



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**"GASTO PUBLICO, TENDENCIAS IMPOSITIVAS Y  
ESTABILIZACION ECONOMICA EN MEXICO"  
(PERIODO 1999-2004)**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

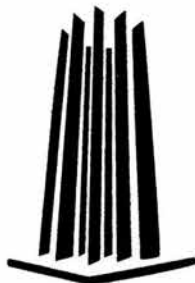
P R E S E N T A N :  
MARISELA MEZA FLORES

JOSÉ ALEJANDRO MONTES DE OCA ARIZMENDI

ASESOR DE TESIS: MTO. JOSE LUIS MARTINEZ MARCA

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

2004





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **AGRADECIMIENTOS**

A la memoria de mi madre por todo el amor que me dio y porque su ejemplo sigue alentándome a la superación.

A la memoria de mi padre con quien no tuve la oportunidad de convivir como lo hubiera deseado pero segura estoy que no hubiera deseado menos de lo que tengo.

A mi esposo, con quien he compartido todo, así como a mis hijos por el amor, comprensión y paciencia que han tenido, y sus singulares acciones que me han motivado para continuar superándome profesional y personalmente.

A mis suegros Juanita y Raúl y a mi compadre Mario Alberto por el acierto de alentarnos y motivarnos a concluir esta etapa en nuestras vidas.

Al C.P. Jorge Pedro Castolo Domínguez, Director General de Auditorías de Desempeño a las Funciones Productivas y de Infraestructura, de la Auditoría Superior de la Federación, en reconocimiento a su calidad humana profesionalismo y espíritu de superación que han sido ejemplo y motivación para continuar en esta incesante carrera por la excelencia.

Al Lic. Fernando Amozurrutia Alegría, Director de Auditorías de Desempeño a las Funciones de Infraestructura, por compartir su experiencia, sus conocimientos, y sabiduría para afrontar todos los retos que se presentan día a día en la vida con paciencia y serenidad encontrando en cada persona su virtud y haciendo de sus debilidades fortalezas.

Mi invaluable gratitud a mis padres y hermanos, porque aun cuando su apoyo significó renunciar a su bienestar personal nunca dejaron de confiar en mí, ni de impulsarme a continuar en el camino de la superación y lograr el proyecto de vida anhelado.

A mi esposa e hijos porque en ellos encontré la razón para continuar con este espíritu incesante por crecer, porque ante las adversidades fueron, son y serán el mejor aliado para afrontar cualquier adversidad, porque en el camino que elegí han sido mis mejores amigos, han sabido reconfortarme y comprenderme sin claudicar aun cuando el tiempo que he dedicado para este propósito lo he negado a la convivencia con ellos, y porque he aprendido que con ellos nunca he estado solo bajo ninguna circunstancia.

A ti en especial, quien por tus cualidades, tu nombre de pila solo refiere un recuerdo o un gusto de tus padres, pero que por tu naturaleza humana y moral, no tengo forma de nombrarte, sin que en una sola palabra pueda expresar todo lo que significas para mí, porque en el tiempo y la distancia, en los términos y condiciones en que me ofreciste tu amistad y apoyo creíste en mí y me impulsaste a continuar pese a los estragos que vivimos y pasamos juntos por mantenernos unidos. Gracias.

A nuestro asesor de Tesis:

Mto. José Luis Martínez Marca por su tiempo y espacio que nos brindó para el desarrollo de esta investigación.

A la Lic. Virginia Cervantes Arroyo, Jefa de la Carrera de Economía, por la motivación y el espíritu que transmite a todos los egresados por concluir la formación profesional.

A la señorita Tere Roberts por su invaluable apoyo y orientación, con esa calidad humana que la caracteriza.

## ÍNDICE

### “Gasto Público, Tendencias Impositivas y Estabilización Económica en México” (1990-2004)

	Pág
<b>I. La Transición del Estado en la Globalización: Una visión histórica y conceptual</b>	
1. El Estado en el Modelo de Sustitución de Importaciones	1
2. El Estado en el Modelo Neoliberal	9
3. Aspectos Impositivos en la Economía	24
4. Eficiencia en el Gasto Público y la Estabilización Económica	35
<b>II. La Transición del Estado Protector al Estado Liberal</b>	
1. Deuda Externa y Finanzas Públicas en el Período de 1983 a 1987	41
2. La transición del Modelo Protector a La apertura Económica	56
2.1 Renegociación de la Deuda Externa	58
2.2 Adelgazamiento del Estado	69
2.3 El Llamado Saneamiento Financiero del Sector Público	76
3. Ajuste del Gasto Público y su Impacto en los Precios Relativos y Sector Real	82
3.1 Inflación	83
3.2 Tipo de Cambio	85
3.3 Sector Externo	87
3.4 Crecimiento Económico	89
<b>III. Finanzas Públicas y Estabilidad Económica de México 1989-2000</b>	
1. Financiamiento del Gasto Público y el Error de Diciembre de 1994	91
2. Política Monetaria y Gasto Público Durante 1995	97
3. La Planeación Estratégica Aplicada al Sector Público	109
4. Perspectivas de las Finanzas Públicas	113
<b>IV. Hacia una Reforma Fiscal Integral Después de 2003</b>	
1. Principales Objetivos de la Reforma Fiscal Integral	118
2. Programa de Modernización del Estado	123
3. La Planeación Estratégica en el Manejo del Gasto Público	136
4. Propuesta sobre las Reformas Impositivas	142
<b>Conclusiones y Perspectivas</b>	146

## **Capítulo I. La Transición del Estado en la Globalización: Una visión histórica y conceptual**

### **1. El Estado en el Modelo de Sustitución de Importaciones**

El liberalismo clásico entró en decadencia hacia fines del siglo XIX, y el término liberal, en el ámbito político, fue acuñado para justificar la intervención del Estado mediante políticas de bienestar orientadas a la ejecución de un conjunto de acciones públicas tendientes a garantizar que todo ciudadano de una nación tuviera acceso a un mínimo de servicios que mejore sus condiciones de vida y por ende abatir los rezagos sociales. La decadencia del liberalismo fue potenciada por la revolución keynesiana que implica la generalización del Estado de bienestar.

El enfoque keynesiano predominó en la política económica hasta mediados de los años setenta; todos los gobiernos aplicaron como fundamento de la política económica el manejo de la demanda agregada y una política de gastos que tenía múltiples funciones, entre otras, garantizar el pleno empleo, con sus lógicas conexiones con el bienestar social, estimular el proceso de crecimiento en las economías de mercado y permitir a la población de bajos ingresos el acceso a la educación, la salud, la vivienda, las pensiones y al seguro de desempleo, entre otros.

La crisis económica de los años setenta alteró la perspectiva de la intervención del Estado y la viabilidad de la aplicación de la teoría keynesiana. De hecho, se atribuyó al exceso de dicha intervención, entre otros efectos, el desempleo masivo, la inflación y el bajo o nulo crecimiento de las economías, lo que por supuesto determinó la crítica a la intervención estatal en los asuntos económicos con énfasis en el análisis de las políticas públicas y no en las fallas del mercado que pudieran corregirse mediante intervenciones reguladas del Estado.

El Neoliberalismo cobijó una tendencia de renacimiento y desarrollo de las ideas liberales clásicas, tales como la importancia del individuo, el papel limitado del Estado y el valor del mercado libre. Ese enfoque afirma que si los individuos pueden libremente perseguir sus propios intereses, las consecuencias colectivas serán mucho más beneficiosas que la acción gubernamental. Esta proposición constituye, el fundamento del llamado individualismo metodológico, que desde un punto de vista teórico se refiere el corazón mismo de la teoría liberal.

Los principios del neoliberalismo tienen origen en 1944 con las ideas vertidas por Friedrich Hayek en su libro Camino a la Servidumbre y se expanden con la organización de la Sociedad de Mont Pelerin concurrida por un grupo de intelectuales que se manifestaban adversarios del liberalismo que abogaba por la intervención del Estado de bienestar en la economía, particularmente en el libre mercado. Por ser críticos del liberalismo económico de su tiempo y alumbrar una nueva era del mismo se les llamó neo-liberales. Dicho movimiento abrió la brecha para un nuevo tipo de liberalismo que del primer mundo se extendió a los países ex-comunistas del este, así como algunos países de Latinoamérica, sobre todo Chile, México, Argentina, Perú y Venezuela.

El Neoliberalismo, como doctrina económica es una variante del liberalismo clásico del siglo diecinueve cuando el imperialismo inglés, entre otros, usó la ideología de la competencia y «libre comercio» para justificar sus propios colonialismos. Las rebeliones anticoloniales acabaron con los imperios. La rebeldía de los obreros en los años treinta y las luchas anticoloniales acabaron con el liberalismo clásico, pero fueron contenidos por el keynesianismo: el manejo estatal de los sueldos, el Estado de bienestar social y desarrollo.

En los años sesenta, un ciclo internacional de rebeliones provocadas por los trabajadores, los estudiantes, los campesinos, las mujeres, y los ecologistas acabaron con el keynesianismo que ha sido reemplazado con el neoliberalismo. El neoliberalismo ha sido diseñado, promovido, e implementado por algunas de las instituciones más poderosas y grandes del mundo, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Las juntas de expertos, los departamentos universitarios y las agencias gubernamentales albergan un ejército internacional de arquitectos, planificadores y apologistas neoliberales respaldados por el Estado en todas sus formas.

La ideología del neoliberalismo es el culto del mercado y la subordinación de todos los actores económicos a sus demandas, incluso el gobierno y los individuales, la estrategia de economía neoliberal incluye la privatización, rebaja de gastos de bienestar social, restricciones a los sindicatos, baja en sueldos y salarios respecto a la inflación, alza de ganancias, libre comercio, libertad de movilidad de capital, y la modificación acelerada de la naturaleza.

Al finalizar la Revolución Mexicana, en 1920, la gran tarea del nuevo grupo dominante, (constitucionalistas), era la institucionalización de su sistema de dominación política y la

reestructuración de la economía. Para ello, era necesario mantener en calma a los diferentes grupos populares, una de las tareas fue crear las condiciones de infraestructura suficientes para que dichos grupos crecieran, además de devolver al dominio nacional el petróleo, la minería y los ferrocarriles que se encontraban en manos de empresarios extranjeros.

Entre 1920 y 1935 el poder personal de Obregón primero y el de Calles después, constituyeron el eje central del drama político. La Revolución hizo desaparecer muchas de las condiciones que habían propiciado el acelerado progreso económico de las tres décadas anteriores; sin embargo, algunos sectores crecieron sin ningún problema.

La reconstrucción de la economía durante el periodo de Obregón y de Calles se realizó con relativa participación directa del Estado, aunque bajo el régimen callista esta situación empezó a cambiar. En 1929 el panorama se ensombreció con la Gran Depresión, la cual tuvo diversos efectos en la economía mexicana, por su dependencia hacia los mercados internacionales, uno de ellos fue la disminución de la demanda externa de los productos nacionales, principalmente de materias primas agrícolas, petróleo y minerales, lo que se tradujo en la disminución de los ingresos de exportación siendo este el promotor del crecimiento; otro, fue el incremento del desempleo, los bajos niveles de salarios reales y quiebra de empresas; sin embargo, se fortalecieron las aspiraciones de renovación nacional, mediante la creación de organismos políticos, sindicales, agrícolas y administrativos, además de ambiciosos programas de infraestructura.

Cuando Lázaro Cárdenas llegó a la presidencia, las repercusiones negativas para la economía mexicana de la Gran Depresión se habían superado y para finales de la década de los treinta, se consolidó el proyecto nacionalista, derrumbándose el llamado modelo de "enclave", debido a que se instrumentaron diversas políticas y reformas que tenían como objetivo primordial impulsar el desarrollo económico y político del país.

Dentro de estas políticas y reformas que se aplicaron, se encuentran las reformas agrarias y la nacionalización de la industria petrolera y ferrocarrilera, aunado a la participación del Estado como un agente activo y promotor del cambio y el desarrollo económico a través de una política fiscal expansiva que permitiera incrementar el gasto en infraestructura y en sectores industriales estratégicos, además de la aplicación de una política salarial restrictiva que le permitía a la industria tener mayores niveles de rentabilidad.



El proyecto nacionalista de Cárdenas se basó en el cambio de modelo, se pasó de un modelo de "enclave", a un modelo de crecimiento hacia adentro que demandaba infraestructura económica y la creación de instituciones que permitirían viabilizar el desarrollo industrial llamado "Industrialización por Sustitución de Importaciones" (ISI).

Uno de los principales factores que propiciaron el fomento a la industria en los países subdesarrollados fue la necesidad de abastecer de productos a sus mercados, ya que los países desarrollados desatendieron dicho abastecimiento por el proceso de reconversión de la planta productiva que hicieron para la producción bélica en la Segunda Guerra Mundial

Esto fue el llamado proceso de Sustitución de Importaciones de Industrialización, puesto en marcha en 1947 (política proteccionista de permisos previos de importación), el cual se pensaba que generaría no sólo crecimiento sino también desarrollo económico, es decir, aumentaría el empleo y mejoraría el nivel de vida de las masas pues el "crecimiento hacia adentro" llevaría a la disminución del déficit de comercio exterior y a la vulnerabilidad de la economía, lo que permitiría el surgimiento de una creciente industria nacional.

El proyecto estaba orientado a impulsar la industrialización y crecimiento via importaciones, como un proceso de cambio de las políticas económicas, las cuales se basaron en la protección, el fomento y la regulación industrial, que se llevaron a cabo en tres etapas durante el periodo de 1947 a 1982.

La primera etapa caracterizada por el proceso de industrialización por sustitución de bienes de consumo con inflación de 1947 a 1958:

En esta etapa el Estado aplicó una estrategia de apoyo directo a la industrialización mediante la inversión pública en infraestructura necesaria para el desarrollo de la industria manufacturera y el apoyo a empresas estratégicas y prioritarias, mediante incentivos fiscales, que les permitirían en el corto plazo ofrecer materias primas y productos a un bajo costo para impulsar la dinámica industrial. La política industrial de protección y fomento se orientó a lograr un crecimiento industrial y disminuir la dependencia de las importaciones y los problemas del desequilibrio externo. Para ello, el Estado fungió como promotor activo del desarrollo, mediante una expansión de su inversión, la cual pasó de representar el 12% del total de la inversión pública en 1939 al 30% y 40% en los años de 1950 y 1958, respectivamente.

Entre las medidas implementadas por el Estado para impulsar el proceso de sustitución de importaciones fue la regla XIV instaurada en 1930, con la cual se estableció un régimen preferencial para la adquisición de maquinaria y equipos en el exterior para fomentar el desarrollo industrial del país y facilitar la creación de nuevas empresas o la ampliación y modernización de las existentes.

No obstante lo anterior, al no utilizar el Estado la política impositiva como fuente de financiamiento autónomo, la participación de los impuestos al ingreso nacional disminuyeron de 9.5% en 1939 a 7.4% en 1958, por lo que dadas las necesidades de gasto público creciente, éste se financió con emisión primaria de dinero, que junto con las devaluaciones provocaron la inflación que caracterizó el periodo de ISI en su primera etapa.

La segunda etapa caracterizada por un avanzado proceso de industrialización sustitutivo, que comprende el periodo de 1959 a 1970 "Crecimiento con estabilidad de precios y cambiaria".

En esta etapa, las medidas económicas para fomentar el desarrollo industrial, se centraron en limitar y condicionar el flujo de las importaciones, sobre todo de consumo; dado que se entendía que estas se habían realizado en su oportunidad y habían logrado su propósito, por lo que el Estado optó por proteger a la industria manufacturera e incrementar las importaciones con valor industrial, esto es bienes de consumo duradero y algunos bienes de capital, con objeto de continuar con el proceso de sustitución de importaciones. En este periodo se mantuvo un tipo de cambio apreciado que favoreciera las inversiones en contrapartida de las ventas al exterior.

En el modelo de crecimiento estabilizador las políticas fiscal y monetaria, a través de las exenciones de impuestos a los ingresos de capital, tarifas bajas de los productos y servicios públicos, financiamiento del déficit público con endeudamiento interno y externo tenían por objeto aumentar el ahorro interno para reducir la brecha de ahorro-inversión; provocaron una disminución de los ingresos del Estado para financiar el desarrollo, dado que también se gravaban las exportaciones en tanto que se exentaban las importaciones. Dichas causas motivaron que se utilizara la devaluación como mecanismo de ajuste y por ende una disminución de los ingresos públicos respecto de la inflación.

Lo anterior se reflejó en una disminución del financiamiento de las importaciones, esto es, mientras que durante el bienio de 1959 a 1960 las exportaciones financiaron el 85% de las importaciones dicho financiamiento para el bienio de 1969 a 1970 solo lo hicieron en 75%.

La tercera etapa, comprendida entre los años de 1970 a 1982 que se caracterizó por la tendencia a revertir el proceso de sustitución de importaciones y la obtención de recursos e impulso de la economía basada en la petrodependencia externa. A finales de la década de los sesenta, se dio una disminución de la productividad y la producción manufacturera debido a los efectos de la reducción del crecimiento de la demanda externa principalmente de la economía norteamericana a la cual estamos ligados fuertemente, dado el nivel de dependencia tecnológica que la planta productiva mexicana tenía con dicha economía.

Ello significó que los ingresos por la venta del petróleo y sus derivados se erigieran significativamente respecto de los obtenidos por la política fiscal impositiva. En este marco, la política fiscal se guió por los principios de equidad que significó disminuir la carga fiscal para los contribuyentes de menores ingresos a través de una menor tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y mantener los precios de bienes y servicios que produce el estado; y el de aliento a la inversión con la instalación de Certificados de Devolución de Impuestos para fomentar las exportaciones manufactureras, que se complementaron con la reducción de impuestos y la exención de aranceles a productos agropecuarios.

Para 1981 el petróleo representaba las dos terceras partes de las exportaciones de mercancías, los hidrocarburos significaban el 50% de los ingresos por divisas y contribuían a los ingresos tributarios del Gobierno Federal hasta con el 25% del total, lo cual pone de manifiesto la dependencia hacia este producto, que a significado el instrumento de ajuste al desequilibrio externo y a las finanzas públicas, así como el apoyo al crecimiento económico.

La estrategia aplicada en el periodo de la posguerra, que consistió en la sustitución de importaciones, tenía como propósito fundamental apoyar el desarrollo del sector industrial mediante el empleo de políticas económicas selectivas que protegieran simultáneamente a la producción nacional de la competencia externa (importaciones).

Durante la década de los setenta las políticas cambiarias no contribuyeron al desarrollo de la industria, sino que constituyeron una carga para el sector industrial. A lo largo del periodo de la posguerra, México mantuvo un sistema cambiario sorprendentemente estable, pero para el año de 1970 y en lo sucesivo, el peso comenzó a estar crecientemente sobrevaluado. Esta sobrevaluación se convirtió en obstáculo para lograr un crecimiento industrial más rápido y privó de incentivos a las exportaciones mexicanas especialmente la de productos manufacturados que se caracterizaban por su elasticidad de precios propiciando, por otro lado, las importaciones. A pesar de las devaluaciones aplicadas en 1976 y en 1982; estas medidas fueron tardías e insuficientes.

El modelo que se aplicó en México específicamente, encontró grandes problemas de infraestructura, de cultura empresarial, del comportamiento del gobierno, lo que llevó a que se modificara la situación del mercado interno; es decir, se plantea la necesidad de una organización empresarial y avance tecnológico mediante políticas de fomento y subsidios; sin embargo, estos cambios estructurales no se lograron completamente, lo que a largo plazo provocó problemas de confiabilidad por parte del sector externo.

Los resultados del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se visualizaban en el nivel de desconfianza que generalmente tienden al incumplimiento en la entrega de pedidos, una excesiva integración vertical sin conseguir economías de escala. Otra de las cosas es que la tecnología no se innovó sino por el contrario se copió; es decir, las empresas compraban la tecnología con todo y asistencia técnica, creando un vacío de conocimiento, no encadenando a las universidades e institutos en el proceso productivo. Es importante comentar que la legislación y las instituciones gubernamentales creían que se estaba haciendo una adecuada transferencia de tecnología, sin embargo, no fue así.

El exceso de protección y la falta de competencia interna, la ausencia de capacitación de mano de obra, etc, propiciaron que bajo este modelo las empresas no fueran competitivas tanto en el mercado interno como en el externo, incluyendo el hecho de que la mano de obra no estaba calificada. Aunque las empresas sabían que los servicios públicos no eran eficientes, no decían nada, por que sabían que para ellos era más conveniente que el gobierno los controlara mediante los subsidios.

La política fiscal aplicada desde la posguerra hasta 1982 careció de viabilidad para constituirse en una fuente de financiamiento autónomo para el Estado que fue suplida con

endeudamiento interno y externo, la emisión primaria de moneda y los ingresos obtenidos de la industria del petróleo, por las causas antes comentadas, que provocó que los gastos del Gobierno Federal fueran mayores que los ingresos para su financiamiento y por ende impactó en las finanzas públicas de manera sustancial.

Asimismo, lo anterior se reflejó en la dualidad de la estructura del sector económico en cuanto a la localización y tamaño de las empresas. La primera dualidad se presenta en términos de los centros urbanos más importantes a saber la ciudad de México con su área metropolitana, Guadalajara y Monterrey. La mayor parte de la capacidad instalada de la industria nacional se encuentra concentrada en estas tres áreas metropolitanas. El otro aspecto de este fenómeno de dualidad es la abundancia de pequeñas e ineficientes empresas industriales y un reducido número de grandes empresas productivas que controlan los sectores en que se encuentran activas.

La amplia variedad de políticas implementadas por el Estado en el periodo de análisis permiten ubicarla como una economía mixta, lo que significa que en el desarrollo económico el estado ha asumido una función más importante que en las economías capitalistas puras, al implementar políticas que van desde la regulación de los agentes económicos, la prestación de los servicios públicos sociales como salud, educación y vivienda, incentivos hasta inversión privada, y relaciones con el exterior en complementariedad a las inversiones en el territorio nacional con efectos económicos y sociales para los ciudadanos mexicanos dentro y fuera del país.

Evidentemente la implementación de las políticas gubernamentales no indica subordinación de los actos de los industriales privados, toda vez que la mayor parte de las políticas se orientan a ampliar la capacidad productiva y de servicios en los sectores en que participa el Estado, lo cual se reflejó en un aumento constante de sus gastos en la creación de empresas o su incursión en otras con fines de beneficio social y productivo. En el periodo de análisis el número de empresas propiedad del Estado creció de 86 a 740 y el personal ocupado aumentó en 30%. Los gastos tanto del sector público como de sus empresas durante el periodo de 1940 a 1980 se muestra a continuación:

**GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO**  
(Millones de pesos)

<b>Año</b>	<b>Gasto total del sector público</b>	<b>Empresas estatales</b>
1940	5,195	822
1945	6,392	1,178
1950	10,305	397
1955	3,551	3,392
1960	24,097	8,499
1965	39,948	14,343
1970	55,378	19,202
1975	98,890	31,241
1980	16,297	69,263

Estos gastos fueron efectuados para expandir la capacidad productiva y de servicios, generar empleos y fomentar la inversión privada.

## **2. El Estado en el Modelo Neoliberal**

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, puso de manifiesto que las oportunidades de inversión habían cambiado, puesto que el costo de los insumos era cada vez mayor, la insuficiencia para crear empleos se convertía en un grave problema; la diferencia de ingresos provenientes de actividades modernas y tradicionales se acentuaba y tomando en consideración que estamos hablando de una economía todavía cerrada al comercio exterior el escenario mostraba signos de una competencia imperfecta en el sector productivo que se agravaba con el efecto inflacionario.

A finales de los setentas el consumidor final era el menos beneficiado debido a la inestabilidad de los precios, la contracción de la oferta de bienes de consumo inmediato y la distorsión del mercado interno que mostró el inicio de un problema inflacionario con recesión económica, por lo cual el Estado optó por una política de fortalecimiento del Gasto Público, con el propósito de impulsar el crecimiento económico y fomentar una distribución del ingreso más equitativa.

Para 1980, el Estado impulsó una reforma tributaria que no logró aumentar los ingresos públicos en la misma proporción que el gasto, lo cual provocó un déficit fiscal creciente que aunado al exceso de la demanda de consumo, la presencia de una inflación internacional elevada, una política cambiaria estática en la relación del peso con el dólar y el deterioro en la balanza comercial impusieron la necesidad de implementar una política económica restrictiva.

A la par de esto, nuestra economía si bien se caracterizaba por absorber una gran capacidad de recursos del exterior, el PIB crecía a una tasa del 6% anual y los mercados financieros operaban con buena liquidez (sobre todo por los depósitos que realizaban los países árabes), el exceso de liquidez junto con la elevada inflación internacional provocó un descenso en la tasa de interés (LIBOR) real, situándose en niveles negativos, al mismo tiempo de esta situación financiera, se presenta un shock petrolero que tendría por resultado el incremento en el precio promedio por barril, triplicándose este hacia finales de la década de los setentas.

Este último factor favoreció la contratación de préstamos externos, con esto México se constituía como un deudor solvente, años siguientes a éste boom petrolero, ante disminuciones en la tasa de interés y de incrementos en el precio del petróleo, nuestro país se enfrentaría a un sobreendeudamiento externo.

México empleó cuantiosos recursos externos para financiar el desarrollo, en un principio los resultados fueron positivos, ya que el PIB crecía a una tasa del 8%; sin embargo, se empezó a caer en una petrolización debido a que las exportaciones de petróleo representaban el 75% de las exportaciones totales y el 20% de los ingresos de gobierno, por tanto el petróleo se convertía en una importante fuente de recaudación pública y de divisas.

El ingreso proveniente de la venta de petróleo y de los créditos externos fue utilizado para aumentar la inversión pública, principalmente en la rama de petroquímica básica, y el gasto público, por lo tanto en 1981 se da un déficit total en el sector público del 14% con respecto al PIB y un déficit primario <sup>1</sup> del 8% originando como consecuencia, que la inflación aumentara.

Esta abundancia de recursos provenientes del exterior permitió fijar el tipo de cambio a 22.7 pesos por dólar, por consecuencia se tuvo una apreciación en el tipo de cambio real, que de alguna manera desajustó el rumbo macroeconómico ya que al inicio de 1982, el precio del barril de petróleo se va a pique, las tasas de interés internacionales comenzaron a incrementarse; ante esto el gobierno no tuvo más remedio que devaluar la moneda para volver a alinear el tipo de cambio real; sin embargo, no se tomó en

---

<sup>1</sup> Se entiende por déficit primario aquel que excluye el pago de intereses de la deuda de gobierno. Carlos M. Jarque y Luis Téllez. "El combate a la Inflación". 1993 Editorial Grijalbo.

consideración que ante estos giros en la economía los precios internos empezarían a elevarse.

Ante dichos acontecimientos el Estado determinó que era necesario un cambio en la política macroeconómica; sin embargo, el mercado petrolero mostró signos de crecimiento al aumentar en el mercado internacional el precio del barril, con lo cual el país nuevamente se constituía en un sujeto de crédito con solvencia para las instituciones financieras internacionales dadas sus reservas probadas de hidrocarburos. Situación que le permitía afrontar las dificultades económicas que ya presentaban signos de agudeza.

Ante ese panorama, a mediados de 1982 el estado pretendía realizar un nuevo ajuste en el tipo de cambio; no obstante, la inflación tomó un nuevo impulso, a finales de este año se llegó a una tasa del 100% que impactó en la recesión la actividad económica ubicándose en una caída del PIB de -0.6% y agudizándose para el siguiente año en que llegaría al -4.1%, los salarios reales descendieron y ante las expectativas generadas se presentó una fuerte fuga de capitales.

Con esta situación los acreedores externos negaron la apertura de nuevos créditos al Gobierno Mexicano, que en tiempos anteriores había sido un receptor de ahorro externo, ahora se convertía en un emisor neto de capitales. Lo anterior incidió para que el Gobierno Federal considerara la suspensión del servicio de la deuda externa cuyo monto total ascendía a 92 mil 408 millones de dólares, que representaba el 49% del PIB, y con vencimientos a corto plazo, esto es, pagaderos en 46% en un periodo no mayor a tres años y en 27% durante 1983.

