, lo que suponía aplicar con disciplina la política fiscal y monetaria, teniendo como propósito el correcto funcionamiento del mercado cambiario y financiero, la reducción de las presiones inflacionarias, la corrección permanente de la cuenta corriente y la gradual recuperación de la actividad económica y el empleo; 2) consolidar e intensificar los cambios estructurales y 3) emprender las reformas que nos permitieran contar con una base amplia y estable de ahorro interno.<sup>75</sup>

#### *Evaluación de las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*

A continuación analizaremos los resultados obtenidos en el sexenio zedillista en el cumplimiento de las líneas que rigieron las acciones del PND 1995-2000:

1) Hacer del ahorro interno la base fundamental para financiar el crecimiento.- En cuanto a este punto se refiere, el gobierno zedillista no logró las metas establecidas en el Pronafide 1997-2000, donde se planteaba llegar en 1999 a un ahorro interno equivalente a 25% del PIB. No obstante este planteamiento, quedó claro que la principal falla del gobierno radicó en la mala planeación del fortalecimiento y modernización del sistema financiero, ya que dicho sector quebró a mediados de 1998 y como consecuencia de ello se comprometieron enormes recursos públicos para sacar a flote a la banca y venderla al capital bancario externo, sin que esta acción haya garantizado mejores condiciones de ahorro interno; el alto costo fiscal que la sociedad mexicana ha tenido y tendrá que pagar por la errónea estrategia adoptada por la administración zedillista para salvaguardar a la banca nacional compromete por varias generaciones los recursos financieros necesarios para impulsar el desarrollo y el crecimiento económico del país. Ante tal panorama cabe plantearse la pregunta elaborada por Graciela Andrade G. en el sentido de: ¿hasta que magnitudes se elevará la entrega de

---

<sup>75</sup> *Idem* p.135

fondos sustraídos a los bolsillos populares para arrojarlos al barril sin fondo del Fobaproa-IPAB?.<sup>76</sup>

Cuadro 21

Financiamiento de la inversión con ahorro interno y externo  
(% del PIB a precios corrientes)

Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Formación bruta de capital fijo	18.6	19.4	16.2	17.9	19.5	20.9	21.0
Financiamiento con ahorro externo	5.8	7.1	0.5	0.7	1.9	3.8	2.9
Financiamiento con ahorro interno	12.8	12.3	15.7	17.2	17.6	17.1	18.1

Fuente: Banco de México, *Informe anual de 1999*, Banxico, México

Continuando bajo la óptica de la misma autora, se plantea que de ahondarse la línea neoliberal en nuestro país –tal y como lo ha venido haciendo el gobierno foxista- se puede esperar la toma de decisiones que serían contrarias a los intereses populares y que favorecerían todavía más al capital financiero transnacional, tales como: a) el ahorro interno se ampliaría imponiendo la reforma de la ley del ISSSTE para garantizar el traslado de los fondos de pensiones de sus derechohabientes a las AFORES y SIEFORES; b) se realizaría una reforma fiscal solicitada por los banqueros y hombres de negocios para eliminar los impuestos progresivos y generar transferencias y subsidios a las obras de infraestructura que requiere el capital; c) se modificaría la normatividad financiera para garantizar mejores condiciones de operación y capitalización tanto para los bancos como para las casas de bolsa y aseguradoras, situación que significaría mayores riesgos para los ahorradores y derechohabientes; d) el gobierno adquirirá compromisos vía pactos y acuerdos para no invertir en obra pública ni en gasto social más allá de lo que pueda generarle un déficit fiscal.

A pesar de los cuantiosos recursos que se destinaron en la mencionada administración con el objeto de incentivar el crecimiento del ahorro interno, los resultados obtenidos fueron poco convincentes; tan sólo en 1988 y 1989 el ahorro interno representaba 20.3% del PIB, mientras que en el sexenio del “bienestar para la familia” las políticas aplicadas para la reforma de los sistemas de pensiones -con la supuesta intención de apoyar el crecimiento del ahorro interno- no lograron la meta establecida ni tampoco alcanzar los niveles anteriores a 1989 (cuadro 21).

<sup>76</sup> Graciela Andrade García (2000), “El blindaje, paracaídas emergente de la política económica zedillista”, en Ana Alicia Solís, Enrique García M. y Max Ortega (coord.), *El último gobierno del PRI, balance del sexenio zedillista*, Itaca, México.



2) Establecer condiciones de estabilidad y certidumbre para la actividad económica.- Esta línea estratégica estuvo amparada en tres instrumentos de política económica –todos ellos al servicio del capital financiero y con efectos contradictorios sobre el bienestar de los mexicanos:- a) las finanzas públicas, b) la política cambiaria y c) la política monetaria.

De las finanzas públicas se puede decir que tuvieron un comportamiento estable en el periodo analizado, de hecho durante los últimos tres años de la administración zedillista el déficit fiscal fue muy modesto, lo que se convirtió en un factor importante para que la economía mexicana recibiera el calificativo de país con buen grado de inversión. Cabe señalar que el reducido déficit fiscal se logro debido a: I) la base de contribuyentes no tuvo un crecimiento significativo pero el monto de sus aportaciones si creció debido al alza de los impuestos; II) el incremento del precio del petróleo; y III) la reducción del gasto social en términos reales.

En términos de gasto público se observó una marcada tendencia a reducir el gasto social, ya que éste no sólo no se incrementó en términos reales sino que disminuyó también en términos relativos, por lo que: “.. de 1997 a 1999 se redujo en 13.8% el subsidio a programas alimenticios y 14.5% los apoyos dirigidos a sectores económicamente vulnerables... El gasto social... sólo ha crecido 3.2% desde 1998, a diferencia del ramo 29 (operaciones y programas de saneamiento financiero) que en conjunto aumentó 25%, y lo destinado al IPAB 248%”.<sup>77</sup>

**Cuadro 22**  
Participación porcentual de las dependencias federales y entidades en el presupuesto federal 1983-2000

Dependencia o entidad	1983	2000	% variación
SAGAR	9.30	2.24	-75.91
SEP	19.58	7.11	-63.69
SS	17.47	14.82	-15.17
STPS	0.31	0.28	-9.68
SEDESOL	1.35	1.21	-10.37
SHCP	8.99	1.64	-81.76
PGR	0.18	0.41	127.78
Sectur	0.39	0.08	-79.49
Estados y municipios	27.70	14.13	-48.99
Poder Legislativo	0.19	0.32	68.42
Poder Judicial	0.23	0.68	195.65

Fuente: UOM, con datos del *Diario Oficial de la Federación*

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Si siguiendo al pie de la letra los dictámenes del FMI, el gobierno mexicano procedió a la reducción del presupuesto destinado a las Secretarías de Estado, situación que permitió ir equilibrando las finanzas públicas (cuadro 22). De continuar bajo el mismo esquema de las

<sup>77</sup> Arturo Gómez Salgado, “Escaso beneficio del gasto social”, *El Financiero*, 12 de abril de 2000, p.13.

políticas neoliberales, la tendencia observada en las finanzas públicas durante las últimas dos décadas se mantendrá sin alteración alguna, lo que redundara en mayor beneficio para el capital financiero al recrear las condiciones necesarias para su operación en el país; el ingreso público se seguirá apoyando fundamentalmente en la captación obtenida de las personas físicas —a través de la aplicación de mayores gravámenes—. Desafortunadamente la política gubernamental del gasto público continuará restringiendo los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades sociales, aún cuando año tras año siguen creciendo los millones de mexicanos ubicados en la categoría de la pobreza extrema.

Cuadro 23

Deuda neta del sector público consolidada con el Banco de México  
(Millones de pesos corrientes)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Deuda neta del sector público</i>	451,265.1	673,785.6	667,014.4	683,556.1	904,893.2	954,779.3
Interna	67,406.7	3,652.4	88,969.2	224,914.1	342,886.2	431,332.5
Externa	383,858.4	670,133.2	578,045.2	458,642.0	562,007.0	523,446.8
<i>Deuda neta del sector público (% del PIB)</i>	31.7	36.6	26.3	21.5	23.8	21.3
Interna	4.7	0.2	3.5	7.1	9.0	9.6
Externa	27.0	36.4	22.8	14.4	14.8	11.7

Fuente: EZPL (1999). *Quinto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, p.82*

Otro de los puntos importantes a tratar dentro de éste análisis es el hecho de que las autoridades zedillistas se rehusaron a tratar con objetividad el problema que significaba la carga de la deuda pública en el comportamiento de las finanzas públicas, ya que de acuerdo a su postura esta variable no representaba un motivo de alarma importante debido a que: a) la controlaban a través del camino de la renegociación y el refinanciamiento, y b) la deuda interna iba creciendo en la medida en que el Banco Central estimulara las tasas de interés, por lo que no había razón para que el control de la deuda se les fuera de las manos;<sup>78</sup> no obstante esta última afirmación, resultaba claro que este mecanismo limitaba el crédito para los pequeños y medianos empresarios.

En cuanto a la política monetaria se refiere, se puede advertir que de ser moderada al inicio del sexenio pasó a ser de carácter restrictivo a lo largo de éste, aunque tal y como lo menciona Graciela Andrade G.: "... fue restrictiva para el común de los habitantes y altamente flexible y benéfica para el sector financiero del país. El Banco de México adoptó un papel central en el manejo del dinero y de las tasas de interés, aunque fue más estricto con el dinero y más flexible con las tasas de interés. Instrumentó los *corrios* como una

<sup>78</sup> Aunque la deuda neta del sector público pasó de un 31.7% -respecto al PIB- en 1994 a 21.3% en 1999, éste porcentaje continuaba siendo muy alto aún a pesar de la apatía mostrada por la administración zedillista en el sentido de que señalaba que éste indicador no debía ser un motivo de preocupación que pusiera en entredicho el supuesto buen desempeño de la economía mexicana.

medida para reducir el tamaño de la economía, afectando al común de los mexicanos y ampliando las transferencias y los apoyos para el reducido número de grupos que conforman el sistema financiero del país".<sup>79</sup>

La política cambiaria durante el sexenio zedillista reflejó la dependencia del peso respecto al comportamiento de la economía norteamericana, más que de las propias condiciones de producción y de la estructura interna de precios; la flexibilidad del tipo de cambio funcionó como instrumento de apoyo a la política monetaria restrictiva. El tipo de cambio pasó de 3.05 pesos en diciembre de 1994 a 6.30 pesos hacia el final de 1995, depreciándose de nueva cuenta en 1998 hasta llegar a 9.86 pesos por dólar. A partir de 1999 el peso mostró una apreciación que lo ubicó en 9.51 pesos.

3) Promover el uso eficiente de los recursos.- Esta línea puede ser entendida también como el capítulo de las privatizaciones y la reforma laboral; aún considerando que el PND hablaba de cinco elementos para alcanzar el uso eficiente de los recursos -empleo, productividad, desregulación, promoción de bienes y servicios al igual que creación de infraestructura-, los resultados obtenidos mostraron que las políticas se perfilaron hacia el abatimiento del costo de la fuerza de trabajo así como hacia la promoción incondicional de infraestructura para el capital extranjero.

En términos de empleo el gobierno zedillista tuvo una demanda potencial de un 1,200,000 empleos anuales, es decir debió haber creado 7 millones 200 mil puestos de trabajo durante todo el sexenio; sin embargo tan sólo fue capaz de crear 2 millones 584 mil plazas de trabajo -lo que significa que hubo un déficit anual promedio de 770 mil empleos-. La PEA estaba compuesta por 39.5 millones de personas, de las cuales 10.3 millones se hallaban afiliadas al IMSS y 2.3 millones al ISSSTE, lo que significaba que sólo 12.6 millones contaba con un empleo de carácter fijo.

Mientras que en el sexenio de Carlos Salinas la formación bruta de capital fijo representó un porcentaje promedio de 15.35% del PIB, hacia el primer semestre del año 2000 éste mismo indicador representaba tan sólo 12.75% respecto al PIB; dicha baja se explica por el descenso mostrado en la inversión pública. La política económica del sexenio analizado se caracterizó por el incremento de la inversión privada muy por encima de la inversión pública, situación que repercutió en la calidad de los servicios públicos y en las condiciones de vida de los mexicanos. El modelo de acumulación adoptado por Ernesto Zedillo terminó por desconocer las necesidades populares para atender los intereses de los grandes capitalistas; cabe señalar que los recursos naturales -y que supuestamente servirían para el desarrollo y bienestar de los mexicanos- estuvieron sujetos a la explotación y necesidades del capital privado y transnacional.

4) Una política ambiental sustentable.- Esta línea estratégica se concretó en una ley de Equilibrio Ecológico caracterizada por la visión de que quien contaminara pagara aún cuando el daño ecológico no se resarciera. En relación a éste punto, se hecho a andar la

---

<sup>79</sup> *Idem*, p.46-47

operación de las normas de desechos tóxicos, cuyos costos sacaron del mercado a la pequeña y mediana empresa sin que esto significara un obstáculo para que la contaminación creciera sin freno; fue también a través de este rubro que se abrieron los canales para conceder a entidades privadas la explotación, uso y distribución de los recursos naturales.

La Ley de Inocuidad promovida en Michoacán durante el primer semestre de 1999 estableció una serie de requisitos para la producción agrícola tales como la prohibición de pesticidas, fertilizantes químicos, aguas contaminadas, y otros, situación que imposibilitó al ejidatario común cumplir con los requisitos y vender sus productos en el mercado, lo que los empujaba aún más a vender sus tierras.

### *La recuperación económica de 1996*

Como resultado de la aplicación de la política económica ortodoxa orientada a contener la demanda agregada al igual que a fomentar y expandir la actividad exportadora en detrimento de las importaciones, durante 1996 se logró obtener un crecimiento del PIB de 5.16%; tal y como lo consideraron diversos académicos y analistas, la recuperación fue más rápida de lo que se esperaba. Uno de los principales factores que incidió en la recuperación fue el crecimiento de las exportaciones, alentadas por las devaluaciones de 1994-95 y por la recuperación de la economía estadounidense. El ajuste ortodoxo volvió a jugar su papel de estimulador de las exportaciones, las cuales se incrementaron 30.2% durante 1995 y 18.2% durante 1996.

Cabe señalar que la recuperación económica se apoyó en la reactivación de la inversión privada, no obstante, los planes de inversión se orientaron a la racionalización de la planta instalada más que a su expansión, lo que por sí mismo demuestra el carácter tan limitado de la recuperación zedillista. Paradójicamente ésta última se produjo sin que hubiera una reactivación del financiamiento bancario,<sup>80</sup> lo que hace pensar que la inversión fue sostenida con autofinanciamiento de las propias empresas y con créditos externos. A partir de 1995 y hasta mediados de 1999 el financiamiento al sector privado por parte del sistema bancario cayó en 9.6% promedio anual en términos reales.

Durante 1997 la recuperación económica cobró un nuevo impulso, alcanzándose un incremento de 7% del PIB. El dinamismo mostrado por la economía en el bienio 1996-97 fue un pretexto para que el gobierno atribuyera dichos resultados a la eficacia de su política económica restrictiva y a las supuestas bondades del modelo neoliberal; sin embargo, no existían motivos suficientes para caer en el triunfalismo ya que si bien la recuperación mostró un carácter dinámico, ésta estuvo construida sobre bases frágiles, y así lo expresa Arturo Guillén en los siguientes términos: "La recuperación esta prendida con alfileres, como antes la recuperación salinista. Si bien es cierto que ciertas variables macroeconómicas como la magnitud de los déficit externo y presupuestal, el nivel del tipo

---

<sup>80</sup> Mientras la banca nacional siga adoptando la postura de perpetuar la sequía crediticia de igual forma se postergara la posibilidad de que la economía se perfila hacia un crecimiento sostenido construido sobre bases firmes e internas

de cambio o el perfil de la deuda externa se encuentran en niveles más manejables que en 1994, no es cierto como lo afirman cada día los responsables de la política económica que todo va bien....”<sup>81</sup>

Resultó inevitable que en el corto plazo la recuperación económica zedillista manifestara de nueva cuenta los viejos problemas estructurales, tan es así que el desequilibrio externo siguió representando el Talón de Aquiles de la economía mexicana; mientras que durante la recesión se logró eliminar el déficit comercial e inclusive se generó un superávit, el déficit reapareció a partir de julio de 1997 ya que como es bien sabido, dicho desequilibrio tiene como sustento la desarticulación industrial. La ruptura de las cadenas productivas ha provocado que las empresas exportadoras y el conjunto del sistema productivo sean ahora más dependientes de las importaciones de insumos que antes.

Para evidenciar lo estéril que resultaron los propósitos zedillistas de encaminar al país a un sendero de crecimiento sostenido -ajeno a la necesidad de recurrir al financiamiento externo para sostener la dinámica económica-, basta con señalar que el financiamiento del déficit externo siguió descansando en el acceso de flujos externos de capital. Desafortunadamente la recuperación económica fue muy desigual ya que sólo benefició al sector exportador, al sector servicios y a la industria de la construcción; del otro lado de la moneda el panorama no fue muy alentador ya que el sector agrícola, las pequeñas y medianas empresas manufactureras y de servicios vinculadas al mercado interno, continuaron rezagándose. Los intentos por instrumentar una política industrial que superara la problemática planteada fueron limitados e insuficientes, prioritariamente se enfocaron a la integración de empresas proveedoras del sector exportador.