En este contexto se inician una serie de medidas instrumentadas para detener la inflación, medidas que habrían de ser guiadas, en primera instancia por corrientes ortodoxas y con posterioridad por medidas heterodoxas.

A partir de 1983, México siguió un intenso proceso de ajuste y reforma de Estado, con el fin de alcanzar la estabilidad económica y elevar la eficiencia del aparato productivo; no obstante, dicho proceso se intensificó en la administración correspondiente al periodo de 1983 a 1988. Para encausar las reformas que requería el Estado en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo se establecieron los lineamientos de Política Económica siguientes:



En materia de Finanzas Públicas: Los esfuerzos de austeridad y racionalización del gasto público serían permanentes y acompañados de ahorro para la inversión en infraestructura.

La Política Monetaria: se orientaría a fomentar la estabilidad de precios.

En cuanto a la Política Cambiaria: Los objetivos se enfocarían a evitar sobre evaluaciones sistemáticas que afecten a los productores nacionales y el ahorro interno, que junto con la evolución de la balanza comercial y los precios de los productos habrán de determinar el tipo de cambio más conveniente para promover las exportaciones y facilitar la sustitución de importaciones.

La Política Laboral: Se encausaría a buscar un mercado de trabajo flexible y una mayor calificación de la mano de obra, con énfasis en la reducción de costos, que sin formar parte del salario, representan más del 30%<sup>2</sup> de lo que recibe un trabajador.

Por lo que corresponde a la Política Industrial y de Competencia: los objetivos se orientarían a fomentar el crecimiento a más regiones y sectores, así como a combatir las prácticas monopólicas. El principio fundamental era garantizar condiciones semejantes a todos los actores económicos.

Como resultado de la implementación de los políticas descritas, el comportamiento del PIB en los tres primeros años de la administración de Carlos Salinas de Gortari fue ligeramente superior a las metas previstas en el PND, en el cual se estableció un crecimiento anual para 1989-1991 de entre el 2.9% y 3.5%; sin embargo, se logró un crecimiento promedio anual del 3.8%. Ante este resultado, para la segunda mitad<sup>3</sup> del sexenio el Ejecutivo Federal, estimó un crecimiento de entre el 5.3% y el 6%; no obstante, la economía se desaceleró, por lo que en los años de 1992, 1993 y 1994 el PIB creció 2.6%, 0.4% y 2.8%, respectivamente.

Por tanto el crecimiento acumulado en el PIB durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari fue del 17.2%, resultado que fue superior al estancamiento registrado en la administración de Miguel de la Madrid, donde el crecimiento fue igual a "cero"; sin

---

<sup>2</sup> Banco Nacional de México. Examen de la situación Económica de México, Vol. 71, número 835.

<sup>3</sup> Ver, Apéndice sobre la evolución esperada de la economía; Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal.

embargo, el crecimiento logrado en el salinismo fue menor comparado con la expansión del PIB en los sexenios de Echeverría (41.5%) y de López Portillo (45.9%).

El combate a la inflación fue uno de los pocos puntos a favor que se puede precisar en este sexenio en lo que respecta a la lucha anti-inflacionaria. En los primeros meses de la administración de Salinas las tasas anualizadas de la inflación llegaron a ser del 50%, resultado satisfactorio al comparado en el último año de la administración de Miguel de la Madrid que llegaba a niveles de hasta 160% anualizado. En 1993 la tasa inflacionaria alcanzó por primera vez en 21 años una cifra de un solo dígito, el 8% y en los primeros meses de 1994 consiguió un 7%.<sup>4</sup>

Es conveniente señalar que en los países desarrollados, el neoliberalismo surgió como una visión de la economía, la sociedad y el individuo, que proponía el abandono, por ineficientes, corruptos y corruptores del Estado interventor y del Estado de bienestar. La nueva política proponía reducir la presencia gubernamental en la vida cotidiana para devolver al mercado su vitalidad, su capacidad de distribuir los recursos de acuerdo con la eficacia y la productividad de los diferentes actores económicos; sin embargo, el neoliberalismo teórico del mercado como la forma más efectiva de producir riqueza y distribuir costos y beneficios ha resultado distinto del neoliberalismo implementado en México.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, los políticos tradicionales fueron desplazados por economistas jóvenes, partidarios de relegar la participación del Estado, por su supuesta capacidad de conocer y manipular las variables macroeconómicas y por ser portadores de una ideología que presentaron como ciencia distinta y superior a la que había fracasado bajo el neopopulismo de Luis Echeverría y de José López Portillo y que tenía origen en una ideología manufacturada en las universidades norteamericanas.

El proyecto de esos nuevos líderes mexicanos era la reintroducción de la lógica del mercado en un sistema económico ineficiente, dominado por un gobierno obeso, por los intereses corporativos, de sindicatos, de organizaciones ejidales y patronales, y por industriales y comerciantes protegidos de la competencia externa. Desde la perspectiva de estos economistas, la lógica de la oferta y la demanda globales era la vía más eficiente

---

<sup>4</sup> Pedro Aspe Armella, *El Financiero*, 14 de octubre de 1993, p.1, Neoliberalismo ideológico y económico Un enfoque ético.

en la asignación de los recursos escasos; era la única forma de superar el subdesarrollo e introducir a México al grupo de los países desarrollados. Por ello, la meta de este grupo encabezado por Carlos Salinas fue integrar a México a la economía más fuerte del mundo mediante un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Por lo anterior, los tecnócratas decidieron que el camino adecuado era una modernización selectiva: transformar la economía, pero preservar y usar a fondo los instrumentos políticos heredados: autoritarios, antidemocráticos y premodernos.

Este cambio afectó a toda la sociedad, pero el costo lo pagaron los que tenían menos instrumentos políticos para defender su posición y que no estaban en condiciones de resistir el empuje de la competencia externa: los marginados, los indígenas, el sector agrícola de temporal, los micro, pequeños y medianos empresarios e incluso algunos de los grandes; los sindicatos, y una clase media consumista y muy dependiente de las actividades burocráticas. Para imponer el cambio y controlar las inevitables reacciones en contra, el supuesto neoliberalismo económico se hizo acompañar y apoyar del autoritarismo tradicional, cuyos dos grandes pilares eran el presidencialismo sin límites y el partido de Estado.

Por un tiempo, el proyecto modernizador de la tecnocracia deslumbró a propios y extraños, y el éxito nacional e internacional pareció acompañar a los arquitectos del nuevo modelo económico. Pero, finalmente, la contradicción básica entre los principios que guiaban el proyecto impidió que los afectados tuvieran canales de expresión institucionales y adecuados. Esta presión social sin salida y la imposibilidad de detectar los errores estructurales a tiempo acabaron con el modelo tecnocrático original, aunque no sin antes hacerle pagar un costo muy alto a la sociedad mexicana.

El término mismo de neoliberalismo nunca fue aceptado por aquellos que lo aplicaron en México, y hay una buena razón histórica para ello. La revolución mexicana, origen de las estructuras y políticas vigentes, se concibió como una reacción contra los efectos sociales del liberalismo mexicano del siglo XIX en las comunidades indígenas y ciertas capas medias y proletarias. Es por ello que la constitución de 1917 fue una reacción contra el liberalismo y sus concepciones del individuo y la sociedad. De ahí que el término con que Carlos Salinas de Gortari identificó su proyecto fuese el de liberalismo social, concepto que pretendía ligar la legitimidad del pasado estatista donde se suponía que el interés colectivo subordinaba al individual con la nueva economía de mercado.

Durante el salinismo el crecimiento fue bastante desigual. Para el mexicano común y corriente el nivel de vida está en función directa de su empleo y remuneración. El poder adquisitivo de la remuneración ha caído, así como el empleo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informes (INEGI) en 1995 el desempleo era de 2 millones 625 mil mexicanos, esto es el 6.6% de la Población Económicamente Activa (PEA), que es de 36.1 millones de personas. Según admisión del secretario de Trabajo si tomamos en cuenta a desempleados y subempleados los afectados por la crisis del neoliberalismo serían de más de 40% de la PEA.

La estabilización de precios fue uno de los grandes orgullos del salinismo. Para lograrlo se sobrevaluó el peso y como resultado el déficit externo creció. En 1989 el déficit en cuenta corriente era ya de seis mil millones de dólares, pero en 1991 alcanzó los dieciséis mil millones y para 1994 fue muy superior a los veinte mil millones. La aparente prosperidad estaba montada en un intercambio desigual de México con el resto del mundo. En su momento, el salinismo afirmó que tal hecho no importaba, pues el resto del mundo confiaba en el modelo y ahorrando en México para suplir el que internamente no se generaba; sin embargo, dichas entradas de capital no eran para inversión productiva, sino especulativa y volátil, que llegó atraído por las altas tasas de interés y que se fue en cuanto se efectuó la devaluación del peso para mantener las reservas, situación que dio origen al conocido "Error de diciembre de 1995".

Sin la estabilidad cambiaria, la estabilidad de precios no podía ser. La inflación, que en la segunda mitad de los ochenta había llegado a más de 150% anual, para 1991 había bajado al 18% y al final del salinismo llegó a la ansiada meta de un dígito. Sin embargo, en 1995 todo cambió y los cálculos del propio Secretario de Hacienda situaron la inflación en 45%, pero otros menos optimistas la pusieron en bastante más de 50%. El gran sacrificio por lograr la inflación de un dígito se fue por la borda.

La deuda externa total que había llegado a los cien mil millones de dólares al cierre del sexenio de Miguel de la Madrid, empezó a descender con Salinas. Pero en 1990 volvió a aumentar y ahora su crecimiento simplemente se disparó. A mediados de 1995 se calculaba que el monto de esa deuda llegaba a la impresionante suma de ciento sesenta y dos mil millones de dólares e iba a seguir creciendo.

En 1993 el salario real equivalía apenas a 73% del de 1989. Según los datos del INEGI, 13.6 millones de mexicanos vivían en la extrema pobreza, en tanto que 20% de las

familias más pobres tenían que sobrevivir con apenas 4% del ingreso total disponible, el 60% intermedio lo hacía con el 42%, en tanto que el 20% más afortunado se apropiaba del 53% restante. Ahora bien, dentro de ese 20% superior, la desigualdad era tan grande como en el conjunto, y el grueso de sus recursos lo acaparaba un puñado de familias: las favoritas del régimen, beneficiadas por las privatizaciones y los monopolios.

Del total de la población mexicana ocupada, 63% reportó ingresos diarios equivalentes a no más de dos salarios mínimos, y sólo 7% superaba los cinco salarios mínimos. Una forma más de decir lo mismo: datos tomados de un trabajo del profesor Fernando Cortés muestran que, si bien en el periodo de 1984 a 1988 el ingreso monetario de los mexicanos aumentó en promedio 18%, entre el 10% más pobre apenas subió 8%, mientras que en el 10% con mayores ingresos subió 39%; para el 1989-1992, el aumento total del ingreso monetario fue de sólo 6%, pero el 10% de los mexicanos más pobres veía disminuir su ingreso en 11%, en tanto el 10% más afortunado lo veía aumentar 17%.

El "milagro" baja inflación aunque con un crecimiento muy modesto se alimentó en buena medida de una campaña de propaganda y, en otra, de los resultados de la bolsa, o más exactamente, del flujo de capital externo especulativo. En efecto, antes de la última devaluación, la economía mexicana ocupaba el lugar 23 a nivel mundial. Pero en contraste y a mediados de septiembre de 1994, la bolsa mexicana ocupaba el quinto entre los mercados bursátiles más rentables del mundo.

El subempleo y el desempleo no son, como asegurara el anterior Secretario de Hacienda Pedro Aspe, mitos geniales, sino realidades que desmoralizan a quienes las sufren y que, además, significan un desperdicio social terrible. Un indicador entre muchos, pone de manifiesto la magnitud del problema y lo difícil de su solución. Según las cifras de Lorey y Aida Mostkoff, entre 1980 y 1990, egresaron de las universidades de México, un millón 162 mil 352 profesionales; pero para ellos únicamente se crearon en el mismo periodo 311 mil 452 empleos, ochocientos mil egresados del sistema universitario se quedaron, sin empleo o se emplearon en otra actividad que no fue para la que se prepararon.

El neoliberalismo ha efectuado varias reformas que transformaron el corazón del edificio constitucional creado por la revolución mexicana: los artículos 3, 5, 24, 27 y 130. Se decretó así el fin del reparto agrario, se modificó el ejido, se reconoció la personalidad jurídica de la Iglesia, se privatizó la banca.

Del ataque inicial a las directivas sindicales de petroleros y maestros, el salinismo no sólo logró obtener una imagen de fuerza y rechazo a liderazgos corruptos, sino que subordinó a la voluntad presidencial los feudos sindicales que sobrevivieron, en particular la CTM. De ahí la relativa facilidad con que luego la presidencia impuso pactos entre capital y trabajo, que decretaron topes salariales pero liberaron precios. Ahora bien, la maniobra tuvo un costo: la red corporativa de la que tanto y tan bien se sirvieron presidencias anteriores quedó muy debilitada, casi inutilizada.

Por otro lado, una de las banderas del neoliberalismo mexicano fue: no al Estado obeso (populista e ineficiente), sí al Estado fuerte (promotor y garantía de eficacia, justicia y libertad). Sin embargo, en una de las áreas de responsabilidad del Estado tan elemental e importante como es la impartición de justicia y la protección cotidiana del ciudadano en su persona, propiedad y derechos, la realidad no ha correspondido, ni de lejos, a la promesa. En la práctica y en esa materia, los mexicanos simplemente pasamos del Estado obeso al Estado inoperante.

En la visión liberal del mundo, y para usar las palabras de Thomas Paine, el gobierno, incluso en el mejor de los Estados, resulta ser un mal necesario. Sin embargo, también resulta que ese mal social, enemigo de la libertad es, a la vez, una institución indispensable e insustituible para crear y mantener las condiciones que permitan el ejercicio efectivo, cotidiano, de esa libertad y creatividad individual. En efecto, el Estado a través del ejército protege a la sociedad de sus enemigos externos, y a través de sus policías y tribunales la protege de sus enemigos internos: los criminales y otros violadores de la ley.

Así pues, y siempre desde la perspectiva liberal, si la autoridad no logra dar forma a una institucionalización efectiva de sus cuerpos de policías y de sus tribunales, la razón de ser, tanto de autoridades como de gobierno y Estado, prácticamente desaparece. Deja de ser un mal necesario para convertirse en un mal a secas y, por tanto, innecesario. Una sociedad donde no imperan de manera relativamente satisfactoria la ley y el orden, donde rutinariamente se vive de manera peligrosa en un "estado de naturaleza", según la visión de Thomas Hobbes uno de los padres del liberalismo, entonces se trata de una sociedad con un Estado inútil, ilegítimo e indigno de ser obedecido y preservado.

Al descuido histórico de los gobiernos posrevolucionarios en materia de policía e impartición de justicia, que produjo corrupción e incompetencia en abundancia, se le viene

a añadir hoy un elemento externo que hace todavía más difícil que en México realmente tome forma ese supuesto "Estado fuerte" capaz no sólo de privatizar y cobrar impuestos, sino de enfrentar con éxito a la delincuencia. Ese elemento es el narcotráfico. Según cálculos de la Procuraduría General de la República, resulta que en 1994 los ingresos brutos de los varios grupos de narcotraficantes que operan en México, pudo ascender a los treinta mil millones de dólares. La magnitud de la cifra es impresionante. Representa prácticamente el mismo monto de las reservas del Banco de México, reportadas en 30.5 mil millones de dólares a fines de marzo de ese mismo año. Un narcotráfico tan fuerte como el Banco de México bien puede penetrar todas las estructuras gubernamentales que considere necesarias: los aparatos de seguridad, la Procuraduría General de la República, los gobiernos estatales, las policías, el ejército, todos.

El Estado ha ido perdiendo terreno desde hace tiempo frente a la corrupción policiaca y judicial; sin embargo, poco se hizo al respecto en el sexenio salinista, y no porque faltaran recursos económicos sino porque faltaron recursos humanos y, sobre todo, faltó voluntad.

El objetivo central de largo plazo del proyecto neoliberal mexicano al cual se subordinaron determinados objetivos específicos de corto plazo con la firma del TLC, el control de la inflación, la disciplina fiscal, es la creación de ese sector social que desde hace mucho está en formación en México, pero que por diversas razones no se ha desarrollado. Con el Estado en retirada, se abre ahora un espacio de liderazgo económico, político y cultural que sólo puede ser llenado por el gran capital. La modernización neoliberal, en países como el nuestro, lleva casi de manera inevitable a que los grupos de poder se conviertan en la clase estratégica, aunque ya no sean nacionales sino extranjeros.

Los programas de ajuste estructural y estabilización económica -apegados a las recetas pregonizadas por el Fondo Monetario Internacional y aplicados con ejemplar perseverancia desde 1983 hasta el presente- significaron un viraje radical en la estrategia económica sobre la cual se había fincado el desarrollo mexicano durante los cincuenta años previos.

Ciertamente, ningún programa económico ha sido instrumentado con el objetivo declarado de arruinar a la nación, empobrecer a las mayorías nacionales, disminuir la inversión de capital fijo, aumentar el desempleo abierto o encubierto, acentuar la vulnerabilidad financiera externa o socavar las bases del desarrollo futuro de México. Por el contrario, todas las estrategias económicas se han aplicado con la promesa de lograr el crecimiento

sostenido, la prosperidad nacional, el bienestar para la familia, etc., siendo presentadas siempre, en cada caso, como la mejor opción, atendidas las circunstancias de su tiempo.

Por eso, una evaluación objetiva de las políticas públicas de cada época, o modelo económico, debe realizarse ponderando sus resultados reales y no por lo que de ellas dicen sus inspiradores teóricos o sus instrumentadores prácticos desde las esferas gubernamentales.

Desde los años treinta, y sobre todo a partir del gobierno del presidente Cárdenas, el desarrollo económico mexicano que alcanzó una tasa de crecimiento anual medio de 6.1% entre 1934 y 1982, y trajo consigo un mejoramiento significativo de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos se había sustentado en una economía de mercado con un relevante (y sensato, excepto a partir de los años setenta) intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes básicos y servicios estratégicos, como inversionista en áreas estratégicas y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos.

La ideología económica y social de la Revolución Mexicana, plasmada en el contrato social de 1917, había asignado al Estado estas funciones desechando la ideología liberal del *laissez-faire*, *laissez-passer* que, en la esfera económica, había campeado en la dictadura de Porfirio Díaz.

A partir de 1983, la estrategia económica neoliberal, sustentada en la ideología ortodoxa que atribuye al Estado la causa de los males económicos, se orientó a restaurar el papel del mercado como mecanismo casi exclusivo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos, y garante de la inversión productiva y del desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados y al mercado, gradual pero sostenidamente, las funciones económicas anteriormente asignadas al Estado.

La reducción de la injerencia del Estado en la economía comprendió la liberación de precios internos incluyendo los lesivos precios de los monopolios y oligopolios, contra los gravámenes a los servicios telefónicos, bancarios, y de impacto en los consumidores directos como predio, agua, educación y salud, la apertura comercial externa, la



liberalización de los flujos de inversión extranjera, la liberalización de los mercados financieros, la privatización de la mayoría de las empresas estatales y de algunos servicios de infraestructura pública, y el achicamiento del papel del Estado como rector y promotor del desarrollo económico y del bienestar social, reduciendo o cancelando programas de fomento económico sectorial para la agricultura, las manufacturas, etc., de infraestructura económica y de desarrollo social.

A dieciséis años del experimento neoliberal, con más mercado y menos Estado, la prosperidad ofrecida por los reformadores neoliberales está cada vez más lejos de la realidad. Más aún: los resultados reales del modelo neoliberal contrastan con los observados durante el vilipendiado modelo económico precedente.

Bajo el modelo keynesiano-cepalino de la Revolución Mexicana, basado en la regulación del comercio exterior con vistas a la progresiva sustitución de importaciones, así como en un papel activo del Estado en el desarrollo económico, el PIB por habitante creció a una tasa promedio anual de 3.1% entre 1934 y 1982; la inversión fija bruta per cápita se expandió a una tasa promedio anual de 5.4% entre 1940 y 1982, y el poder adquisitivo de los salarios mínimos se incrementó en 54% entre 1934 y bajo el modelo neoliberal basado en la apertura comercial unilateral y abrupta y en la reducción de la participación del Estado en el desarrollo económico, el PIB per cápita se contrajo a una tasa promedio de 0.2% anual; la inversión fija bruta per cápita decreció a una tasa promedio de 0.75% anual, y los salarios mínimos perdieron 69% de su poder adquisitivo, es decir, se deterioraron a menos de la tercera parte de los vigentes en 1982.

Sería un error, sin embargo, deducir del fracaso del modelo neoliberal la conveniencia de volver al modelo económico keynesiano-cepalino basado unilateralmente en la sustitución de importaciones. Ello no es viable ni deseable, mucho menos lo es volver a la estrategia macroeconómica de mediano plazo aplicada durante los años de 1971 a 1982, cuyos erróneos manejos cambiarios y fiscales condujeron al primer gran derrumbe financiero de la historia contemporánea.

Precisamente, si el modelo neoliberal pudo remplazar al modelo keynesiano-cepalino después del desplome financiero de 1982, fue en términos estrictamente teórico-económicos, abstracción hecha de otros factores políticos por el desgaste que había experimentado ese modelo como resultado de los errores y omisiones de política económica de los últimos dos gobiernos preneoliberales.

En primer lugar, hubo serios errores en política cambiaria, al no realizar oportunamente, frente al creciente déficit de cuenta corriente, los ajustes pertinentes en el tipo de cambio. La paridad del peso frente al dólar se había mantenido constante desde 1954 hasta la devaluación de 1976, no obstante el enorme diferencial acumulado, durante los años setenta sobre todo, entre la inflación mexicana y la inflación estadounidense, lo que condujo a un creciente déficit en la cuenta corriente y a la necesidad de financiarlo mediante el endeudamiento externo.

Después de la devaluación de 1976 volvió a mantenerse artificialmente la paridad del peso frente al dólar estadounidense, no obstante el diferencial inflacionario nuevamente acumulado y el verticalmente creciente déficit de cuenta corriente bajo la pueril idea de que "un presidente que devalúa se devalúa": desembocando en una tremenda adicción al endeudamiento externo y finalmente en el derrumbe financiero de 1982.

En segundo lugar, un manejo irresponsable de las finanzas públicas que apareció en los años setenta y condujo a una creciente brecha entre el ingreso y el gasto público insostenible en el largo plazo se puede tipificar en:

1. Un derroche de recursos fiscales en subsidios innecesarios e indiscriminados a la actividad productiva mediante bajas tarifas ferroviarias, eléctricas, de combustibles, etc., incluso en actividades altamente rentables que no requerían tales apoyos;
2. Estatizaciones inconvenientes que incluyeron empresas que nunca debieron estar en manos del Estado, como fábricas textiles, de papel, de cinematografía, etc.;
3. Inversiones azarosas en elefantes blancos o en áreas donde no era indispensable la inversión pública, sino sólo el apoyo a la inversión privada o social;
4. Un crecimiento desmedido del gasto corriente en programas superfluos, o en programas ordinarios y convenientes pero artificialmente encarecidos por la corrupción y las ineficiencias de gestión.

Todo ello drenó las arcas del gobierno y condujo a un déficit fiscal crónicamente creciente, no regulatorio del ciclo económico y, por tanto, reductible una vez lograda la reactivación, sino un déficit que se ensanchaba aceleradamente y era, por tanto, insostenible en el largo plazo.

En tercer lugar, se omitieron ajustes en la estrategia general de industrialización, cuya conveniencia había claramente aflorado desde los años sesenta, cuando comenzaron a crecer de modo acelerado las exportaciones manufactureras pero, al reducirse más de prisa las exportaciones agrícolas, se originaron presiones estructurales sobre el sector externo que indicaban la conveniencia de pasar de la estrategia sustitutiva de importaciones, unilateralmente concebida, a una estrategia mixta de industrialización, que combinara agresivo fomento de exportaciones con sustitución de importaciones, tal como lo indicaban las experiencias de industrialización exitosas tanto en los desarrollos tempranos (Inglaterra, Alemania, Estados Unidos, etc.) como en los tardíos (Japón, Corea del Sur, etc.) y tal como fue sugerido por economistas universitarios con toda oportunidad, antes de la crisis de 1976.

El ajuste en la estrategia de industrialización, preservando los principios de la Revolución Mexicana, pudo haberse hecho exitosamente aún sin el boom petrolero, pero la riqueza petrolera había facilitado la transformación hacia una nueva fase de industrialización, ordenando las finanzas públicas y la balanza de pagos.

El resultado de estos errores u omisiones fue un crecimiento dramático de los pasivos externos y del déficit fiscal, que desembocaron en la crisis financiera de 1982 y en la brecha entre el ingreso y el gasto público insostenible.

#### INDICADORES ECONÓMICOS POR SEXENIOS PRESIDENCIALES

Producto Interno, Inversión Fija y Salario Mínimo 1935 - 1994, y Preliminares para 1995

Sexenios Presidenciales	Producto Interno Bruto por habitante		Variación Fija por Habitante		Salarios, Industrias, Productos y Nómina de Ponderación <sup>5</sup>	
	Crecimiento sexenal	Tasa de Crecimiento Anual	Crecimiento sexenal	Tasa de Crecimiento Anual	Crecimiento sexenal	Tasa de Crecimiento Anual
Modelo de la Revolución Mexicana						
1935 - 1940	17.37	2.70	n.d.	n.d.	14.78	2.32
1941 - 1946	21.40	3.20	116.58	13.75	-18.85	-10.57
1947 - 1952	18.07	9.81	24.11	3.67	14.98	2.95
1953 - 1958	20.76	3.19	13.43	1.82	21.16	3.25
1959 - 1964	22.02	3.37	37.34	5.98	57.74	3.89
1965 - 1970	23.57	3.45	39.58	5.72	27.40	4.12
1971 - 1976	17.65	2.76	16.53	2.73	14.72	2.31
1977 - 1982	20.78	3.20	29.70	4.43	-18.31	-3.31
Promedio Simple del Modelo	10.08	3.09	39.47	5.39	10.45	1.00
Variación acumulada del Modelo	931.17		1408.01		54.03	
Modelo Neoliberal						
1983 - 1988	-10.18	-1.37	-31.75	-6.17	-49.79	-9.58
1989 - 1994	0.09	0.09	35.73	9.22	20.80	9.05
1995 - 1999	0.71	0.18	-5.13	-1.31	-27.18	-6.02
Promedio Simple del Modelo	-1.17	-0.20	-0.39	-0.76	-11.32	-2.83
Variación acumulada del Modelo	-4.63		-12.13		49.00	

Fuentes: Elaboración propia con base en Inversión fija bruta del Banco de México, Indicadores Económicos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de la SHCP, Criterios Generales de Política Económica para 1992, Comisión de Salarios Mínimos, Censos de Población 1995 y NAFINSA.

<sup>5</sup> Promedios anuales de acuerdo con el Índice de Precios de la Canasta Básica desde 1952 del Banco de México, S.A. 1950 - 1958 para 1934 - 1970 con el Índice de Precios del Costo de la Vida Obrera de la Dirección General de estadística Ne.SIC y 699.

La tecnocracia neoliberal arribó al poder en estas condiciones y, en vez de rectificar prudentemente los errores de manejo macroeconómico -fiscal y cambiario- y realizar los ajustes pertinentes en la estrategia de industrialización, manteniendo incólumes los principios de la Revolución Mexicana, optó por un viraje de ciento ochenta grados, restaurador de la ideología de *laissez-faire*, *laissez-passer*, desechando las funciones que la Revolución Mexicana había asignado al Estado en la promoción del desarrollo económico, para efectuar una verdadera revolución económica neoliberal, basada en la apertura comercial unilateral y abrupta, así como en el severo achicamiento de las funciones del Estado en el desarrollo económico bajo el ideario friedmaniano que atribuye al Estado las fallas de la economía.