Así mismo, considerando que la crisis de 1994-95 fue motivada en alguna medida por el alto grado de sobreendeudamiento, no era concebible que la economía retomará la senda del crecimiento al ritmo a que lo hizo; resulta claro que mientras no se alivie la carga financiera de los deudores —a través de soluciones reales y no de paliativos que sólo posterguen el plazo del pago- no se podrá erradicar de raíz la problemática de insolvencia que tanto ha presionado al sector bancario desde el estallido de la crisis financiera, por lo que el discurso triunfalista basado en la supuesta recuperación de la economía caía totalmente en la falsedad, ya que cualquier logro que no estuviera sustentado sobre un sistema bancario con capacidad de reactivar el mercado crediticio, tarde que temprano tendía a revertirse. Debe puntualizarse que el enorme costo fiscal del rescate bancario limita seriamente la posibilidad de que el gasto público acompañe a la recuperación mediante programas activos de infraestructura y gasto social.

### *La maquilización del empleo y los bajos salarios del sector manufacturero*

El 1° de marzo de 2000 el presidente Zedillo llegó a afirmar: “En los países en desarrollo que trabajan en actividades relacionadas con el comercio, sus empleos han tenido una mejora significativa con respecto a sus ocupaciones anteriores..... sus nuevas ocupaciones, impensables en una economía cerrada, son mucho mejores que las anteriores, si es que

---

<sup>81</sup> *Idem* p.224

tenían trabajo”.<sup>82</sup> Ante tal afirmación cabría preguntarnos si efectivamente el modelo neoliberal ha logrado mejorar las condiciones de vida de la población a través de la generación de los empleos necesarios que demanda la población así como de su adecuada remuneración. Para constatar la veracidad de las afirmaciones de Zedillo bastaría con analizar el comportamiento que tuvo la dinámica del empleo manufacturero durante su sexenio, al igual que las remuneraciones ligadas a dicha actividad.

Durante los últimos veinte años la generación de empleos formales ha sido menor al crecimiento de la población, motivo por el cual el desempleo, la proliferación de las actividades informales e ilegales al igual que la emigración hacia los Estados Unidos de Norteamérica han llegado a representar el común denominador de la problemática social. De acuerdo al discurso oficial, la industria manufacturera sería la encargada de generar los nuevos empleos que se requerían bajo un esquema de mejor remuneración; los datos de la Encuesta Industrial Mensual<sup>83</sup> -que registra información de establecimientos manufactureros no maquiladores, cuya producción esta destinada tanto al mercado interno como a las exportaciones tradicionales- muestran que hasta marzo de 2000 el empleo total se incrementó a ritmos muy reducidos: 1% promedio anual, situación totalmente opuesta a la registrada en la industria maquiladora, donde entre 1994 y marzo del 2000 los niveles de ocupación se duplicaron hasta llegar a un crecimiento promedio anual del 13%.

La tendencia del empleo manufacturero durante los últimos años se ha encaminado a pasos agigantados hacia un proceso de maquilización, ya que si en 1994 dicho sector generaba el 17% del empleo total en la manufactura, hacia 1997 ya alcanzaba más del 25% y para el año 2000 este índice era de alrededor del 30%. Si bien es cierto que la maquila es una de las actividades ligadas al comercio internacional a las que se refería Zedillo, esto también tiene efectos adversos para la economía del país ya que en primer lugar la maquila es una actividad que se liga muy poco con el mercado interno, ya que por definición las empresas ubicadas en dicho sector transforman insumos importados que finalmente son reexportados al mercado externo, por lo que el vínculo existente entre éstas empresas con el resto del sistema productivo nacional es mínimo; por otro lado, el hecho de que más de la mitad de las exportaciones manufactureras estén constituidas por productos maquilados es un elemento suficiente para poner en entredicho el supuesto éxito exportador de la industria manufacturera, ya que en la medida en que el valor de las exportaciones de la maquila está compuesto en una altísima proporción por insumos importados, el auge exportador refleja un carácter bastante artificial. En tercer lugar, la maquila no ha sido una fuente de creación de empleos sino más bien ha sustituido a otro tipo de actividades que han entrado en crisis por las propias condiciones en que se ha venido dando la apertura comercial, por ello es falso que signifique una oportunidad adicional de empleo para la población trabajadora del país -se ha constituido como una forma de contrarrestar la pérdida de empleos registrada en el resto de la economía-. En cuarto lugar, el principal factor de competitividad de las exportaciones de la industria maquiladora son los bajos salarios y la sobreexplotación de la

---

<sup>82</sup> “Ingenuos o cínicos integran la alianza contra la globalización”, *Excélsior*, 1º de marzo de 2000, p.12-A

<sup>83</sup> INEGI (2000), *Encuesta Industrial Mensual*, Banco de información económica, México.

fuerza laboral,<sup>84</sup> lo que por sí mismo contradice el argumento zedillista de la supuesta mejoría de la remuneración de los trabajadores.

Las remuneraciones reales por trabajador –descontando los efectos negativos de la inflación sobre el poder adquisitivo- disminuyeron considerablemente durante el sexenio zedillista. Para el conjunto de la industria manufacturera no maquiladora la contracción acumulada del salario fue de alrededor de 20% -que se suma a la caída de 40% que se registró entre 1980 y 1994-. Los salarios pagados en las maquiladoras continúan siendo inferiores al promedio pagado en la industria manufacturera; los nuevos empleos asociados a la expansión de la maquiladora están sustituyendo empleos mejor remunerados dentro del sector manufacturero. La maquilización de la industria manufacturera es uno de los principales factores que explica el retroceso registrado en las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos.

### *La privatización de la seguridad social (el caso del IMSS)*

A lo largo del sexenio zedillista la seguridad social sufrió severas transformaciones que terminaron por atentar contra sus bases ideológicas, legales, económicas, políticas y sociales. Como consecuencia de ello hoy en día la seguridad social se halla en un avanzado estado de descomposición en su funcionamiento.

El IMSS nace en 1943 señalando como sus objetivos básicos “mejorar la calidad de vida de la población... lograr amplias y generosas expresiones de solidaridad humana, ser un poderoso instrumento redistribuidor de la riqueza y el bienestar y preservar los valores esenciales de la mexicanidad”.<sup>85</sup> El surgimiento del IMSS tuvo entre sus propósitos el de proteger el salario, y considerando que dicha Institución entraña una legítima función de interés público, no podría ser encomendada a empresas privadas ya que perdería su esencia social.

No obstante los objetivos trazados desde la creación de la seguridad social en nuestro país, hoy en día dicho sistema se halla hundido en una profunda crisis como resultado de las políticas de reducción al gasto público, del creciente desempleo y de la caída salarial. Como parte de la fidelidad ciega por parte de los gobernantes hacia los preceptos contenidos en el modelo neoliberal, el presidente Zedillo se dio a la tarea de concretar los avances hechos en el sexenio salinista en materia de privatización de la seguridad social. Durante los primeros meses de 1995 fue presentada a los medios de comunicación la propuesta de reforma a la ley del Seguro Social, pero no fue sino hasta noviembre del mismo año que Zedillo presentó formalmente la iniciativa de ley que reformaba bajo nuevos preceptos la seguridad

---

<sup>84</sup> Abelardo Mariña Flores (2000), “Empleo y remuneraciones en la industria manufacturera: balance del sexenio 1994-2000”, en Ana Alicia Solís, Enrique García M. y Max Ortega (coord.), *El último gobierno del PRI, balance del sexenio zedillista*, Itaca, México.

<sup>85</sup> Cabe señalar que el sistema de seguridad social operado por el IMSS se basó en el otorgamiento de prestaciones en tres aspectos: económicos, sociales y médicos, a través de cuatro tipos de seguro: “Enfermedad y maternidad”, “Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte” (IVCM), “Riesgos de trabajo” y “Guarderías”.

social -para el 8 de diciembre ya estaba siendo discutida en la Cámara de Diputados la iniciativa del Ejecutivo-.

Los cambios a la Ley del Seguro Social significaron una reforma de carácter estructural en tanto que por un lado transformó radicalmente la filosofía, principios y mecanismos en los que se sustentó el régimen de pensiones del IMSS en sus ramos de vejez, invalidez, sobrevivencia y riesgos de trabajo, y por otro lado sentó las bases legales, institucionales y financieras para implantar un régimen de competencia y libre elección de los servicios médicos en función de la capacidad contributiva o salarial de cada trabajador cotizante. En el área de las pensiones, el principio de solidaridad y el mecanismo de fondos colectivos entre los trabajadores para el disfrute de los beneficios para la vejez se sustituyó por otro de ahorro y capitalización individual, en donde la cuantía o monto de la pensión por trabajador dependerá de la capacidad de ahorro individual -salario personal-, del comportamiento financiero de su inversión y de la comisión cobrada.

En el caso del rubro de riesgos de trabajo la nueva ley obliga a los trabajadores a financiar una parte de su pensión; es un hecho que con este nuevo régimen de pensiones el IMSS fue desmantelado en una de sus funciones sociales trascendentales, pasando a ser sólo un ente regulador y supervisor. La administración e inversión de los fondos para la vejez fue transferida a las AFORES y se otorgaron toda clase de pensiones a las compañías de seguros -de esta manera se cumple uno más de los objetivos planteados por el BM en el sentido de avanzar en la reorganización corporativa de los servicios de salud del IMSS, transgrediendo las funciones del propio instituto-. Profundizar esta reforma significó transferir totalmente el régimen de pensiones a las AFORES y el otorgamiento de toda clase de pensiones a las compañías de seguros,<sup>86</sup> así como la plena incorporación de los fondos de vivienda -INFONAVIT- a la lógica del sistema de capitalización individual de las pensiones y de administración privada del fondo.

En los últimos meses de 1995 el gobierno federal anunció el "Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000";<sup>87</sup> en dicho programa se cimentaban las bases de la reforma del sector en todos los niveles desde una óptica que contrastaba con los fundamentos políticos y filosóficos que dieron origen a la seguridad social mexicana y sus instituciones. En dicho plan oficial se resalta como un punto fundamental la insuficiente cobertura de los servicios públicos de salud así como la duplicidad de funciones y por ende de gastos, por lo que uno de los grandes objetivos que se planteaban era el de ampliar la cobertura de los servicios a través del fortalecimiento de su descentralización e impulsando su federalización.

Los objetivos a mediano plazo que se determinaban en el mencionado proyecto eran: a) hacer un uso óptimo de la infraestructura disponible, b) uniformar programas, c) introducir incentivos y d) ejercer con la mayor eficiencia posible el gasto en salud. El proyecto

---

<sup>86</sup> Hacia finales de diciembre de 1999 el Senado de la República aprobó una reforma a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, ley que en lo general norma las actividades de las compañías de seguros en varios rubros; la reforma a esta ley se centra en especificar nuevas funciones de las aseguradoras en el campo de la salud, pues permite la creación de las instituciones de seguros especializados en gestión de fondos de salud (ISES). La función de las ISES será la de competir con las zonas médicas del IMSS.

<sup>87</sup> *Diario Oficial de la Federación*, marzo de 1996.



contemplaba garantizar la eficiencia y la competitividad de los servicios de salud introduciendo mecanismos de mercado, ya que de acuerdo al criterio de sus planeadores se hacían necesarios por la presión que ejerce la demanda de servicios, por lo que se requería ofrecer opciones en el mercado privado como un elemento que permitiera una asignación más eficiente de los recursos. Resulta obvio que la concepción oficial se proponía ofrecer servicios de salud a “toda la población”, haciendo una diferenciación entre los que podían pagarla y los que no.

En enero de 1998 se da a conocer el documento titulado “Proyecto de reforma del IMSS”, elaborado por especialistas del Banco Mundial. En dicho trabajo se sostiene que el proyecto sería un soporte crítico para apoyar las políticas institucionales de seguridad social en razón de que la nueva legislación –del IMSS- abre opciones para ampliar la cobertura y la competencia en el otorgamiento de los servicios médicos.<sup>88</sup> Los objetivos del proyecto se definían así: ampliar la cobertura; proporcionar servicios competitivos con calidad y eficiencia; adecuar la estructura corporativa de los servicios de salud a las necesidades; dotar de equipo y tecnología de alto costo-efectividad a las unidades médicas; propiciar estudios y consultorías técnicas para mejorar la gestión institucional y estimular el desarrollo de un proceso de capacitación continua. Entre las estrategias para llevar a cabo la reforma el BM planteaba que era necesaria una fuerte campaña de información sobre el programa de la reforma y sus supuestas ventajas entre la población, así como una campaña de convencimiento entre el personal del Instituto con el objeto de reducir la posible resistencia del sindicato.

El 5 de junio de 1998 aparece un documento elaborado por el IMSS y la SHCP titulado “Bases, objetivos y estrategias del IMSS 1995-2000”, el cual fue enviado al BM y en el que se fijaban las condiciones que permitían la negociación de un crédito por US \$700 millones, con lo que se aceptaba públicamente que existían negociaciones tendientes a fortalecer el proceso privatizador. En dicho texto se asumen compromisos basados en: I) llevar a cabo una separación entre el financiamiento y el otorgamiento de los servicios de salud; II) desconcentrar facultades y responsabilidades del IMSS; III) buscar mecanismos transparentes y equitativos para la asignación de recursos; IV) promover servicios de calidad; V) la gradual introducción de mecanismos de libre elección y capacidad de respuesta ante necesidades del derechohabiente; VI) un programa de inversiones que le permita al IMSS fomentar su modernización y el aumento de la capacidad de gestión hospitalaria; VII) crear medidas para aumentar de manera significativa la productividad en el trabajo y avanzar en la flexibilidad laboral, además de VIII) incrementar la participación del sector privado.

De hallarnos por varias décadas bajo un modelo de seguridad social que garantizaba a la población asalariada y a sus familiares –independientemente de su nivel de ingreso- el pleno acceso a los beneficios médicos y de los servicios sociales, las autoridades neoliberales están realizando todas las transformaciones necesarias para consolidar un modelo que restringirá cada vez más los derechos sociales del trabajador al dejar a las fuerzas del mercado la eficacia y calidad de las prestaciones de la institución. El nuevo

---

<sup>88</sup> Banco Mundial, *Proyecto de reforma del IMSS*, enero de 1998, traducción hecha por la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados.

modelo de seguridad social se ha estado implantando como parte del programa para acelerar y consolidar el desarrollo de esta nueva etapa del capitalismo en su fase monopólico-financiera; bajo estos términos la reforma estructural del IMSS constituye un eje estratégico para la introducción de los servicios médicos privados –dentro de una estructura donde el papel de las aseguradoras financieras es fundamental-. Como consecuencia de ello quedará instalada la competencia comercial como motor de la reestructuración del IMSS, que ahora operará en función de la ganancia y la mercantilización. De 1995 a 2000 se impusieron reformas a la seguridad social que prepararon el camino para que gradualmente se privaticen las prestaciones sociales que de ella se venían obteniendo.

### *La desigualdad y la pobreza en el sexenio de Ernesto Zedillo*

La sobreexplotación de la fuerza de trabajo ha sido facilitada por la liberalización económica y la entrada indiscriminada de la inversión extranjera a los países periféricos, creando nuevas condiciones para un crecimiento extraordinario de la pobreza; debemos considerar que el agravamiento de las condiciones de vida de la población constituye el principal obstáculo para relanzar el desarrollo. Este nuevo proceso de empobrecimiento es producto de una innovadora forma de dependencia, particularmente financiera, en la que la sobreexplotación del trabajo juega un papel primordial.

La superación de la pobreza no se puede lograr con el simple tránsito a la modernidad de los sectores atrasados, debido a las condiciones de dependencia a que está sometida la economía periférica; estas condiciones permiten que una parte de la plusvalía generada en los países en vías de desarrollo sea transferida hacia las economías centrales mediante las prácticas financieras impuestas así como a través de los efectos provocados por la IED. En el caso de nuestro país, la crisis de 1982 marca el comienzo del tránsito hacia un nuevo patrón de acumulación y una creciente subordinación a la economía de Estados Unidos; además de las terribles consecuencias de la crisis como lo son el desempleo y la inflación, la política económica de las cuatro últimas administraciones neoliberales –incluyendo la foxista- han acelerado el empobrecimiento.

Entre las consecuencias más relevantes derivadas de la mencionada política se hallan: a) la insuficiencia de inversión productiva, la ausencia de una política agropecuaria e industrial acorde a nuestras necesidades internas, la falta de infraestructura y el estancamiento científico y tecnológico; b) el aumento del conflicto distributivo al que han contribuido las sucesivas caídas de los salarios reales, las altas tasas de interés, el tipo de cambio ficticio que ha propiciado grandes devaluaciones e inflación, así como las políticas de gasto público y de impuestos que han frenado la actividad económica y han restringido el ingreso; c) el desplome del gasto en desarrollo social durante la crisis de 1982-1987 y 1994-1995 y el debilitamiento de las instituciones encargadas de la seguridad social; d) los efectos adversos derivados de la liberalización comercial –que ocasionó el cierre de miles de pequeñas y medianas empresas- y financiera –que magnificó la especulación que finalmente se convertiría en el detonante de la crisis de 1994-95-; así como e) fenómenos internacionales

relacionados con el sector externo, que influyen a nivel macroeconómico en el empobrecimiento de la población, tales como el elevado servicio de deuda.<sup>89</sup>

La información proporcionada por las diferentes mediciones de la pobreza muestran que el total de pobres ha ido en aumento desde 1960 hasta la fecha; de acuerdo con el Consejo Consultivo del Pronasol, en 1960 había 27.5 millones de pobres y para 1970 había crecido a 31.2 millones y en 1977 a 34.3 millones, pero a partir de la crisis de 1982 la pobreza se disparó de manera dramática. El número de pobres aumentó de 31.9 millones en 1982 a 50.7 millones en 1989 y a 59.0 millones en 1994; al llegar Ernesto Zedillo a la presidencia se encontró con una impresionante crisis, situación que provocó que la pobreza continuara su ritmo creciente como consecuencia de la elevación del desempleo al igual que por la drástica caída de los salarios reales, pasando a 65.2 millones el número de pobres en 1996. No obstante la recuperación económica que se empezó a dar a partir de este último año, el rezago en el empleo formal y el incremento de los empleos precarios ocasionó que el total de pobres pasara a alrededor de 72 millones en el año 2000.<sup>90</sup>

De acuerdo al criterio del investigador Víctor M. Soria, "la explicación del aumento del empobrecimiento durante las últimas tres administraciones neoliberales reside principalmente en la agravación del conflicto distributivo en vista de la persistencia del rezago en el empleo formal y la precarización del trabajo en los llamados sectores informales, así como a la persistencia de la inflación y el cambio estructural para promover un nuevo patrón de acumulación a través de la política de liberalización y de austeridad económica de corte neoliberal".<sup>91</sup>

Cuadro 24  
Distribución del ingreso de los hogares 1984-1998

Deciles de hogares	1984	1989	1994	1996	1998
I-VI (hogares pobres)	28.6	26.1	25.4	26.9	25.5
VII-IX	38.6	36.0	36.2	36.5	36.4
X	32.8	37.9	38.4	36.6	38.1
Coefficiente de Gini	0.429	0.469	0.477	0.456	0.476

Fuente: Julio Boltvinik 2000, sobre la base de las Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los hogares, INEGI

En 1984 los primeros seis deciles de los hogares —considerados como el grueso de la población pobre— alcanzaban un 28.6% del ingreso total, para 1998 había disminuido a 25.5%, mientras que el decil X —las familias más ricas— aumentó su ingreso de 32.8% a

<sup>89</sup> Víctor M. Soria (2000), "Desigualdad y empobrecimiento en la administración zedillista", en Ana Alicia Solís, Enrique García M. y Max Ortega (coord.), *El último gobierno del PRI, balance del sexenio zedillista*, Itaca, México.

<sup>90</sup> De acuerdo con investigadores del Taller de Coyuntura Económica y Social de la UNAM, entre 1997 y 1999 el número de pobres en el país pasó de 74% de la población total a 83%, de los cuales 31% subsiste con ingresos equivalentes a un salario mínimo y 12% en la indigencia, es decir con ingresos de entre 9 y 17 pesos (*El Financiero*, 11 de enero de 2000, p.14).

<sup>91</sup> *Ídem* p.108

38.1% en ese mismo periodo, lo que en consecuencia repercutió en un significativo incremento del conflicto distributivo (cuadro 24). Al afianzarse la política neoliberal durante la administración de Ernesto Zedillo el resultado lógico que se esperaba era el creciente empobrecimiento de la clase trabajadora, conjuntamente con la afluencia en aumento de la clase capitalista, lo que en última instancia ha repercutido en la oleada de los conflictos sociales que hemos venido observando en años recientes.

Entre los hechos que explican el alto nivel de pobreza se encuentran:

a) La desaparición de fuentes de empleo y la creación insuficiente de plazas.- Entre 1994 y mediados de 1999 la población en edad de trabajar aumentó en 6.7 millones, mientras que tan sólo se crearon 2.9 millones de empleos, de los cuales 60% fue eventual o temporal. De los 38 millones de trabajadores que integraban la PEA hacia el año 2000 únicamente 15 millones estaban inscritos en el IMSS y en el ISSSTE, por lo que el 60.5% laboraba en sectores informales y alrededor de 1.5 millones se encontraba desempleado.

b) La profunda desigualdad del ingreso y la continua disminución de los salarios reales.- De acuerdo a la Encuesta de ingreso y gasto de los hogares realizada por el INEGI en 1996, el 58.2% de los hogares obtenían entre 0 y 2 salarios mínimos (SM), 25.3% entre 2 y 4 SM, 8.1% entre 4 y 6 SM, 3% entre 6 y 8 SM y 5.4% más de 8 SM. Esto indicaba que los hogares hasta con 2 SM -que casi representaban el 60% de la población- constituía el contingente de la pobreza extrema.

c) La reducción del gasto social.- Mientras que el gasto programable en desarrollo social per cápita disminuyó considerablemente en los tres primeros años del gobierno de Ernesto Zedillo y en ninguno de los tres años restantes recuperó el nivel que demandaba la satisfacción de las necesidades de la población -fue hasta 1998 que aumentó 6.5% respecto a 1994-, los intereses que se tenían que pagar por la deuda interna y externa entre 1998 y 2000 ascendían a 156,058 millones de pesos;<sup>92</sup> dicha cantidad era casi el doble del gasto en seguridad social en ese periodo de tiempo, el cual ascendía a 78,157 millones. El pago de intereses reales del IPAB provenientes de los pasivos del Fobaproa ascendía a 59,471 millones de pesos en el año 2000, cifra que era siete veces el presupuesto del Progreso. Considerando que en 1994 el total de pobres era de 59 millones y para 1999 ascendía a 70.9 millones, el gasto per cápita bajó de \$2,180 en 1994 a \$1,787 en 1996, empezando a subir en 1997 hasta alcanzar \$2,133 en 2000, situación que ponía al descubierto que aún y con toda la propaganda electoral desplegada por el PRI acerca de los supuestos logros económicos, aún no se lograba alcanzar el nivel que se tenía en 1994 (cuadro 25).

En 1994 se puso en práctica un drástico programa de ajuste que impactó negativamente los determinantes del empobrecimiento: mayor desempleo, elevada precarización del trabajo, una inflación cercana al 60%, quiebra de pequeñas y medianas empresas y disminución del gasto en desarrollo social entre otras cosas. La ira popular en contra de las administraciones de Salinas y Zedillo y las mutuas acusaciones entre el nuevo y el viejo régimen, llevaron a un rápido desprestigio del PRONASOL y en consecuencia a la pasividad en las acciones de

<sup>92</sup> SHCP, "Criterios generales de política económica para 1999", *El Mercado de Valores*, año LIX, número 1, enero de 1999, p.64.

la lucha contra la pobreza, alimentada por la austeridad financiera promovida por el ajuste económico y el desconcierto del gobierno zedillista.

Cuadro 25

Gasto Federal programable en desarrollo social 1994-2000  
(millones de pesos de 1994)

Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Desarrollo social	128,636	114,842	115,466	124,351	136,987	141,371	147,024
Educación	56,086	50,517	51,095	53,629	58,541	59,929	63,924
Salud	33,080	30,148	28,772	32,436	34,696	35,343	35,458
Seguridad social	20,216	18,424	18,558	21,539	24,967	26,123	27,067
Laboral	502	888	965	905	750	1,204	1,406
Desarrollo regional y urbano	16,051	10,097	10,378	11,755	14,298	15,366	15,981
Abasto y asistencia social	2,701	4,768	5,698	4,087	3,735	3,406	3,188
Gasto total/número de pobres (cifras en pesos por año)	2,180	1,858	1,787	1,878	2,020	2,052	2,133

Fuente: EZPL (1999), Quinto informe de gobierno, anexo estadístico y SHCP

Desde el inicio de la nueva administración quedaron de lado los “diez compromisos de Zedillo para el bienestar familiar”<sup>93</sup> presentados en el Foro Nacional de Combate a la Pobreza en junio de 1994; en dicha ocasión el futuro presidente afirmó: “Esta estrategia se funda en la aceptación expresa que combatir la pobreza es nuestro mayor compromiso moral, histórico, social y político”. No obstante estos buenos propósitos, los mencionados compromisos pronto quedaron en el olvido; durante poco más de dos años y medio la administración de Ernesto Zedillo mostró una gran pasividad en sus programas de lucha contra la pobreza, tal y como lo muestra el estancamiento presupuestal. La virtual cancelación de estos programas obedeció a la imposición de la línea más ortodoxa en el gabinete social, impulsada por la SHCP.

Dentro del PND 1995-2000, a la política social se le fijó como objetivo “propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida, y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social”;<sup>94</sup> sin embargo el discurso oficial no correspondió ni a la realidad social ni a los logros de los programas.

<sup>93</sup> Dichos compromisos consistían en: 1) una canasta básica de salud, 2) nutrición para la población vulnerable, 3) impulso a la vivienda y sus servicios básicos, 4) otorgamiento de becas educativas, 5) un desarrollo rural enfocado a aumentar la productividad de la tierra y del trabajo, 6) una estrategia para un desarrollo regional, 7) combate a la pobreza, 8) acceso a la impartición de justicia, 9) financiamiento popular y 10) crecimiento del empleo.

<sup>94</sup> SEDESOL, “La política social y el combate a la pobreza en México”, México, junio de 2000, p.1

*El blindaje financiero zedillista*

A continuación se analiza el resultado de las políticas zedillistas con el propósito de evaluar cual fue el alcance logrado en el cumplimiento de la estrategia. Recordemos que: "El objetivo estratégico fundamental del PND 1995-2000 era a) promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable, b) que fortalezca la soberanía nacional c) y redunde a favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, d) como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia".

a) En primer lugar "el crecimiento económico sustentable y vigoroso"<sup>95</sup> no fue tal a pesar de las campañas publicitarias que pretendían hacernos ver que el PIB había crecido a tasas más altas que muchos países desarrollados. Para que la economía pudiera recuperarse de la caída de 1995 el PIB tenía que haber crecido a tasas superiores al 6% anual; no obstante, el crecimiento promedio no rebasó el 3.5% anual (cuadro 26).

Por su parte, el FMI estimó que el PIB perdió 30% de su potencial en los cinco años subsecuentes al llamado *Efecto Tequila* -diciembre de 1994-, generando consecuencias negativas tales como la pérdida de puestos de trabajo, la tendencia descendente de los salarios reales en el sector formal de la economía y el consecuente desplazamiento de trabajadores hacia puestos de trabajo del sector informal de baja remuneración.<sup>96</sup> Por otro lado es todavía más ilustrativo el desarrollo del PIB sectorial, ya que muestra que en seis años prácticamente el país no creció y que de no ser por la industria maquiladora y por el desarrollo de las telecomunicaciones estaríamos hablando de un sexenio perdido (ver cuadro 27).

Cuadro 26  
Producto Interno Bruto (Variación porcentual respecto al año anterior)  
(Precios de 1993)

Año	%
1995	-6.2
1996	5.2
1997	7.0
1998	4.7
1999	3.8
2000	6.9

Promedio del periodo: 3.56

Fuente: Banco de México, *Indicadores económicos*

<sup>95</sup> Reiteremos que en el PND se fijó una meta de crecimiento anual del PIB del 5%

<sup>96</sup> Alicia Salgado, "Perdido, 30% del potencial de crecimiento por la crisis del 94", *El Financiero*, 12 de abril de 2000, p.12.

Si en realidad la economía mexicana se perfilaba hacia un crecimiento sostenido y de largo plazo fincado sobre cimientos sanos —como lo quería hacer parecer la administración zedillista—, cabría entonces realizarnos el cuestionamiento elaborado por Graciela Andrade G. en el sentido de: “... ¿para qué se necesitaba el blindaje económico que evitara una crisis de fin de sexenio solicitado en junio de 1999?”, y más adelante reitera que “La negociación del blindaje fue posible gracias a la calificación de los despachos Moody's y Stándar & Poors, que al analizar el desempeño de la economía —fundamentalmente la deuda neta del país— consideraron que de ser estable pasaba a ser positiva. Cabe señalar que esta calificación se debió fundamentalmente a la elevación de los precios del petróleo —y por lo tanto de los ingresos públicos— y no a una mejoría real de la deuda, lo que quiere decir que se consideró a México en posibilidades de incrementar su margen de endeudamiento a partir de los mayores ingresos petroleros”.<sup>97</sup>

Cuadro 27  
Producto Interno Bruto Sectorial  
(Precios de 1993)

Concepto	1993	1999	Variación %
PIB	100	100	0.0
Agricultura, silvicultura y pesca	5.8	5.3	-8.6
Sector industrial	24.7	26.5	7.3
Minería	1.3	1.2	-7.7
Industria manufacturera	17.5	19.7	12.6
Construcción	4.4	4.0	-9.1
Electricidad, gas y agua	1.5	1.5	0.0
Sector servicios	64.2	62.8	-2.2
Transporte y comunicaciones	8.6	10.2	18.6
Servicios bancarios imputados	-2.7	-2.6	-3.7
Comercio, restaurantes y hoteles	20.0	19.3	-3.5
Servicios financieros, seguros e inmuebles	14.6	14.4	-1.4
Servicios comunales, sociales y personales	21.0	18.9	-10.0
Impuestos a los productos netos de subsidios	8.0	8.0	0

Fuente: Banco de México, *Indicadores económicos*

La realidad de la economía mexicana no era tan alentadora como lo pregonaban las autoridades —el PIB trimestral comenzaba a mostrar una propensión a la baja desde mediados de 1998 y principios de 1999—, razón por la cual el gobierno federal creía pertinente abrir una línea de crédito que permitiera frenar la tendencia descendente que comenzaba a manifestarse en el producto: en enero de 1999 apenas se logró un crecimiento

<sup>97</sup> *Idem.*, p.56

TESIS CON  
 CALLA DE ORIGEN

del PIB de 1.8%, mientras que en el mismo mes del año anterior se había tenido un crecimiento de 7.5% en dicha variable; ésta caída se explicaba fundamentalmente por el bajo nivel de inversión interna, por la baja en el consumo interno así como por algunos otros factores derivados de la incertidumbre generada por los bajos precios del petróleo.

La incertidumbre de los inversionistas extranjeros y de los grandes capitales nacionales fue contrarrestada con los recursos adquiridos como “blindaje” con el capital financiero internacional, devolviéndoles así la confianza sobre el futuro económico del país y en consecuencia el PIB comenzó a repuntar en el segundo trimestre de 1999. El blindaje financiero fue contratado con el propósito de evitar una crisis de fin de sexenio y tal y como lo hizo la administración salinista, postergar su estallido; parte de los créditos<sup>98</sup> se tuvo que pagar a partir del 2001 pero la mayoría tienen que ser cubiertos durante 2003 y 2004, lo que evidentemente reducirá el margen gubernamental de maniobra en cuanto a financiamiento del gasto social se refiere.

b) La soberanía nacional se halla por los suelos debido a que la elaboración de los planes, las líneas estratégicas y sobre todo la propiedad de los sectores productivo y financiero, le pertenecen al capital extranjero. Para afianzar este argumento basta considerar que tan sólo 38 integrantes del Consejo de Hombres de Negocios junto con algunos otros banqueros fueron –y siguen siendo- los principales beneficiarios de la política económica impulsada por el sistema, pues los empresarios restantes han sufrido los efectos adversos de la competitividad que ha significado la puesta en práctica del TLC.

c) En lo que respecta al bienestar social de todos los mexicanos, debemos recordar que en el PND 1995-2000 se elaboró un diagnóstico donde se mencionaba que en nuestro país existían 39 millones de mexicanos en la pobreza; hacia el año 2000 las cifras oficiales reconocían 43 millones de pobres, aunque de acuerdo a análisis elaborados por investigadores tales como Julio Boltvinik y Genaro Aguilar, se señala que hacia ese mismo año se calculaba que existían 72 millones de mexicanos en pobreza,<sup>99</sup> por lo que podemos afirmar que lejos de arribar a un estado de mayor bienestar social, se tuvo un significativo retroceso en este rubro. La incapacidad de la política económica neoliberal para generar los empleos necesarios y bien remunerados –de ahí que se mencione insistentemente que dicho modelo ha tenido un rotundo éxito en la fabricación de altos índices de desempleo- ha mostrado su inviabilidad para concretar el desarrollo económico deseado y ha sido fiel reflejo de un proyecto económico subordinado a los intereses del capital financiero internacional.

d) Vemos con suma tristeza que la “convivencia fincada en la democracia y la justicia” que se vive en el país es la que reina y alcanza al gran capital nacional y extranjero de carácter especulativo. Tal y como lo menciona Graciela Andrade García: “Todos los demás vivimos en un régimen que ni nos ve ni nos oye ni nos responde; tan sólo nos incluye en estadísticas

---

<sup>98</sup> Cuya composición era de: US \$6,800 millones provenientes de líneas contingentes otorgadas por el Acuerdo Financiero de América del Norte y US \$16,900 millones en líneas de refinanciamiento y comercio exterior otorgados por el FMI, BM, BID y el Eximbank.

<sup>99</sup> Víctor Ballinas. “Aumentó a 72 millones la cifra de pobres durante este sexenio”, *La Jornada*, 13 de noviembre de 2000, p.42



de pobres que requieren atención contingente y que le impide dedicar más recursos a la inversión en infraestructura para brindar atractivas empresas estatales a la iniciativa privada".<sup>100</sup> El propósito establecido en este punto no representó otra cosa más que una mera falacia electorera, ya que la política económica del régimen zedillista se sostuvo sobre el esfuerzo y la sobreexplotación de la mayoría de sus habitantes.

### *Resultados generales del sexenio zedillista*

En términos generales la política económica zedillista tuvo resultados favorables para el capital financiero especulativo, que durante la administración estudiada se megafusionó y adueño de los principales sectores productivos y de servicios del país. El crecimiento económico obtenido durante 1996-2000 estuvo basado en el alto sobreendeudamiento público, en la aplicación de una política monetaria y fiscal restrictiva y en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, caracterizada por una importante contracción del salario real y por lo tanto del poder adquisitivo de los asalariados —a la vez que se dio una gran expansión de la industria manufacturera por medio de la maquilización de los procesos orientados a la exportación—.

La planta productiva quedó semiparalizada, sin posibilidades de obtener crédito y con serias dificultades para competir en el mercado desregulado. A su vez, el sistema financiero terminó manejando 60% de los recursos del PIB y sin canalizar financiamiento a la inversión productiva y al consumo interno, factores que resultarían importantes para la reactivación del mercado interno; por su parte, el sistema de pensiones y jubilaciones captó 58% del gasto social del gobierno federal, sin que esto significara un incremento del ahorro interno y una palanca para el desarrollo.