Desde luego, la segunda circunstancia que facilitó el ascenso y la consolidación en el poder de la tecnocracia neoliberal está asociada a las características del régimen político construido por la Revolución Mexicana, cuyo análisis rebasa el alcance de este breve ensayo.

Los resultados perniciosos del experimento neoliberal en México están a la vista. Hoy día, como señaló recientemente Jesús Silva Herzog, "es insensato seguir montando en el macho del modelo económico". Después de dieciséis años en que "el ingreso por habitante ha caído y el número de desempleados ha aumentado", "la posición de voy derecho y no me quito no se vale". Si bien constituiría un error regresar al modelo económico que se desplomó en 1982, resulta más erróneo todavía mantener a toda costa el modelo económico neoliberal tan nocivo para las mayorías nacionales y que ya condujo a un desastre financiero peor que el de 1982.

En 1976, los desequilibrios macroeconómicos externos (crecimiento del déficit de cuenta corriente de 1,453 millones de dólares en 1973 a 4,499 millones de dólares en 1975), que estallaron bajo la forma de macro-devaluación, fueron un anuncio inequívoco no sólo de la torpe política cambiaria sino también de las restricciones que provocaba el modelo económico basado unilateralmente en la sustitución de importaciones. Sin embargo, el anuncio fue desoído y se desaprovechó la oportunidad de un viraje oportuno, en circunstancias favorables en que pudimos habernos valido del boom petrolero para rectificar, sin costos sociales ni productivos, el rumbo de la economía mexicana, no hacia una estrategia neoliberal desde luego, sino hacia un nuevo modelo que combinara

fomento de las exportaciones con sustitución de importaciones, que racionalizara el manejo de las finanzas públicas y evitara futuros errores de sobre-evaluación cambiaria.

En 1980 y 1981, el dramático crecimiento del déficit de cuenta corriente que aumentó de 2,789 millones de dólares en 1979 a 10,718 millones de dólares en 1980 y a 16,564 millones de dólares en 1981. Lo anterior fue un nuevo aviso del agotamiento del modelo económico unilateralmente sustitutivo de importaciones y, además, de la inequívoca sobre-evaluación cambiaria. El aviso fue de nuevo desoído y el país se encaminó al derrumbe financiero y cambiario de 1982.

En 1992-1994, los desequilibrios macroeconómicos que se observaron en el crecimiento dramático del déficit en cuenta corriente que aumentó de 5,086 millones de dólares en 1989 a 22,908 millones de dólares en 1992 y a 29,405 millones de dólares en 1994 que constituyeron un anuncio inequívoco del fracaso de la estrategia económica neoliberal que realizó una apertura comercial abrupta, desmanteló, en vez de reforzar, los instrumentos de fomento económico general y sectorial y, encima, aplicó una política cambiaria que utilizó la paridad del peso frente al dólar como ancla de los precios, rematando en la fuerte sobre-evaluación de nuestra moneda.

Si durante los años de 1971 a 1982 fue un error mantener sin cambios fundamentales el modelo unilateralmente sustitutivo de importaciones, el expansionismo voluntarista y la obsesión fatal por un peso fuerte, ahora constituye un error mayor mantener sin cambios fundamentales el modelo neoliberal, el recurrente ajuste recesivo que ya se cierne sobre México nuevamente en 1999 y la obsesión fatal por un peso fuerte. Las realidades financieras y de la economía real indican que tales pretensiones conducirán simplemente a crisis de dimensiones mayores.

### **3. Aspectos Impositivos en la Economía**

Los objetivos de la política fiscal en nuestro país son:

Cumplir con las funciones de promoción económica y social, seguridad nacional, paz pública y bienestar colectivo, que le hayan sido asignadas por la sociedad. Así la política fiscal se presenta como una función derivada del conjunto de obligaciones impuestas al sector público por la comunidad a través de los procesos de negociación mencionados.

Es decir, también la política fiscal está subordinada a la política económica general en cuanto al logro de sus objetivos. Es la encargada de la administración y asignación de recursos del sector público para que éste cumpla con las funciones que la sociedad le asigna. Las manifestaciones de la política fiscal son:

- a) Recaudación de recursos financieros para que el sector público pueda cumplir con sus funciones, lo cual se reflejará en un volumen determinado de gastos. No hay que olvidar que el sector público también requiere de recursos humanos y materiales para cumplir sus tareas.
- b) El sector público distribuye dichos recursos (humanos, materiales y financieros) de acuerdo a una jerarquía de prioridades.
- c) Las medidas e instrumentos que el Estado utilice para obtener recursos que permitan el financiamiento de las actividades planteadas para lograr sus objetivos.

La eficiencia de la política fiscal se juzga, en consecuencia, atendiendo a la medida en que el sector público haya sido capaz de movilizar y aplicar el volumen de recursos necesarios para alcanzar los objetivos planteados. Aquí hay que tener en cuenta si se han asignado tales recursos de acuerdo con la jerarquía de prioridades concertada por la comunidad, cualquiera que sea el mecanismo político por el cual se llegue a los acuerdos.

La Gran Depresión de 1929 empezó en los Estados Unidos y tuvo un enorme impacto sobre la economía mundial, sobre todo en América Latina, y México no fue la excepción. Las exportaciones mexicanas se desplomaron 64.9% entre 1929 y 1932, mientras que los términos de intercambio cayeron en 20.8% durante el mismo período. Mientras que la capacidad para importar se redujo en paralelo con la caída de las ventas externas, un creciente déficit comercial trajo varias consecuencias. Por una parte, si bien el sector exportador estaba principalmente constituido por compañías petroleras y mineras que estaban en manos extranjeras, una buena parte de su valor bruto tenía un importante componente doméstico.

En consecuencia, la caída en las exportaciones sí tuvo un impacto en el ingreso nacional interno. El segundo impacto fue en las finanzas públicas. Desde que México había caído en una suspensión de pagos de la deuda externa como consecuencia de la Revolución, el país no había tenido acceso al crédito externo. Tampoco tenía acceso al crédito

doméstico a pesar del establecimiento del Banco de México en 1925, con el poder de emitir dinero, debido a la desconfianza popular en el papel moneda.

Como aproximadamente 50% de los ingresos fiscales se originaban en el sector externo, la reducción en el valor del comercio internacional tenía un impacto directo en los ingresos fiscales y por lo tanto en el gasto público. Por esas razones, la Gran Depresión trajo consigo una reducción en el gasto gubernamental con un efecto multiplicador deflacionario

Los acontecimientos más importantes del periodo en términos de reforma del sistema tributario fueron la unificación de los impuestos de exportación en 1917 y a la importación en 1929; la implantación del sistema de impuestos sobre la renta.<sup>6</sup>

En el periodo de la Segunda Guerra Mundial, la industrialización fue incentivada principalmente por la demanda externa y por el fuerte desarrollo de infraestructura financiado por el Estado. En los primeros años se acudió a la protección arancelaria en proporciones considerables para impulsar a los inversionistas nacionales a iniciar empresas que sustituyeran a las importaciones.

Entonces se obtuvo un mercado interno altamente protegido, lo que se debe al compromiso adquirido por el gobierno mexicano con respecto a la industrialización a partir de los años de gobierno de Lázaro Cárdenas en el periodo de 1934 a 1940, y particularmente con Ávila Camacho. Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines son las políticas principales que se han empleado para aislar al productor nacional de la competencia extranjera, mediante políticas arancelarias, cuyos objetivos eran:

- a) Proteger la industria nacional mediante el establecimiento de tarifas que alteren la relación de precios entre los artículos importados y los nacionales a favor de los últimos.
- b) Reestructurar las importaciones alentando la entrada de las que se estimen convenientes por medio de tarifas bajas y desalentando aquellas que se consideraron de menor utilidad.

---

<sup>6</sup> Algunos de los impuestos especiales que se crearon entre 1917 y 1946 fueron los de licores, botellas cerradas, cerillos, anuncios, teléfono, capitales, tabaco, cerveza, gasolina, azúcar, sal, y alcohol, etc.

- c) Proteger la balanza de pagos estableciendo aranceles prohibitivos para evitar la salida exagerada de divisas.
- d) Servir de arbitro fiscal.

En síntesis era el objetivo de los aranceles que se aplicaron desde los inicios de la industrialización acelerada unas veces como medida de protección y otras con mayor énfasis en la recaudación.

Instrumentos acompañados de promulgación de leyes de fomento industrial, a partir de 1926. El creciente volumen de comercio exterior durante la guerra aumentó los ingresos fiscales en 7% en promedio anual, lo que permitió una expansión del gasto público en proporciones similares<sup>7</sup>. De hecho, la inversión pública real se incrementó a un ritmo anual de 15% durante la guerra. Además, en 1941 fue aprobada una ley para estimular a la industria a través de exenciones fiscales, y reforzada en 1946, incluyendo incentivos fiscales y otros apoyos públicos. El incremento en el gasto público, financiado gracias a ingresos fiscales adicionales obtenidos del aumento en el comercio internacional.

Hasta 1947 el sistema tributario federal se basaba principalmente en impuestos al comercio exterior y en impuestos indirectos tradicionales. El importante déficit comercial que surgió después de la guerra, que acumuló 578 millones de dólares en sólo dos años, fue una de las causas principales de la baja en las reservas entre 1946 y 1947.<sup>8</sup> La nueva administración, encabezada por Miguel Alemán, había tomado posesión en diciembre de 1946. Alemán se convertiría en el presidente más identificado con el esfuerzo de industrialización. Enfrentando una enorme presión en la balanza comercial, el gobierno mexicano decretó una serie de medidas proteccionistas para detener el incremento en las importaciones. A pesar de que el gobierno había tratado de aplicar aranceles nominales más elevados durante la guerra, el acuerdo comercial con los Estados Unidos firmado durante la guerra lo impidió.

Después de algunos intentos por imponer algunas restricciones, el gobierno mexicano finalmente aprobó una larga serie de artículos sujetos a cuotas de importación que entró en vigor en 1947. Este fue el comienzo de una tendencia para proteger a la industria

---

<sup>7</sup> De hecho, dicho gasto aumentó a un ritmo similar al del PIB, lo que significó una mayor inversión pública canalizada a través de la Nacional Financiera y otras instituciones de desarrollo. E Cárdenas.



doméstica, como una medida de corto plazo para contener la avalancha de importaciones. Unos meses más tarde, en noviembre de 1947, un sistema de tasas arancelarias fue sustituido por tasas ad-valorem para evitar que la inflación erosionara los niveles de protección.<sup>9</sup> Un año más tarde, el esquema de protección fue reforzado cuando la Secretaría de Economía Nacional fue autorizada para modificar la lista de productos sujeto a restricciones, con la única condición de que debía que consultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para evaluar el impacto de los cambios sobre los ingresos fiscales.

Desde el final de la guerra, a lo largo de los cincuentas, hasta principios de los sesentas se estableció una política de proteger a la industria nacional, gradualmente ampliando sus alcances y eventualmente aplicando el concepto de que una nueva industria que sustituía importaciones se hacía acreedora en forma automática a una protección total de la competencia externa, tan pronto como una empresa asentada en México, establecida con capital nacional o extranjero, empezaba a producir un bien que hasta el momento había sido importado, el gobierno implementaba cuotas para protegerlo.

VALOR DE LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS, DERECHOS, TOTAL Y COEFICIENTE IMPOSITIVO  
(Millones de pesos y porcentajes)

Año	Valor de la importación	Derechos	Recaudación total	Derechos %	Recaudación %
1930	350.2	101.9	288.9	29	35
1931	216.6	56.0	256.0	26	22
1932	180.9	50.8	212.3	28	24
1933	244.5	50.3	222.9	21	23
1934	334.0	59.8	295.6	18	20
1935	406.1	61.8	313.1	15	20
1936	464.1	74.7	385.2	16	19
1937	613.8	104.1	451.1	17	23
1938	494.0	91.1	438.3	18	21
1939	626.8	113.2	549.0	18	21
1940	682.6	90.6	510.0	13	18
1941	915.1	123.9	544.1	14	23
1942	751.8	93.0	631.1	12	15
1943	860.4	89.5	916.1	10	10
1944	1,347.3	117.9	1,081.8	9	11

<sup>8</sup> El déficit de cuenta corriente acumulado en esos dos años, 307 millones de dólares, se financió con inversiones y préstamos del extranjero, así como con ingresos de la naciente industria turística, por 225 millones de dólares (Cárdenas E. p. 101).

<sup>9</sup> En diciembre de 1943, el gobierno decretó un aumento a las tarifas de importación de 600 productos, en un rango del 10 al 50%, pero no fue aplicado al parecer debido a presiones de los Estados Unidos y la preocupación de México de perder ciertas prerrogativas para importar ciertos bienes de capital durante la guerra. En 1944, el gobierno hizo una lista, conocida hasta diciembre de 1945, de bienes que serían sujetos a cuotas de importación, pero ninguna fue aplicada.

1945	1,602.7	135.3	1,168.3	8	12
1946	2,639.0	207.6	1,599.5	8	13
1947	3,208.6	252.4	1,782.3	8	14
1948	3,540.5	323.4	1,931.9	9	17
1949	3,850	345.2	2,687.0	9	13
1950	4,401.2	432.3	3,056.7	10	14
1951	6,576.0	622.3	4,352.8	9	14
1952	6,391.0	608.6	4,842.4	10	13
1953	6,984.9	634.1	4,314.8	9	15
1954	9,858.8	782.0	5,160.7	8	15
1955	11,040.6	894.7	7,133.4	8	13
1956	13,395.0	980.9	8,041.1	7	12
1957	14,440.0	936.1	8,036.6	6	12
1958	14,107.5	1,262.8	8,010.3	9	16
1959	12,582.5	1,552.8	9,053.4	12	17
1960	14,831.2	1,770.1	10,966.6	12	16
1961	14,232.5	1,606.3	11,326.6	11	14
1962	14,287.5	1,685.7	12,829.0	12	13
1963	15,496.1	1,943.1	14,615.9	13	13

Fuente: Secretaría de la Economía Nacional, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1940, Banco de México, Informes Anuales, Ifigenia M., "La Política Fiscal del Desarrollo".

Con el tiempo, la idea de proteger a la industria nacional se convirtió en una estrategia habitual de desarrollo económico. Para principios de los cincuentas había varias ramas industriales cuya oferta provenía principalmente de productores nacionales, pero con insumos importados, de hecho, para los sectores de textiles, alimentos, bebidas, tabacos, zapatos, jabón, hule, alcohol y vidrio, entre otros, casi el 95% del mercado interno estaba ya provisto por empresas nacionales, en consecuencia, el crecimiento de la demanda industrial durante los cincuentas vino esencialmente del mercado interno, extremadamente protegido de la competencia externa. La sustitución de importaciones no jugó ningún papel significativo.

De 1947 y hasta 1960, el sistema tributario se caracterizó por la progresiva pérdida de la importancia de los impuestos al comercio exterior, pues se empezaron a usar más con finalidades de fomento y protección que de recaudación; se implantó un impuesto general a las ventas con la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, derogándose los impuestos indirectos más tradicionales como el Impuesto del Timbre y del tipo alcabalariorio; ganaron importancia en la recaudación los impuestos indirectos modernos y el impuesto sobre la renta; se realizaron los primeros esfuerzos en 1951 y 1956 por modernizar el Impuesto Sobre la Renta, mediante la acumulación del ingreso personal, para hacerlo más justo y elevar con mayor rapidez la recaudación; se intensificaron y

aumentaron las medidas tributarias para el fomento de desarrollo industrial; y en general, se procuró simplificar el sistema tributario federal.

Durante la década de los cincuentas se consideró que la elevada tarifa arancelaria era un corolario lógico de la meta de industrialización ampliamente difundida. La política de la administración de Ávila Camacho fue ofrecer protección a prácticamente todas las industrias nuevas que aparecieron en México durante los años de la guerra, Miguel Alemán, aún más determinado que su antecesor a lograr la meta de la industrialización mexicana continuó aplicando una amplia protección arancelaria para alentar las inversiones del sector privado. En un principio fue forzado por las circunstancias, pero gradualmente evolucionó en una estrategia de desarrollo basada en la protección de la competencia externa, las alianzas entre el sector privado y el gobierno, la transferencia de recursos del sector agrícola al industrial y la expansión de los mercados externos para las exportaciones mexicanas.

Desde la década de los cincuentas los aranceles nominales para la importación de material primas se mantuvieron bajos, en tanto que las cuotas para los productos terminados con frecuencia excedieron del 100%, a fines de la década de los sesentas se había desarrollado un complicado sistema de licencias para la importación, que actualmente constituye el control directo sobre las importaciones mexicanas, ese programa se inició en los cincuentas con el doble objetivo de incrementar el ritmo de la industrialización y de conservar las escasas divisas para la importación de artículos que no fueran de lujo. Aproximadamente el 80% de las importaciones mexicanas están actualmente sujetas al requisito de licencias; bajo este sistema de licencias la simple posibilidad de realizar una producción nacional, generalmente, se ha considerado como razón suficiente para suspender la importación de productos competidores.

ESTRUCTURA IMPOSITIVA DEL GOBIERNO FEDERAL  
(porcentaje del PIB)

Concepto	Año	
	1960	1970
Carga fiscal	7.2	8.0
Impuestos directos	3.0	3.9
Impuestos indirectos	2.9	2.9
Otros impuestos	1.3	1.2

La etapa de 1961 a 1970 se caracterizó porque durante ella los impuestos al ingreso se volvieron definitivamente predominantes dentro de la estructura tributaria federal, y porque los impuestos al comercio exterior dejaron de tener importancia. En 1961 y 1962 se hizo el primer intento exitoso de aplicar un impuesto al ingreso global de las personas físicas y se emprendió un programa para modernizar la administración del impuesto sobre la renta.

COMPOSICIÓN DE INGRESOS POR GRAVAMEN  
(Millones de pesos)

Ingresos por Concepto	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Totales	12.878	12.220	13.955	16.379	18.575	21.928	24.411	27.243	31.732	35.217	40.217
Corrientes	11.775	12.193	13.762	15.645	18.532	21.892	23.547	26.916	31.334	35.446	39.930
Tributarios	10.236	10.995	12.200	13.997	17.031	17.483	21.205	24.484	28.760	32.096	36.303
Renta	3.658	4.072	4.725	5.500	7.338	6.210	8.828	10.316	13.194	14.069	15.486
Recursos Naturales	330	349	314	337	362	422	439	497	562	618	882
Producción y comercio	1.781	1.983	2.356	2.434	2.394	3.165	3.613	4.149	5.292	5.746	6.644
Mercantiles	1.126	1.299	1.482	1.550	1.870	2.126	2.413	2.598	3.392	3.757	4.228
Importación	1.878	1.770	1.769	2.106	2.606	3.487	3.654	4.766	4.758	5.221	6.364
Exportación	1.094	1.086	1.169	1.108	1.122	1.201	1.222	999	1.236	1.166	1.017
arog trab				492	310	334	387	432	488	549	627
Otros	369	394	384	468	489	536	649	727	837	969	1.054
No tributarios	1.538	1.238	1.561	1.648	1.500	4.409	2.342	2.433	2.574	3.350	3.626
Ingreso capital	1.103	28	193	734	43	36	864	326	338	266	287
Venta de bienes y valores	833	6	23	188	11	10	816	240	299	151	8
Recursos de Capital	269	21	170	545	31	25	46	86	99	113	279

Fuente: Izquierdo Rafael, Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador 1958 1970 página 236.

En el periodo de Luis Echeverría arrancó un ambicioso programa denominado como el "Desarrollo Compartido", en abierto contraste con el llamado "Desarrollo Estabilizador" aplicado durante la década anterior. El nuevo programa implicaba un incremento sustancial del gasto público, a canalizarse en mayores subsidios, la creación de más empresas paraestatales e infraestructura, financiado con mayor endeudamiento tanto interno como externo y emisión primaria de dinero, lo que modificó más el papel del Estado y eventualmente llevó a una confrontación con el sector privado. Las metas del gobierno eran estimular el crecimiento económico al tiempo que se mejoraba la distribución de la riqueza. Pero este último objetivo no estaba sustentado en un instrumento fundamental: una reforma fiscal, que fue planeada pero finalmente abortada a finales de 1972 debido a la oposición de las cúpulas empresariales.

GOBIERNO FEDERAL IMPUESTO SOBRE RENTA  
(Porcentaje del PIB)

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Empresas</b>	<b>Trabajo</b>	<b>Capital</b>
1954	2.07	1.32	0.46	0.25
1964	2.91	1.52	0.86	0.34
1965	2.26	1.25	0.8	0.1
1970	3.49	1.89	1.08	0.32

Fuente: Izquierdo Rafael, Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador 1958-1970, página 67.

La crisis de 1976 había mostrado los problemas estructurales del modelo de desarrollo. Sin embargo, la disponibilidad casi inmediata de financiamiento externo puso un velo sobre la superficie y sus principios no se modificaron. El gobierno de López Portillo simplemente ignoró sus restricciones y cubrió todas las ineficiencias con subsidios y deuda externa.

Aún con estos antecedentes se intentaba combatir la crisis con un ajuste de precios y tarifas de los servicios públicos y la aplicación de nuevos impuestos con lo que se logró elevar el ahorro del sector público, del 2.5% del PIB en 1976 al 3.1% en 1977 se adoptaron también medidas monetarias diversas para estimular el ahorro privado y la actividad bancaria, principalmente se redujo la reserva bancaria real del 50% en promedio en el sexenio anterior a 39.5% en 1977.

En el sexenio de López Portillo, el gasto público continuo subsidiando el consumo de los bienes más diversos y financiando inversiones en diversos sectores presenta la contribución relativa de las 10 ramas industriales más importantes en esos tres años. Cuando la protección arancelaria se extendió hacia la producción de bienes intermedios y de capital, el nivel de protección efectiva para los productores nacionales disminuyó, lo que se convirtió en una carga para ellos.

En este periodo se realizaron varias reformas tributarias sobre todo para gravar los ingresos globales de las personas físicas, aunque se seguía separando los ingresos del capital y los del trabajo. Aunque el impuesto sobre la renta era uno de los más importantes, los recursos que captaba el gobierno eran menores a sus necesidades de gasto y por lo mismo tuvo que recurrir al endeudamiento externo. La única forma de sostener el modelo de desarrollo era explotando los recursos naturales y por medio de un

endeudamiento externo masivo, que por definición tenía un límite, que habría de ser alcanzado a principios de los años ochentas con la crisis de la deuda.<sup>10</sup>

FUENTE DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL  
(Porcentaje del PIB)

Periodo	Impuestos propios	Financiamiento por emisión	Financiamiento o por encaje	Deuda externa
1953-1958	0.088	0.00253	0	n.d.
1959-1964	0.075	0.00199	0.0049	n.d.
1965-1970	0.092	0.00219	0.0144	0.0021
1971-1975	0.113	0.00812	0.0248	0.0046

Fuente: Banco de México.  
n.d. No disponible.

A raíz de la crisis de deuda pública de 1982 la posición del Estado para financiar la expansión de la economía se vio frenada, pues la necesidad de cumplir con los compromisos internacionales y el cambio de políticas hacen que sea imposible y hasta indebido el estímulo y intervención en la economía por parte del estado.

Desde entonces debido a los problemas de financiamiento del sector público, el Estado se vio limitado en sus funciones de promotor del desarrollo socioeconómico del país, acrentando el retraso en la producción de ramas claves como la siderurgia, el petróleo y la electricidad, el deterioro severo del sector agrícola, el progresivo decremento de la inversión privada, el rezago del gasto público en bienestar social y las difíciles condiciones internacionales.

Finalmente, las políticas monetarias y fiscales expansionistas que se siguieron durante la mayor parte de la década de los treinta tuvieron un impacto constante sobre la demanda agregada, y en consecuencia sobre la producción industrial. En consecuencia, el proceso de sustitución de importaciones durante los treinta tuvo gran fuerza y se constituyó en el motor del crecimiento. La protección arancelaria, si acaso, provocó un efecto opuesto, debido a que las tasas de aranceles implícitas y las tasas ad-valorem aplicables en la época se redujeron; sin embargo, el valor de las exportaciones o, más importante, la capacidad de importar se recuperó parcialmente después de la crisis como una

<sup>10</sup> "Los ingresos públicos por vía fiscal sufrieron constante deterioro a lo largo del desarrollo estabilizador, y su participación en el financiamiento del gasto público resultó cada vez menor. La estructura impositiva benévola y la política de precios subsidiados seguida por las empresas públicas, repercutían en un insuficiente nivel de ingresos, decreciendo en consecuencia al margen de ahorro corriente disponible para el financiamiento de la inversión." Luis Angeles.

consecuencia de la apreciación de la plata y en parte porque las exportaciones mexicanas estaban diversificadas y el país pudo enfrentar la crisis en forma adecuada.

Como muchos sistemas monetarios en el mundo sufrieron a consecuencia de la Gran Depresión, el precio relativo del oro con respecto a la plata se incrementó. Por lo tanto, el peso plata se devaluó gradualmente con respecto al peso oro y el dólar a partir de 1930. "Cuando las reservas del Banco de México se agotaron y una nueva Ley Monetaria fue aprobada para que oro fuera desmonetizado en julio de 1931, el tipo de cambio se desplomó de 2.67 pesos por dólar antes del cambio a 3.71 en junio de 1932. A partir de ese punto se recuperó gradualmente hasta que a finales de 1933 fue fijado en 3.60 pesos por dólar."<sup>11</sup>

"El efecto inmediato de la devaluación fue un drástico cambio en los precios relativos de los bienes importables con respecto a los no comerciables. El cambio en los precios relativos resultado de la devaluación fue el principal impulso detrás de la recuperación industrial y el crecimiento durante la primera mitad de los treinta, que más tarde se vería reforzado por una nueva devaluación del peso en marzo de 1938 y por las políticas monetarias y fiscales expansivas que tuvieron lugar en plena depresión."

Una última forma de protección la han suministrado las devaluaciones monetarias de 1949 y 1954, que redujeron el valor del peso mexicano de 4.85 por dólar a la tasa actual de 12.50. un mercado interno protegido, se han complementado con otros incentivos a la inversión privada. En los primeros años del periodo se dieron a los industriales concesiones fiscales importantes. A partir del pago de los impuestos principales, para periodos que variaban de cinco a diez años, a las empresas nuevas y a las consideradas como necesarias para el desarrollo industrial de México. También se redujeron los gravámenes para la importación de material primos y equipos para las empresas manufactureras. Los subsidios a la inversión y el tope a las tasas nominales de interés fueron un aliciente adicional para los empresarios mexicanos; a resultas de esta última política, es posible que el costo de los créditos haya llegado a niveles incluso negativos, durante los años inflacionarios de fines de los cincuentas y principios de los sesentas.

Entre 1959-1970, La política fiscal y monetaria se reorientó principalmente al objetivo de aumentar el ahorro interno. Por otro lado se mantuvo la tasa de interés real lo

---

<sup>11</sup> El milagro mexicano, resultados. Arturo Huerta.

suficientemente atractiva, tanto para fomentar el ahorro interno como atraer fondos extranjeros que ayudaran al equilibrio de la Balanza de Pagos, así se mantuvieron altas tasas de interés real netas. Para 1969 los índices de la sustitución de importaciones reflejan claramente el avance de la economía mexicana en dicho proceso, la participación de las importaciones en la oferta total para bienes de consumo era del 5% en bienes intermedios, el 22% y para bienes de capital de 50%.

El último elemento importante para el programa de estímulos a la industrialización fueron los efectos que tuvo la política impositiva sobre la distribución del ingreso nacional fines de los cuarentas y cincuentas, el gobierno mexicano acudió al financiamiento inflacionario de los gastos del sector público, los ingresos continuaron siendo bajos, aumentó el monto de los programas de inversión y el crédito del banco central cubrió una gran proporción de los déficit que iban en aumento, lo atinado de esa particular combinación de políticas fiscales, que contribuyó considerablemente a que durante ese periodo hubiera un aumento anual de precios de entre el 6 y el 22%, hay la opinión de que los funcionarios gubernamentales hicieron una elección correcta al financiar los programas del sector público mediante inflación, en vez de hacerlo por medio de impuestos directos.