Las condiciones del crédito internacional para el desarrollo interno continuaron estando sujetas a la calificación y certificación internacional sobre la base del comportamiento del petróleo, situación que acrecentó nuestra dependencia y vulneró aún más nuestra soberanía nacional. Se incrementaron los conflictos sociales generados por el antagonismo surgido entre los intereses de quienes pretendemos una mejora del bienestar nacional y de los grandes capitalistas que se empeñan en la búsqueda de una mayor rentabilidad aún a pesar de saber que ello representa un retroceso para el país en materia económica, política y social.

Las privatizaciones emprendidas durante el mandato de Ernesto Zedillo no tenían ningún tipo de justificación ya que las empresas desincorporadas mostraban finanzas internas sanas, además de que sus actividades eran de carácter estratégico para el desarrollo interno del país; por otro lado se debe tomar en cuenta que la base tributaria constituyó la mayor parte del ingreso público —principalmente las personas físicas—, razón por la cual debió ser a ellos a quienes se les tenía que corresponder con servicios públicos de mejor calidad, pero tomando en cuenta el empeño de las autoridades por otorgarle al sector privado la propiedad de las entidades paraestatales, difícilmente se les iba poder retribuir sus contribuciones a través de las acciones del Estado.

---

<sup>100</sup> *Idem*, p.60

Resulta claro que las políticas zedillistas de empleo y salario estuvieron subordinadas al incremento de la productividad, aunque en realidad poco se correspondieron en razón directa, es decir, el aumento registrado en la productividad no representó la creación suficiente de plazas de trabajo bien remuneradas -pues a mediados del año 2000 se tenía un déficit acumulado de 27 millones de empleos no creados para atender a la PEA existente en esos días-.

La política económica neoliberal no pudo abatir la pobreza durante el periodo zedillista, sino más bien la incrementó, al tiempo que favoreció políticas que promovían la concentración de la riqueza. De continuar bajo el mismo esquema, la política económica continuará generando las contradicciones sociales que han llevado a la movilización continua de importantes sectores -de indígenas, deudores de la banca, obreros, sindicalistas independientes, campesinos, comerciantes, estudiantes, pequeños empresarios y demás actores sociales- si es que no se replantea su significado para generar un desarrollo económico alternativo al actual, que atienda en primer instancia las necesidades productivas internas, que fomente una redistribución progresiva del ingreso, que considere la urgente necesidad de recuperar gradualmente la soberanía nacional con el objeto de disminuir nuestra dependencia del exterior al igual que lograr una administración honesta de los recursos, entre otros puntos.

Cuadro 28  
Principales variables macroeconómicas 1995-2000

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB (variación %)	-6.2	5.2	7.0	4.7	3.8	6.9
Inflación anualizada	55.2	28.9	15.6	19.1	12.2	9.1
Salario mínimo nominal <sup>1</sup>	14.95	20.66	24.30	27.99	31.91	35.21
Salario real	11.76	12.12	10.47	10.17	10.32	10.36
Tasa de desempleo abierto (%)	6.3	5.5	3.7	3.2	2.5	2.2
Tipo de cambio pesos/dólar (diciembre)	7.66	7.88	8.14	9.91	9.51	9.57
Cuenta Corriente (US millones)	-1,576.7	-2,330.3	-7,448.4	-16,089.8	-14,325.1	-17,689.9
Reservas internacionales (US miles de millones)	6.5	17.5	28.0	30.1	30.7	33.7

<sup>1</sup> En pesos corrientes

Fuente: Banco de México, *Indicadores económicos*; SHCP

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## *Los resultados de la aplicación del modelo neoliberal, el latente riesgo de una crisis futura*

### **Antecedentes**

A partir de la implementación del modelo neoliberal en nuestro país se han tenido importantes transformaciones al interior de la economía con el propósito de orientar la producción hacia el dinámico comercio internacional. No obstante el cumplimiento de estas metas y a pesar de que nos hemos colocado dentro de los primeros lugares en materia exportadora a nivel mundial, esto ha tenido consecuencias devastadoras en términos de bienestar para la sociedad mexicana y graves estancamientos caracterizados por periodos recesivos e inflacionarios.

Si bien es cierto que en algunos momentos de este periodo se han alcanzado limitados logros macroeconómicos, ello ha sido insuficiente para procurar bienestar para los mexicanos y lejos de haber mejorado su nivel y calidad de vida —que se suponía era el principal objetivo de la política económica ortodoxa—, se han tenido significativos retrocesos económicos que han terminado por reflejarse en una creciente generalización de la pobreza extrema y en una marcada polarización de los estratos sociales. Tal parece que el común denominador que caracteriza a la sociedad actual es la reiterada preocupación por el constante e imparable deterioro del poder adquisitivo del salario, situación que ha sido agudizada por la encarnizada tendencia a la concentración del ingreso nacional en unas cuantas familias ligadas a la esfera del poder gubernamental y empresarial.

Sin lugar a duda que las comprobadas falacias que se hallan detrás de la teoría económica neoclásica han demostrado su ineficacia para superar los rezagos históricos del país y que a su vez han limitado las posibilidades de un crecimiento económico sostenido y equitativo, ya que lejos de ello, los ha acentuado hasta el punto en que se han vuelto insuperables. La indiscriminada aplicación de dicha teoría en los países emergentes ha llegado a amenazar incluso a los mismos dueños del capital financiero al evidenciarse que de continuarse bajo la misma línea, el mundo se acerca cada vez más a una severa crisis internacional que ponga en duda la viabilidad del modelo de acumulación capitalista. El modelo neoliberal ha sido probado y avalado únicamente para servir a los intereses de un puñado de países industrializados que detentan el poder económico y que terminan supeditando a las naciones en vías de desarrollo a sus propósitos de expansión; en otras palabras, los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres, al mismo tiempo que el modelo resulta benéfico para algunos y muy perjudicial para otros.

Una clara muestra de la gravedad de los efectos perniciosos que ha tenido la implementación de las políticas neoliberales al interior de la región latinoamericana, ha sido constatada por las declaraciones de un distinguido economista perteneciente al círculo de las decisiones gubernamentales estadounidenses, quién en su momento fue el economista en jefe y vicepresidente del Banco Mundial al igual que jefe del Consejo de

Asesores del presidente Clinton, nada menos que el mismo Joseph Stiglitz –sin lugar a duda el crítico intelectual más temido en la cúpula política y económica de Washington, el FMI y otras instituciones encargadas de promover el Consenso de Washington en el mundo, ya que habla con una amplia experiencia desde adentro-, quién en la presentación de su libro “*El malestar en la globalización*” pone énfasis en toda una serie de evidencias que demuestran la inoperancia del modelo neoliberal en la mencionada región, y así lo manifiesta en los siguientes términos:

“La primera década después de las reformas neoliberales en América Latina demuestra que el modelo ha fracasado en la generación de un crecimiento económico superior, y solo ha beneficiado a los sectores más ricos de la zona... El crecimiento mostrado fue la mitad de los niveles alcanzados en los 50 y 60 en la región y, además, gran parte de este crecimiento benefició a los ricos; estos resultados muestran que el contexto de las políticas no puso suficiente atención a la inestabilidad y la desigualdad en los países latinoamericanos... El FMI y el Consenso de Washington se centran en la idea de que el mercado determinara el mejor curso de un país.

En torno a esta liberalización de la economía, los resultados suelen ser que en lugar de que los recursos de un país sean trasladados de sectores de baja productividad a los de alta productividad –como afirman los fieles a estas reformas- ocurre lo contrario: grandes sectores pasan de la baja productividad a la cero productividad. O sea, los de abajo sufren más aún... Las reformas económicas impulsadas por el Consenso de Washington y sus instituciones si generan crecimiento, pero casi todo destinado a las capas más ricas de los países, y las que están dentro del sector exportador. Todo esto conduce a la inestabilidad y es resultado del fracaso del FMI y otros, al no reconocer que existe una relación entre la economía, la política y la sociedad, y que no todo se puede evaluar en términos exclusivamente financieros.

Las decisiones del FMI o de la Organización Mundial del Comercio que tanto afectan a las sociedades enteras son tomadas exclusivamente por ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales, y por ministros de comercio respectivamente, por lo que reflejan sólo esos intereses dentro de los gobiernos y las fuerzas políticas de cada país. No son decisiones tomadas internamente en cada nación, con la participación de representantes de diversos sectores e intereses. No son resultado por lo tanto, de un consenso más amplio, sino de un consenso de un sólo sector, y así no se toman en cuenta las consecuencias sociales y políticas que estas implican.

La globalización ha generado un debate intenso precisamente porque ha creado tanto resultados positivos como negativos, pero advierte que los críticos tienen razón al señalar que en el terreno de la pobreza y la estabilidad, las políticas promovidas por el FMI y Washington no han tenido éxito en gran parte del mundo. A pesar de las promesas repetidas de reducción de la pobreza hechas durante la última década del siglo XX, el número actual de personas viviendo en la pobreza se ha incrementado en casi 100 millones... Para los promotores de la globalización –la cual típicamente se asocia con aceptar el capitalismo triunfante-, ésta misma es sinónimo de progreso... Pero para muchos en el mundo en desarrollo, la globalización no ha cumplido con los beneficios económicos prometidos.

El ejemplo más severo del fracaso de estas políticas es Argentina, y el FMI y otros no han aprendido las lecciones de este desastre. Al contrario, hay un intento de trasladar la culpa, y en esto han tenido un éxito enorme al lograr que todos crean que los problemas de Argentina son argentinos... Los economistas entienden que en una caída económica se requiere de un estímulo para lograr la recuperación, pero la receta del FMI es lo opuesto y las consecuencias son las que se ven. Las recetas de privatización, el enfoque de la lucha contra la inflación y la decisión de igualar el peso al dólar —las tasas fijas de cambio jamás han funcionado- contribuyeron directamente al desastre.”<sup>101</sup>

No cabe duda que a nivel mundial el modelo económico neoliberal esta haciendo agua, y que resulta más que urgente replantear su implementación en países que se hallan en proceso de desarrollo ya que lejos de haber producido resultados satisfactorios al interior de sus economías, ha provocado graves retrocesos en materia de bienestar social y por el contrario, ha magnificado la concentración de la riqueza en unas cuantas manos; así mismo, ha originado importantes desequilibrios en las principales variables macroeconómicas de los países donde se ha aplicado, lo que finalmente se ha manifestado en crecientes desequilibrios comerciales y en crónicos déficits en cuenta corriente y por lo tanto, en una mayor necesidad de financiamiento externo —que en la mayoría de los casos viene dado por capitales financiero-especulativos de corto plazo- y en una mayor presión para mantener permanentemente la estabilidad económica.

Es más que inminente que mientras el gobierno mexicano continúe —en este caso el foxista- insistiendo en que el modelo económico por el que transitamos es el más idóneo para superar los rezagos históricos y el único posible para lograr consolidar un desarrollo y un crecimiento económico sostenido caracterizados por la igualdad de oportunidades, se seguirán recreando aquellos fenómenos que se conjugaron desde la década de los ochenta para dar paso al enorme desequilibrio macroeconómico que terminó manifestándose en la crisis económico financiera de diciembre de 1994. Sin lugar a dudas que resulta apremiante e impostergable revisar la política económica interna con la finalidad de reorientarla hacia el cumplimiento de las verdaderas metas nacionales, basadas en un crecimiento económico sostenido y de largo plazo, con la consecuente generación de los empleos necesarios para absorber a la fuerza de trabajo que año tras año se incorpora al mercado laboral, sin perder de vista la necesidad de devolverle el poder adquisitivo a los salarios —que se han visto dramáticamente reducidos a raíz de las políticas salariales ortodoxas-.

Es evidente que mientras se siga perpetuando el modelo económico neoliberal continuara latente la posibilidad de que tarde que temprano se vuelva a manifestar la debilidad macroeconómica que pudiera abrir la puerta a una crisis incluso de mucho mayor proporción a la ya vivida años atrás.

### *Las consecuencias de la implementación del modelo económico neoliberal*

Como consecuencia de la aplicación del modelo neoliberal en nuestro país, a partir de la década de los ochenta la economía mexicana se ha caracterizado por:

<sup>101</sup> Joseph Stiglitz, *La Jornada*, 16 de mayo de 2002 p.33

1) Magros resultados macroeconómicos en términos de producción -con un crecimiento promedio anual del 2.3% durante el periodo 1983-2000-, un significativo incremento del desempleo, una galopante inflación reflejada en un crecimiento promedio anual de este índice del 42% en el mismo lapso -tan sólo en 1987 se llegó a una inflación del 159%-, así como una alarmante pérdida del poder adquisitivo del salario real.

2) Una ruptura de los débiles encadenamientos productivos formados a través de décadas de intentos industrializadores, lo que se ha traducido en un creciente desmantelamiento del aparato productivo nacional. De igual manera se ha venido dando una tendencia contractiva de la inversión productiva.

3) Una alta concentración del ingreso nacional. Una creciente generalización de la pobreza extrema al igual que una drástica polarización de los estratos sociales.

4) Importantes rezagos y carencias en el sector industrial y agropecuario.

5) Una significativa recepción de flujos de capital externo motivada por las expectativas de rentabilidad ofrecida en el área especulativa, lo que ha provocado una marcada apreciación cambiaria, y esto a su vez un incremento sin precedentes del nivel de importaciones. Dicho comportamiento comercial ha sido acompañado por un importante crecimiento del déficit en cuenta corriente, hecho que finalmente ha redundado en una imperante necesidad de mayor financiamiento externo.

6) Una creciente extranjerización de la economía mexicana a través de imparable procesos de privatización.

7) El otorgamiento de condiciones de rentabilidad y estabilidad monetaria cambiaria al capital financiero especulativo en detrimento del mercado interno y de la calidad de vida de la población.

8) Un frágil sistema financiero caracterizado por la falta de recursos para alcanzar los niveles requeridos de capitalización -resultado mismo de la insolencia provocada por la aplicación de las políticas contractivas- y por la sequía crediticia hacia el sector productivo, elemento que ha impedido la sana reactivación de la actividad económica.

9) La supeditación de las políticas internas de desarrollo a los dictámenes del capital financiero internacional.

10) Una dinámica estructura exportadora que ha incrementado significativamente nuestra participación comercial en el mercado mundial. No obstante este logro, se han tenido escasos efectos benéficos sobre el mercado interno -con lo que se demuestra que el sector exportador no llegó a representar la locomotora que arrastraría a la economía en su conjunto hacia una sólida etapa de crecimiento, tal como lo argumentaban las autoridades- ya que las únicas beneficiadas por este proceso han resultado ser las grandes empresas nacionales y transnacionales.

11) Un constante recorte al gasto público programable con el propósito de alcanzar el equilibrio en las finanzas públicas. Este hecho ha provocado que se dejen de llevar a cabo importantes programas sociales y de creación de infraestructura básica.

### ***Evaluación general del modelo neoliberal***

***Crecimiento y Sector Productivo.***- Los objetivos explícitos de la estrategia neoliberal han sido lograr condiciones de estabilidad macroeconómica y reiniciar una etapa de crecimiento sostenido de la producción. Al conseguirse crecimiento con estabilidad, se planteaba que se resarciría el deterioro de las condiciones de vida de las grandes mayorías. En los últimos años el modelo neoliberal no alcanzó ninguno de sus objetivos: no consiguió estabilidad de precios así como financiera, salvo temporalmente con la aplicación del Pacto; ni logró un crecimiento satisfactorio de la producción nacional, ni mucho menos mejoró la situación social de los trabajadores y de las capas medias.

En el lapso 1983-2000 el PIB creció a una tasa promedio anual de 2.3%, menos de la mitad del crecimiento promedio alcanzado en la fase de auge y consolidación del modelo de sustitución de importaciones. Algunos autores como Nora Lustig consideran una paradoja el hecho de que nuestro país haya recibido cuantiosos recursos de inversión extranjera durante el periodo neoliberal y que éstos no se hayan materializado en ritmos más rápidos de crecimiento económico y de inversión.

La paradoja de que el extraordinario flujo de capitales externos no se haya materializado en un mayor crecimiento económico es más aparente que real. La explicación a esta supuesta interrogante es obvia considerando que los capitales recibidos se encontraron totalmente desvinculados del sistema productivo nacional, por lo que resulta lógico que no hayan contribuido de manera significativa al proceso de inversión. Cabe señalar que los recursos captados en el mercado bursátil no tienen ningún impacto sobre el sector productivo, debido a que las emisiones primarias en ese mercado son casi inexistentes, por lo cual el mercado se reduce a un mero tráfico de títulos emitidos con anterioridad

Los recursos que colocan los inversionistas externos en el mercado de dinero se encuentran desvinculados del ciclo interno de capital; los ingresos que reciben los inversionistas por concepto de intereses son pagados con el excedente generado en nuestro sistema productivo pero son gastados o invertidos fuera del país. Los recursos aportados por la IED y que son los que tienen una relación más directa con el proceso de inversión, se destinaron en una alta proporción a apoyar procesos de fusiones y adquisiciones de activos preexistentes más que al fomento y a la expansión de la planta productiva. Bajo este análisis, la supuesta paradoja desaparece.

Factores tales como la transformación financiera de la economía, la existencia de altas tasas de interés, el sobreendeudamiento de las empresas y familias, la incertidumbre cambiaria que provocó la sobrevaluación de la moneda así como la agudización del desequilibrio externo, se convirtieron en los principales elementos de freno a la acumulación en el sector productivo de la economía. Los grupos financieros y empresariales en lugar de efectuar proyectos de inversión orientados a ampliar la capacidad productiva han canalizado sus

inversiones a la racionalización de los procesos existentes y a efectuar reestructuraciones con el propósito de reducir sus costos de producción.