México hubiera podido alcanzar tasas de crecimiento aún más elevadas si los impuestos se hubieran mantenido paralelos a los gastos y los precios se hubieran conservado estables. Sin embargo parece que los responsables de la política gubernamental consideraron que en ese momento era imposible lograr un crecimiento con estabilidad, temieron que el aumento de los impuestos tan sólo serviría para contrarrestar todos los otros incentivos a la inversión.

Por tanto, no se elevaron los impuestos y hasta 1955 los precios continuaron aumentando en 10% como promedio anual, durante el periodo de 1940 a 1950 los salarios reales descendieron, tanto en las actividades agrícolas como en las no agrícolas, mientras que el ingreso real de los empresarios se elevó rápidamente.

#### **4. Eficiencia en el Gasto Público y la Estabilización Económica**

Los dos últimos gobiernos tecnócratas del PRI se dedicaron a seguir implementando las políticas neoliberales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial; y si bien se logró salir de la crisis financiera y controlar la devaluación de 1994-95, además de controlar la inflación logrando un crecimiento sostenido incrementando el empleo y la



producción, y la puesta en marcha el TLCAN, en el 2000 el cambio de gobierno a un panista que por primera vez se da y además de no haber crisis sexenal, trae consigo nuevos criterios y estrategias para gobernar aunque no muy alejadas del antiguo régimen y es este el principal motivo por el cual se analizan sus políticas y proyectos; y que en este caso se hace énfasis en las políticas de gasto que ha propuesto el gobierno federal a través de un análisis que hace el mismo gobierno a las anteriores administraciones y lo que el gobierno actual tiene en meta para el presente sexenio.

Durante la Administración 2000-2006, el objetivo fundamental de la política económica ha sido la promoción de un crecimiento económico sustancial y sostenido, que se traduzca en un aumento permanente de los niveles de bienestar de la población. El crecimiento económico conduce a la creación de más y mejores fuentes de trabajo y, al permitir el sano financiamiento de un mayor gasto social, contribuye a revertir la situación de atraso y desigualdad que todavía aqueja a un número importante de mexicanos. Con esta finalidad, la estrategia económica ha comprendido la prudencia fiscal y monetaria, el fortalecimiento del sistema financiero y la promoción del cambio estructural. Dichos elementos han permitido que, una vez superada la crisis de 1994-1995, la producción y el empleo hayan registrado un continuo crecimiento.

A finales de 1997 comenzó a registrarse un deterioro en el entorno externo, el cual incidió negativamente sobre el comportamiento de los principales indicadores económicos. Los problemas en el sureste de Asia y su extensión a otros países, condujeron a una crisis financiera en el ámbito internacional, la cual se recrudeció en el segundo semestre de 1998 a raíz del colapso del rublo ruso, de los frecuentes ataques especulativos contra la moneda brasileña, y de la caída de los mercados accionarios en la mayoría de los países industrializados. La inestabilidad financiera mundial se tradujo en una importante disminución en el flujo de recursos destinado a las economías emergentes, entre las que se encuentra México; en el deterioro de las perspectivas de crecimiento económico mundial, y en una drástica reducción de las cotizaciones internacionales de las materias primas.

Esta crisis internacional afectó a nuestro país, sobre todo en 1998, en dos aspectos principales: por un lado, el país enfrentó una mayor restricción en el acceso al financiamiento externo; y, por el otro, la reducción en los precios del petróleo disminuyó

los ingresos del sector público en un monto superior al 1% del Producto Interno Bruto respecto de lo previsto.

Frente a esta situación, el Gobierno de México utilizó todos los instrumentos de política económica a su alcance, con el fin de propiciar un ajuste ordenado de nuestra economía ante los choques del exterior y, de esa forma, proteger al máximo el crecimiento de la producción y el empleo, así como aminorar el impacto sobre el nivel de precios. En particular, y dada la importancia que para el crecimiento económico reviste mantener sanas las finanzas gubernamentales se efectuaron diversos ajustes al gasto público, con el propósito de asegurar el cumplimiento de la meta fiscal establecida.

Al analizar los resultados obtenidos por México en materia económica durante ese año, resulta evidente la pertinencia de una reacción oportuna de la política económica ante un contexto internacional rápidamente cambiante.

Si bien durante 1999 se han revertido parcialmente los choques externos registrados en 1998, la economía mexicana continuó enfrentando un entorno internacional incierto. En particular, se presentaron diversos episodios de volatilidad financiera, tales como:

- El recrudecimiento a principios de año de la crisis financiera en Brasil;
- Los ataques especulativos en contra de las monedas de Argentina y de Colombia, así como el deterioro de la situación económica en otros países de América Latina, como Ecuador y Venezuela; y,
- Los incrementos en las tasas de interés de la Reserva Federal y la incertidumbre en torno a la política monetaria en ese país.

No obstante, como resultado de una política económica que descansa principalmente en el mantenimiento de finanzas públicas sanas, el impacto de estos eventos sobre la estabilidad de los mercados financieros nacionales, la actividad productiva y la inflación ha sido, hasta ahora, moderado y de corta duración. Cabe señalar que la reciente recuperación del precio internacional del petróleo, así como el crecimiento de los Estados Unidos de Norte América (EE.UU., por sus siglas en inglés), también han contribuido a la favorable evolución de nuestra economía.

En este contexto, durante 1999 la actividad económica en México mostró una tendencia positiva, con un crecimiento anual del PIB y una tasa de inflación que, inclusive, pudiesen mejorar las metas originalmente planteadas. Al obtener resultados alentadores en materia de crecimiento económico, también se crearon espacios para incrementar los recursos canalizados al gasto social. De esta manera, la estrategia económica permitió continuar con el esfuerzo por elevar los niveles de bienestar social de la población y atender, en particular, a los grupos sociales con mayores carencias.

Se estima que el PIB registró un crecimiento real anual de 3.4%, cifra que resultó superior a la meta de 3.0% planteada para el año. El dinamismo de la actividad productiva se fundamentó tanto en un mayor nivel de gasto interno, en particular del sector privado, como en el desempeño favorable de las exportaciones de bienes y servicios.

El crecimiento del producto se reflejó en la creación de fuentes de empleo y en una ligera reducción en la tasa de desempleo, como se indica a continuación:

- a) Al cierre de octubre de 1999, el número total de asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se situó en un máximo histórico de 12,078,121 personas, lo que representó un aumento de 767 mil 242 trabajadores con respecto al cierre de 1998; y,
- b) La Tasa de Desempleo Abierto se redujo a 2.61% en promedio en los primeros nueve meses de 1999, la tasa promedio más baja para un periodo similar desde que se empezó a calcular este indicador hace 14 años.

La aplicación de una política monetaria restrictiva por parte del Banco de México, contribuyó a reducir la inflación y las expectativas inflacionarias. De esta manera, se el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) al cierre de 1999 resultó ligeramente inferior a la meta de 13.0% para el año.

La mayor estabilidad de precios registrada durante 1999 propició un ligero incremento en el poder adquisitivo de los trabajadores. En particular:

- a) Los salarios manufactureros y las remuneraciones medias otorgadas en la industria maquiladora de exportación, registraron incrementos anuales promedio de 2.5% y 2.9% real, respectivamente, en los primeros ocho meses del año; y,

- b) Las remuneraciones reales en establecimientos comerciales al menudeo aumentaron 0.9% anual, en promedio, en el periodo enero-agosto del presente año.

El dinamismo de las exportaciones no petroleras y la recuperación del precio internacional del crudo, permitieron que el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se situara en 2.8 puntos del PIB para 1999, lo cual fue congruente con la disponibilidad de recursos externos de largo plazo durante el año.

La política económica debe orientarse fundamentalmente a incrementar de manera permanente el nivel de bienestar de nuestra sociedad. Para alcanzar este fin, es imprescindible promover el crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios, que propicie la creación de empleos, que permita atender las necesidades de alimentación, salud y educación de la población, y que genere los recursos necesarios para combatir las condiciones de marginación que aún aquejan a diversos sectores y regiones de nuestro país.

Para México, el crecimiento económico y la generación de más y mejores empleos son prioridades fundamentales. Hacer frente a este reto es una tarea de elemental justicia y entraña un gran desafío económico.

El eje central de la estrategia económica para la nueva administración lo constituye el fortalecimiento de la postura fiscal, el cual resulta indispensable ante las perspectivas de un menor crecimiento económico en los Estados Unidos y una disminución en el precio internacional del petróleo. El fortalecimiento fiscal facilitará el abatimiento de la inflación y contribuirá a que la economía dependa en menor medida de recursos provenientes del exterior.

El objetivo de reducir el déficit fiscal el próximo año se logrará mediante un ajuste en el gasto programable del sector público, es decir, en aquel gasto distinto del servicio de la deuda y de las participaciones a los estados y municipios. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se desplegarán durante 2001 en materia fiscal, éstos no serán suficientes para eliminar plenamente las vulnerabilidades fiscales de mediano plazo. Es importante mencionar que de persistir dichas vulnerabilidades se limitarán marcadamente las posibilidades de crecimiento del país y la capacidad de atender las necesidades básicas de la población.

Por ello, es imprescindible alcanzar a la brevedad los consensos necesarios entre los distintos sectores de la sociedad para fortalecer las finanzas públicas mediante una reforma fiscal integral que incluya una mayor recaudación y una programación más eficiente del gasto público.

Para cumplir con los objetivos primordiales de la política económica y alcanzar un desarrollo integral e incluyente, es tarea del Gobierno generar las condiciones propicias para que la economía se desenvuelva dentro de un entorno estable y, al mismo tiempo, mejorar el acceso de los mexicanos a los servicios de salud, educación, vivienda, capacitación laboral y a una dieta adecuada.

En situaciones de inestabilidad, la incertidumbre promovida por el comportamiento errático de ciertos indicadores económicos incide negativamente sobre la capacidad productiva de las economías. Ambientes económicos con alta volatilidad en el nivel general de precios o en las tasas de interés, por ejemplo, dificultan la toma de decisiones y la evaluación de los objetivos de gasto e inversión que realizan las empresas y las personas, llegando incluso a comprometer el desarrollo económico del futuro inmediato.

Los países que fomentan un ambiente económico estable pueden satisfacer adecuadamente sus requerimientos de financiamiento, propiciando así un ritmo de crecimiento permanente y acorde con la capacidad potencial de la economía. Al menos en países de ingreso medio, entre los que se encuentra México, existe evidencia de una relación positiva entre entornos estables y mayores tasas de crecimiento.

## Capítulo II. La Transición del Estado Protector al Estado Liberal

### 1. Deuda Externa y Finanzas Públicas en el Periodo de 1983 a 1987

Durante la administración de Luis Echeverría hubo un fallido intento por retomar El Modelo Nacionalista, su postura ante EE.UU. fue abiertamente disidente y se trató a su vez de integrarse en mayor grado a los países del Tercer Mundo. Esta postura con todo y no ser ni medianamente radical y en muchos aspectos más retórica que real, alarmó a la clase pudiente y a los EE.UU., al grado de satanizarla como "populismo de izquierda". Este concepto lo manejaría años antes para reprimir todo intento de retomar el modelo nacionalista que hubiera sido derrotado desde cárdenas a la fecha, sólo que a partir de López Portillo y más aún con Miguel de la Madrid dicho modelo fue totalmente sepultado.

La banca internacional y los estados Unidos usaron todas sus armas de chantaje nacional y externo para obligar a su gobierno que se ciñera a sus intereses. De esta manera Echeverría terminó desprestigiado y debilitado y José López Portillo (JLP) resultó ser el hombre apropiado para los planes de expansión petrolera del gobierno de los Estados Unidos, es decir fue el hombre que permitió las desnacionalizaciones de la industria petrolera y el inicio de la crisis más aguda del México actual.

El gobierno de José López Portillo tuvo varios momentos; el primero caracterizado por la recesión del 77 en que el PIB decreció en 5.6% fruto de la firma de la primera carta de Intención acordada con el FMI en 1977, que exigió condiciones de austeridad sumamente severas; sin embargo, y a raíz de la inundación de crédito externos, entre 1978-1980, sobrevino una etapa de un ficticio y efímero auge económico en especial por la expansión de la industria petrolera y de infraestructura para tales fines. Se derrochó dinero a manos llenas por aquellos años y fortunas de potentados se acrecentaron ilimitadamente. Después de 1981 vino la decepción al caer las cotizaciones internacionales del petróleo, por lo que para 1982 se presentó una situación recesiva con un crecimiento del PIB de 0.5% después de que el año anterior fuera del 7.9% la más elevada de muchos años.

Lo que prevaleció durante ese año fue la desconfianza, las devaluaciones persistentes del peso mexicano, la especulación y una fuga de capitales reconocida oficialmente por José López Portillo de 22 mil millones de dólares. En agosto de 1982 la situación financiera del país era alarmante, pues las reservas del Banco de México habían llegado a cero, es decir el país tuvo que declararse insolvente para hacer frente al servicio de su deuda.

Ante esta situación no quedó más remedio que solicitar el apoyo inmediato de la banca internacional, para que se evitara una moratoria que sería un mal ejemplo para otros países endeudados, que se lograría mediante préstamos de contingencia que alimentaran la mermada reserva del país. Este fue el momento propicio para caer dentro de la férula del FMI, a través del otorgamiento de un "Convenio de Facilidad Amplia" que no es más que parte de la Carta de Intención a que se ha hecho referencia.

En virtud de la intermitente fuga de capitales de esas fechas el Estado decretó a finales de 1982 la nacionalización de la Banca y el establecimiento del control generalizado de cambios. Baste recordar que ante esto la burguesía nacional reaccionó rabiosa y visceralmente tildando al gobierno de comunista, acrecentándose la desconfianza y la fuga de capitales.

Sin embargo ambas medidas no podrían significar un cambio en el modelo económico ya que sólo se ajustarían con el nuevo presidente. En efecto, Miguel de la Madrid iniciaría su gobierno heredando un compromiso con la banca internacional avalando por el FMI. De esta forma, la situación de las primeras variables económicas hacia finales de 1982, eran de la magnitud de las que se presentan a continuación:

SITUACION DEL PAIS EN DICIEMBRE DE 1982

<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>	<b>Unidad de medida</b>
Crecimiento del PIB	0.5	%
Tasa inflacionaria	98.8	%
Desvalorización del peso 1976-1982 *	614.0	%
Nivel de fuga de capitales	22,000	Millones de dólares
Déficit fiscal respecto al PIB	17.0	%
Deuda Pública Externa	80,000	Millones de dólares
Déficit en cuenta corriente	-4,878	Millones de dólares
Reservas en Banco de México	-4,666	Millones de dólares

\* A finales de 1976 el peso oficialmente se cotizaba en \$20.60 por un dólar, para finales de 1982 se reconoció en \$150.00 por dólar.

Con estos datos y con un nivel de deuda que propició una insolvencia transitoria hacia finales de 1982, el FMI afiló sus garras sobre la economía mexicana y al asumir el gobierno Miguel de la Madrid hubo consenso en suscribir la segunda "carta de Intención" o "Convenio de Facilidad Amplia" entre el gobierno de México y el FMI.

Miguel de la Madrid sin suda era el hombre apropiado para llevar a la práctica las recetas neoliberales, puesto que se trataba de un abogado de buena familia de corte

conservadora y aunque egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, realizó estudios en Harvard, en donde aprendió a pensar de acuerdo con los banqueros internacionales y el gobierno de los Estados Unidos. Era indudable que Miguel de la Madrid pasaría a la historia como el "hombre del FMI".

De esta manera su gobierno estaría ampliamente influenciado por estas políticas económicas, razón por la cual se rodeó de un equipo de colaboradores tecnócratas de corte monetarista y conservador en la mayor parte de los casos con postgrado en universidades conservadoras de Europa y los Estados Unidos.

Con la carta de Intención suscrita en Noviembre de 1982, se iniciaría un experimento sexenal que culminaría demostrando, según dijimos un formidable éxito para nuestros acreedores externos y el pequeño grupo de empresarios privilegiados, ante una grave derrota para el país en su conjunto. La situación nacional hacia mediados del sexenio de López Portillo era de por sí difícil, por lo que hacia las postrimerías del gobierno de Miguel de la Madrid era definitivamente peor, razón por la cual hubo que aceptar de lleno el modelo neoliberal.

Pero la demostración más evidente de que México se rigió por los lineamientos globales convenidos con el FMI, lo pone en claro el texto de dicha Carta de Intención, en torno a la cual haremos algunos comentarios.

La carta que el gobierno mexicano redacta para ser puesta a la consideración y firma con el FMI, se le llama de "intención", puesto que lleva el propósito por parte del país signatario de ajustar su economía con base en una serie de lineamientos globales de política económica apropiados por ambos a que debería ajustarse el país que está solicitando un convenio de facilidad amplia, en este caso con duración de 3 años.

Este convenio significa que cuando un país tiene problemas de carencia de divisas, el FMI lo apoya a esta emergencia. Estos con base para hacer frente a esta emergencia. Esto con base en el uso de su cuota que como miembro tiene depositada en el FMI, que aun cuando esté agotada puede solicitarse su ampliación.

Así, el fondo acude en auxilio financiero de este país, sirviendo a su vez de aval en el pago de su deuda externa. Lo que permite a ese país, el apoyo del fondo, para que siga siendo "sujeto de crédito" y puedan seguirle prestando.



Cuando Miguel de la Madrid asume el poder, después de un proceso electoral prácticamente sin opositores, México enfrentaba una grave crisis económica. La desconfianza del sector privado con respecto al gobierno era muy grave.

La recesión económica se había generalizado y la inflación alcanzaba niveles de tres dígitos. El déficit presupuestal llegaba en 1982 a niveles cercanos al 20% del PIB. El sistema financiero, ahora en manos del estado, enfrentaba graves problemas de desintermediación y los capitales continuaban fugándose al exterior. La crisis de la deuda externa impedía seguir utilizando el financiamiento externo como mecanismo corrector de los desequilibrios estructurales.

El proceso de renegociación de la deuda externa involucró una recalendarización para el pago del principal, aunque las condiciones en términos de tasas de interés y comisiones fueron muy gravosas.

La renegociación incluyó también, la deuda externa privada, la que al momento de la crisis alcanzaba alrededor de 20 mil millones de dólares. Aunque el estado no asumió la deuda privada, estableció un organismo de apoyo, el Ficorca, mediante el cual las empresas privadas endeudadas recibieron subsidios cambiarios y créditos en pesos para cubrir sus adeudos con el exterior, este esquema de subsidio a la inversión privada resultó muy eficaz, pues al finalizar 1983 las empresas ya habían reestructurado el 65% de su deuda externa total. La reestructuración permitió a los grupos sobre endeudados mejorar sus condiciones de rentabilidad y acelerar sus planes de reestructuración productiva para orientar su producción hacia el mercado externo.

La deuda pública externa fue renegociada nuevamente en 1984 y en 1986. Pero en cada caso, prevaleció un enfoque ortodoxo en el cual se impusieron los intereses del bloque acreedor por encima de los intereses nacionales. Lo esencial para la banca transnacional era evitar una crisis sistemática de las finanzas internacionales y asegurar no tanto el pago del principal, sino la cobertura de los intereses para seguir valorizando el capital comprometido.

El acuerdo con el FMI significó un cambio de ciento ochenta grados en la estrategia y políticas económicas. A partir de 1983, el gobierno mexicano aplicó un severo programa de ajuste de corte neoliberal, cuyo objetivo explícito era controlar la inflación y reiniciar el crecimiento económico sobre bases más estables. Al mismo tiempo, ante la crisis del

modelo de sustitución de importaciones, se inició un nuevo modelo orientado a la exportación, abierto a la economía mundial, desregulado, menos estatificado, mayormente basado en las fuerzas del mercado y donde la inversión privada fuera el motor de la acumulación del capital.

El Gobierno de, De la Madrid puso en marcha el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), que no es otra cosas que la puesta en práctica de los acuerdos establecidos con el FMI y el bloque acreedor. Fue un programa de corte netamente monetarista, basado en el control rigido de la oferta monetaria. Entre las medidas aplicada en ese periodo destacaron: la reducción del gasto público, el incremento de los impuestos al consumo, el reforzamiento de los controles salariales, la liberación de los precios internos, el ajuste de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el estado, la fijación de tasas de interés positivas con el fin de frenar la fuga de capitales y el establecimiento de un tipo de cambio "flexible" que estimulara el crecimiento de las exportaciones.

El objetivo de la nueva estrategia era convertir a la exportación de manufacturas en el eje de la recuperación económica. En el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 se planteaba:

La reestructuración profunda del sector externo, que sea capaz de generar las divisas para el funcionamiento eficiente del aparato productivo a altos niveles de actividad económica. Para ello se requiere fortalecer las relaciones comerciales con el exterior, fomentando de manera sostenida las exportaciones.

El impulso del modelo neoliberal fue resultado de los profundos cambios que provocó la crisis de los años setenta. En el marco de la misma y en cada uno de los países afectados, se inició un amplio proceso de destrucción y reestructuración de los sistemas productivos construidos durante la expansión de la segunda posguerra.

Durante los años setenta se había perfilado una modificación de la división internacional del trabajo, consistente en trasladar a los países en vías de desarrollo actividades completas o fases de procesos intensivos en mano de obra, con el objeto de producir para el mercado externo a costos más bajos. Este proceso permitió a las corporaciones de los países avanzados mejorar sus márgenes de rentabilidad y enfrentar en condiciones más ventajosas la creciente competencia internacional. Esta tendencia iba de la mano de una

mayor financiación de la economía. El capital ubicado en la esfera financiera, también crecientemente internacionalizado, cobraba importancia respecto del capital ubicado en la esfera productiva.

Así, la reestructuración de los sistemas productivos de los países desarrollados coincidió con la reforma económica de los países endeudados, impulsada ésta por el FMI y el Banco Mundial. De esa manera, se da una confluencia de intereses entre los grupos económicos y financieros más transnacionalizados de los países desarrollados y los grupos económicos internos que ven en la liberalización y en el "modelo exportador" una posible aliada de la crisis ya que están en condiciones productivas y financieras para reestructurarse y orientar su producción hacia el mercado exterior.

Para abrir paso a la instauración del nuevo modelo neoliberal, la administración de Miguel de la Madrid emprendió un conjunto de cambios estructurales, entre los que sobresalen los siguientes:

- Apertura unilateral y acelerada de la economía.
- La flexibilización de la política de inversiones extranjeras.
- El rendimensionamiento del sector público y del sector paraestatal.
- La creación de un sistema financiero paralelo que operó al lado de la banca nacionalizada.

Bajo el modelo de la sustitución de importaciones, las empresas instaladas en el país habían gozado de una amplia protección y de un amplio abanico de medidas de apoyo y fomento de parte del Estado. Entre otras medidas destacaron: la fijación de altos aranceles, el establecimiento de permisos previos a la importación para un alto porcentaje de los productos importados, la fijación de precios bajos de los bienes y servicios producidos por las empresas paraestatales, exenciones y apoyos fiscales, etc.

Resulta indudable que la política proteccionista fue desmedida y devino, para usar la expresión de Fajnzylber (1983) en un proteccionismo frívolo que acentuó el sesgo anti-exportador del modelo sustitutivo. Ese proteccionismo acabó favoreciendo a los segmentos del capital que menos necesitaban de ese apoyo, a saber, las empresas transnacionales y los grandes grupos privados nacionales.

En América Latina, amparaba una reproducción indiscriminada pero a escala pequeña, de la industria de los países avanzados, trunca en su componente de bienes de capital, liderada por empresas cuya perspectiva a largo plazo era ajena a las condiciones locales y cuya innovación no sólo se efectuaba principalmente en los países de origen, sino que, además era estrictamente funcional a sus requerimientos.

Los intentos durante los años setenta por efectuar una revisión gradual y selectiva del proteccionismo nunca prosperaron, debido a la resistencia de los propios grupos que se beneficiaban de tener una economía relativamente cerrada. Con la crisis de la deuda externa, las cosas se modificaron radicalmente.

Con el beneplácito de los organismos multilaterales y del Gobierno de Estados Unidos, la apertura comercial se convirtió en una de las principales banderas de la administración de Miguel de la Madrid a pesar de la resistencia de algunos segmentos del empresariado, principalmente de aquellos, los mas incapaces de reestructurar su producción enfocándola al mercado externo.

Después de un periodo inicial en el bienio de 1983-1984, en el que se debió a la escasez de divisas provocada por la crisis y el esquema ortodoxo de pago de la deuda externa, se aplicó una política comercial fuertemente proteccionista, mediante el reforzamiento de los permisos previos a la importación, a partir de 1985 el gobierno mexicano emprendió de manera unilateral, uno de los programas de apertura externa de la economía mexicana que coincidió con el reforzamiento del proteccionismo en los países desarrollados que de esa manera hacían frente a la creciente competencia internacional y a las tendencias deflacionistas desatadas por la crisis de la deuda externa y las políticas antiinflacionarias de corte monetarista.

La apertura externa fue empujada por el FMI y los organismos multilaterales, así como por las empresas transnacionales y por las fracciones más poderosas de los grupos económicos internos que veían en la reconversión hacia las exportaciones una salida para la reproducción de sus capitales. Al firmarse la Carta de Intención con el FMI, se aceptaba, en contra de toda la práctica anterior del gobierno mexicano, el impulso de la apertura comercial.

En todas las distintas fases del programa, se afirmaba se harán las revisiones requeridas para racionalizar el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los

incentivos a la exportación y el requisito del permiso previo para importar, la revisión, cuyos resultados serán objeto de consulta, tendría como propósito, reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo, a efecto de proteger el interés de los consumidores, de mantener el empleo, de fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios, de evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que derivan del sistema de protección.

En Julio de 1986 nuestro país se adhirió al GATT. En el lapso de unos cuantos meses, México había rebasado, con creces, las metas de liberalización que ese organismo le había fijado. El número de fracciones arancelarias sujetas a permiso previo descendió drásticamente del 83% del total en 1984 al 27.8% en 1986. Los aranceles comenzaron a ser reducidos. El arancel promedio bajó del 27% en 1982 al 22.6% mientras que el arancel promedio ponderado, que toma en consideración el volumen comercializado, pasó en el mismo lapso del 16.4% a 11.1%.

Durante la administración de Miguel de la Madrid se emprendieron diversas acciones encaminadas a flexibilizar la política de inversiones extranjeras. La imposibilidad de conseguir recursos financieros frescos con los bancos comerciales internacionales, la contracción de la inversión privada motivada por la crisis y la paralización de la inversión pública derivada del programa de ajuste, llevaron a flexibilizar la política en materia de inversión extranjera. Sin modificar la ley de 1973, se permitió el ingreso de proyectos de Inversión Extranjera Directa (IED) hasta con 100% de capital extranjero en ciertas ramas, asimismo se dio prioridad a las inversiones que contribuyen a incrementar las exportaciones no petroleras.

En 1983 se emitió un nuevo decreto para la industria automotriz, con el objeto de elevar su eficiencia, estandarizar los insumos utilizando y lograr una balanza comercial automotriz favorable, mediante el estímulo de las exportaciones y la reducción de las importaciones. Se alentó también la instalación de la industria de computación electrónica permitiendo la importación de componentes de alta tecnología.

Asimismo, se promovieron modificaciones al régimen de maquiladoras para que éstas pudieran vender hasta un 20% de su producción en el mercado interno e instalar plantas en zonas distintas a las fronterizas.

No obstante el interés gubernamental por promover la inversión extranjera, los flujos de IED disminuyeron sensiblemente como consecuencia de la crisis de 1982 que desplomó los niveles de inversión. En el periodo 1983-1985, entraron inversiones extranjeras por un promedio anual de 447.4 millones de dólares, muy por debajo del promedio anual de 2,138.9 millones de dólares alcanzados durante el boom petrolero de 1978-1982.

En 1986 los flujos de IED comenzaron a repuntar como resultado de diversos proyectos de reestructuración orientados a la exportación, del inicio del programa de privatización de entidades del sector público y de la puesta en marcha del programa de intercambio de deuda pública por inversión (SWAPS). En el periodo 1986 a 1988 el promedio anual de IED ascendió a 2,454.7 millones de dólares cifra superior al promedio alcanzado durante el auge petrolero.

La participación de la IED en la formación bruta de capital fijo llegó al 9% más del doble de la registrada durante el auge petrolero. Este incremento se debió tanto al aumento de los flujos durante los últimos tres años de la administración de De la Madrid, como a la fuerte contracción experimentada en la inversión pública y estancamiento en la inversión privada nacional, como resultado del ajuste.

Las empresas con participación de capital extranjero jugaron un papel destacado en la expansión de las exportaciones. Su intervención en los envíos no petroleros pasó del 22% al 53% en 1987. de igual modo, las exportaciones totales del sector privado se incrementaron en el mismo periodo del 34% al 65%. Las empresas extranjeras destacaron en la exportación de los siguientes rubros: automóviles y camiones, auto partes, resinas sintéticas, plásticos, fibras artificiales y equipo electrónico.

El programa de conversión de deuda externa en capital (SWAPS) explica en buena medida el repunte de la IED en la segunda mitad de la administración de Miguel de la Madrid. El programa de SWAPS se inició en México en 1984, aunque cobró importancia hasta 1986. las operaciones de conversión consistieron básicamente en la compra con descuento por inversionistas extranjeros de los pasivos en moneda extranjera de empresas públicas o privada, convirtiéndose los compradores en socios de las empresas endeudadas.

Las transacciones se efectuaban tomando como referencia el valor de la deuda externa mexicana en el mercado secundario. Las divisas usadas en la operación eran compradas

por el banco central, los bancos comerciales, las casas de bolsa y los bancos acreedores actuaron como intermediarios. Más que 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.

Otra forma del Gobierno de Miguel de la Madrid que centró las bases del modelo neoliberal fue la redefinición del papel económico del Estado. Bajo el modelo sustitutivo de importaciones, la intervención económica del Estado de uno de los pilares del crecimiento económico. Por su parte, el gasto social del Estado fue un elemento determinante de la estabilidad política alcanzada en esos años.

Con la crisis de los años setenta, la intervención estatal en la economía se profundizó. La debilidad de la inversión privada trató de ser contrarrestada mediante la elevación del gasto público y del endeudamiento externo. Por esa vía se lograron mantener tasas altas de crecimiento, aunque en un marco de gran estabilidad, inflación en ascenso y crecientes desequilibrios comerciales, monetarios y financieros. La crisis mostró los límites de la intervención económica del Estado para resolver las contradicciones de la reproducción del capital.

En 1982 el número de entidades paraestatales llegaba a 1,155. Ocupaban a casi un millón de trabajadores, alrededor del 10% del empleo total del país, su participación en el PIB alcanzaba el 18.5%. El radio de acción del Estado era muy vasto y abarcaba las actividades siguientes: Petróleo, petroquímica básica, minería, electricidad, telefonía, comunicaciones, ferrocarriles, transportación aérea, química, automotores, acero, azúcar, bienes de consumo duradero, banca comercio y diversos servicios.

En México la privatización arrancó en 1983. La ola neoliberal obedeció a un proceso mundial. Con el triunfo de gobiernos conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña al iniciarse la década de los ochenta, se impulsaron procesos de privatización y desregulación, que posteriormente se extendieron a otros países. La tendencia privatizadora se reforzó con el derrumbe del socialismo real en Europa oriental. La privatización aumentó marcadamente. Los ingresos totales de la privatización a nivel mundial aumentaron de 2,500 millones de dólares en 1988 a 23,200 millones en 1992.

En el marco del ajuste, 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. Las transferencias del Gobierno Federal a las entidades paraestatales, ya que las empresas que más absorbían subsidios son las que todavía permanente en manos del Estado, sino para liberar recursos y enfocarlos a otras actividades y al pago del servicio de la deuda externa, principalmente de los intereses que habían permanecido intocados en los acuerdos de renegociación de ese periodo. Además habrá que demostrar a los señores del consenso de Washington que México se enrumbaba sin titubeos en la ruta neoliberal.

La privatización entrañó una refuncionalización de la intervención económica estatal y no el fin de ésta, como a veces se le interpreta en algunos análisis liberales. Perdió importancia el Estado propietario y el uso de instrumentos fiscales, a favor de mecanismos de regulación monetarios y financieros. El predominio de estos instrumentos, lejos de significar la instauración de una economía de libre mercado, representó el tránsito a una nueva forma de participación estatal.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se desincorporaron 743 empresas estatales. En 1988 el sector paraestatal estaba constituido por 412 entidades y aunque el número de desincorporaciones fue alto, su impacto económico fue poco significativo. Por las ventas de dichas entidades se obtuvieron recursos inferiores a 500 millones de dólares. El PIB de las entidades desincorporadas representaban el 2.9% del PIB total del sector paraestatal y el 2.1% del correspondiente al sector público; sin embargo, su impacto fue mayor en los sectores manufactureros. Las desincorporaciones, excluyendo la producción de PEMEX, representó el 29% del total del PIB y en el caso de la minería y la industria manufacturera el 31.7%.

Una de las principales tareas que comenzó la administración de Miguel de la Madrid fue la de mejorar sus relaciones con los banqueros, seriamente afectadas con la estatificación de la banca de 1982, con el objeto de crear un clima de mayor confianza de los inversionistas hacia el régimen, en consecuencia, una de las primeras medidas adoptadas fue la de regresar a los banqueros la participación accionaria de los bancos en las empresas industriales, de servicios y en el sector financiero no bancario, que formaban parte de los grupos financieros.

Esta decisión provocó una importante recomposición de los grupos económicos. El gobierno permitió y alentó la creación de un sistema financiero paralelo alrededor de casa



de bolsa, arrendadoras, casas de factoraje, compañías de seguros y otros intermediarios financieros.

Los bancos comerciales se circunscribieron a operar como agentes financieros del sector público, mientras que los intermediarios financieros no bancarios emprendieron, con el apoyo del Estado, agresivas campañas de captación, al ofrecer a los depositantes rendimientos más altos aprovechando su participación destacada en el mercado de dinero y en el mercado bursátil. La participación de los bancos comerciales en la captación total de recursos del sistema financiero disminuyó del 96% del total en 1980 al 72% en 1987, en tanto que la participación de los intermediarios no bancarios se acrecentó en el mismo lapso del 4 al 28%.

En el sistema financiero paralelo se amasaron grandes fortunas, que años después serían utilizadas para comprar bancos y empresas paraestatales. Los capitales que operan en las casas de bolsa y en otros intermediarios no bancarios, serían los principales beneficiarios de la privatización salinista.

Durante la administración de Miguel de la Madrid a través de las casas de bolsa se manejó la emisión de los títulos de deuda pública, los cuales tuvieron una gran expansión como consecuencia de la práctica paralización del crédito externo. Igualmente se manejaron por ese conducto emisiones de aceptaciones bancarias que se convirtieron en el principal instrumento de fondeo de los bancos comerciales.

La deuda interna del sector público creció como la espuma. La circulación total de valores se multiplicó por veinte, al incrementarse de 3.49 billones de viejos pesos en 1983 a 72.97 billones en 1987.

Al término del sexenio de Miguel de la Madrid, la economía volvió a enfrentar una nueva recaída sin que se hubiera alcanzado la recuperación duradera del crecimiento y sin que se controlaran los principales desequilibrios que se habían manifestado en 1982.

Las causas del fracaso de la política de ajuste fueron atribuidas por el gobierno al terremoto de 1985 y a factores exógenos, en particular a la fuerte caída del precio del petróleo presentada en 1986.

Las dificultades financieras pronto se extendieron a la producción, por lo que el crecimiento del PIB se desaceleró desde el segundo semestre de 1985. Era cada día más

evidente que el ajuste ortodoxo en vez de resolver los desequilibrios y la inestabilidad y de crear las condiciones para reactivar la economía, agravaba los problemas. Al sobrevenir el terremoto de septiembre y posteriormente el colapso del mercado petrolero internacional, la situación se tornó incontrolable. Estos hechos vinieron a complicar las cosas y a profundizar la crisis, pero no fueron las causas que la originaron.

La pérdida de ingresos provocada por el nuevo colapso del mercado petrolero internacional, el cual fue motivado por la política anti-OPEP promovida por los países consumidores, dentro de los cuales México jugó un papel destacado elevando la oferta por fuera de esa organización fue muy severa. El precio promedio del crudo mexicano de exportación se derrumbó de 25.33 dólares por barril en 1985 a 11.86 dólares en 1986, con lo cual se dejaron de percibir ingresos por alrededor de 8,500 millones de dólares. Ello representó el 6.5% del PIB el 40% de las exportaciones y el 26% de los ingresos del sector público.

En 1986 se contrajo 3.8%, pero en lugar de revisar la política económica aplicada, la cual daba muestra creciente de inoperancia, el gobierno decidió profundizar el ajuste a través del mayor deslizamiento del tipo de cambio, elevación de las tasas de interés, y aumento sustancial de las tarifas del sector público etc., así como acelerar los cambios estructurales orientados a crear una economía abierta y desregulada.

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 1984 y 1985; no obstante, los avances en el llamado consenso de Cartagena, donde los países latinoamericanos habían perfilado algunas posiciones conjugadas para aliviar la carga del servicio de la deuda, el gobierno decidió pactar un nuevo acuerdo con el bloque acreedor, bajo las condiciones establecidas por el gobierno de los Estados Unidos.

El acuerdo involucró la reprogramación de 52,200 millones de dólares de la deuda pública comprometida con los bancos comerciales del exterior, la contratación de nuevos empréstitos por 6 mil millones y 2 mil millones de créditos contingentes, en el caso de que empeoraran las condiciones del mercado petrolero internacional.

La negociación se efectuó en el marco del llamado Plan Baker, en referencia a James Baker, a la sazón Secretario del Tesoro de ese país. Las diferencias en el gobierno

mexicano sobre el nuevo acuerdo, provocaron reacomodos en el gabinete económico, produciéndose la salida de Jesús Silva Herzog Flores, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, fortaleciéndose la influencia de Carlos Salinas de Gortari, lo que a la larga le valió que el Presidente Miguel de la Madrid lo nombrase candidato presidencial.

La renegociación de la deuda de 1986 y el nuevo programa gubernamental que se instrumentó al calor de la misma y el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) fueron incapaces de recuperar el crecimiento de la economía. En 1987 el PIB sólo creció un raquítico 1.6% y la inversión se mantuvo estancada en tanto que la inflación cobró mayor ímpetu.

En octubre de 1987 el Crak de la bolsa de Valores de Nueva York, que afectó severamente el comportamiento de los mercados financieros mundiales, vino a acabar con cualquier ilusión de resolver los problemas mediante la aplicación de las recetas monetaristas del fondo. La Bolsa de Valores Mexicana que había llegado a las nubes impulsadas por los manejos especulativos de los nuevos financieros de las casas de bolsa, cayó estrepitosamente. Los casa bolsistas y sus allegados vendieron a tiempo sus acciones y de esa forma, obtuvieron enormes ganancias. Quienes se quedaron hasta el final del boom, incluyendo a los inversionistas de ingresos medios que creyeron en las bondades de la "economía casi no" sufrieron pérdidas en su patrimonio. El índice promedio de la Bolsa acumuló una baja del 75% superior a la registrada en otras bolsas del mundo.

Los capitales que en forma precipitada abandonaron el mercado de valores, se volcaron al mercado cambiario provocando una abrupta devaluación del peso. Al terminar 1987 la economía se encontraba estancado de nuevo, la inflación anual llegó al 159% y las tasas de interés en lugar de reducirse como lo preveía el PAC alcanzaron niveles históricos provocando efectos severos en la situación financiera del gobierno y de las empresas.

Así al concluir el mandato presidencial de Miguel de la Madrid, la crisis no se había resuelto. La economía se encontraba estancada y durante el periodo de 1983 a 1987 el PIB se contrajo 1.9%.

Las causas del estancamiento obedecieron a la situación anómala creada por los acuerdos de renegociación de la deuda externa pactados con el bloque acreedor, que convirtieron a los países endeudados en exportadores netos de capital.

La crisis de la deuda externa inauguró una nueva etapa, en la cual el servicio de la misma tuvo que ser financiado mediante la generación de superávit en la balanza comercial. En el periodo de 1983 a 1987 México acumuló un superávit de 47.900 millones de dólares. En el mismo lapso, la transferencia neta de recursos al exterior ascendió a 62.300 millones de dólares, cifra que representaba más del 7% del PIB.

La transferencia de recursos al exterior se tradujo en una caída radical de las importaciones y de la inversión, lo que explica el agudo estancamiento experimentado a lo largo del sexenio del crecimiento cero.<sup>12</sup> Durante el lapso de 1981 a 1988, la formación bruta de capital fijo registró una disminución real del 36% en consecuencia, la tasa de inversión bruta se redujo del 26.4% en el primero de esos años al 16.8% en 1988, una baja de casi diez puntos porcentuales, cifra que coincide con la transferencia de recursos al exterior.

La política de ajuste ortodoxo resultó ineficaz para controlar los desequilibrios estructurales de la economía mexicana y para restablecer las condiciones del crecimiento económico. La ortodoxia fracasó en su intento por controlar la inflación, el enemigo número uno de la estrategia neoliberal. La política antiinflacionaria se basó en un diagnóstico monetarista de la inflación que atribuía ésta al exceso de dinero y al abultado gasto y déficit estatales que se suponía eran la herencia de los regímenes populistas de Luis Echeverría y López Portillo.

Aunque los resultados macroeconómicos del gobierno de Miguel de la Madrid fueron a todas luces negativos, había tenido los puentes para la construcción de la economía abierta y orientada al mercado exterior, objetivo del nuevo grupo tecnocrático dirigente.

---

<sup>12</sup> Héctor Guillén Romo (1990), *el sexenio del crecimiento cero*, México, Editorial Era.

DEUDA EXTERNA DE MÉXICO, 1977-1988  
(Millones de Dólares)

Año	Sector público			Sector privado	Sector Bancario	Banco de México	Total
	Gobierno Federal	Organismos y empresas públicas	Subtotal sector público				
1977	22,912 <sup>1/</sup>	-	22,912	6,800	0	1,200	30,912
1978	26,264 <sup>1/</sup>	-	26,264	7,200	0	1,200	34,664
1979	29,757 <sup>1/</sup>	-	29,757	10,500	0	0	40,257
1980	11,359	22,454	33,813	16,900	0	0	50,713
1981	17,953	35,008	52,961	21,900	0	0	74,861
1982	23,105	35,769	58,874	23,907	8,531	240	91,552
1983	28,139	34,417	62,556	19,107	6,909	1,204	89,776
1984	35,235	34,143	69,378	18,500	6,340	2,433	96,651
1985	38,841	33,239	72,080	16,719	4,824	2,943	96,566
1986	52,433	22,918	75,351	16,061	5,551	4,028	100,991
1987	58,829	22,578	81,407	15,107	5,837	5,119	107,470
1988	60,445	20,558	81,003	7,114	7,481	4,786	100,384

Fuente: José Ángel Gurriá T., "La política de deuda externa de México", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loeza y Nora Lustig (compiladores), *México. Auge, crisis y ajuste*. Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 317.-

1/ Incluye todo el sector público.

## 2. La Transición del Modelo Protector a la Apertura Económica

En primer instancia existía la necesidad de concertar nuestra atención en el sector público y en particular en las amortizaciones que ya no podrían ser refinanciadas. Se envió una comunicación inicial a todos los bancos acreedores de México el 22 de agosto de 1982, solicitando una renovación de tres meses de todas las amortizaciones de la deuda de los bancos comerciales solo los principales, ya que los intereses que se vencieran para todas las entidades del sector público durante los siguientes tres meses se continuarían pagando. Las renovaciones se harían sobre una base de Prime o de Libor, a elección del prestamista, con la adición de un margen establecido para todos los prestamistas participantes. Todas las entidades del sector público mexicano fueron informadas de que se tomarían medidas administrativas internas para que las renovaciones se solicitaran y aceptaran por el prestamista antes de su vencimiento, con el fin de evitar una situación de mora abierta.

Gracias a este comunicado, México detuvo de inmediato la salida de pagos de sus amortizaciones del sector público que consistía la mayor parte de los requerimientos

globales del país para el servicio del capital de la deuda externa, pero aunque los pagos de capital de la deuda externa efectivamente se habían detenido, es muy importante advertir que México no había declarado moratoria, sino más bien había solicitado una renovación de las obligaciones vencidas; algo similar al concepto de obtener una extensión en forma de créditos de corto plazo.

Al mismo tiempo México anunció la creación de un Grupo Asesor Bancario integrado por trece bancos, el cual cooperaría con México con el fin de encontrar la vía más rápida para la estructuración formal de la deuda pública del país en el mediano plazo. En el grupo estaban 7 bancos comerciales de los Estados Unidos y 6 bancos de otros países prestamistas importantes. Estos bancos se encargarían de las comunicaciones con otros bancos dentro de su propio país y en algunos casos con bancos de otros países. La distribución de los países de los bancos del Grupo Asesor estaba relacionada con la distribución geográfica global de la deuda externa de México y cada banco del grupo asesor habría de ser un gran prestamista de México en términos de sus créditos vigentes. La creación de este Grupo Asesor fue de gran importancia en la búsqueda exitosa de la vía más eficaz para afrontar las complicaciones de la restricción formal de la deuda sobre la base del mediano plazo.

Entre las funciones del grupo de asesores bancarios destacan las siguientes:

1. Coordinaba los intereses de México con el resto de los bancos de todo el mundo. México tenía más de 500 bancos acreedores por todo el mundo, y casi mil entidades prestamistas si consideramos las diversas ramas, oficinas, subsidiarias y filiales de grupos bancarios. En términos físicos y temporales, no era posible ponerse en contacto con cada uno de estos bancos para iniciar las negociaciones; por tanto, este grupo actuaba en nombre de todos los demás bancos.
2. asesoraba a las autoridades Mexicanas en el planteamiento de las diversas ideas sobre la reestructuración, con el fin de asegurarse de que las respuestas de la reestructuración final se efectuaran de una manera más fluida, eficiente.
3. Asimismo apoyaba a los demás bancos, una vez que la administración pública aceptara cierta política, o acciones, era importante que estos bancos líderes propusieran la contraparte.

4. Funcionaba como enlace para la transición de información de manera técnica, financiera y económica, de la Secretaría de Hacienda a todos los bancos y viceversa
5. Se constituía como el representante negociador de la comunidad bancaria internacional ante el Gobierno Federal Mexicano.

## **2.1 Renegociación de la Deuda Externa**

En diciembre de 1982, el Secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog daba a conocer a la comunidad bancaria internacional el plan de reestructuración para la deuda externa del sector público mexicano, tal como se había acordado previamente con el Grupo Asesor Bancario. El plan de reestructuración solicitaba esencialmente que se reestructurasen todas las amortizaciones de principales de préstamos contraídos con los bancos comerciales, sin incluir las líneas de crédito y otros préstamos, que se vencieran para las entidades del sector público desde el 23 de agosto de 1982 hasta el 31 de diciembre de 1984, incluidos los créditos bancarios de corto plazo vigentes a los márgenes convenidos de la Libor más 17/8% o la Prime más 13/4% de acuerdo a la elección de cada prestamista, con una Comisión inicial de 1%, por un periodo de 8 años con 4 de gracia: la cantidad total implicada se aproximaba a 23 mil millones de dólares.

Así, pues, la administración mexicana presionaba para obtener un periodo de cobertura más largo para las amortizaciones que había de reestructurarse, pero los bancos se oponían categóricamente. En efecto, inicialmente deseaban reestructurar solo los vencimientos de un año (1983), de modo que el progreso de México pudiera evaluarse anualmente. Esto llegó a conocerse coloquialmente como el "enfoque de la rienda corta."

En esencia se obtuvo que las amortizaciones bancarias que se vencieran durante los dos y medio años siguientes fueran refinanciadas, es decir reestructuradas, a mediano plazo, con el fin de reducir las necesidades de pagos de divisas; Pero debe advertirse que el interés de la deuda continuaban pagándose puntualmente.

La suma aproximadamente de 23 mil millones de dólares, cuyo pago se vencía hasta finales de 1984, se había diferido mediante la reestructuración para el periodo de 1987 a 1990. A la baja de los pagos, hasta fines de 1984 siguieron a partir del año siguiente, enormes requerimientos de refinanciamiento para el pago de la deuda no reestructurada, y a partir de 1987 el efecto acumulado de los años reestructurados. Después de la

reestructuración, los pagos vencidos en 1985 ascendían a 10,200 millones de dólares, en 1986 a 8500 millones de dólares, en 1987 a 13,700 millones y en los tres años siguientes a cerca de 10 mil millones de dólares anuales.

La reestructuración de los vencimientos del sector público era solo una parte del asunto. Otro problema vital era la obtención de un nuevo apoyo crediticio para el déficit de la cuenta corriente de México esperado en 1983.

El problema se abordó también en la comunicación de la Secretaría de Hacienda el 8 de diciembre de 1982 México prometía aplicar un programa económico, apoyado por el FMI, en que se reduciría el déficit fiscal del sector público, del elevadísimo máximo de 17.9% del PIB alcanzando en 1982, a 8.5 en 1983, 5.5 en 1984 y 3.5 en 1985, a la vez que se reduciría drásticamente el déficit de la cuenta corriente externa del elevado máximo de 13 mil millones de dólares en 1981 a una cifra proyectada en 3,500 millones de dólares en 1983. Estas medidas se sumarían a otras que intentarían reducir la inflación, promover el ahorro y contener la salida del capital mediante políticas internas de tasas de intereses y el cambio más apropiadas, alentar la recuperación del sector privado e inducir un cambio estructural global en la economía encaminada hacia un mejor desempeño del sector externo, en particular el de las exportaciones.

En los términos de este programa económico México solicitaba de sus acreedores bancarios un nuevo préstamo de 5 mil millones de dólares a 6 años y con 3 de gracia, lo cual equivalía aproximadamente a 7% de la exposición total vigente en México.

Por su parte el FMI pidió a la comunidad bancaria internacional una rápida conformación de su compromiso con la facilidad de 5 mil millones de dólares para 1983 como un requisito para la presentación a su directorio para su aprobación de una facilidad ampliada de fondos por un monto global aproximado de 39,000 millones de dólares, el que se retiraría trimestralmente durante un periodo total de tres años, a condición de que se cumpliera con las metas económicas. La comunidad bancaria internacional aceptó antes de fines de diciembre de 1982 el otorgamiento de la facilidad de 5 mil millones de dólares durante 1983. El acuerdo de crédito se firmó en marzo de 1983. El requerimiento de dinero nuevo con los bancos se repitió de manera muy singular en 1984 cuando México obtuvo un nuevo crédito con valor de 3,800 millones de dólares. En esta ocasión en vista del excelente desempeño de México con el programa de 1983, los términos y las



condiciones eran mucho mejores: 10 años para pagar, con 51/12 de gracia, a la tasa libor mas  $1\frac{1}{2}$  la prime  $1\frac{1}{3}\%$  y una comisión menor que la anterior.

En cuanto se concluyó la reestructuración de la deuda pública, las negociaciones con los acreedores se orientaría a continuar con la reestructuración de la deuda privada.

El primer paso consistía naturalmente en su registro, ya que solo se tenía una idea general de su monto total pero se ignoraba su composición, el tipo de prestamistas, el patrón de la amortización, etc. El registro de la deuda de los sectores privado resulto útil no solo para obtener la información requerida, sino también para asegurar que los recursos de divisas escasas que se transfirieran eventualmente al sector privado por medio del sistema bancario nacional se usaran para los fines requeridos.

Después de su registro se supo que la deuda del sector privado a proveedores y prestamistas extranjeros, excluidos del sistema bancario ascendía a 22 mil millones de dólares y que su calendario de amortizaciones se encontraba particularmente en el corto plazo: Cerca de dos terceras partes de la deuda vencían en un plazo de dos años. Se debían 18 mil millones de dólares a los bancos y 4 mil millones a proveedores comerciales extranjeros.

En esta esfera se requeriría de una regulación inmediata para disponer de los recursos financieros para realizar los pagos de la deuda a proveedores extranjeros, toda vez que los retrasos estaban paralizando el flujo de materias primas, refacciones y otros equipos requeridos del exterior; de nuevo contando con reservas particularmente bajas a principios de 1983, era necesario impulsar un procedimiento para regularizar los pagos sin entregar las divisas que no se tenían. Ante este escenario se creó un mercado similar al depósito interno de dólares para los deudores que se venciera desde el 20 de diciembre de 1982 hasta el 30 de junio de 1983; Los deudores podrían constituir depósitos en dólares en bancos mexicanos por la suma requerida para pagar las amortizaciones vencidas contra la entrega de moneda nacional al tipo de cambio vigente.

Se crearon cerca de 520 millones de dólares de tales depósitos para el periodo antes mencionado, y en agosto de 1983, el Banco de México anunció que en septiembre se pagaría el 50% de la deuda vencida, y el resto a principios de marzo de 1984. También existía en el sector privado, por medio de bancos o proveedores, una deuda derivada de las oficinas oficiales de crédito a las exportaciones en relación con las exportaciones de

bienes y servicios a México. En junio de 1983, México firmó en París un acuerdo general con otras 15 naciones; En el se sentaban las bases de refinanciamiento, en un periodo de 6 años con tres de gracia.

Esto asumiría la forma de una línea de crédito asignada a BANCOMEXT y NAFINSA en su carácter instituciones financieras oficiales de México especializadas en las actividades del comercio exterior, pero el riesgo comercial subyacente no sería absorbido automáticamente por el sector público: si el deudor privado podría entregar oportunamente la moneda nacional suficiente al tipo de cambio prevaeciente cualquiera de las dos instituciones financieras mexicanas podría utilizar la línea de crédito del país en cuestión para refinanciar el pago en el mediano plazo.

La última parte de la reestructuración de la deuda del sector privado se encontraba en la esfera de las amortizaciones del capital bancario como en el caso del sector público, en que se encontraba la mayor parte de la deuda. En primer lugar se necesitaba una mejora considerable en su perfil de vencimientos; en segundo lugar, era necesario inventar un mecanismo para la reducción o aún la protección del riesgo cambiario para los deudores ya que estos últimos se habían conmocionado financieramente por la devaluación del peso mexicano desde principios de 1982; En tercer lugar el déficit de las finanzas públicas requería que no se crearan subsidios en este frente, y por último, debía inventarse un mecanismo para que el sector público mexicano no asumiera o absorbiera la deuda externa del sector privado ya que este había actuado independientemente con los prestamistas extranjeros quienes deberían continuar soportando el riesgo crediticio subyacente.

La solución para este problema múltiple se encontró en la creación de un mecanismo especial para la reestructuración de la deuda del sector privado y la protección respecto a los riesgos cambiarios; un fondo fiduciario establecido por el gobierno en el banco de México, denominado Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA). El FICORCA es un complejo mecanismo que comprende una extensa documentación, pero su filosofía conceptual puede entenderse con tanta facilidad como la de los mercados internacionales de cambio futuros; las diferencias de las tasas de interés entre dos monedas afectarían su tipo de cambio. En los mercados de tipo de internacionales no se entregarán ambas monedas en las futuras operaciones sino a través del mecanismo establecido la moneda nacional se entregara al inicio de la operación.

Una cantidad establecida de moneda binacional ahora por el prestatario, esto es el Banco de México, tomando en cuenta las tasas de interés nacionales menos las tasas esperadas de depreciación de la moneda, debería bastar para la compra de las divisas necesarias al tipo de cambio prevaleciente en la fecha futura establecida, y el Banco de México asumiría la responsabilidad de entregar las divisas en esa fecha. Uno de los aspectos principales del programa era que proporcionaba créditos en pesos, a tasas de costos a los deudores privados que desearan aprovecharlo, y que la elevada tasa de interés prevaleciente en pesos se capitalizaba parcialmente dependiendo del flujo de efectivo de cada cliente.