La recurrencia de la economía mexicana a crisis detonadas por desequilibrios en el sector externo no es sólo un problema de tipos de cambio inadecuados, sino que tiene una base estructural; la recurrencia obedece a la inexistencia de un sistema productivo articulado y coherente, es decir, a la ausencia de una base interna de acumulación. La desarticulación del sistema productivo asumió nuevas modalidades al romperse muchas de las cadenas productivas -creadas a través de décadas de industrialización- debido a la apertura comercial, a la liberalización y a la privatización de las empresas estatales. La incipiente industria de bienes de capital prácticamente fue borrada del mapa.

Con la creciente integración del sistema productivo nacional al sistema estadounidense se ha impuesto una estructura de precios relativos correspondiente a nuestro vecino del norte, lo que implica la desarticulación y reestructuración del sistema productivo interno. Es obvio que dicha estructura de precios relativos no corresponda al nivel de desarrollo de las fuerzas productivas de nuestro país, sino al nivel de productividad de la economía yanqui, por lo que su adopción se convierte en un factor destructivo y de freno al desarrollo interno.

*Inflación.-* Los resultados del modelo neoliberal en materia de control de la inflación y de estabilidad de los mercados financieros no han sido muy alentadores; su éxito cuando lo ha habido, ha sido temporal, afectando negativamente el comportamiento de otras variables macroeconómicas fundamentales de la economía real. Las políticas ortodoxas adoptadas para controlar el proceso inflacionario aparte de haber significado un gran sacrificio en términos de crecimiento económico y de provocar la pauperización de la mayoría de la población, han sido muy ineficaces y limitadas en cuanto al control de este fenómeno. La introducción de algunas medidas heterodoxas -basadas en la concertación- como las aplicadas durante el Pacto, si bien permitieron conseguir una disminución temporal del alza de precios, contribuyeron a crear las condiciones que llevaron a la crisis de 1994-95. Vale la pena resaltar que la inflación promedio anual verificada durante el reinado de los sexenios neoliberales -de 1983 a 2000- fue de 41.9%, cifra muy elevada en comparación con la observada en el periodo denominado como "el desarrollo estabilizador".

*Sector Externo.-* El discurso neoliberal planteaba que el impulso de una economía abierta basada en el fomento de las exportaciones de manufacturas promovería la modernización del sistema productivo. Con ello, el sector exportador arrastraría al conjunto de la economía hacia dicha dinámica modernizadora; aunque los avances en materia exportadora no son despreciables, tampoco son tan espectaculares como lo alardea la propaganda oficial: las exportaciones totales casi se quintuplicaron al pasar de US \$23,307 millones en 1981 a US \$110,431 millones en 1997, implicando un crecimiento promedio anual del 23.3%. Las exportaciones totales -incluyendo las ventas de las maquiladoras- como proporción del PIB se incrementaron de 9.3% en 1981 a 29.6% en 1997.

No obstante este avance, para obtener un análisis objetivo de la situación se debe situar en términos más realistas; debemos recordar que las empresas maquiladoras transforman



exclusivamente insumos importados que son reexportados al mercado externo, por lo que el vínculo de dichas empresas con el sistema productivo nacional es mínimo. Si del valor total de las exportaciones descontamos el valor de las importaciones de las maquiladoras, es decir si sólo consideramos el valor agregado de aquellas, el avance del sector exportador ya no resulta tan impresionante. Este indicador -exportaciones de no maquiladoras + valor agregado de las maquiladoras- como porcentaje del PIB aumenta 12 puntos porcentuales entre 1981 y 1997, al pasar del 8.4% al 20.2%.

A lo largo de ese periodo dicho coeficiente registra significativos altibajos: los incrementos más notables se presentan después de episodios de abruptas devaluaciones, cuando la subvaluación cambiaria y la caída del mercado interno impulsan las exportaciones mediante la colocación de excedentes en los mercados externos; tal es el caso de los años 1983, 1987-1988 y 1994-1995. Se debe considerar también que el sector exportador se concentra en unas cuantas ramas y grandes empresas, por lo que la capacidad de arrastre de éste sobre el conjunto del sistema productivo es poco trascendente.

La llamada restricción externa de la economía no es otra cosa que la incapacidad estructural de las economías subdesarrolladas para generar las divisas que reclama la reproducción del sistema económico y el desarrollo industrial. La escasez de divisas que en forma recurrente enfrenta la economía mexicana es resultado de la incapacidad del sistema productivo para asegurar la continuidad del proceso de acumulación de capital; es consecuencia de su desarticulación y de su dependencia de los insumos importados.

El modelo neoliberal no logró resolver la restricción externa pues al contrario, la agravó; la desarticulación del sistema productivo se acentuó en vez de reducirse. Si bien es cierto que la apertura comercial y los tratados de libre comercio contribuyeron a impulsar las exportaciones, acentuaron la dependencia respecto a las importaciones; se repitió la tendencia de estas últimas a crecer más rápido que las exportaciones cuando la economía se expande, repercutiendo ello en un mayor déficit comercial.

Los efectos distorsionadores de la apertura externa en el sistema productivo son evidentes. Después de casi veinte años de experiencias neoliberales el sistema productivo se encuentra dividido en dos sectores: 1) un sector exportador dinámico concentrado en unas cuantas ramas y grandes empresas y 2) el resto del aparato productivo -empresas industriales, agropecuarias y comerciales pequeñas y medianas- que produce para el mercado interno y que funciona cada vez más separado del sector exportador. Al interior del sistema productivo se crea una economía dinámica que gira alrededor de las maquiladoras y las grandes empresas exportadoras, y al lado de ellas un amplio conjunto de actividades desvinculadas del sector exportador.

*Concentración del ingreso y Política Salarial.*- El costo social del modelo neoliberal en materia de ingresos, desempleo así como de desigualdad y degradación social ha sido muy alto. Es más que claro que México ha sido un paraíso de la disparidad social, pero dentro de su historia moderna -a partir de la implementación de las políticas ortodoxas-, nunca la distribución del ingreso y la polarización entre los muy ricos y los muy pobres había sido tan grande.

El modelo neoliberal ha concentrado el ingreso en las capas más ricas de la población, empobreciendo a las capas medias -que fue un estrato social que se fortaleció bajo el modelo sustitutivo anterior- y ensanchando el número de pobres, de miserables y marginados. El porcentaje del ingreso nacional captado por el 20% más rico de la población se incrementó del 49.2% en 1984 al 54.5% en 1994. El nivel absoluto de pobreza es muy grande ya que más de la mitad de la fuerza de trabajo se reproduce en condiciones precarias de subsistencia.

Cuadro 29

Salario mínimo -diario- nominal y real en pesos corrientes y constantes  
(1994 = 100)

Periodo Miguel de la Madrid			Periodo Salinas de Gortari			Periodo Ernesto Zedillo		
Año	Salario nominal \$ corrientes	Salario real \$ constantes	Año	Salario nominal \$ corrientes	Salario real \$ constantes	Año	Salario nominal \$ corrientes	Salario real \$ constantes
1983	0.459	22.40	1989	9.139	17.68	1995	14.95	11.76
1984	0.719	22.04	1990	10.787	16.06	1996	20.66	12.12
1985	1.108	20.74	1991	12.084	15.14	1997	24.3	10.47
1986	2.244	20.42	1992	12.084	13.53	1998	27.99	10.17
1987	5.867	20.60	1993	13.060	13.53	1999	31.91	10.32
1988	7.253	16.79	1994	13.970	13.52	2000	35.21	10.36

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 14a ed., 1995 y EZPL, *Cuarto informe de gobierno*, anexo estadístico

Toda esta situación pone de relieve la falacia sostenida por el gobierno y los empresarios en el sentido de que el salario mínimo es una mera referencia estadística ya que según ellos, nadie se contrata por el mini salario; pero la verdad es que la mayoría de la población recibe ingresos cercanos al salario mínimo. La caída más profunda del salario real se produjo durante el sexenio de Miguel de la Madrid, más con el Pacto salinista y que permitió el control temporal de la inflación, el deterioro salarial fue menor aunque no se detuvo. La degradación de los salarios reales se acentuó con la crisis de 1994-95 y continuó durante la recuperación zedillista (cuadro 29).

De acuerdo a un estudio de la Facultad de Economía de la UNAM, mientras que en diciembre de 1987 -al entrar en vigor el Pacto- el salario mínimo permitía comprar el 94% de la llamada canasta básica, en diciembre de 1997 sólo permitía adquirir el 24% de la misma; dicho en otros términos, en diciembre de 1987 un trabajador con salario mínimo tenía que trabajar 8.36 horas diarias para tener acceso a la canasta, mientras que en diciembre de 1997 el mismo trabajador tenía que trabajar 32.22 horas.

**Sector Agropecuario.-** Con la aplicación del modelo neoliberal se agravó la desvinculación entre la agricultura y la industria, terminándose por romper las cadenas productivas que existían entre estos sectores. La apertura comercial así como el TLCAN provocaron la modificación de la estructura productiva del sector agropecuario, afectando severamente su

nivel de producción al convertir en no rentables los cultivos –granos básicos por ejemplo-, situación derivada de las diferencias de productividad entre los productores nacionales y la de nuestros socios comerciales.

*Proceso Privatizador.-* De acuerdo al discurso oficial, la privatización de las empresas estatales tenía entre sus principales objetivos modernizar la planta productiva y elevar su nivel de eficiencia; no obstante, los resultados obtenidos fueron poco convincentes. No existen evidencias claras de que una vez privatizadas las empresas hayan realizado cambios fundamentales en su operación y en sus resultados.

En sectores tales como la banca, las líneas aéreas, los ingenios azucareros y las carreteras concesionadas, el balance es claramente negativo. Los ingenios no cumplieron con los planes modernizadores prometidos al momento de su venta; a pesar de haber sido comprados a precio de regalo y en condiciones sumamente ventajosas, continúan operando con números rojos. Por su parte y en cuanto a las aerolíneas se refiere, Aeroméxico -que en algún momento fue considerada un ejemplo exitoso de la privatización- pronto entró al terreno de las pérdidas; tanto esta empresa como Mexicana de Aviación enfrentaron una situación financiera muy delicada, por lo que acabaron en manos de sus acreedores bancarios al capitalizarse los adeudos.

En el caso de las carreteras el esquema pronto se colapsó; a pesar de las altas tarifas autorizadas, los ingresos fueron inferiores a los proyectados. En primer lugar el plazo de las concesiones tuvo que ser ampliado considerablemente, posteriormente y como consecuencia de la crisis de 1995 las abultadas deudas con que operaban se volvieron impagables, por lo que las concesiones fueron revocadas. De nueva cuenta la operación de los caminos pasó a manos del Estado y se tuvo que implementar un costoso programa de rescate mediante la utilización de recursos fiscales -que ascendía al 3% del PIB-; como podemos ver, se distrajeron más recursos del Estado que si éste hubiera decidido desde un principio operar por su propia cuenta las carreteras.

El mejor ejemplo del fracaso de la estrategia privatizadora lo representó la banca comercial; ésta obtuvo utilidades muy altas durante el periodo de auge como consecuencia de los márgenes financieros bastante elevados. Sin embargo, con la liberalización financiera la cartera de la banca se fue deteriorando, agravándose aún más su situación con la desaceleración económica de 1992 hasta llegar a niveles de alta fragilidad y de insolvencia con la crisis de 1994-95.

*Flujos de capital externo.-* La mayor desarticulación del sistema productivo condujo irremediablemente a un sometimiento ante el capital financiero internacional; para sortear la restricción externa y financiar el desequilibrio en cuenta corriente, en 1989 se decidió la apertura de la cuenta de capital. Bajo estas circunstancias, la continuidad del proceso de acumulación de capital pasó a depender del ingreso de crecientes flujos de capital privado de cartera.

Los flujos internacionales de capital responden a motivaciones de rentabilidad, por lo que su movimiento implica altas tasas de interés al igual que monedas estables y/o en proceso de apreciación. El ingreso masivo de flujos privados de capital -que obedece a la aguda competencia bancaria internacional y se apoya en la existencia de amplios diferenciales en las tasas de interés internacionales- distorsiona el comportamiento de las economías receptoras al provocar la sobrevaluación de sus monedas, alentar el crecimiento del déficit comercial y estimular el endeudamiento externo; al convertirse los países subdesarrollados en zonas receptoras de capital especulativo se transforman en fuertes candidatos de la siguiente crisis financiera. La apertura de la balanza de capital genera una contradicción entre los intereses de los inversionistas financieros y los intereses de los agricultores e industriales domésticos, como consecuencia de la pérdida de competitividad que provoca la apreciación cambiaria.

Cuando los desequilibrios -externo, público, cambiario, etc.- son considerados como insostenibles por los operadores financieros, éstos deciden salir del país donde se hallen establecidos, provocando con ello una depreciación abrupta de la moneda, tal y como sucedió en nuestro país en 1994. Cuando los capitales especulativos se retiran desatan una crisis financiera y se inicia un proceso de contagio sistémico en los mercados financieros y cambiarios de otros países; desafortunadamente no existe ninguna regulación que aminore los efectos perjudiciales presentados en los mercados financieros. En el momento en que las crisis financieras se desencadenan la única racionalidad al alcance de los operadores financieros es la de abandonar los mercados y emprender la fuga hacia otros más seguros. Cabe señalar que la volatilidad de los flujos de capital provoca una sobrereacción de los mercados y una cadena de devaluaciones y desplomes de los mercados bursátiles.

Una vez iniciada la crisis financiera, el sobreendeudamiento de las corporaciones y de los bancos se manifiesta con toda su fuerza, evidenciando así la debilidad de la supervisión estatal del sistema financiero y las operaciones fraudulentas que acompañan a los booms crediticios. El modelo neoliberal ha creado en nuestro país un sistema productivo más frágil y dependiente que los anteriores al igual que una economía subordinada a los intereses del capital financiero especulativo -primordialmente estadounidense-.

El efecto distorsionador y regresivo que ha tenido el modelo económico neoliberal en nuestro país y en el resto de América Latina es un hecho reconocido por diversos analistas y académicos, tal es el caso de Aldo Ferrer al afirmar que: "La asignación de recursos y la distribución del ingreso, la formación de capital y la incorporación de tecnología se articulan a ejes transnacionales cada vez más distanciados de la realidad interna. De allí las crecientes fracturas del sistema social, la destrucción de gran parte de la capacidad productiva formada en el pasado, el aumento de la pobreza y de las disparidades sociales. Los sistemas nacionales tienden a articularse en enclaves modernos rodeados por el subdesarrollo y la pobreza; a su vez, la estabilidad depende de las expectativas de los mercados financieros. La deuda externa y la dependencia del financiamiento público de los capitales de corto plazo subordinan a la política económica a las decisiones de los

mercados. El éxito de la política económica se mide por su capacidad de acceder a los mercados financieros antes que por su efecto en la producción y el empleo".<sup>102</sup>

Por todo ello es imprescindible avanzar en el diseño de estrategias alternativas de desarrollo y de un nuevo sistema financiero internacional que responda a las legítimas exigencias de progreso y bienestar social de las grandes mayorías del planeta.

### *El riesgo de una crisis futura*

Podemos advertir claramente que el modelo neoliberal en vez de haber moderado la inestabilidad recurrente de la economía mexicana, la ha agravado significativamente; en tan sólo dos décadas se han experimentado dos agudas recesiones tanto en 1987 como en 1994-95, caracterizadas por severos desplomes bursátiles, recurrentes crisis cambiarias y por una crisis bancaria de grandes proporciones. En resumen, la reforma neoliberal ha sido incapaz de sacar al país de las crisis y de crear las condiciones adecuadas para una recuperación duradera y estable de la economía mexicana así como para enfrentar los históricos problemas económicos y sociales de la población.

No obstante su probada ineficacia para afrontar y superar satisfactoriamente los desequilibrios estructurales de la economía a nivel mundial, en nuestro país los últimos tres gobiernos -al igual que el actual- reiteraban en repetidas ocasiones que sólo a través de la aplicación del modelo neoliberal se podría superar el constante rezago y estancamiento de que era presa la economía mexicana. Se insistía que con este proceso de integración a los mercados internacionales se lograría modernizar el incipiente aparato productivo nacional, lo que nos permitiría alcanzar significativos niveles de productividad y competitividad en el plano internacional, ubicándonos así en un destacado lugar en el ámbito del comercio mundial; de igual manera, se planteaba que sólo mediante el efectivo cumplimiento de estos propósitos se concretaría el tan anhelado y arraigado sentimiento de una mejoría sustancial en el nivel y calidad de vida de los mexicanos.

Sin embargo y a casi dos décadas de intentos estabilizadores caracterizados por la aplicación de políticas de choque ortodoxas, hemos visto que los efectos emanados de tales medidas han sido totalmente contrarios a lo esperado, ya que si bien es cierto que se ha conseguido consolidar un dinámico sector exportador, esto se ha logrado gracias al rompimiento de los encadenamientos del sector productivo y al estancamiento del mercado interno; pero lo más alarmante es que se han debilitado las bases de la sociedad mexicana como resultado del creciente deterioro de las condiciones de vida de su población, donde el común denominador tal parece ser la cotidiana lucha por la subsistencia.