El mecanismo de FICORCA se creó con relación a las deudas de divisas contraídas antes del 20 de diciembre de 1982 con instituciones financieras registradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los programas de FICORECA tenían beneficios importantes para los prestatarios nacionales, pero solo podrían aprovecharse con el acuerdo del prestamista extranjero para reestructurar la deuda a mediano plazo.

El FICORCA dio buenos resultados, la mayor parte de la deuda bancaria vigente, cerca de 12 mil millones de dólares, se registró para su reestructuración en los términos de FICORCA para fines de octubre de 1983. En vista de la popularidad de este mecanismo, originalmente aplicando a las deudas contraídas en moneda extranjera antes del 20 de diciembre de 1982, en 1984 se creó un mecanismo similar para las deudas en moneda extranjera después de esa fecha. Así se reflejaba la preocupación de las autoridades financieras mexicanas por asegurar, en la mayor medida posible, que la nueva deuda contraída por el sector privado tuviera un perfil de mediano plazo mediante los beneficios de la cobertura cambiaria<sup>13</sup>

## LA SEGUNDA REESTRUCTURACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA

La primer reestructuración había proporcionado un respiro para el pago de capital externo hacia fines de 1984; sin embargo, a partir de 1985 había una acumulación enorme de pagos que se vencían en los seis años siguientes, sin una posibilidad de encontrar fuentes de refinanciamiento voluntario para tales magnitudes. En consecuencia, desde principios de 1984 empezaron las autoridades mexicanas a elaborar una propuesta de

---

<sup>13</sup> Deuda Externa Publica Mexicana. FCE y SHCP, Economía latinoamericana

reestructuración global que posteriormente se presentó a la comunidad bancaria internacional

La propuesta implicaba la reestructuración de 48 mil millones de dólares de la deuda del sector público que se vencía entre 1985 y 1990, periodo en el que se encontraban los pagos más pesados. Los pagos se reestructurarían en un periodo de 14 años con un patrón de incrementos tales que establecieran una suave curva ascendente de pago de la deuda.

La segunda reestructuración proporcionaría una baja base inicial moderada para los pagos, del orden de los 2 mil millones de dólares por año hasta principios de 1989, lo que daría tiempo para que México incrementara gradualmente su reingreso a los mercados de crédito voluntario

Todas las proyecciones, los análisis y las cifras, ampliamente discutidos con el FMI, el Banco Mundial y las instrucciones bancarias, trataban de enfocar el manejo de la deuda como un esfuerzo integrado de planeación macroeconómica aunado al endeudamiento externo. Hasta entonces se había realizado un enfoque de carácter anual que se concentraba esencialmente en los resultados de la cuenta corriente por lo que era necesario analizar el efecto de las tendencias en el mediano plazo de las estructuras de la deuda y sus interconexiones, así nace la negociación multianual.<sup>14</sup>

Existe una tendencia errónea al creer que los paquetes de la reestructuración de la deuda para México o para otros países en circunstancias semejantes, constituyen una solución para los problemas de la deuda externa, no es así. Durante el resto de 1984 y la mayor parte de 1985 se hicieron esfuerzos para reunir los acuerdos para un monto de reestructuración total de 48,700 millones de dólares. Uno de los sobreentendidos que permitieron la reestructuración múltiple fue que México no necesitaría dinero nuevo en 1985. En efecto, las proyecciones de la balanza de pagos para el año indicaban que no se requerían préstamos externos aparte de los desembolsados por organismos internacionales tales como el banco mundial y el banco interamericano y por las fuentes bilaterales.

---

<sup>14</sup> Jorge e. Navarrete, *la Deuda Externa En México 19873-1987*, Edit. Imagen SER, México 1988

Esto condujo a la solución mas baja del financiamiento externo neto sometida al Congreso de la Unión por el Gobierno mexicano en trece años: solo mil millones de dólares, contra 4 mil millones en 1982, 15 mil millones en 1981 y cerca de 3 mil millones por año entre 1977 y 1990. De hecho durante 1985 se pagarían mil 200 millones de dólares de dinero nuevo entonces reestructurado de 5 mil millones de dólares de 1983. Era la primera vez, desde 1982, que se consideraba el pago del principal de los prestadores de mediano plazo, pero el año, debería ser más complicado. Del lado fiscal la recuperación económica generó presiones inflacionarias por encima de las previstas en el presupuesto. Lo anterior obligó a las autoridades a mantener las tasas de interés muy por encima de lo esperado y a permitir una devaluación más rápida del peso, hecho que aceleró más la tendencia alcista de los precios.

Mientras que apenas se alcanzaban las metas del primer trimestre, se puso en claro que no se alcanzarían las metas fiscales y monetarias fijadas para junio. A mediados de 1985 el creciente desequilibrio fiscal se sumó una nueva oleada especulativa contra el peso y una renovada fuga de capitales.

Durante el mes de julio la devaluación del peso fue de 20% y le siguió un nuevo sistema de flotación que trataba de contener la fuga de dinero al extranjero.

Las tasas de interés se elevaron sistemáticamente para que alcanzaran niveles de rendimiento positivo, y durante el año se impuso una restricción sin precedente a la capacidad del préstamo del sistema bancario que reducía casi totalmente la disponibilidad de crédito.

Así pues, en 1985 el sector público de México pagó cerca de 1, 500 millones de dólares a los bancos por concepto de principales, incluidos los 250 millones de dólares ya mencionados.

### TERCERA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA

Después de la administración de Miguel de la Madrid, la economía mexicana presentaba una situación de estancamiento prolongado, altas tasas de inflación y un severo deterioro en el nivel de bienestar de la población una de las causas principales de esta problemática era la transferencia neta de recursos al exterior, derivada de una deuda externa excesiva. En efecto, de 1983 a 1988 dicha transferencia representó, en promedio,

el 6% del Producto Interno Bruto. A fines de 1988, el saldo de la deuda externa total ascendía a 100.384 millones de dólares; es decir, el 57% del valor de lo que el país produjo en ese año. Ante esa situación el Ejecutivo Federal instruyó al Secretario de Hacienda y Crédito Público para que iniciara de inmediato negociaciones con la comunidad financiera internacional con los objetivos siguientes:

- a) Disminuir el valor histórico de la deuda externa
- b) Abrir la transferencia neta de recursos al exterior
- c) Obtener un acuerdo multianual para reducir la incertidumbre de negociaciones recurrentes; y
- d) Reducir el valor real de la deuda y su proporción con respecto al Producto Interno Bruto.

Así, desde diciembre de 1988 se iniciaron pláticas con los diversos acreedores de México a fin de dar cumplimiento a la instrucción Presidencial. La negociación se planteó en dos etapas: la primera, con los organismos financieros internacionales y con el Club de París, donde se planteó como objetivos: a) reducir a cero, o a un nivel ligeramente positivo, las transferencias netas de recursos al exterior, mediante la contratación de recursos frescos en forma multianual y; b) contar con su apoyo técnico y político para la tesis mexicana de que solo mediante la eliminación del endeudamiento excesivo podríamos volver a crecer. En la segunda etapa, con la banca comercial, se buscó disminuir la transferencia neta de recursos a través de la reducción del saldo nominal de la deuda o de las tasas de interés que se pagan sobre la misma. Como resultado de lo anterior se establecieron los Acuerdos con organismos Financieros Internacionales e Instituciones Oficiales

De los acuerdos con nuestros acreedores oficiales, el logrado con el Fondo Monetario Internacional, implicó recursos para México por 1.644 millones de dólares en un periodo de tres años, extensivo a cuatro años a elección de nuestro país.

Puntos sobresalientes del acuerdo con el FMI suscrito el 26 de mayo de 1989:

- a) Reconocimiento de que el objetivo de crecimiento económico es la premisa a partir de la cual se derivan los requerimientos de financiamiento externo.
- b) Reconocimiento de que la carga excesiva de la deuda constituye un obstáculo al crecimiento sostenido con estabilidad de precios.
- c) Reducir las transferencias netas al exterior a un nivel compatible con el objetivo de crecimiento económico propuesto en el plan Nacional de Desarrollo.
- d) Apoyo financiero para las operaciones de reducción de deuda.
- e) Financiamiento por 4,135 millones de dólares durante un periodo de 3 años, que elimina la incertidumbre y, por tanto, permite reactivar la inversión productiva.

Por su parte, en el acuerdo suscrito con el Banco Mundial el 13 de junio de 1989 se establecieron los acuerdos siguientes:

- a) El otorgamiento de créditos para el financiamiento del desarrollo por un monto de 1,960 millones de dólares en 1989
- b) El apoyo financiero para las operaciones de reducción de deuda
- c) La autorización de créditos por 2,000 millones de dólares anuales en promedio durante el periodo de 1990-1992 para apoyar el cambio estructural y la modernización de sectores claves de la economía.

Ambos organismos apoyaron la posición de México en cuanto a la necesidad de reducir el peso de la deuda como condición previa para recuperar el crecimiento y, en una decisión sin precedente, aceptaron que una parte de los recursos que canalizarían a México más un monto adicional que aportaría por una sola vez, se utilizara para apoyar las operaciones de reducción de deuda con la banca comercial.

Con el Club de París, el 30 de mayo de 1989 se establecieron los acuerdos siguientes:

- a) Reestructuración de pagos de principal e intereses por un monto de 2,600 millones de dólares a 10 años con 6 de gracia, de acuerdo con el siguiente calendario de vencimientos originales.

- Entre 1º de junio de 1989 y 31 de marzo de 1990 100% capital y 100% de intereses
- Entre 1º de abril de 1990 y 31 de marzo de 1991 100% capital y 90% intereses
- Entre 1º de abril de 1991 y 25 de mayo de 1992 100% capital y 80% intereses.

b) Cobertura de crédito en un monto estimado de por lo menos 2.000 millones de dólares anuales para el financiamiento de las importaciones mexicanas procedentes de los países miembros de ese organismo.

Por otro lado, en un acto de Solidaridad del Gobierno de Japón, el Banco de Importaciones y Exportaciones de ese país ofreció apoyos financieros a México por un total de 2.050 millones de dólares que también se utilizaron para apoyar el paquete de reducción de deuda con los bancos comerciales.

Finalmente en abril de 1989 se iniciaron conversaciones con el Comité Asesor de Bancos para México, a efecto de darles a conocer el programa económico y los objetivos que pretendía nuestro país en materia de reducción del peso de la deuda. Después de más de tres meses de negociaciones internas, el 23 de julio se llegó a un acuerdo en principio con dicho comité, cuyas características se dieron a conocer al Congreso de la Unión y a la opinión pública

La parte medular del acuerdo con la Banca Comercial consistió en que los casi 500 bancos acreedores representados por el Comité, podían escoger entre tres alternativas. En la primera, los bancos intercambian su deuda por bonos nuevos con una reducción de 35% en su valor original; en la segunda, el cambio es por bonos con el mismo valor nominal de la deuda original, pero con una tasa de interés fija de 6.25% en dólares y/ o su equivalente en otras divisas. En ambos casos se convino ampliar el plazo de las amortizaciones originales, de 20 años con siete de gracia, a 30 años con un solo pago al final de ese lapso, eliminando así la presión de las amortizaciones anuales sobre la economía. La tercera opción consistió en la aportación de dinero nuevo entre 1989 y 1992 por un monto igual al 25% del valor nominal de la deuda que no se considera en ninguna de las dos primeras alternativas.

Los apoyos especiales del Banco Mundial, del FMI y del Gobierno de Japón, más la aportación directa de México hicieron un total de 7,000 millones de dólares, que se



utilizaron para garantizar el pago principal y 18 meses de intereses de los nuevos bonos, a fin de aumentar su calidad crediticia. Con una parte de dichos recursos el gobierno de México adquirió bonos cupón cero del Tesoro de los EE.UU. y de otros países, que constituiría un activo propiedad de nuestro país y que, al reinvertirse a una tasa fija de 7.925% anual durante 30 años, crecerá hasta convertirse en la cantidad necesaria para que al final de ese lapso, se pague totalmente el principal de los nuevos bonos. Con el resto de los recursos se crearía un fondo destinado a garantizar 18 meses del pago de intereses sobre los nuevos bonos, que también constituirá un activo propiedad del país. Por consiguiente, estos recursos no implican un costo neto adicional, pues al estar invertidos generan intereses de mercado a favor de México por un monto similar al que paga por la obtención de los mismos.

Al inicio de las pláticas con la Banca Comercial, el saldo de la deuda susceptible de negociación conocida como deuda elegible ascendía a alrededor de 52,600 millones de dólares. En el transcurso de 1989 se realizaron diversas operaciones que redujeron dicho saldo a 48,500 millones de dólares, mismas que se enuncian a continuación:

- a) Cancelación de deuda externa del sector público, que algunas instituciones oficiales recibieron como pago por la venta de empresas paraestatales que fueron desincorporadas.
- b) Conversiones de deuda a capital (swaps) autorizadas antes de noviembre de 1987.
- c) Amortizaciones netas del sector público durante 1989.
- d) Variaciones del tipo de cambio del dólar con respecto a otras monedas.

Todas las operaciones referidas contribuyeron a la reducción del saldo de la deuda indicada en primer término.

Por su parte, la distribución elegida por los bancos en relación con los 48,500 millones de dólares de deuda elegible, se presenta a continuación:

- 41% de dicho saldo será objeto de reducción de principal.
- 47% de disminución de la tasa de interés
- 12% servirá de base para la aportación de dinero nuevo.

En virtud de la elección de los bancos acreedores, se obtuvo lo siguiente: primer, el intercambio de deuda por bonos con un descuento de 35% significa una reducción en el saldo nominal de la deuda de aproximadamente 7,000 millones de dólares. En segundo lugar, alrededor de 22,500 millones de dólares devengarán una tasa fija de 6.25% en lugar de la tasa que actualmente paga México de entre 9% y 10%. Esto equivale, en términos económicos, a una reducción adicional del saldo nominal de la deuda por 7,750 millones de dólares. Dicho de otra manera, el pago de intereses resultante de una tasa más baja que la actual, es igual al pago que se haría si el saldo de la deuda se hubiese reducido en esos 7,750 millones de dólares y sobre dicho saldo reducido se pagarían las tasas actuales de mercado. En tercer lugar, en cuanto al dinero nuevo, la elección de los bancos implica que México recibiría alrededor de 1,500 millones de dólares de créditos adicionales entre 1990 y 1992.

## **2.2 Adelgazamiento del Estado**

Para 1982 el esquema proteccionista en que se basó el desarrollo industrial de México desde los cuarenta no era ya una opción viable, es cierto que había logrado impulsar la producción manufacturera, pero al producir para un mercado cautivo los empresarios nacionales y extranjeros beneficiados con el proteccionismo del Estado, no se preocuparon por invertir en tecnología que mejorara los índices de calidad de los productos mexicanos teniendo en consecuencia una producción escasa, cara y de mala calidad. Contrastaba además con estrategias exitosas aplicadas en ese mismo tiempo por países asiáticos como: Tailandia, Singapur y Taiwan que habían basado su crecimiento económico en un contexto del libre comercio internacional exportando manufacturas que requerían de escasa inversión y poco desarrollo tecnológico, aprovechando ventajas competitivas como la abundancia de materias primas y mano de obra barata.

En 1979 bajo la administración de José López Portillo se plantó la necesidad de que México ingresara al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, (GATT) dejando de lado la economía cerrada para incorporarse a través de este organismo al comercio internacional; sin embargo, los empresarios nacionales consideraron riesgosa tal medida, pues significaba enfrentar la competencia extranjera y dadas las condiciones de nuestra industria manufacturera, aquello se traduciría en cierre de empresas y por lo tanto desempleo; ante tal escenario el gobierno decidió mantener el proteccionismo sobre el sector industrial.

La apertura comercial con el exterior se vuelve a plantear en el gobierno de Miguel de la Madrid bajo condiciones que hacían ver como un imperativo la integración de México al mercado mundial al coincidir la crisis interna con cambios importantes operados a nivel internacional. Los instrumentos del cambio fueron las modernas teorías neoliberales representadas por las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, además el gran desarrollo tecnológico, especialmente en el terreno de las telecomunicaciones que hacía posible la formación de grandes bloques económicos integrados por países geográficamente distantes, impulsando la globalización de la economía. Estas condiciones finalmente lograron poner fin al proteccionismo incorporando a nuestro país al organismo de comercio mundial a finales de 1985.

De acuerdo al planteamiento de la corriente neoliberal, originada en los Estados Unidos en los años setenta cuyo defensor más destacado es el premio Nóbel en Economía en 1976 Milton Friedman, la crisis que vivían países como México se debía fundamentalmente a la excesiva participación del Estado en la economía, pues se había generado una enorme burocracia que consumía la mayor parte de los recursos obtenidos por el sector público, la administración pública eran ineficiente pues se recurría constantemente al déficit presupuestal acentuada por los actos de corrupción, la producción de las empresas públicas eran incapaces de enfrentar la competencia y el proteccionismo sólo había generado una industria costosa y de mala calidad.

Ante tal situación las recomendaciones eran: el adelgazamiento del sector público a través de la privatización de empresas propiedad del Estado, la implementación de políticas austeras en el gasto público, reducir la burocracia, poner fin a las prácticas populistas como otorgamiento de subsidios, ajustar los gastos sociales y la inversión a la realidad económica y el establecimiento de la apertura comercial; medidas que según los economistas y administradores egresados de las universidades norteamericanas, entre los que se encontraba Miguel de la Madrid y sus asesores financieros, propiciaría el regreso de capitales expatriados y el aumento de la inversión extranjera que junto a una renegociación de la deuda externa en condiciones favorables lograría detener el endeudamiento e iniciar el crecimiento económico con estabilidad.

Los cambios se iniciaron a partir de 1982 de manera gradual acelerándose a partir de 1988, bajo la administración de Carlos Salinas quien concretó la venta de importantes

empresas de propiedad estatal como la banca nacionalizada en tiempos de López Portillo y Teléfonos de México.

Además modificó el marco legal en torno al añejo problema de la tenencia de la tierra a través de la reforma constitucional del artículo 27, poniendo fin al reparto agrario dando certidumbre a la tenencia de la tierra además de crear condiciones para la capitalización del campo, medida calificada por algunos como criminal pues entregar títulos de propiedad a ejidatarios que vivían en la miseria equivalía a obligarlos a vender sus tierras, propiciando la especulación y el acaparamiento.

#### ADELGAZAMIENTO DEL ESTADO CON MIGUEL DE LA MADRID

Es con la crisis estructural de la década de los setenta como comienza a gestarse el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, entonces la intervención gubernamental se profundiza ante la debilidad de la inversión privada, para lo cual se requirió la elevación del gasto público y el endeudamiento externo; las tasas de crecimiento se mantuvieron altas pero la inflación, la inestabilidad y los desequilibrios comerciales, monetarios y financieros no se hicieron esperar, entonces la intervención mostró sus límites ante la crisis pues no se resolvieron las contradicciones de la reproducción del capital.

En esos años de crisis, las empresas paraestatales crecieron de manera anárquica tras el acaparamiento de empresas en banca rota y tras la combinación de proyectos de desarrollo industrial donde intervenía tanto el gobierno como el sector privado, todo esto bajo la creencia de que los ingresos petroleros vencerían las dificultades. En suma, es a partir del sexenio presidido por Miguel de la Madrid Hurtado en que se inicia este proceso de cambios profundos, aunque ya se tenía el intento protagonizado en el gobierno de José López Portillo, en el que se puso en práctica la política económica dictada por organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional consistente en la reducción del gasto gubernamental para disminuir el endeudamiento público e impedir que los salarios suban al ritmo de los precios, al tiempo que las empresas gozaban de amplia protección.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Villareal Rene, Deuda Pública Externa, Editorial FCE, 1985

Como ya se mencionó, la iniciativa privada y los organismos financieros internacionales presionaron fuertemente para instrumentar la privatización de las empresas, la cual se realizó en dos tramos: el primero centrado en fusiones, quiebras y venta se llevó a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid, en el cual desaparecieron 743 entidades del sector público de las 1,155 existentes en 1982, mientras que pocas fueron las privatizaciones durante este periodo presidencial.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se desincorporaron 191 empresas entre las que se encontraban las más grandes y las más productivas; sin embargo, ante la corrupción que privó en este proceso y tras sus efectos negativos, las políticas privatizadoras siguieron aplicándose en la administración de Ernesto Zedillo, pues en 1995 se inició el proceso para transferir empresas de los ramos energético, comunicaciones y transportes, servicios financieros y tecnología, entre las que se pueden contar 61 plantas petroquímicas, puertos marítimos, ferrocarriles, aerolíneas y aeropuertos.

La privatización se ha visto influida por algunos factores condicionantes tales como: el ser un proceso de dimensiones mundiales; el ser un proceso forzado por la crisis estructural de la década de los setenta, la cual exigía la desregulación; el inicio de un modelo de acumulación caracterizado por la orientación del sistema productivo hacia las exportaciones de manufacturas, la apertura externa, la desregulación y la redefinición y no desaparición del papel económico del gobierno para otorgársele mayor importancia al mercado; el ser un proceso inscrito en otro proceso más amplio llamado Reforma del Estado y cambio estructural de la economía.

Algunas justificaciones ideológicas que se presentan en torno al fenómeno de la privatización, son las siguientes:

1. Se dice que el gobierno dejó de intervenir en la economía, pero en la realidad se dio una refuncionalización, un cambio en sus actividades económicas; en muchos de los casos ahora funge como el salvador, el socializador de las pérdidas y quiebras privadas; "la privatización aparece como una necesidad del progreso económico y social y su correlato es el retiro del Estado de ciertas actividades, lo cual permite su adelgazamiento, como una meta ideológica indiscutible, pero fundada en las evidentes deficiencias de la acción del Estado como elemento definitorio de la etapa anterior del desarrollo. Esta es una visión polar que, a la luz de la práctica se ha ido

relativizando en los últimos años pero que sigue siendo importante en el trasfondo liberal de la ideología hoy dominante".<sup>16</sup>

2. Se piensa que el sector privado será el satisfactor de todas las necesidades sociales sin tomar en cuenta a las víctimas producidas por el sistema y mucho menos los desequilibrios que puedan causar estas; se piensa que este proceso como práctica dominante debe tener un carácter "natural" y que debe ser aceptado por todos así sin más, por lo que no se toman en cuenta las divergencias al respecto; es un proceso llevado a acabo para contrarrestar la corrupción gubernamental y la ineficiencia de sus bienes y servicios.<sup>17</sup>

Las privatizaciones se han realizado como un mecanismo económico sustentado en reformas jurídicas para contrarrestar la caída en la tasa de ganancia del capitalismo y de sus agentes operadores, dígase las grandes empresas, los capitales bancarios y financieros, y los dueños de los medios de producción, en el contexto de la crisis global de este modo de producción. Sin embargo, las rentabilidades obtenidas en estos procesos de privatización no se asocian al aumento de la capacidad de producción, pues se ha observado que paralelamente se instrumentan operaciones de fusiones y adquisiciones para constituir monopolios a costa del derrumbamiento de otras empresas tras la compra de sus acciones y capital.

En el caso de México, el fenómeno de las privatizaciones de empresas y servicios estratégicos aun en propiedad del Estado se presentará como una cuestión de seguridad nacional y social; se atentará contra el carácter público de los bienes y servicios al anteponerse el interés comercial; el interés de la sociedad no quedará salvaguardado y menos aún la satisfacción de sus necesidades.

De tal manera Miguel de la Madrid decidió desincorporar 743 empresas de las 1,155 existentes a diciembre de 1982. La mayoría de las desincorporación se concentró en empresas paraestatales de participación mayoritaria y en fideicomisos operativos y de mandato.

---

<sup>16</sup> Ricardo A. Yocelvezky, "Privatizaciones, ideología y modelo de desarrollo", Iztapalapa 38, extraordinario de 1996, p. 40

<sup>17</sup> Ibid, p. 40

En términos sectoriales el ajuste más importante se realizó en la esfera de energía, minas e industria paraestatal. En esta el número de entidades se redujo de 412 a inicios de la presente administración a 151 a fines de 1986, lo cual implicó la eliminación de la participación del sector público de 15 ramas de las 49 que componen la industria manufacturera mexicana. En especial el Estado se ha retirado de actividades que son adecuadamente cubiertas por los sectores social y privado.

Las desincorporaciones se realizaron por medio de diferentes modalidades: ventas a los sectores social y privado, liquidación de empresas inviables, fusión de entidades de empresas importantes en términos de algunas economías regionales.

Con el objeto de hacer viable el Programa de Aliento y Crecimiento en términos de financiamiento externo, se procedió a acordar con el FMI, un convenio que mereció juicios de originalidad respecto de las prácticas habituales de ese organismo. El acuerdo parte del reconocimiento explícito de la necesidad de asegurar una tasa de crecimiento del 3.4% al año para el bienio de 1987-1988, mismo que se estimó lograr independientemente de posibles fluctuaciones desfavorables del mercado petrolero internacional, a partir de un mecanismo de financiamiento automático compensatorio si el precio promedio del barril de petróleo de exportación mexicana caía por debajo de los 9 dólares.

Desde el ángulo interno, nunca a los grandes capitalistas nacionales y extranjeros se les había dado tanto y tan a "manos llenas". Aparte de los altísimos rendimientos en la Bolsa Mexicana de Valores, se les cedió a muy buenos precios la mayoría de los bienes de la nación. Puede decirse que alrededor de 24 grupos financieros fueron los más altamente beneficiados con esta política de privatización, lo que sólo propició una mayor concentración en manos de grupos oligopólicos, a quienes se les enajenaron los bancos, teléfonos, las minas de cobre, las aerolíneas, la petroquímica, y las industrias del hierro y el acero, en fin todo lo construido en muchos años se les cedió graciosamente en sólo 6 años de gobierno y otros tantos del sexenio anterior.

Es impresionante la lista que se presenta en la Revista Comercio Exterior de marzo de 1992, en donde se reporta todo el proceso de la llamada desincorporación de entidades paraestatales, en donde se agrega además los nombres de los beneficiados y el monto al que se pagaron dichas empresas. Allí también es posible ver la radiografía del capital monopolista en México y la forma en que han concentrado la riqueza nacional, y como

también se beneficiaron extranjeros. Hasta allí se habla de que el gobierno ha recibido 42 billones de pesos, lo cual es la explicación del triunfalismo oficial y empresarial monopolista.

Lo contrastante de todo este proceso de privilegiar al gran capital, es el regateo en aumentos salariales que se le asigna a la clase trabajadora, los cuales son prácticamente a cuenta gotas. Además contrasta con la postura de reducción de personal o "adelgazamiento del Estado", lo que ha dejado a mucha familias sin trabajo, esto a su vez ha tenido como inminente respuesta la expresión sin precedentes de la economía informal; contracción del poder de compra, que ha generado reducciones en el mercado interno, en tanto, por otra parte el ingreso se concentra en manos de estos escasos grupos financieros, "hijos predilectos del régimen" y los beneficiarios del neoliberalismo.

Los datos globales del proceso de enajenación de las entidades paraestatales hasta 1994 publicados en la Revista Comercio Exterior de marzo de 1992, se presentan en el cuadro siguiente:

INGRESOS POR LA VENTA DE EMPRESAS PARAESTATALES  
(Millones de dólares a precios nominales de subasta o licitación)

Empresa o Grupo	Precio de venta	Porcentaje acumulado	Año de venta
Bancos comerciales (18)	12,355	52.06	1991- 92
Teléfonos de México	6,180	78.10	1991- 92
Paquete de medios de comunicación	640	80.80	1993
Ingenios Azucareros	632	83.46	1988-92
Aseguradora Mexicana	580	85.91	1993
Cía. Minera de Cananea	475	87.91	1990
Activos de FERTIMEX	316	89.24	1991- 92
SICARTSA	316	90.57	1991
Aeronaves de México	263	91.68	1989
Mexicana de Aviación	176	92.42	1989- 92
AHMSA	172	93.15	1991
Industrias de Conasupo	159	93.82	1990
MICONSA	153	94.46	1993
Tereftalatos Mexicanos	106	94.91	1988
Grupo DINA	82	95.26	1989
Total de 15 Empresas/Grupos	22,605	95.26	
Gran Total	23,731	100.00	

Fuente: Informe Anual del Banco de México 1993.



El que se hayan vendido un número significativo de empresas estatales solo provocó la concentración de riqueza en un reducido grupo de inversionistas y no se reflejó en la capacidad del Estado para generar un crecimiento económico sano y sostenido.

Tampoco creó nuevos empleos, sino por el contrario hubo severos recortes que se tradujeron en pésimos servicios, como en los bancos que ya privatizados se dedicaron a cobrar altas tasas de interés, a embargar bienes de personas y empresas, y a pagar bajos intereses a los ahorradores y bajos salarios a sus empleados. Es decir el resultado de la privatización fue ese: desempleo, y bajos salarios, malos servicios, y abusos de los monopolistas.

### **2.3 El Llamado Saneamiento Financiero del Sector Público**

La situación económica era desesperada al momento de tomar posesión de la presidencia el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado: en 1982 la inflación alcanzó prácticamente el 100%; el dinero en circulación creció un poco más del 75%; el déficit del sector público llegó al 16% del PIB y el déficit primario, es decir sin considerar el pago de amortizaciones e intereses de la deuda pública, fue de 7.3%; las erogaciones totales del erario significaron nada menos que el 27% del Producto Interno Bruto; no había ya control sobre el presupuesto porque la desviación del gasto público fue del 66% sobre lo presupuestado; en fin, el desempleo abierto en ese año alcanzó el 8%, cifra que sólo es indicativa porque hay que agregarle más del 20% por concepto de la subocupación.

A los problemas internos hay que agregar que la situación internacional era poco favorable a la economía mexicana: monedas inestables, costo alto del dinero y una baja importante de la demanda del petróleo y de otras materias primas, como consecuencia de la revolución tecnológica que entonces se iniciaba y que hoy ha permeado a todos los aspectos de la economía mundial. Ante estos factores negativos los países en vías de desarrollo encontraron que las estrategias que les habían permitido desarrollarse en el pasado inmediato estaban totalmente agotadas.

El problema más grave por lo urgente era el de la deuda externa, cuyo monto al dejar la presidencia el licenciado López Portillo era de 91,552 millones de dólares, lo que significaba el 53% del PIB. De esta deuda 19,600 millones fueron contraídos en 1981 y 7,719 millones en 1982, lo que quiere decir que en los dos últimos años del gobierno de

López Portillo el país incrementó su deuda con el exterior en 27,319 millones de dólares cuando en 1980 era de 64,233 millones de dólares, es decir aumentó un 42%.

Más que en su monto, lo verdaderamente dramático era que el 46% de la deuda estaba contratada para ser pagada en tres años o menos y el 27% para ese mismo año de 1983, era por tanto impagable y por ello su servicio quedó suspendido desde 1982 con el consiguiente descrédito de la nación. Como es lógico los acreedores extranjeros no renovaron sus créditos, lo que convertía en angustiosa la situación del gobierno porque en el último año los recursos provenientes de la deuda financiaron el 33% del presupuesto.

No ayudaron nada para restablecer la confianza las reformas a la Constitución para introducir en ella conceptos tales como la rectoría del Estado en la vida económica, la planeación democrática y la definición de la economía mixta dividida en pública, privada y social. Pronto se aclaró que la planeación era obligatoria para el gobierno, inducida para los particulares y concertada entre el gobierno federal y las de los estados; por lo que respecta a la rectoría del Estado y la economía mixta se dieron todas las explicaciones tranquilizantes posibles; sin embargo, nunca desapareció por completo el regusto de que sobrevivían las ideas estatistas de los dos regímenes anteriores.

La solución en el corto plazo era renegociar la deuda para extender plazos y, de ser posible, bajar intereses y lograr quitas; sin embargo, los acreedores no estaban dispuestos a negociar mientras el gobierno mexicano no demostrara con hechos que había suspendido el derroche y que hacía esfuerzos por equilibrar las finanzas públicas.

El primer paso que dio el gobierno fue un cambio en el discurso conceptual que había que combatir la inflación, que era inaceptable convivir con ella, que el incremento general de los precios era la causa del descenso del consumo y del nivel de vida de los trabajadores, que para abatir el fenómeno inflacionario era indispensable el equilibrio de las finanzas públicas y que para superar la crisis era menester un ajuste drástico de la economía que implicaría inevitablemente medidas amargas pero necesarias y un fuerte costo social. Se instrumentaron así varias líneas de acción con el nombre de Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

El gobierno se propuso en primer lugar disminuir el déficit público como proporción del PIB del 16% al que llegó en 1982 al 8% mediante el ajuste selectivo del gasto y el fortalecimiento de los ingresos. La reducción del gasto se fue haciendo con demasiada

lentitud por las resistencias políticas que provoca; pero para aumentar los ingresos del erario se actuó con prontitud y firmeza.

Se estableció una sobre tasa al Impuesto Sobre la Renta del 10% a los contribuyentes con ingresos superiores a cinco veces el salario mínimo, al mismo tiempo que se concedieron desgravaciones a los de menores ingresos; para evitar la evasión de los impuestos en los ingresos del capital se eliminó el anonimato en la tenencia de acciones; se incrementó la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10% al 15%, se aumentó al 20% la tasa sobre los bienes y servicios considerados de lujo y se elevaron los precios y tarifas del sector público, sobre todo en los casos en que se suponía que eran de más consumo por los estratos de mayores ingresos. Con estas medidas, ya para junio de 1983 la recaudación fiscal había aumentado un 124% en relación al mismo mes del año anterior, lográndose la meta de abatir el déficit público a la mitad como proporción del PIB, esto es de 15.7% a 8.1%.

La devaluación de febrero de 1982 y las que siguieron en ese año, provocaron que las importaciones se redujeran un 37% en relación a 1981; los efectos de las devaluaciones del año anterior, más los que con menor intensidad se dieron en 1983 dieron lugar a otra baja de las compras al exterior, en esta ocasión de sólo 6.5%, pero que acumulada a la del año anterior constituyó una corrección importante. Por otra parte, el impacto de las devaluaciones en estos dos años más la tendencia al alza de las exportaciones, hizo que éstas subieran 3.2% en 1982 y un 7.9% en 1983. Ambos efectos combinados tuvieron como consecuencia que de un déficit en la balanza en cuenta corriente de 16,241 millones de dólares en 1981 y de 5,890 en 1982, se pasara a un superávit de 5,860 millones de dólares en 1983.

Para lograr este resultado el gobierno simplificó el control de cambios, aunque conservándole todo su rigor siguieron dentro del mercado controlado las divisas provenientes de las importaciones prioritarias, las exportaciones de mercancías y los pagos correspondientes a la deuda externa, pública y privada, quedando en el mercado libre todo lo demás. Igualmente se eliminó el requisito del permiso previo de exportación al 94% de las fracciones arancelarias y se simplificó el sistema de importación temporal para la exportación, quedando únicamente sujetas a permiso 186 fracciones. Otra medida para corregir las cuentas externas fue abatir el contenido importado de la inversión pública a un 15%, mientras que en 1982 éste había llegado en algunos sectores al 70%; por ello,

PEMEX recibió instrucciones precisas de reorientar hacia proveedores nacionales sus compras de bienes de capital e insumos.

Contribuyó a restablecer la confianza en el interior del país y entre los inversionistas extranjeros el que se iniciara el proceso de valuación de cada banco para acordar una indemnización justa a los antiguos accionistas de la banca. Este hecho, el inicio del arreglo de las finanzas públicas, el superávit de la balanza comercial y en cuenta corriente y la indudable potencialidad del país hicieron posible que se empezara a renegociar la deuda externa, de tal manera que al terminar 1983 se reestructuraron casi todos los vencimientos a corto plazo que un año antes equivalían a más de la quinta parte del servicio de la deuda; más aún, aunque los efectos de la crisis estaban todavía presentes, fue posible en 1983 obtener créditos en el exterior por 1,300 millones de dólares adicionales, que contrastan muy favorablemente con el excesivo endeudamiento de los dos últimos años del sexenio anterior.

Hubo algunas otras medidas poco ortodoxas y nada efectivas para contener la inflación como mantener el control de precios de los productos básicos, indexar los aumentos a los costos de producción y "ajustar las modificaciones de salarios a las posibilidades de la planta productiva", lo que si bien permitió detener la caída del empleo, difícilmente influyó sobre el nivel de inflación.

Todas estas medidas solo lograron la modesta meta de hacer descender la inflación de 98.9% en que se situó en 1982 a 80.8% en 1983, nivel que siguió siendo enorme; en cambio, el que el PIB hubiera caído sólo un 3.4% debe considerarse más que un triunfo, que debe atribuirse a las políticas austeras del gobierno de Miguel de la Madrid.

Pasado el peor impacto de la crisis de 1982, el gobierno pudo ya en 1984, poner en práctica el Plan Nacional de Desarrollo que debía regir hasta el fin del sexenio y que se había centrado en dos grandes líneas: la reordenación de la economía y una política de cambios estructurales.

Durante los años de 1984 y 1985 siguió la tendencia de recuperación de la economía, aunque difícilmente se podría decir que se había superado la crisis; en el primero de esos años el PIB creció un 3.4% y en el segundo un 2.2%, tasa inferior a la del aumento de la población; sin embargo, hay que considerar como un logro el que dadas las

circunstancias no se hayan producido quiebras masivas ni haya crecido el desempleo abierto.

La producción industrial iba aumentando, en 1984 creció 7% sobre la de 1983. la generación de energía eléctrica subió un 8.8%. la industria de la construcción que fue el sector mas golpeado por la crisis, tuvo un aumento del 6.8%. la producción de petroquímicos que en 1983 fue superior un 6% sobre lo registrado en 1982, volvió a elevarse en 1984; la capacidad instalada de electricidad en 1985 era ya mayor en un 13% a la instalada en 1982.

En la agricultura se obtuvieron también avances relativos como resultado de las precipitaciones pluviales abundantes y de los precios de garantía. El ciclo agrícola 1983-1984 \_mostró un crecimiento en la producción del 4.8%, con lo que el país fue autosuficiente en trigo, frijol, azúcar, café, hortalizas, frutas, ajonjolí y forrajes; en cambio se siguió siendo deficitario en maíz sorgo, arroz y oleaginosas, en aproximadamente el 25%. En el ciclo agrícola 1984-1985 la producción de maíz, trigo y arroz aumentó un 2% sobre la del año anterior, y la producción agrícola total se elevó un 4%.

Se logró ahorrar recursos, divisas principalmente, incrementando la eficiencia de las paraestatales. La Comisión Federal de Electricidad aumentó la productividad por hombre ocupado de 927,000 a 998,000 kilowatts horas y la utilización de la capacidad instalada en las termoeléctricas subió de 64 a 72%. PEMEX cubrió el 85% de sus gastos totales con recursos propios, mientras que en 1982 esa proporción era del 61%; para ahorrar energía, logró reducir en 10% el consumo de hidrocarburos en sus procesos internos; además la quema de gas en la atmósfera bajó de 15% de la producción en 1982 a sólo 6% en 1985. La siderurgia, por su parte, redujo en 25% su uso del carbón por tonelada de acero. La CFE, redujo de sus compras provenientes de importaciones, del 59% en el periodo de 1977 a 1982 al 35% en 1985; igualmente PEMEX sólo importó el 28% de sus adquisiciones contra el 66%, en los mismos años.

Estos modestos crecimientos de la producción tuvieron buena respuesta en la creación de plazas de trabajo, probablemente porque la política de empleo en parte se basaba en la moderación de los incrementos salariales, así por ejemplo, el aumento del salario mínimo en 1984 fue de 57% mientras que la inflación de ese año fue de 59.2% y la del año anterior de 81%. En consecuencia, el número de afiliados permanentes al IMSS aumentó 141,000 en 1983 y medio millón en 1984, con lo que pasó de 5,800,000 en 1982 a

6,700,000 en 1984, esto es, hubo un incremento del 15% y para julio de 1985 ya se habían registrado 202.000 afiliaciones más.

Los avances logrados se compensaron en gran parte porque los precios del petróleo siguieron bajando para pasar de 30.60 dólares el barril de la mezcla mexicana en 1980 a 28.00 en 1985, este descenso que parece pequeño era particularmente grave porque se adicionaba a los que ya habían acontecido en 1981 y 1982 y porque el petróleo significaba el 76% de las exportaciones de México y más de la mitad de los ingresos del erario; en junio de 1985 el país intentó mantener los precios y esto le costó la pérdida de la mitad de su mercado, por lo que en julio y agosto tuvo que recortar sus precios a niveles internacionales para poder recuperar lo perdido. Por la exportación del petróleo se obtuvieron 16,600 millones de dólares en 1983 y 16,000 millones de dólares en 1984, mientras que en 1985 este ingreso bajó 800 millones de dólares por la baja del precio y otros 800 por la disminución del volumen vendido.

A la baja de los precios de los hidrocarburos siguió la de las materias primas minerales, agropecuarias, pesqueras y fibras textiles que, junto con el petróleo representaban casi la totalidad de las exportaciones mexicanas. Fue necesario pues renovar las medidas de austeridad de 1983.

Los menores ingresos del gobierno hicieron indispensable reducir su tamaño. Se hicieron en 1984 profundos ajustes al gasto público, procurando no afectar los servicios fundamentales ni las inversiones indispensables y se definieron o cancelaron proyectos no prioritarios; se conservaron en cambio subsidios a los productos básicos por 375,000 millones de pesos que, aunque "manejados con austeridad y selectividad" seguían pesando fuertemente sobre el gasto público. Como al año siguiente la situación no mejoraba se reestructuró nuevamente el presupuesto reduciendo fuertemente gastos superfluos y subsidios; se hicieron recortes subsecuentes al gasto en febrero, marzo, mayo y julio; y se llegó al extremo de disminuir a 187 los puestos de director general, oficial mayor y subsecretario que sumaban 690 en 1982. Todos estos recortes permitieron abatir el gasto corriente del gobierno en un 16% y que la desviación de los egresos sobre lo presupuestado que en 1982 había sido del 66%, en 1983 bajara al 13% y en 1984 a un 5% sobre lo presupuestado.

Por el lado de los ingresos, si bien no se subieron los impuestos, en 1984 y 1985 sí se elevaron en varias ocasiones los precios y tarifas de los bienes y servicios que presta el

sector público, lo que permitió a PEMEX sanear sus finanzas y reducir su deuda, pero que fue insuficiente para el sector eléctrico, que siguió teniendo un serio problema financiero.

No faltaron ilusos radicales que exigían que México declarara la suspensión de pagos o moratoria de la deuda externa para según ellos solucionar el problema financiero del país; afortunadamente el gobierno consideró que no cumplir los compromisos internacionales de crédito hubiera convertido al país en un paria de los mercados financieros del mundo y por tanto pagó escrupulosamente lo convenido, al mismo tiempo que seguía negociando la ampliación de los plazos. El éxito coronó estos esfuerzos, lográndose ampliar los plazos de vencimiento a 14 años. Fue también un indicador positivo el que la inversión privada que se derrumbó un 22.1% en 1983, se incrementara en 7.9% y 12.2% en 1984 y 1985, lo que sólo se puede explicar por la renovada confianza que suscitaron entre los inversionistas las políticas ortodoxas del gobierno.

### **3. Ajuste del Gasto Público y su Impacto en los Precios Relativos y Sector Real**

La conducción de la política económica en el sexenio de Miguel de la Madrid tiene bases neoliberales, sus principales lineamientos se establecen a través de las cartas de intención que el gobierno mexicano firma con el Fondo Monetario Internacional (Consenso de Washington "FMI-BM").

En resumen se presentan los lineamientos con base a los cuales México debería ajustar su economía:

1. Mejorar las finanzas públicas del Estado mediante:
  - a) Reducir el déficit público en relación la PIB
  - b) Revisar precios deficitarios y servicios que brinda el estado
  - c) Combatir la evasión fiscal
  - d) Racionalizar el gasto público
  - e) Reducir subsidios
2. Alentar al ahorrador con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores.

- a) Flexibilización de la política de precios
- b) Flexibilización del control de cambios
- c) Apertura a las mercancías del exterior y eliminación del proteccionismo a nuestra industria.
- d) Eliminar los desequilibrios de la balanza de pagos
- e) Redefinición del papel económico del estado

Teniendo como base estos planteamientos se instrumentaron 3 distintos programas para enfrentar la crisis que nuestro país sufrió en 1982; entre sus principales líneas estratégicas de acción se encontraba combatir la inflación y proteger la planta productiva y el empleo. Los programas de referencia fueron los siguientes:

1. Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), implementado en 1982, mediante el cual se propone combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo y la planta productiva.
2. Programa de Aliento y crecimiento (PAC), instaurado en 1986, el cual se aplicó para salir de la crisis que provocó el desplome de los precios del petróleo en 1985; dicho programa es simplemente la aceptación implícita del Plan Baker y la firma de una nueva carta de intención, por tanto no se modifica el modelo ya delineado.
3. Pacto de Solidaridad económica (PSE), instrumentado en 1987, con el que se pretendía corregir los desórdenes económicos derivados del crack bursátil, la devaluación de noviembre, y de manera muy especial la inflación galopante que se decía estaba fuera de todo control.

### **3.1 Inflación**

En el periodo analizado el gobierno aplicó una política económica anticrisis, la cual se centró en combatir la inflación empleando principalmente los siguientes instrumentos: la contención salarial y la revisión periódica de los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público.



La inflación reprimida era otro problema latente que, aunque ya había iniciado su explosión, prometía proseguir en el futuro con mayor fuerza. Existían varias fuentes de represión de la inflación, entre las cuales se enuncian las más representativas:

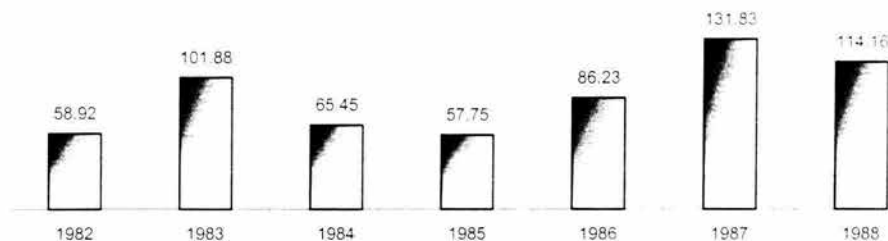
- a) El propio déficit del sector público, pues indicaba un faltante de ingresos en relación con los egresos que debían cubrirse. Se calcula que, dados los montos de los déficit fiscales observados, la inflación en 1981 debió haber sido 79.9% en lugar de la que realmente se observó, 27.9%. Similarmente, la estimación para 1982 es que la inflación debió haber sido 100.2%, en vez de 58.9% promedio que se observó en realidad.
- b) La diferencia entre los precios de los bienes y servicios públicos y de algunos productos clave de la canasta básica de consumo, como la tortilla y el pan, en relación con su costo de producción o con los precios internacionales, mostraba también la necesidad de incrementarlos para reducir los subsidios implícitos o explícitos.
- c) Otra fuente de represión de la inflación era el tipo de cambio. En efecto, el tipo de cambio había estado sumamente sobrevaluado durante la mayor parte del sexenio anterior

La política monetaria fue más bien restrictiva, tendiendo a elevar las tasas de interés y reduciendo en términos reales la base y la oferta monetaria. Con el colapso del petróleo en 1986, la inflación también continuó su tendencia al alza por la presión de la devaluación del peso, por las alzas en la tasa de interés y por los incrementos de los precios de los bienes y servicios del sector público. Ello reforzó la espiral inflacionaria a través de su componente inercial, cuyo concepto ya era claro para las autoridades a pesar de la política monetaria restrictiva. Así, la inflación llegó a niveles claramente peligrosos, de tal suerte que en diciembre de 1986 alcanzó la cifra de 105.7% y con una proyección a seguir aumentando en el futuro.

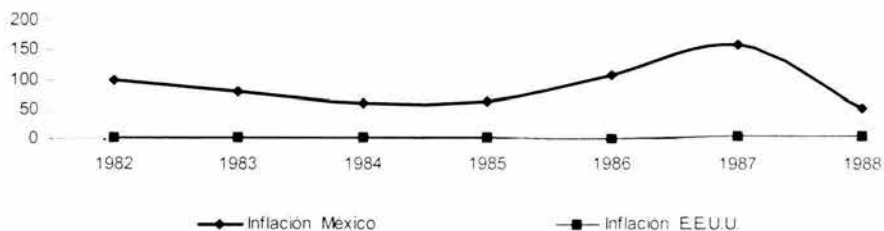
La inflación, se debió fundamentalmente a un efecto de incremento de los costos, tanto por los aumentos de ciertos productos claves y a la casi indexación de los salarios, que implicaba que mensualmente los salario se ajustarían al índice inflacionario calculado a futuro como al impacto sobre el precio de las importaciones en pesos, por la devaluación

de la moneda. Durante el sexenio la inflación presentó un crecimiento promedio de 88.03%, como se muestra en las gráficas siguientes:

Inflación en México, 1981-1988



Evolución de la Inflación en México y EEUU



### 3.2 Tipo de Cambio

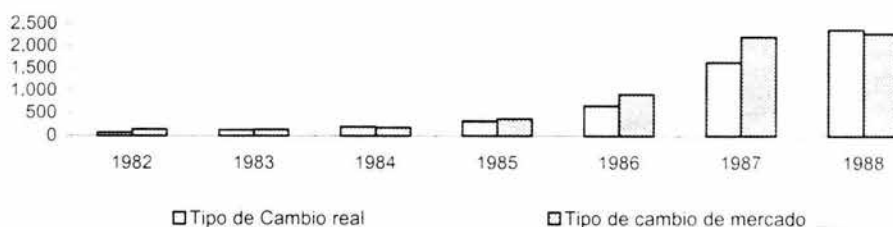
En agosto de 1982 se anunció la instrumentación de dos tipos de cambio: el preferencial y el libre. El primero se mantendría con un deslizamiento controlado y para el servicio de la deuda; el segundo sería para el resto de las operaciones en divisas y permanecería libre.

La política cambiaria fue el eje que determinó muchas otras variables. En 1986 los tipos de cambio controlado y libre fueron severamente devaluados en términos reales, alrededor de 30.2% en promedio en relación con el año anterior, para mantener márgenes amplios de sub-valoración que restringieran las importaciones y estimularan las exportaciones. Junto con esta medida, se intentó aumentar los ingresos fiscales para

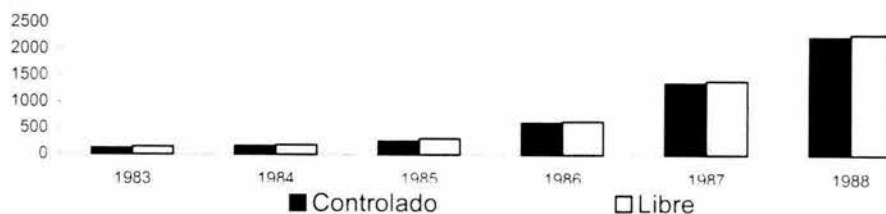
contrarrestar la pérdida de ingresos fiscales provenientes de PEMEX, al aumentar precios y tarifas del sector público y al autorizar alzas a precios de productos controlados por encima de la inflación promedio. Estas políticas monetaria y cambiaria contraccionistas fueron contrarrestadas parcialmente con una política fiscal más bien expansiva al aumentar el gasto público 10.1% en términos reales, lo que dio como consecuencia una elevación drástica del déficit fiscal, que llegó a 15.9% del PIB, sólo un punto porcentual menos que en 1982, el año de la crisis de la deuda.

En los gráficos siguientes se muestra la evolución del tipo de cambio; presentado los márgenes de sobre o sub-valoración, así como el comportamiento del tipo de cambio libre y controlado.

Tipo de cambio, 1982-1988  
(Pesos por dólar)



Tipo de cambio, 1983-1988  
(pesos por dólar)



### 3.3 Sector Externo

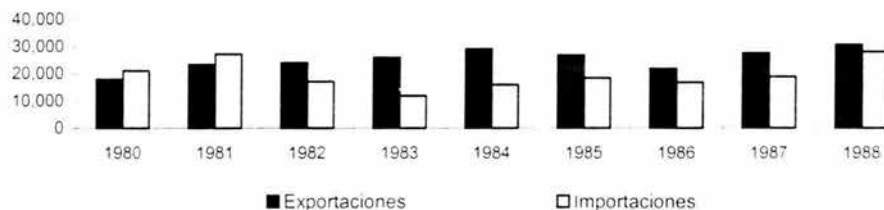
El efecto sobre la balanza de pagos del colapso petrolero de 1986 también fue importante. De hecho, se logró el objetivo no sólo de no perder reservas, sino incluso éstas aumentaron ligeramente. En primer lugar, las exportaciones no petroleras tuvieron un aumento de 42.8% en dólares, mientras que las importaciones se contrajeron 8.6%. A partir de entonces, las exportaciones de mercancías distintas al petróleo comenzaron a crecer en proporción a las petroleras, por lo que su participación en el total creció significativamente.

Desde luego, la transferencia neta de recursos al exterior, aunque disminuyó en 1986 con respecto al año anterior, todavía fue significativa, pues alcanzó 5,506 millones de dólares. Por tanto, la cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo un déficit de 1,673 millones de dólares, aunque las reservas internacionales tuvieron un incremento neto de 1,846 millones de dólares. Tanto la reducción de las transferencias netas al exterior como el aumento de las reservas internacionales del país fueron posibles gracias al nuevo arreglo con la comunidad financiera internacional, que fue sumamente difícil.

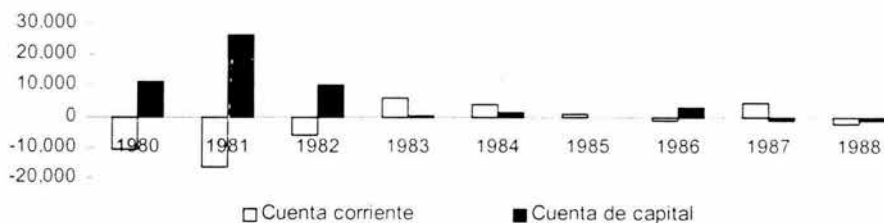
La estrategia recesiva instrumentada por México desde 1983 tuvo un resultado positivo importante que se reflejó en la situación de la balanza de pagos; sin embargo, esta situación era uno de los requisitos exigidos por el FMI, con objeto de reducir los requerimientos de dólares. En este sentido, la contracción de la actividad industrial interna, producto de la caída de la demanda en aproximadamente 6.6% en términos reales, significó que la balanza en cuenta corriente mostrara un superávit de 5,418 millones de dólares, cifra que no se presentaba hacia más de cuarenta años.