Resulta claro que mientras los actuales gobiernos sigan insistiendo en el camino seguido hasta ahora, en el futuro inmediato no habrá posibilidades de que las naciones retomen una postura propia en cuanto al soberano manejo de la política económica con el propósito de que ésta responda a las legítimas demandas de bienestar y desarrollo nacional; mientras que

<sup>102</sup> Aldo Ferrer, "Desarrollo y subdesarrollo en el mercado global: los problemas de América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. LXIII, núm.252, México, FCE, p.1373.

en las esferas gubernamentales se continúe perpetuando la visión neoliberal como única salida viable al atraso estructural e histórico, será imposible seguir sorteando satisfactoriamente los persistentes desequilibrios manifestados en el sector externo como consecuencia de la constante inestabilidad macroeconómica,<sup>103</sup> con lo que se comprueba que una futura crisis —incluso de mayores proporciones a la ya vivida— es una triste realidad a la que no podemos escapar mientras no se replantee el rumbo que ha de seguir la economía mexicana.

Así mismo, es más que evidente la gran capacidad que tiene la libre movilidad de los capitales externos para desquiciar y destruir los sistemas financieros de los países donde se establecen, por lo que si se continúa fomentando su entrada sin ningún tipo de supervisión y regulación estatal —y sin revisar la importancia que tienen éstos para el crecimiento económico siempre y cuando sean canalizados al fortalecimiento y a la expansión de la estructura productiva— se estará abonando el terreno para el estallido de venideras crisis. En caso de que a nivel mundial se siga insistiendo en la reiteración del modelo neoliberal como el único camino viable que nos podrá conducir a una etapa de crecimiento y bienestar generalizado, los futuros e inminentes desequilibrios macroeconómicos pondrán en entredicho la efectividad y continuidad del modelo de acumulación capitalista comandado bajo el voraz capital financiero especulativo.

---

<sup>103</sup> Derivada del rezago y destrucción del aparato productivo al igual que de la falta de una seria política industrial que permita superar el atraso tecnológico y educativo que resulta de la implementación de las políticas de corte neoclásico.

## CAPITULO 5

### *Propuestas de solución*

***La adopción de políticas que nos conduzcan a un desarrollo y a un crecimiento económico incluyente, de largo plazo y con igualdad de oportunidades, basadas en el fomento del mercado interno.***

#### **Antecedentes**

La economía dejada a las libres fuerzas del mercado ha sido más que incapaz para crear las condiciones productivas y financieras necesarias para mantener un crecimiento sostenido. El haber nos integrado al proceso globalizador resultó extremadamente costoso para el país ya que a raíz de ello se agrandaron significativamente los rezagos productivos de la industria nacional, se ha venido extranjerizado la economía nacional como consecuencia de la indiscriminada privatización al igual que se han alcanzado exorbitantes niveles de sobreendeudamiento.

De no revisarse con carácter urgente el modelo económico neoliberal y de no lograrse la superación de los problemas estructurales que están detrás de las recurrentes crisis, difícilmente se podrá construir un proyecto de nación que nos acerque al mejoramiento de las condiciones y de la calidad de vida de los mexicanos. Debido a que el mencionado modelo fue el principal causante de la crisis económica financiera que padecemos en 1994-95 al igual que de otras que han azotado al mundo en su totalidad durante los últimos años, resulta impostergable la revisión y el replanteamiento de la política económica predominante con la finalidad de que responda a las legítimas exigencias de bienestar, progreso y crecimiento generalizado. No se puede seguir aplazando indefinidamente el crecimiento de la inversión y de la economía, lo que evidentemente requerirá de la participación estatal para asumir y dirigir tal meta -ante la incapacidad del mercado para retomar la dinámica económica-.

No se debe perder de vista la necesidad de priorizar la relación existente entre el sector productivo y el financiero a través de la canalización de recursos crediticios hacia actividades productivas, como condición necesaria para la generación y preservación del empleo así como para lograr un crecimiento económico sostenido. El punto de partida a considerar dentro de éste planteamiento sería el tratar de reestablecer a la brevedad posible el equilibrio macroeconómico -que se halla afectado por el constante déficit externo y por la imperante necesidad de recursos para afrontar los compromisos derivados de la elevada deuda externa, situación que ha presionado sobre la tendencia devaluatoria-; una vez logrado esto se estaría en condiciones de fomentar una política de inversión productiva basada en esquemas de financiamiento barato y de largo plazo.

Solamente a través de menores presiones tanto en el sector externo como en las finanzas públicas se lograría una permanente estabilidad en los precios y en el tipo de cambio, lo que permitiría establecer expectativas duraderas de rentabilidad y plena confianza en la economía mexicana, traduciéndose todo ello en una creciente entrada de capitales de largo plazo relacionados al sector productivo.<sup>104</sup> Bajo este esquema se permitiría frenar las expectativas devaluatorias, disminuir las tasas de interés, alargar el plazo de los depósitos y consecuentemente se favorecerían las condiciones para un sano financiamiento tanto para el sector público como privado.

Resulta más que necesario impulsar un desarrollo tecnológico que nos permita avanzar en la sustitución de importaciones y nos haga independientes en materia productiva; no debemos perder de vista que esto sólo será posible a partir de políticas comerciales e industriales que aseguren niveles de rentabilidad y crecimiento en el área productiva, con lo que el capital externo fluiría sin tanta desconfianza hacia dicho sector. Mientras que no se logre una mejor inserción en la economía mundial tanto para ajustar el desequilibrio externo como para atraer flujos de capital de largo plazo, no mejorara el panorama financiero, el de las finanzas públicas, el de las empresas y del país en general.

Si no se toman medidas pertinentes en cuanto a la corrección del crónico desequilibrio del sector externo y si no se instrumenta una política industrial con el propósito de incrementar la inversión productiva en aras de mejorar la competitividad, no se podrá bajar la tasa de interés ni se podrán alargar los plazos de los depósitos bancarios así como tampoco se podrá mantener la estabilidad monetaria cambiaria más allá del corto plazo, lo que finalmente terminará presionando sobre el sector externo. Debemos considerar que una oportuna derrama crediticia —seriamente analizada— hacia las actividades productivas acompañada de una firme política de fomento científico y tecnológico, representaría el elemento que permitiera afrontar exitosamente los rezagos históricos de la planta productiva nacional.<sup>105</sup>

Queda más que claro que la urgencia por crear políticas y medidas acordes a los propósitos de un crecimiento económico basado en el fortalecimiento del mercado interno —en el que la implementación y ejecución de una seria política industrial, científica, tecnológica y educativa jugaran un papel de suma importancia— y en la igualdad de oportunidades para ingresar a los servicios básicos que todo Estado debe proporcionar a sus ciudadanos, no es un asunto que tenga que quedar supeditado a los caprichos e intereses de una pequeña minoría que controla el producto generado por todos los mexicanos, sino más bien es una legítima exigencia de justicia social y de respeto a la dignidad humana.

El proyecto de nación deberá caracterizarse por: 1) la consolidación de un sector productivo dinámico y eficiente que persiga la gradual reducción del déficit en cuenta corriente; 2) la implementación de una política industrial que reactive el mercado interno y que permita

---

<sup>104</sup> Resulta claro que el ajuste fiscal y del sector externo no puede alcanzarse mediante la aplicación de políticas enfocadas a la contracción del mercado interno.

<sup>105</sup> Todos estos propósitos deben de ir acompañados de una política económica dirigida a crear certidumbre y condiciones de confianza generalizada que se traduzcan en mayores plazos de los depósitos bancarios, lo que sin lugar a dudas permitiría alejar cualquier expectativa negativa que impida la inversión productiva.



superar los históricos rezagos productivos; 3) una nueva renegociación de la deuda externa que implique la reducción del principal y la ampliación de los plazos de pago; 4) el fomento de un sólido sector financiero en condiciones de otorgar recursos crediticios de largo plazo y a bajas tasas de interés; 5) una mayor participación del Estado en la planeación del rumbo de la economía; 6) una mayor canalización de recursos a los programas de combate a la pobreza y de creación de infraestructura básica; 7) una sólida vinculación entre el sector productivo y el financiero; 8) un gradual e irreversible fortalecimiento del poder adquisitivo de los salarios; 9) el avance en el proceso de sustitución de importaciones y 10) la planeación de una política económica -monetaria, fiscal, cambiaria, comercial, crediticia, salarial, etc.- acorde a los propósitos de desarrollo y crecimiento económico sostenido y con igualdad de oportunidades. Debemos advertir que dichos objetivos deben de ir acompañados de una verdadera intención gubernamental por generar los empleos que se requieren anualmente para absorber a la fuerza de trabajo que se incorpora al mercado laboral.

### *Lineamientos que orientarian la nueva política económica.*

Debe quedar claro que la política alternativa que aquí se ofrece no pretende reeditar modelos ya agotados ni tampoco alejarnos del actual esquema de integración a los mercados externos -tal y como lo plantean las autoridades al sugerirles un camino distinto al transitado-, sino que lo que se persigue es analizar la manera más correcta en que podemos hacerlo, sin perder de vista que dicha inserción debe de ser eficaz y acorde a las necesidades internas, ya que a la vez que nos articule con el mercado mundial nos debe permitir fortalecer el sistema productivo interno y recuperar soberanía en el manejo de la política económica. La propuesta alternativa debe considerar como objetivo inmediato la satisfacción de las necesidades básicas de la población -salud, alimentación, vivienda, educación, etc.-.

Otro de los ejes fundamentales a considerar en el proyecto es la recuperación inmediata de la soberanía nacional, que se ha visto seriamente afectada por varias de décadas de relación subordinada con los Estados Unidos de Norteamérica y por veinte años de aplicación de políticas neoliberales, hecho que ha terminado por entregar el futuro económico en manos de organismos financieros internacionales tales como el FMI, el Banco Mundial, el Departamento del Tesoro y algunos otros que sólo persiguen la expansión del poderío del capital financiero a costa de relegar y supeditar a sus dictámenes las expectativas de crecimiento de los países en vías de desarrollo. La prioridad del modelo debe pasar de lo financiero y lo externo al fomento de lo productivo y lo nacional; la construcción de un sistema productivo integrado y moderno debe considerar el arraigado concepto del subdesarrollo, así como la necesidad de superarlo mediante políticas tendientes a la unificación de los encadenamientos productivos.

El nuevo modelo debe darle la justa dimensión a la participación que tiene el sector exportador en el desarrollo del país ya que si bien es cierto que a partir del esquema de mercado abierto se alcanzaron importantes niveles de exportación, esto ha sido sin tener ningún efecto positivo de arrastre sobre el resto del mercado interno. No cabe duda que el fomento de las exportaciones y la búsqueda de oportunidades en el ámbito del comercio

internacional deberá seguir siendo una prioridad -con el propósito de generar las divisas que el proceso de desarrollo reclama-, no obstante se deberá prestar una mayor atención a la rearticulación y desarrollo del mercado interno. Resulta más que claro que el principal reto del proyecto nacional será la búsqueda de un sistema productivo más coherente e integrado, capaz de superar la persistente restricción externa; dicho esfuerzo que debe ir acompañado de la creación de un esquema de acumulación autónomo que nos permita dejar de depender del exterior para equilibrar la balanza de pagos.

La superación de la crisis no se podrá lograr a través de las libres fuerzas del mercado y su supuesta asignación eficiente de los recursos, ésta sólo se podrá dar de manera inducida mediante la elevación de la demanda agregada. El impulso de ésta última provendría del incremento de la inversión pública -que requiere de una mayor participación estatal en la dirección de la economía- y de un aumento del consumo privado, y que se lograría a través de la modificación de la política de topes salariales y de una reforma fiscal que promueva la inversión e incluya la desgravación fiscal de los grupos de bajos ingresos.

### *Política Comercial*

A pesar de que la política de apertura comercial incrementó nuestra participación en los mercados internacionales, también acentuó la desarticulación del aparato productivo nacional, causando el desmantelamiento de infinidad de actividades productivas. Ante esta situación el proyecto alternativo tendrá que considerar el fortalecimiento de la estructura industrial y productiva -sin perder de vista la importancia que tiene la integración de nuestro país al creciente fenómeno de la globalización de los mercados-.

La política comercial deberá considerar como sus principales objetivos: a) continuar con la promoción de las exportaciones; b) avanzar en el proceso de sustitución de importaciones así como c) buscar la protección de las actividades que favorezcan la articulación de los encadenamientos productivos.

Debe tenerse claro que la planeación de la política comercial tendrá que ser acorde con las metas de la política industrial; resulta importante establecer esquemas de protección a aquellas actividades en las que se pueda adquirir ventajas competitivas -con la finalidad de apoyar a la consolidación de un sistema productivo eficaz-. Cualquier medida de política económica que se adopte para proteger una determinada rama significaría una modificación de la estructura de precios relativos en comparación con el exterior -lo que implicaría abandonar el actual esquema de homologación del nivel de los precios nacionales con los de nuestros principales socios comerciales- con el propósito de crear ventajas competitivas e inducir la inversión en dichas áreas. Uno de los principales objetivos de la política comercial sería inducir tal alteración de precios relativos con fines de desarrollo interno.

Otro de los puntos de interminable discusión que se ha desarrollado en la esfera política, social y académica en torno al tema del comercio de nuestro país, es la necesidad de una urgente revisión y renegociación del TLCAN, ya que éste fue llevado a cabo sin tomar en cuenta las abismales diferencias existentes entre las tres naciones participantes en materia productiva, financiera y macroeconómica, lo que a larga ha significado importantes costos

sociales para nuestro país; cabe mencionar que la aceptación de las cláusulas establecidas en el tratado por parte del gobierno mexicano obedeció a la imperante necesidad de allegarse de los recursos que financiaran el desequilibrio en la balanza de pagos y el proceso de liberalización económica que enfrentaba, así como también sobresalía la urgencia del capital financiero internacional de extender su influencia.

El principal propósito de la renegociación del TLCAN sería establecer mecanismos que reduzcan las asimetrías que separan a México de sus socios comerciales, así como también revisar la apertura en sectores sensibles de la economía. Entre las posibles alternativas que se pudieran adoptar para la solución de la problemática comercial se encuentran: 1) la revisión de la apertura en sectores afectados por el TLCAN –por ejemplo granos básicos-; 2) la renegociación del capítulo de compras del sector público con el fin de apoyar a los proveedores nacionales; 3) la revisión del capítulo de propiedad intelectual con el propósito de facilitar la transferencia y asimilación de tecnología por parte de las empresas mexicanas; 4) el establecimiento de un fondo trilateral para el financiamiento de proyectos en actividades, regiones o grupos sociales rezagados y/o afectados por el Tratado; 5) discutir a fondo el problema migratorio con el fin de establecer acuerdos concretos que permitan avanzar en el mediano plazo, a la libre movilidad de la fuerza de trabajo en la región.<sup>106</sup>

### *Política Salarial*

Los trabajadores asalariados han resultado ser el sector más afectado y castigado por la aplicación de las políticas neoliberales y por las funestas consecuencias de las crisis ocurridas en las últimas dos décadas.

Con la finalidad de ir recuperando gradualmente el poder adquisitivo, la nueva política salarial debería fijar un incremento por arriba de la inflación observada en el periodo inmediato anterior -a partir del reinado del gobierno neoliberal generalmente el comportamiento del índice de los precios ha resultado ser mayor a la inflación esperada, con lo que a raíz de la implementación de los Pactos, el aumento programado de los salarios ha resultado incapaz para devolverle la capacidad de compra al trabajador, lo que finalmente se ha traducido en un significativo retroceso en el nivel de vida de la población-.

Por razones más que obvias la actual política de topes salariales debe abandonarse a la brevedad posible; sólo una política salarial que permita la recuperación gradual del poder adquisitivo del salario sería congruente con una estrategia basada en el fortalecimiento del mercado interno. Lógicamente que una vez encaminada la economía hacia un proceso de crecimiento sostenido, se supondrían niveles más elevados de inversión y de empleo, razón por la cual debería favorecerse una política salarial donde los incrementos de los sueldos se beneficien de una mayor productividad de la economía.

---

<sup>106</sup> Arturo Guillén R., *item* p.274

### *El nuevo papel que deberá jugar la inversión extranjera en el desarrollo del país*

La participación de la inversión extranjera en el desarrollo del país ha sido fundamental; no obstante, la manera en como se ha venido utilizando a partir de la implementación de las políticas neoliberales ha significado un marcado retroceso ya que lejos de acercarnos a una mejora de la eficiencia económica, ha generado desequilibrios macroeconómicos de magnitudes nunca antes vistas y que han terminado por manifestarse en el estallido de las recurrentes crisis. La visión que ha predominado en la esfera gubernamental durante los últimos años ha sido darle una mayor prioridad a la inversión financiero especulativa en menoscabo de la IED –aún a pesar de que las autoridades afirmen lo contrario–.

Es así que surge la imperante necesidad de reorientar el papel que ha de jugar la inversión extranjera dentro de la nueva estrategia de desarrollo. El crecimiento de la economía mexicana deberá basarse en el fomento y una mejor utilización del ahorro interno, lo que a su vez reclama un sistema productivo sustentado en la inversión productiva, la expansión del empleo y el crecimiento permanente de los ingresos y los salarios reales. La IED deberá jugar un papel trascendental en la modernización y reestructuración del sistema productivo, bajo el marco de una política industrial que signifique el impulso estratégico de la economía. En otros términos, la IED deberá representar el punto de partida para aquellos proyectos que pretendan fortalecer la cohesión del mercado interno, y con ello se deberá impedir que las políticas internas se supediten a los intereses del capital externo –apoyados en la búsqueda de la rentabilidad de corto plazo–.

Mientras no se modifiquen las reglas de la globalización no se podrán rechazar los flujos de capital de cartera, más sin embargo, deberán arribar al país como consecuencia de la solidez de la economía y de su sustento en el proyecto económico, y no en búsqueda de superficiales premios basados en tasas de interés exageradamente altas o en tipos de cambio apreciados de manera artificial.

### *Una política cambiaria y monetaria acorde a la estrategia alternativa de desarrollo*

El establecimiento de un régimen cambiario adecuado es una cuestión de suma importancia dentro de la estrategia alternativa planteada. Considerando que la estrategia económica planteada debe tener como principal objetivo lograr un crecimiento sostenido de la economía y elevar el nivel de empleo, se requerirá de una política cambiaria que aparte de contribuir a la estabilidad de los precios sirva como instrumento activo para el logro del crecimiento sostenido a través del mantenimiento de los desequilibrios externo y presupuestal dentro de límites tolerables; en otras palabras, una política que impulse el desarrollo y no que lo entorpezca.

De acuerdo a las circunstancias a las que se enfrenta nuestro país hoy en día, resultaría conveniente apegarnos a un régimen de libre flotación de la moneda, cuyo propósito sea mantener el tipo de cambio en un nivel cercano al de equilibrio –una política que impida tanto la subvaluación como la sobrevaluación–, aunque claro, el Banco de México seguiría interviniendo cuando se presentaran movimientos que amenazarán con colocar al peso en un nivel inconveniente en relación con los propósitos de la política económica.

La búsqueda de un tipo de cambio de equilibrio deberá ir acompañada de una política monetaria cuyo objetivo no sea exclusivamente la estabilidad de los precios, sino que también coadyuve al crecimiento económico. Resulta claro que la recuperación de la economía no se alcanzará mientras persista un alto nivel de las tasas de interés —ya que ello genera un panorama de incertidumbre, inhibe la inversión productiva, impide la reactivación del crédito bancario, elementos que provocan un desvío del capital hacia actividades especulativas—; mientras se continúe apoyando la elevación de las tasas de interés esto impedirá la reactivación del crédito productivo al igual que el cumplimiento de las deudas de empresas e individuos.

Para romper el círculo vicioso de altas tasas de interés-sobrevaluación-crisis externa se deberá buscar desvincular el nivel de las tasas de interés del comportamiento del tipo de cambio; el establecimiento de un tipo de cambio más realista estimularía el crecimiento de las exportaciones y desactivaría la ola importadora, evitando así el incremento inmanejable del déficit en cuenta corriente. Con la implementación de una política de tipo de cambio como la propuesta se ayudaría a que la lógica del modelo económico pasara del predominio de los intereses del capital financiero especulativo a los de la planta productiva nacional. Bajo el marco de un crecimiento económico sostenido la credibilidad en la política cambiaría deberá descansar en la fortaleza de la economía y en la confianza sobre el programa económico.

#### *El financiamiento del desarrollo mediante la utilización eficiente de los recursos*

El argumento comúnmente utilizado por los neoliberales respecto a la inconveniencia de plantear estrategias alternativas es resaltar el hecho que aunque son deseables, resultan vanas debido a la inexistencia de recursos suficientes para financiar su implementación. No obstante, salta a la vista que esta respuesta es una forma más de evitar a toda costa que se planteen modelos económicos distintos al que les ha permitido enriquecerse en un periodo tan corto y que ha venido ofreciendo condiciones de extrema rentabilidad al capital financiero especulativo. El esquema de financiamiento seguido durante los últimos años podría modificarse a favor del desarrollo nacional y de la solución de los más graves problemas sociales, siempre y cuando las restricciones financieras que los tecnócratas consideran como intocables se abordaran con una visión humanista —y que no sólo responda a estímulos de rentabilidad—.

No cabe duda que cualquier país que se interese en fomentar el desarrollo económico interno tiene que elevar su ahorro; sin embargo, dicha elevación no puede ser de carácter circunstancial, es decir, proveniente del ajuste forzado de la balanza de pagos. En la medida en que el coeficiente de ahorro interno se mueve en sentido inverso al déficit en cuenta corriente, la reducción de este último a través de la aplicación de políticas contraccionistas provoca un aumento de la tasa de ahorro interno, pero a costa de sacrificar la formación de capital en la misma proporción, situación que no es ampliamente difundida por las

autoridades al momento de manifestar la urgente necesidad de la generación de ahorro interno.<sup>107</sup>

La propuesta del Pronafide de promover el ahorro popular representa una clara ironía para el pueblo mexicano, considerándose que nos hallamos bajo un modelo que descansa en el creciente deterioro de los salarios reales de los trabajadores.<sup>108</sup> La elevación constante del ahorro interno sólo será factible si se llegaran a crear las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido de la economía, situación que reclamaria un incremento importante de la inversión –tanto pública como privada-, del nivel de empleo y de los salarios reales; debemos recordar la premisa planteada por Keynes en el sentido de que no es el ahorro el que determina la inversión, sino más bien la situación contraria.

Hoy en día una alta proporción del excedente económico generado en la esfera productiva en vez de ser utilizado en proyectos de fortalecimiento y expansión del mismo sector, es canalizado al exterior bajo rubros tales como el pago por el servicio de la deuda externa, o bien se utiliza de manera interna en el salvamento de concesiones carreteras, ingenios azucareros y grupos financieros que han cometido actos ilícitos.

Los recursos necesarios para financiar una estrategia alternativa de desarrollo existen en nuestro país, sólo que es necesario canalizar el excedente económico a la inversión productiva, hecho que será posible mediante la modificación de la tradicional forma en que se utilizan. Para modificar su utilización se sugiere: 1) la urgente renegociación de la deuda externa; 2) una profunda reforma del sistema financiero y la solución definitiva del problema de las carteras vencidas; 3) una reforma fiscal con sentido redistributivo.

### *La reforma del sistema financiero*

Aún a pesar de los discursos triunfalistas de las autoridades, no cabe duda que la crisis bancaria es aún una materia pendiente de la economía mexicana ya que si bien es cierto que se implementaron toda una serie de medidas para afrontar la emergencia bancaria, éstas fueron meros paliativos que sirvieron para sortear la situación de quiebra en el corto plazo, más sin embargo la problemática de fondo aún persiste y si no se le atiende objetivamente puede llegar a representar un alto riesgo que se reflejaría en el resurgimiento de una crisis bancaria incluso de mayores proporciones. Para resolver la crisis bancaria es necesario modificar de raíz la política cambiaria y monetaria.

Se debe tener la firme convicción de que las altas tasas de interés –estimuladas a través de la intervención del Banco de México- deberán dejar de representar el principal mecanismo de ajuste de los desequilibrios del mercado cambiario. Esta propuesta requiere de un tipo de cambio más realista y de una política monetaria que permita la baja de la tasa de interés,

---

<sup>107</sup> Arturo Guillén R., *ítem* p.299

<sup>108</sup> Lo que no consideró la administración zedillista es que al encontrarnos al amparo de un modelo que favorece y alienta las actividades especulativas en detrimento de la inversión productiva, no era posible –y lo sigue siendo- esperar una sustancial mejoría de la tasa de ahorro interno sino más bien una perpetuación de las tendencias al estancamiento económico y a la polarización social.

sólo mediante este procedimiento se aseguraría la reactivación del crédito bancario hacia las actividades productivas; en términos generales, se trata de aplicar una política que favorezca a la planta productiva nacional en vez de apoyar a un pequeño grupo de grandes empresarios y especuladores que se han visto enormemente beneficiados de la actual política económica.

Resulta indispensable instrumentar nuevos programas de apoyo a los deudores –que incluya quitas importantes al principal de la deuda y la eliminación de los intereses moratorios- que permitan liberar recursos para la inversión y el consumo, lo que reforzaría el crecimiento económico. El costo de estos nuevos programas no deberá descansar exclusivamente en el fisco, sino que implicaría una mayor participación en las pérdidas por parte de los bancos.<sup>109</sup>

Dentro de la estrategia alternativa la banca de desarrollo jugará un papel de primer orden ya que deberá recuperar el concepto de banca de fomento y de inversión, en relación a las directrices que establezca la política industrial y agropecuaria.

### *La renegociación de la deuda*

La deuda externa representa uno de los principales obstáculos para podernos perfilar hacia un crecimiento económico sostenido, a la vez que ha significado un pesado lastre en los intentos por aminorar la grave problemática social; considerando que la problemática de la deuda externa no es un fenómeno exclusivo de nuestro país sino un malestar mundial, cabría la posibilidad de hacer un frente común con otros países emergentes endeudados para lograr una renegociación de la deuda pública externa que implique una reducción sustancial del principal y de su servicio. La deseable recuperación de la economía nacional sólo será un asunto de buena fe mientras no se avance en una verdadera renegociación que permita quitarnos el grillete que significa la pesada carga de la deuda.

Tal y como lo han mencionado diversos analistas -a lo largo de varios años-, México ha pagado ya varias veces el valor del principal de la deuda externa: de acuerdo a datos del Banco Mundial, en el periodo 1989-1996 nuestro país efectuó pagos por el concepto del servicio de la deuda externa por US \$175,071 millones, lo que representaba 1.11 veces el valor del principal en 1996 –US \$157,125 millones-; tan sólo por el concepto de intereses, durante el mismo lapso se cubrieron pagos por US \$72,607 millones.

No cabe duda que la renegociación de la deuda externa sería el gran empuje de un proceso de crecimiento sostenido y equitativo ya que permitiría liberar recursos financieros para la urgente atención de programas sociales y de combate a la pobreza extrema, además de que servirían para impulsar proyectos de inversión en infraestructura energética, portuaria, carretera y de comunicaciones. Las restricciones financieras que enfrentan los gobiernos sobreendeudados son el principal argumento utilizado por los tecnócratas para negar

---

<sup>109</sup> Esto sólo sería posible si como resultado de los cambios sugeridos en la política económica los bancos reanudaran el crédito sobre bases más sanas que en el pasado, al tiempo que mejorarían sus márgenes de capitalización.

recursos para la educación, la salud, la vivienda digna y algunas otras necesidades de carácter vital, además de que sirven de pretexto para justificar la privatización de actividades asignadas exclusivamente a la tutela del Estado.

### *La necesidad de una reforma fiscal de fondo*

De acuerdo a la propuesta planteada en este trabajo, se requiere de un Estado activo que juegue el papel de promotor del desarrollo, redistribuidor del ingreso, corrector de las desigualdades sociales –a través del fortalecimiento de las instituciones dedicadas a la procuración del bienestar social-, regulador y corrector de las fallas del mercado, entre otras. Evidentemente que todas estas funciones requerirían de una reforma fiscal de carácter estructural, que se refleje en una mayor disponibilidad de recursos para la atención de las necesidades sociales acumuladas y agravadas a lo largo de los sexenios neoliberales.

Lo que se pretende es que el gobierno con el que hemos venido contando durante casi veinte años le de una mejor utilización al excedente económico en aras de reestablecer el orden económico, político y social, a la vez que deje de empeñarse en rescatar a un sector bancario que no representa otra cosa que un auténtico parásito financiero que obstaculiza nuestras posibilidades de desarrollo y crecimiento económico sostenido. Se requiere urgentemente que dejen de transferirse al exterior importantes cantidades de recursos por el concepto de pago por el servicio de deuda, situación que indudablemente frena cualquier posibilidad de progreso en nuestro país.

La fortaleza del Estado que se plantea provendría de su capacidad para resolver la sofocante problemática social y para aminorar los desequilibrios macroeconómicos que enfrentan las economías emergentes que se hallan bajo un creciente esquema globalizador. Para alcanzar estos propósitos resulta lógico que debe realizarse una amplia reforma fiscal que permita solventar las crecientes necesidades de gasto que demandaría un proceso durable de crecimiento; desafortunadamente las autoridades no han logrado comprender que hoy en día el principal problema no radica tanto en el control de la inflación –aunque este hecho es importante pasaría a representar un objetivo de segundo orden dentro de la política económica alternativa-, sino en la persistencia de un mercado sobreendeudamiento que constantemente nos orilla a un prolongado estado recesivo. Si bien la política fiscal puede utilizarse como instrumento antiinflacionario ante ciertas circunstancias, bajo la estrategia alternativa serviría fundamentalmente como instrumento del desarrollo económico.

Debemos considerar que aún prevalece una estructura fiscal injusta donde unos no pagan impuestos y otros sí, dentro de éstos últimos unos aportan mucho y otros poco en comparación con su nivel de ingreso y riqueza. Con la finalidad de aumentar la base gravable se requiere: a) incorporar al esquema de los contribuyentes a numerosas actividades que se desenvuelven en la economía informal –que son rentables y están en condiciones de pagar impuestos-; b) combatir la evasión fiscal y c) efectuar una reforma tributaria de fondo, la que además de permitir una mayor captación tenga entre otros objetivos la simplificación del régimen fiscal, la introducción de nuevos impuestos en actividades hasta ahora exentas, la disminución de la carga fiscal a grupos de ingresos bajos y medios.



De igual nivel de importancia se debe abandonar el desgastado mito del equilibrio fiscal, tan amparado por la corriente neoliberal. Es más que evidente que ésta idea errónea no es otra cosa que una reliquia teórica ya que empíricamente ha demostrado una total ineficacia e inviabilidad al intentar aplicarse a la realidad económica de nuestros días; cabe aclarar que con ello no se está proponiendo una política deficitaria irresponsable donde no existan límites al gasto, sino un déficit fiscal financiable dentro de límites tolerables.

Una reforma fiscal acorde con los objetivos de una política económica orientada a la atención de las necesidades sociales debe considerar: 1) abandonar el desgastado mito neoclásico del equilibrio fiscal; 2) un incremento de la base gravable -incluyendo las actividades especulativas-; 3) el fortalecimiento del papel del Congreso en el diseño de la política fiscal y en el establecimiento de los lineamientos de la política económica; 4) una verdadera despetrolización de la estructura fiscal.

### *La reforma del Estado*

Durante los últimos años la política del gobierno mexicano ha consistido en impulsar la privatización de las empresas estatales, desregular la actividad económica, reducir al mínimo las funciones de fomento industrial y de las actividades productivas así como limitar los gastos sociales en materia educativa y de salud. La estéril justificación utilizada para soportar la menor participación del Estado en la vida económica del país ha sido que con este procedimiento se lograría atender de manera más efectiva la compleja problemática social y el combate a la pobreza extrema.

No obstante estos buenos propósitos, en la realidad ni se le otorgó una prioridad al gasto social ni tampoco se elevó la eficacia del sistema productivo mediante la privatización; los programas de combate a la pobreza extrema aparte de tener una obvia intencionalidad política sólo fueron meros paliativos frente a los efectos excluyentes de las políticas neoliberales. Ante tales circunstancias se han llevado a cabo algunos desarrollos recientes en la teoría económica -la teoría del crecimiento endógeno- que reconsideran la participación del Estado en la vida económica y social y en los que se renuevan las justificaciones del papel económico de los poderes públicos.<sup>110</sup>

Aunque si bien es cierto que el credo neoliberal se inclinaba fervientemente hacia una menor injerencia del Estado y hacia un impulso total del mercado, en realidad la tutoría estatal nunca dejó de participar en ciertos aspectos de la economía nacional así como tampoco se percibió abiertamente la "eficiente" asignación de los recursos a través del mercado, y así lo manifiesta Arturo Guillén en los siguientes términos: "El neoliberalismo a pesar de su énfasis antiestatista y pro mercado, nunca significó el fin de la intervención económica del Estado ni el esplendor del mercado libre. En todo caso, implicó una refuncionalización de la intervención económica estatal: disminuyó el Estado empresario o

---

<sup>110</sup> El punto en común de estas teorías es el hecho de que sus análisis fundamentan de una mejor manera la participación del Estado en la economía de mercado y justifican convincentemente muchas de sus intervenciones estructurales.

el Estado promotor del desarrollo, pero se recrudesció su intervención a través de mecanismos monetarios (tasas de interés), la manipulación del tipo de cambio y el control de los salarios (Pacto)".<sup>111</sup>

Un logro importante en cuanto a la lucha mundial en contra de las políticas neoliberales y sus efectos devastadores viene representado por un reporte elaborado por el mismo Banco Mundial en relación a las funciones económicas del Estado, en el que se hace explícita la necesidad de construir un Estado eficaz como alternativa a la incertidumbre económica actual: "Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios —y las normas e instituciones— que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social. Aunque hace cincuenta años muchos hablaban en términos muy semejantes, entonces esas ideas en general involucraban el protagonismo del Estado en el proceso de desarrollo. Lo que la experiencia nos ha enseñado desde entonces es bastante diferente: el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador de ese proceso".<sup>112</sup>

Considerando que el BM toma en cuenta las restricciones presupuestales como algo inalterable, entonces los Estados deben circunscribirse a las siguientes funciones básicas: I) el establecimiento de un orden jurídico primordial; II) el mantenimiento de políticas macroeconómicas sanas; III) el fomento de la inversión en servicios sociales básicos; IV) la protección de grupos vulnerables y V) la defensa del medio ambiente.

La principal inviabilidad de la propuesta del Banco Mundial es que si bien considera la participación estatal como un asunto básico para el impulso del desarrollo económico, al tratar como inmodificables las restricciones fiscales —las cuales obedecen a la pesada carga de la deuda en las finanzas públicas— acaba orillando al Estado a realizar casi las mismas tareas que la corriente neoliberal asigna al Estado mínimo. Al ubicarnos en un plano más realista nos damos cuenta que una estrategia alternativa de desarrollo reclama un Estado más activo y fuerte que el sugerido por el Banco Mundial; evidentemente que las restricciones presupuestales que limitan su accionar pueden ser superadas si se llegara a aplicar un plan de financiamiento del desarrollo diferente al neoliberal.

Dentro de la nueva estrategia económica el papel que se le asigne al Estado será de suma importancia ya que su participación resultara indispensable en el impulso de la reestructuración del sistema productivo, y en donde el apoyo tanto al fortalecimiento de los esquemas dirigidos a la consolidación de la competitividad externa como al desarrollo de proyectos enfocados a la sustitución de importaciones y a la unificación del mercado interno no pueden descansar exclusivamente en el desarrollo de las fuerzas del mercado; como lo han demostrado las experiencias exitosas de industrialización —en particular la de los tigres asiáticos—, es evidente que el Estado debe asumir un papel activo en el diseño de la política industrial y productiva en coordinación con la iniciativa privada, así como en el

---

<sup>111</sup> Ítem, p.278

<sup>112</sup> Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington.

desarrollo de los sectores prioritarios de la economía. Resulta urgente abandonar la postura de dejar el futuro económico del país en manos de las libres fuerzas del mercado, la difícil situación por la que atravesamos hoy en día requiere de una alta dosis de planificación estatal con el propósito de reestructurar el sistema productivo de acuerdo a las crecientes necesidades de la nación.

Entre las principales funciones que tendría que ejecutar el Estado destacan: 1) el diseño y coordinación de la política industrial y agropecuaria; 2) el control y desarrollo de los sectores estratégicos de la economía; 3) salvaguardar el soberano manejo de la emisión monetaria por parte del banco central, alejándonos así del equilibrio monetario-cambiarío basado en políticas restrictivas; 4) la efectiva supervisión y regulación del sistema financiero; 5) la expansión y modernización de la infraestructura básica; 6) el apoyo y la participación directa en programas de investigación científica y tecnológica; 7) el impulso de proyectos de inversión en ramas de punta; 8) la atención de las necesidades básicas de la población en materia de salud, educación, vivienda y seguridad social -lo que implicaría una mayor flexibilidad en el gasto social- así como 9) la búsqueda del fortalecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores, al igual que la efectiva implementación y seguimiento de los programas de combate a la pobreza extrema.

#### *La urgente necesidad de una política industrial*

Uno de los puntos trascendentales al que se le resta la debida importancia dentro de la reestructuración económica fue el de darle continuidad a los esfuerzos gubernamentales por consolidar una política industrial que fortaleciera los débiles encadenamientos productivos existentes. Cobijadas al amparo de la teoría económica neoliberal, algunas corrientes ligadas a la esfera gubernamental llegaron a afirmar que ello no era necesario ya que contando con la ratificación y firma de los tratados comerciales que se habían suscrito, las libres fuerzas del mercado permitirían hacer más eficiente el desempeño de los industriales internos a través de la competencia que se daría como resultado del proceso de apertura económica, y en consecuencia la industria nacional se vería beneficiada por marcados incrementos de la productividad. Para los neoliberales mexicanos resultaba ocioso establecer cualquier política en este sentido ya la industrialización sería el resultado inmediato de la sumatoria de políticas macroeconómicas prudentes, de la ortodoxia fiscal y monetaria, de la apertura externa y la desregulación.<sup>113</sup>

No obstante esta errada visión, la construcción de un sistema productivo coherente e integrado no puede ser resultado de la acción espontánea de las fuerzas del mercado, y así lo constata Guillermo Becker al afirmar que: "... dadas las diferencias de desarrollo de los países y sus propias prioridades políticas, no es posible dejar el desenvolvimiento industrial solamente al arbitrio de los tratados internacionales y del libre juego de las fuerzas del mercado nacional o internacional".<sup>114</sup>

<sup>113</sup> Al respecto Pedro Aspe llegó a afirmar en una entrevista periodística que "la mejor política industrial era aquella que no existía".

<sup>114</sup> Guillermo Becker (1995), *Retos para la modernización industrial de México*, México, NAFIN-FCE, p.10

A pesar de que las naciones desarrolladas abogan para que los socios comerciales con los cuales tienen acuerdos liberalicen sus mercados a fin de permitir el libre flujo de mercancías, productos y servicios, al interior de sus economías llevan a cabo toda una serie de acciones proteccionistas con el propósito de preservar su mercado interno de los efectos negativos que pudiera provocar la competencia externa. En este sentido el mismo Becker señala: "A estas políticas mediante las cuales se pretende establecer mecanismos especiales de estímulo a determinados sectores industriales o actividades que se consideran vitales, estratégicas o políticamente necesarias, se acogen todavía en mayor o menor grado aun los países desarrollados, no solamente en el elemento común a todos ellos, que es el de fomentar por todas las vías el desarrollo de nuevas tecnologías propias sino también en relación... a mecanismos de distinto orden para favorecer las compras nacionales y restringir la participación de extranjeros, como es el caso del sector financiero ... También lo hacen en el campo fiscal para alentar, mediante disposiciones especiales, el otorgamiento de exenciones o tratamientos fiscales especiales a determinados sectores que en ese momento se consideran prioritarios... o desarrollan en otros casos estrategias muy complejas para implantar medidas que fortalezcan la acción de las empresas industriales o que las protejan en su mercado interno".<sup>115</sup>

Resulta claro que para que los países subdesarrollados podamos competir equitativamente en el ámbito del comercio internacional se deben establecer mecanismos similares que protejan la viabilidad del mercado interno, mediante el fomento de ramas industriales que pudieran llegar a representar la locomotora que arrastre al resto de los sectores hacia un crecimiento económico sostenido, pero sobre todo fincado sobre elementos internos –tales como la creación de tecnología propia-. Es obvio que una estrategia de desarrollo debe incluir una política industrial realista, que oriente las decisiones de la inversión privada y determine objetivamente las acciones del sector público; dicha política industrial requiere de adecuados mecanismos de fomento y estímulo tanto fiscal como crediticio, así como de acciones directas del Estado en materia educativa, tecnológica y de creación de infraestructura.

La política industrial debe incluir acciones de largo plazo orientadas a elevar los niveles de productividad, a desarrollar el capital humano, a procurar la adquisición de ventajas competitivas,<sup>116</sup> a procurar el progreso científico y tecnológico al igual que el fortalecimiento de las instituciones dedicadas a impulsar la industria nacional y el mercado interno. El oportuno diseño de una política industrial sería el principal medio para superar la desarticulación del sistema productivo nacional, causante de la restricción externa; situación contraria a lo difundido por los neoliberales mexicanos, el desequilibrio externo no obedece a fenómenos de carácter monetario ni a errores de política económica de pasadas administraciones, sino que tiene una base estructural interna caracterizada por la carencia de un sistema productivo articulado. Es por ello que la política industrial sería uno de los instrumentos más valiosos para superar las limitaciones estructurales del sistema

---

<sup>115</sup> *Ídem*, p. 11

<sup>116</sup> Debe entenderse que la obtención de ventajas competitivas es resultado de acciones concertadas por parte de las empresas privadas y del Estado para mejorar la tecnología utilizada en el proceso productivo, así como para seleccionar los productos idóneos y elevar la calidad de los mismos.

productivo, ya que a través de su aplicación se disminuiría la dependencia que se tiene hacia las importaciones.

Salta a la vista la necesidad de revisar el actual esquema de industrialización liderado por las exportaciones ya que si se continúa insistiendo en el mismo, indudablemente nos conduciría cada vez más a la perpetuación de un sistema productivo introvertido y vulnerable a cualquier cambio externo. Junto a la mayor competitividad externa es necesario dar prioridad al fortalecimiento del mercado interno y avanzar en la articulación de las cadenas productivas; sin desestimar la importancia de la gran empresa, el modelo alternativo deberá prestar especial atención al impulso de las pequeñas y medianas empresas ya que si se les apoya debidamente, éstas pueden jugar un papel importante en materia exportadora -como proveedoras de empresas exportadoras o bien desarrollando proyectos de sustitución de importaciones para la atención de mercados locales-.

Entre los objetivos centrales de la política industrial propuesta se hallan: a) el impulso de actividades donde existan o puedan adquirirse ventajas competitivas; b) el fomento de actividades orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de la población; c) la reestructuración de ramas que puedan contribuir de manera importante a la generación de empleos; d) el fomento de actividades que contribuyan a la integración sectorial del sistema productivo; e) el impulso selectivo de proyectos de inversión en ramas de punta factibles de ser rentables en el mediano y largo plazo.

### *La impostergable política científica y tecnológica*

Hoy en día tanto en las economías industrializadas como en las subdesarrolladas se ha venido planteando que el fomento del desarrollo científico y tecnológico<sup>117</sup> así como la ampliación de la estructura educativa juegan un papel fundamental en los logros de las metas de crecimiento económico planteados en la política económica de todo gobierno. Las actuales teorías neoclásicas del crecimiento económico enfatizan que factores tales como la educación así como la innovación en ciencia y tecnología determinan la capacidad y las habilidades de la población para acrecentar las expectativas del crecimiento económico.

Ante tal perspectiva el gobierno mexicano debe poner especial atención en este punto ya que de acuerdo a la manera en que se incrementa el gasto público en una mejor estructura educativa al igual en que se perfeccione el actual esquema científico y tecnológico, entonces se podrán expandir las posibilidades de lograr un crecimiento económico cimentado sobre bases endógenas.

---

<sup>117</sup> La situación en nuestro país en cuanto a avances científicos y tecnológicos se refiere es bastante crítica, ya que lejos de mostrar una mejoría en este rubro hemos tenido un importante retroceso debido a que no se ha planteado una política de fomento en la formación de científicos que se dediquen a desarrollar un proyecto de innovación permanente, lo que ha provocado que la planta productiva nacional se rezague permanentemente. Comparado con otros países en vías de desarrollo con ingresos per cápita similares, en México es muy bajo el nivel de inversión en investigación y desarrollo como proporción del PIB; de acuerdo a encuestas realizadas por la OCDE, contamos con los niveles más bajos de calificación en ciencia y tecnología -siendo solamente comparables con los de Turquía-.

Para lograr un desarrollo que se refleje en un aumento del bienestar social se requiere de mayores capacidades tecnológicas que conduzcan a un incremento interno de la productividad, logrando con ello ventajas comparativas en productos que contengan un mayor valor agregado, lo que sin lugar a duda nos permitirá cambiar el actual esquema manufacturero de exportación con el que hemos venido trabajando; sin embargo esta no es una tarea nada fácil ya que se requiere del esfuerzo conjunto de gobierno y sociedad para la estimulación del desarrollo tecnológico.

Los años próximos inmediatos representaran para nuestro país una etapa importante de su historia ya que a pesar de las limitaciones financieras con las que se enfrenta, tendrá que dársele un giro total al actual e incipiente esquema científico y tecnológico con el que se cuenta, ya que de no ser así la estrategia económica planteada por el gobierno no podrá concretarse de manera satisfactoria debido a que si se continúa con la actual estructura de la industria nacional, es un hecho inminente que seguiremos siendo un país maquilador con un crónico déficit comercial que dependerá cada vez más de crecientes entradas de capital externo para financiar la balanza de pagos. Este hecho provocará que nos supeditemos indefinidamente a los lineamientos establecidos por los países e instituciones hegemónicas.

El reto al que nos enfrentamos en esta materia debe ser atendido con verdadera urgencia por parte de las autoridades ya que la mayor parte de la inversión en investigación y desarrollo es financiado por el sector público —alrededor del 80%—, razón por la cual los esfuerzos gubernamentales deben ser importantes para estimular al sector privado a que incremente el nivel de inversión en este rubro; no obstante estas cifras, debemos aceptar que la inversión gubernamental en investigación y desarrollo es aún insuficiente ya que su monto es significativamente bajo frente al de otros países en circunstancias similares, además de que será aún más difícil sostener niveles similares de inversión estatal en el futuro porque los recursos públicos deberán estar cada vez más comprometidos en la satisfacción de las apremiantes necesidades sociales.

Es indudable que se requiere de una atención excepcional por parte del gobierno en esta materia ya que como en todo país desarrollado, dicha institución debe jugar un papel promotor, procurando coordinar de la mejor manera posible los esfuerzos de las entidades públicas con responsabilidades en investigación y desarrollo, abriendo el espacio para la vinculación con los esfuerzos del sector privado; es hora de impulsar el avance científico y tecnológico para lograr ubicarnos en el nivel de las naciones desarrolladas, ofreciendo al mercado internacional productos con un alto valor agregado.

Resulta impostergable la necesidad de crear estrategias de innovación científica y tecnológica en donde gobierno, empresarios, centros educativos y de investigación sean los responsables directos del avance que se pueda alcanzar en este campo, sentando así las bases para el fomento de una cultura de investigación y desarrollo en el sector privado.

## BIBLIOGRAFIA

- Aspe Armella Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, 1ª edición, FCE, México 1993.
- Banco de México, *Informe anual 1994*, México 1995.
  - \* *Informe anual 1995*, México 1996.
- Becker Guillermo, *Retos para la modernización industrial de México*, 1ª edición, FCE-Nacional Financiera, México 1995.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe, Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 2ª edición, FCE, Chile 1998.
- Guillén Romo Arturo, *México hacia el siglo XXI: Crisis y modelo económico alternativo*, Plaza y Valdez editores- UAM, México 1999.
- Guillén Romo Héctor, *La contrarrevolución neoliberal*, 1ª edición, Ediciones Era, México 1997.
- Gurría José Ángel, *La política de la deuda externa*, 1ª edición, FCE, México 1993.
- Hernández Cerecedo Ociel, *La cartera vencida de la banca comercial. Su evolución, comportamiento, programas de apoyo y consecuencias*, Análisis Económico, vol. XIII, número 29, revista de Economía de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Azcapotzalco, julio-diciembre de 1996.
- Huerta González Arturo, *La política neoliberal de estabilización económica en México*, 1ª edición, Diana, México 1994.
  - \* *Causas y remedios de la crisis económica de México*, 1ª edición, Diana, México 1995.
  - \* *Carteras vencidas, inestabilidad financiera*, 1ª edición, Diana, México 1997.
  - \* *El debate del Fobaproa*, 1ª edición, Diana, México 1998.
  - \* *Las razones de la política contraccionista y sus consecuencias*, Investigación económica, vol. LIX, número 230, revista de La Facultad de Economía UNAM, octubre-diciembre de 1999.
  - \* *Globalización, vulnerabilidad, recesión y alternativas*, Economía Informa, número 297, revista de La Facultad de Economía UNAM, mayo de 2001.

- \* *La política macroeconómica de la globalización*, Contaduría y Administración, número 201, revista de la FCA-UNAM, abril-junio de 2001.
- Lustig Nora, *México, hacia la reconstrucción de una economía*, 2ª edición, FCE-El Colegio de México, México 2002.
  - Mankiw N. Gregory, *Macroeconomía*, 3ª edición, Antoni Bosch, Barcelona 1997.
  - Ortiz Martínez Guillermo, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, 1ª edición, FCE, México 1993.
  - Poder Ejecutivo Federal, *Anexo estadístico del 5º Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, 1º de septiembre de 1999.
  - Salinas de Gortari Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, 4ª edición, Plaza & Janés Editores, Barcelona 2002.
  - SHCP, *Fobaproa, la verdadera historia*, México 1998.
  - Solís de Alba Ana Alicia, García Márquez Enrique y Ortega Max (coordinadores), *El último gobierno del PRI, balance del sexenio zedillista*, 1ª edición, Editorial Itaca, México 2000.
  - Zedillo Ponce de León Ernesto, *Acuerdo de unidad para superar la emergencia económica*, Presidencia de la República, 3 de enero de 1995.
- \* *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Presidencia de la República, 1995.



## INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS

	Página
Cuadro 1.- Producto Interno Bruto (periodo Miguel de la Madrid)	14
Cuadro 2.- Índice de Precios al Consumidor	15
Cuadro 3.- Formación Bruta de Capital Fijo –Inversión-	16
Cuadro 4.- Flujos de Inversión Extranjera	28
Cuadro 5.- Tipo de cambio del peso mexicano respecto al dólar	37
Cuadro 6.- Producto Interno Bruto (periodo Carlos Salinas de Gortari)	40
Cuadro 7.- Índice de Precios al Consumidor	41
Cuadro 8.- Formación Bruta de Capital Fijo –Inversión-	42
Cuadro 9.- Formación Bruta de Capital Fijo como porcentaje del PIB	42
Cuadro 10.- Creación de plazas remuneradas 1989-1994	43
Cuadro 11.- Exportaciones	44
Cuadro 12.- Participación del comercio exterior en el PIB	44
Cuadro 13.- Balanza Comercial (sin maquiladoras)	47
Cuadro 14.- Consumo y Déficit de la Cta. Corriente (como % del PIB)	53
Cuadro 15.- Variación de las Reservas Internacionales durante 1994	59
Cuadro 16.- Tipo de cambio y tasas de interés durante 1994	61
Cuadro 17.- Inversión Extranjera en la Bolsa de Valores e IPC	70
Cuadro 18.- Estructura de la deuda interna del Sector Público 1992-1994	73
Cuadro 19.- Deuda Externa	104
Cuadro 20.- Apoyos otorgados por el Fobaproa a la Banca	123
Cuadro 21.- Financiamiento de la inversión con ahorro interno y externo	137
Cuadro 22.- Participación porcentual de las dependencias federales y entidades en el presupuesto federal 1983-2000	138
Cuadro 23.- Deuda neta del sector público consolidada con el Banco de México	139
Cuadro 24.- Distribución del ingreso de los hogares 1984-1998	148
Cuadro 25.- Gasto Federal programable en desarrollo social 1994-2000	150
Cuadro 26.- Producto Interno Bruto (periodo Ernesto Zedillo)	151
Cuadro 27.- Producto Interno Bruto Sectorial	152
Cuadro 28.- Principales variables macroeconómicas 1995-2000	155
Cuadro 29.- Salario mínimo nominal y real en pesos corrientes y constantes	163
Gráfica 1.- Tipo de cambio interbancario	37
Gráfica 2.- Balanza Comercial 1989-1994 (sin maquiladoras)	47