Evidentemente, la contracción del mercado interno, asociada a una política de subvaluado tipo de cambio, favoreció esta situación con el objetivo implícito de seguir contando con recursos para continuar el pago del servicio de la deuda externa a costa del crecimiento nacional, condición que se vio favorecida con los saldos positivos de la cuenta corriente. El saldo de la balanza comercial fue resultado principalmente de la reducción de importaciones, producto de la caída del producto interno, antes que del crecimiento efectivo de las exportaciones, lo cual se aprecia en las gráficas siguientes:

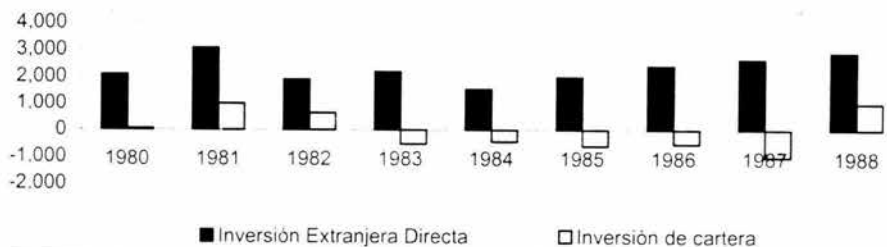
Balanza comercial, 1980-1988  
(millones de dólares)



Balanza de Pagos, 1980-1988  
(Millones de dólares)



Inversión extranjera, 1980-1988  
(Millones de dólares)



### 3.4 Crecimiento Económico

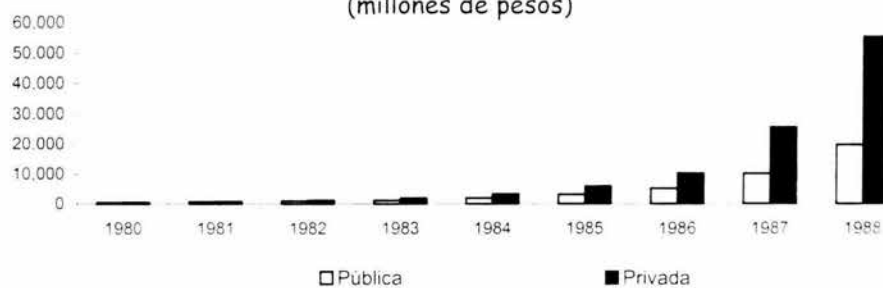
La política económica se instrumentaba sobre las bases ortodoxas; es decir, abatir la inflación y los desequilibrios de ahorro inversión y del sector externo, mediante la corrección de la demanda interna. Este proceso se aprecia claramente debido a que la evolución del PIB en 1983 presentó la caída más importante, debido a que eran necesario liberar recursos para el pago del servicio de la deuda se instrumentó una política económica restrictiva, mediante la cual se contrajo la actividad económica para poder reducir el monto de importaciones, es decir se sacrificó el crecimiento económico en aras de obtener los recursos necesarios para el pago de la deuda.

De igual forma la inversión del sector público mostró un importante decrecimiento en comparación con el sexenio anterior, en parte ello se explica debido a que en los lineamientos neoliberales el gobierno debe de intervenir lo menos posible en la economía, así el gasto de gobierno fue canalizado al pago de la deuda y no a la inversión que permitirá recuperar el crecimiento económico.

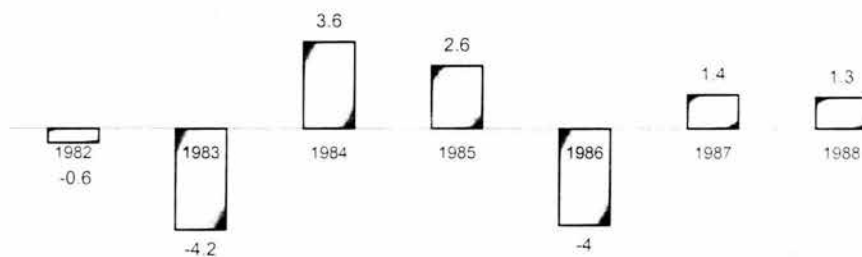
El colapso del petróleo de 1986 tuvo como resultado inmediato una dolorosa reducción de la actividad económica, en la que el PIB se contrajo 3.8%, el sector agropecuario sufrió una caída de 2.7% y el sector industrial redujo su valor agregado 5.8% en relación con el año anterior.

En esta administración el crecimiento económico promedio fue de 0.014%, que demuestra el rotundo fracaso de los distintos programas que se aplicaron con el objetivo de recuperar el crecimiento económico. Uno de los costos sociales más fuertes de esta estrategia fue el deterioro de los salarios reales, como se muestra en las gráficas siguientes:

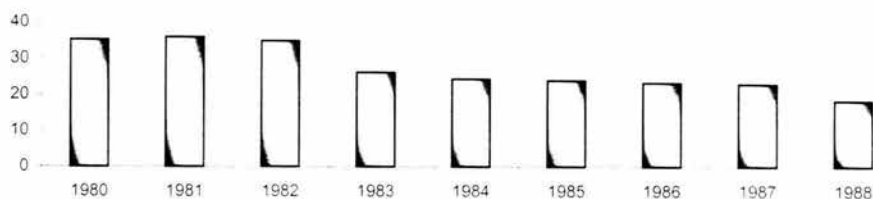
Formación Bruta de Capital Fijo, 1980-1988  
(millones de pesos)



Variación real del PIB, 1982-1988



Salario Mínimo real Promedio Nacional,  
1980-1988



## Capítulo III. Finanzas Públicas y Estabilización Económica en México 1989-2000

### 1. Financiamiento del Gasto Público y el Error de Diciembre de 1994

Al dar a conocer su Plan Nacional de Desarrollo (PND), el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León resumió la propuesta de política económica en los objetivos siguientes:

1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
2. Consolidar un régimen de convivencia social regida plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
3. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
4. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Asimismo, define los propósitos de su gobierno en los objetivos específicos que se enuncian a continuación:

En materia económica, establece como meta alcanzar tasas de crecimiento superiores a 5% anual y asume el compromiso de evitar la aparición de "crisis recurrentes cada sexenio".

Plantea una política económica dirigida a lograr que la inversión total crezca anualmente por arriba de 24% del Producto Interno Bruto y que el ahorro interno pase de 16% a 22% del PIB a finales del siglo.

La política social se desplegará mediante cinco estrategias y líneas de acción:



1. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos;
2. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población;
3. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones;
4. Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayores desventajas económica y social; y
5. Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

Se explica que como parte central de la política social se transformará el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo.

Las líneas de acción que marcarán el rumbo de la política de combate a la pobreza son: provisión de servicios básicos y apoyo al empleo y la producción.

Para alcanzar la meta de crecimiento del producto interno bruto en 5% anual, aumento de la inversión para sustentar este crecimiento a tasas superiores a 24% cada año y propiciar el incremento progresivo del ahorro interno para alcanzar 22% del PIB en el año 2000, en el PND se definieron las líneas de acción siguientes:

1. Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento al desarrollo nacional y asignar al ahorro externo un papel complementario;
2. Establecer condiciones que propicien la estabilidad y certidumbre para la actividad económica;
3. Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento;
4. Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico y aplicar políticas de desarrollo sectorial pertinentes.

Por otra parte, en el PND se indicó que mediante la reforma fiscal se proponía estimular el ahorro y la productividad a través de la adecuación de los impuestos que gravan el consumo sobre los que gravan la renta, además de una reforma integral al ahorro ligado

al sistema de seguridad social que integre en una sola cuenta personal todas las contribuciones para el retiro y la vivienda que realizan los trabajadores.

En materia de impuesto sobre la renta se propuso para las empresas el estímulo a la reinversión de utilidades, ampliación de las deducciones de gastos que signifiquen mayor inversión productiva y para las personas se ofrece que se haría más progresiva la tarifa del impuesto, además de establecer estímulos al ahorro de largo plazo. Además de una simplificación fiscal que reduzca costos administrativos e impulse la actividad productiva y el empleo, y la realización de auditorías fiscales justas, imparciales, programadas e institucionales.

Como es del conocimiento la especificidad de las políticas y objetivos plasmados en el PND se presentan en los Programas sectoriales de mediano plazo al respecto, para el fortalecimiento de la política financiera se presentó por el Ejecutivo el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo, en el cual se establecieron los objetivos siguientes:

1. Modernizar y fortalecer la regulación del sector financiero;
2. Propiciar una mayor captación de ahorro mediante la oferta de más instrumentos en condiciones atractivas de plazo y rendimiento;
3. Promover la asignación de recursos hacia actividades productivas que incluya la reducción de los costos de transacción y operación;
4. Estimular el ahorro popular, manteniéndose éste como un proyecto de atención especial en el que los intermediarios promuevan un mayor acceso de la población de menores recursos a instrumentos de ahorro que garanticen rendimientos atractivos;
5. Alentar la capitalización de las instituciones financieras con capitales internos y externos; y
6. Fortalecer el marco jurídico para la solución justa y expedita de controversias y conflictos.

No habían pasado tres semanas desde la toma de posesión de la presidencia por el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León cuando estas esperanzas se desvanecieron como

un espejismo. Ante el constante deterioro de las reservas internacionales del Banco de México el gobierno anunció una devaluación del peso frente al dólar del 15%; bastó esto para que el pánico cundiera de inmediato ante este flagrante incumplimiento de lo acordado en el Pacto por lo que el público se precipitó a comprar dólares creyendo que a la devaluación anunciada seguirían otras más graves. Hay que recordar que la sobrevaluación del peso había sido estimada en noviembre de 1994 por analistas independientes en alrededor del 23%, por lo que un 15% de devaluación parecía un correctivo suficiente, pero los temores colectivos magnificados la hicieron insuficiente. El gobierno tuvo que dejar en libertad el tipo de cambio que se fue hasta 7.50 pesos por dólar en marzo de 1995, esto es, más de un 100% de devaluación en relación a la paridad de 3.60 pesos por dólar vigente en los primeros días de diciembre de 1994.

La descomunal devaluación hizo particularmente grave la situación financiera del país porque había en poder del público casi 30.000 millones de dólares en tesobonos, instrumentos de crédito a muy corto plazo que, si bien estaban denominados en moneda nacional, habían sido indizados a la paridad con el dólar. Al estallar la crisis, los tenedores de tesobonos no quisieron renovarlos y exigieron su pago en la medida en que fueron venciendo para cambiarlos por dólares. De esta manera, el país se encontró con que en vez de recibir un flujo importante de recursos externos para financiar el déficit en cuenta corriente, de golpe se presentó una reversión y los capitales salieron en cantidades equivalentes a los anteriores ingresos. Se calcula que la pérdida de recursos fue varias veces mayor a las crisis de 1982 y a la de 1986 y que equivalió a más del 7% del Producto Interno Bruto.

La devaluación y la salida de recursos tuvo como consecuencias que la inflación, que en noviembre de 1994 fue de un 7% anual, pasara a un 8% mensual en abril de 1995 y que la tasa de interés interbancaria, que era antes de la crisis del 18% se elevara en vertical al 110% en marzo de 1995. La brutal alza de las tasas de interés hizo que multitud de deudores se vieran en la imposibilidad de cumplir sus compromisos y que la banca se encontrara con una importante cartera vencida y con una caída de la demanda de créditos por parte del público, porque las altísimas tasas de interés los hacían incontables; esto puso a varios bancos al borde de la quiebra.

Esta situación desplomó también la producción de bienes y servicios y el nivel de ocupación. En el primer semestre de 1995 el PIB cayó un 5.8%, el índice de desempleo

abierto subió de 3.6% de la Población Económicamente Activa (PEA) en diciembre de 1994 al 6.6% en junio y a 7.6% en agosto de 1995. El IMSS por su parte perdió 824,000 afiliados permanentes en los primeros meses de 1995. A pesar de la fuerte devaluación y de la elevación vertical de las tasas de interés, la salida de recursos continuó en forma acelerada en el primer semestre de 1995, con lo que México estuvo al borde del colapso productivo y financiero. Lo que quizá ha sido más grave todavía que el deterioro de los niveles de vida fue el desaliento provocado por la crisis después de las expectativas de desarrollo que la gente había alimentado durante diez años de esfuerzo en la dirección correcta.

¿Qué fue lo que provocó esta profunda crisis cuando todo parecía que marchaba sobre ruedas y que el éxito más completo coronaba la brillante gestión del Presidente Salinas? En realidad hubo varios factores de distinta índole, unos políticos y otros económicos, unos que se venían gestando de tiempo atrás y otros que influyeron al momento de desatarse la crisis.

Los factores políticos siempre han influido decisivamente en la economía; para que haya desarrollo es necesaria la inversión y ésta depende de la disponibilidad de ahorros, de una tasa de interés atractiva y de las expectativas de tener rendimientos futuros que sobrepasen los recursos que se arriesgan en el momento de la inversión. Las expectativas a su vez dependen de las circunstancias presentes económicas, sociales y de las que razonablemente se esperan en el porvenir. El solo temor a la inestabilidad política y social puede retraer la inversión.

Uno de los factores que atraían la inversión hacia México era que desde la década de los años veinte el país no había tenido revueltas, ni golpes de estado, ni magnicidios, ni mucho menos había participado en guerras extranjeras. Todo eso terminó en 1994 cuando se sucedieron una serie de actos violentos en una secuencia tan precisa que parecería que fueron planeados para desestabilizar al país.

Justamente el primero de enero de 1994, cuando se esperaba que la entrada en vigor del TLC de América del Norte diera lugar a una era de auge porque atraería a cuantiosas inversiones para aprovechar que se le abría a México el mercado más grande del mundo, un grupo de enmascarados declaró la guerra al gobierno y al ejército y tomó en breves días algunos poblados. De nada sirvió que el gobierno ordenara al ejército que unilateralmente cesara el fuego para poder entrar en negociaciones con el grupo alzado,

el sólo hecho de que formalmente siguiera armado y en rebeldía en las selvas de Chiapas, ha constituido para muchos un disuasivo de la inversión.

Posteriormente fue asesinado el licenciado Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la República y a quien se consideraba como el próximo presidente de México; finalmente, apenas la gente comenzaba a tranquilizarse al ver que las elecciones federales habían sido pacíficas y democráticas ocurrió el asesinato del Secretario General del PRI. El impacto de estos acontecimientos en la confianza de ahorradores e inversionistas se puede inferir por el progresivo descenso de las reservas internacionales del banco central, acentuado en las épocas inmediatamente posteriores a estos hechos delictuosos.

Hubo también factores económicos de gran importancia que contribuyeron a desatar la crisis y magnificar sus efectos. Entre los más significativos se pueden destacar los siguientes:

1. La caída del ahorro doméstico que en 1988 equivalía al 22% del PIB y que para 1994 era sólo de menos del 16%. Esto quiere decir que los fuertes flujos de capital que entraron al país en el período de 1988 a 1994 no vinieron a adicionar sino a sustituir al ahorro interno, sin acrecentar el monto de los recursos de inversión. La escasez de ahorro doméstico hizo más vulnerable a la economía mexicana frente a los movimientos de capital extranjero.
2. La creación de los tesobonos que el Presidente Salinas implementó para mantener el flujo de recursos externos indispensable para financiar el déficit de la cuenta corriente; estos bonos eran a corto plazo y estaban indizados a dólares. Los tesobonos dolarizaron pues la deuda interna y se convirtieron en una bomba de tiempo en el corto plazo.
3. El déficit de las finanzas públicas, no fue del 0.1% del PIB, como publicó el gobierno, sino aproximadamente del 5%, equivalente al déficit por la intermediación financiera. Esta situación otorgó gran liquidez al público, quien en los momentos de corrida contra el peso utilizó para comprar dólares.
4. El tipo de cambio real del peso se apreció en 23%, esto es más de lo prudente.

5. El déficit en cuenta corriente se financió en buena parte con capital "golondrino", volátil y especulativo.
6. Se financiaron algunos proyectos a largo plazo con instrumentos de corto plazo.

Probablemente hubo un descuido de las relaciones con los inversionistas en los días anteriores a que manifestara la crisis y un mal manejo de los medios de comunicación en los días posteriores; en lo que se ha llamado "el error de diciembre".

Cualesquiera que hayan sido las causas, la crisis obligaba a tomar medidas drásticas para lograr fondos que permitieran cubrir los compromisos financieros del país, evitar que la inflación se convirtiera en hiperinflación y corregir el desequilibrio de la cuenta corriente.

## **2. Política Monetaria y Gasto Público Durante 1995**

Durante 1995, la economía mexicana sufrió la crisis más severa ocurrida desde la década de los años treinta. La interrupción repentina de los flujos de capital del exterior hacia México a finales de 1994 e inicios de 1995, sumada a la consecuente devaluación de la moneda nacional, impusieron a la economía del país un ajuste doloroso pero inevitable.

En este contexto, la tarea prioritaria de las autoridades fue procurar que dicho ajuste se llevara a cabo de manera ordenada y expedita, con el fin de conseguir dos objetivos básicos: disminuir los efectos de la crisis sobre el nivel de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad y crear las condiciones para que la actividad económica estuviera en la posibilidad de recuperarse en el plazo más corto posible. A fin de coadyuvar al logro de estos objetivos, las políticas fiscal, monetaria, comercial y salarial se concentraron en procurar una reducción rápida del impulso inflacionario causado por la devaluación. Cabe señalar que uno de los factores críticos que determinaron la estrategia específica adoptada, fue la débil situación del sistema financiero, resultado en buena medida del previo sobreendeudamiento de un número importante de familias y empresas mexicanas.

La suspensión, e incluso reversión en algunos momentos, de las entradas netas de capital del exterior, y al disponerse de niveles muy bajos de reservas internacionales, hizo imposible que la inversión siguiese siendo más cuantiosa que el ahorro interno, lo que ocasionó la virtual desaparición del déficit en la cuenta corriente. Otra manifestación del

mismo fenómeno fue la depreciación de la moneda nacional, indispensable para que el mercado de divisas encontrara un nuevo equilibrio.

Sin embargo, la devaluación causó de inmediato un significativo repunte de la inflación y de las expectativas inflacionarias, lo que, aunado a la disminución de los flujos de capital, dio lugar a tasas de interés muy elevadas, tanto reales como nominales.

A su vez, el alza de las tasas de interés fue factor adicional que contribuyó a la severa contracción de la demanda agregada. No sólo se vio afectada la inversión en nuevos proyectos, sino también la capacidad de gasto de numerosas personas físicas y empresas que se encontraban endeudadas. En estas circunstancias, el nivel de actividad económica se contrajo, el desempleo se elevó, el sistema financiero se encontró sujeto a múltiples tensiones, e innumerables empresas y hogares se vieron agobiados por la carga de sus deudas y la caída de su ingreso real. Es pertinente subrayar que estos fenómenos resultaron de la reversión de las corrientes de capital, la devaluación, las expectativas de mayor inflación, el alza de las tasas de interés y la caída de la demanda agregada, y no de las políticas económicas implementadas.

El comportamiento de los flujos de capital externo se hubiese tornado aún más adverso, de no haber sido por la respuesta inmediata dada por las autoridades ante la situación que enfrentaba el país. Las políticas fiscal y monetaria se orientaron a crear condiciones favorables para abatir las presiones inflacionarias y a la postre obtener una reducción sostenible de las tasas de interés.

Por otra parte, de no haberse conseguido los apoyos internacionales que se obtuvieron, la depreciación de la moneda nacional hubiese sido aún mayor, las tasas de interés y de inflación habrían sido más elevadas y el deterioro del salario real hubiese resultado más severo que el ocurrido.

Asimismo, el daño al sistema financiero nacional habría sido de mayores proporciones y la contracción de la actividad económica más aguda y prolongada. Si se compara la situación económica en el segundo semestre de 1995 con la del primer semestre del mismo año, se observa como se fue avanzando en el reordenamiento macroeconómico, aunque no durante el breve retroceso de octubre y noviembre. La volatilidad del tipo de cambio disminuyó; las expectativas inflacionarias fueron declinando y, por consiguiente, las tasas de interés nominales también lo hicieron. El enorme problema que significó la

corrida financiera contra el país se disipó y México restauró gradualmente su acceso a los mercados internacionales de capital. Este último hecho, conjugado con el favorable desempeño de las exportaciones, generó una incipiente recuperación de la actividad económica en la segunda parte del año.

Por lo que hace al tipo de cambio, la adopción de un régimen de flotación fue consecuencia, entre otras razones, de la masiva reversión de las corrientes netas de capital hacia México. La experiencia reciente de México ilustra que cuando se presenta un viraje súbito en la dirección de los flujos netos de capital, el tipo de cambio que equilibra la balanza de pagos tiene inexorablemente que depreciarse en términos reales. En tal caso, es imposible conocer de antemano el tipo de cambio de equilibrio para la nueva situación, menos aún cuando los flujos internacionales de capital no se han estabilizado.

En tales circunstancias resulta particularmente riesgoso fijar una paridad o establecer una banda de flotación, más aún cuando no se dispone de reservas internacionales abundantes. Cabe agregar que el enorme aumento en los últimos años de la velocidad y el volumen de los movimientos internacionales de capital, ha determinado que aún países industrializados con una situación macroeconómica relativamente estable hayan tenido que abandonar o ampliar de manera considerable las bandas de flotación de sus tipos de cambio.

El régimen cambiario de flotación ha tenido profundas implicaciones para la conducción de la política monetaria. Con dicho régimen, el banco central adquiere el control sobre la base monetaria, ya que no se ve en el caso de inyectar o substraer liquidez por una obligada intervención en el mercado de cambios. En estas circunstancias, la base se modifica por el manejo discrecional del crédito interno neto que hace el instituto emisor. Al actuar sobre la base monetaria, el instituto central puede influir sobre las tasas de interés y el tipo de cambio y, a través de ello, sobre la trayectoria del nivel general de los precios.

Una de las piezas fundamentales del programa monetario para 1995, fue la adopción desde principios de año de un límite para el crecimiento del crédito interno neto del instituto central. A pesar de que en 1995 el límite al crédito interno neto se respetó y que la base monetaria creció conforme a lo esperado, no fue posible contener en su totalidad el impacto inflacionario provocado por los ajustes cambiarios sucedidos en el año. La tasa de inflación de diciembre de 1995 con respecto al mismo mes del año anterior fue de 51.97%, siendo que el objetivo se había fijado en 42%. Dicha desviación se debió



primordialmente a dos factores: que el tipo de cambio promedio resultante para el año fue 7% superior al originalmente anticipado, y, además, de que la tasa de inflación a diciembre de 1995 se vio afectada por los ajustes a los precios y tarifas de bienes y servicios públicos y al salario mínimo, acordados como parte del programa económico para 1996.

Por lo que respecta al sistema bancario, la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994, la depreciación que se dio en meses posteriores, en combinación con tasas de inflación y de interés más elevadas, en un contexto de sobreendeudamiento de las familias y empresas y de contracción económica, trajeron como consecuencia un sustancial aumento de la cartera vencida de los bancos y un descenso de sus coeficientes de capital. Para hacer frente a estos problemas, en 1995 se diseñó y se aplicó un amplio paquete de medidas, que se prepararon con la participación activa del Banco de México. Este conjunto de estrategias y acciones tuvo como finalidad reducir los riesgos del sistema financiero, mantener la confianza del público en las instituciones de crédito y apoyar a las familias y empresas deudoras para que pudieran hacer frente a sus obligaciones.

El principal reto que en cuanto a la crisis del sistema financiero enfrentó el Banco de México en 1995, fue el coadyuvar a la solución de los problemas citados, cumpliendo eficazmente con su tarea de prestamista de última instancia, sin afectar el programa monetario. La coordinación lograda entre la política fiscal y la monetaria la primera, al encargarse de absorber a través del tiempo parte de los costos de los esquemas de saneamiento bancario y de apoyo a los deudores, permitiendo así que la segunda se concentrara en la lucha contra la inflación han dado gran congruencia al programa de estabilización adoptado por México.

La estrategia económica que se siguió a partir de finales de 1994 puso especial énfasis en el abatimiento de las presiones inflacionarias. Sin embargo, eso no quiere decir que la reducción de la inflación se considere un fin en sí misma. Más bien, es una condición indispensable, aunque no suficiente, para alcanzar objetivos trascendentes, como la justicia social y el crecimiento económico acelerado y sostenible. La devaluación del peso mexicano ocurrida en diciembre de 1994, combinada con los bajos niveles de reservas internacionales y la enorme y creciente movilidad que han adquirido los flujos

internacionales de capital, volvieron conveniente la adopción de un régimen cambiario de flotación.

Dado el esquema de flotación ahora en vigor en México, la base es modificada por el manejo discrecional del crédito interno neto del instituto emisor. De ahí que el crédito interno neto juegue un papel preponderante en la formulación de la política del Banco de México y en la constitución de un ancla que, junto con el comportamiento del crédito externo del banco central, sujete la evolución de los precios. Al actuar sobre la base monetaria, el banco central puede influir sobre las tasas de interés y el tipo de cambio y, a través de ello, sobre la trayectoria del nivel general de los precios.

El establecimiento de un límite al crédito primario coadyuva a que los agentes económicos puedan dar seguimiento a la ejecución de la política monetaria del banco central. Por tanto, el 4 de enero de 1995 el instituto central informó a la opinión pública sobre su propósito de establecer un límite de 12,000 millones de pesos al crecimiento del crédito interno neto durante ese año. El Banco de México determinó este límite, una vez que se conocieron los compromisos suscritos en el marco del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) en materia salarial, de precios y tarifas del sector público, de precios del sector privado y de gasto público. Posteriormente, a la luz de proyecciones más precisas sobre la evolución esperada de la velocidad de circulación del dinero, la Junta de Gobierno del Banco de México anunció la decisión de disminuir dicho límite a 10,000 millones de pesos.

El programa monetario para 1995, anunciado en enero, se formuló conforme a lo siguiente:

1. Límite de 10,000 millones de pesos al aumento del crédito interno neto del instituto central. Este límite parecía suficiente para que, a través del crédito primario, se pudiera satisfacer el incremento anual de la demanda de base, en el evento de que la reserva internacional no aumentara.
2. El crédito interno neto se definió como la diferencia entre la base monetaria y la reserva internacional del Banco de México. Por su parte, la reserva internacional se determinó conforme a la normatividad que rige a la Institución, que señala que los pasivos del Banco, derivados de créditos con propósitos de regulación cambiaria, no se restan de los activos internacionales para determinar dicha reserva.

3. El crédito del banco central se manejaría cotidianamente de manera de que la oferta de dinero primario atendiera la demanda de base monetaria esperada cada día. Sin embargo, este comportamiento podría modificarse en atención a la evolución de varios indicadores, entre los cuales destacan los siguientes:
- a) La evolución de la base monetaria en relación con su trayectoria deseable
  - b) La evolución del tipo de cambio
  - c) Las divergencias entre la inflación observada y la pronosticada
  - d) Los resultados de las encuestas sobre las expectativas inflacionarias del público y de los especialistas en la materia
  - e) La trayectoria de otros factores, tales como las revisiones de los contratos colectivos de trabajo

La concurrencia de diversos factores adversos dio lugar a que el programa económico adoptado en enero de 1995 dejara de ser viable. Entre estos factores cabe destacar una depreciación del tipo de cambio mayor a la anticipada, el aumento concomitante de la inflación y de las tasas de interés, el impacto adverso provocado por la amortización acelerada de pasivos con el exterior, el debilitamiento de las instituciones de crédito y, por lo anterior, la consecuente desaceleración del crecimiento económico.

Por las razones expuestas, a principios de marzo de 1995 se volvió necesario reforzar el AUSEE, surgiendo de ese modo el Programa de Acción para Reforzar el AUSEE (PARAUSEE). Un elemento clave para dar posibilidad de éxito al programa fue el anuncio de que el problema de las instituciones de crédito se resolvería a través de esquemas y estrategias específicas para sanear al sistema bancario y apoyar a los deudores, y que los costos de dichos esquemas serían absorbidos por los accionistas de los bancos y el Gobierno Federal. De esta forma, la política monetaria se podría concentrar en la lucha contra la inflación.

El PARAUSEE incluyó ajustes fiscales que se hicieron necesarios a consecuencia de las mayores tasas de interés, un tipo de cambio más depreciado, pagos más cuantiosos al exterior, una actividad económica menor que la esperada y el compromiso del gobierno de absorber parte de los costos de los programas de saneamiento bancario y apoyo a los

deudores. Al mismo tiempo, se fortalecieron los programas de bienestar social, se ratificó a la política monetaria como ancla nominal de la economía en el contexto de un régimen de tipo de cambio flotante y se propuso dar atención especial a los problemas de las familias y empresas sobre endeudadas.

En ese entonces, la Junta de Gobierno del Banco de México resolvió ratificar el límite de 10,000 millones de pesos para el crecimiento del crédito interno neto en 1995 y los demás componentes del programa monetario anunciado para el año, los cuales, según se ha dicho, habían sido fijados desde finales de enero. Lo anterior, a pesar de que las proyecciones de inflación y de evolución del PIB ya eran otras. En particular, la ratificación del límite obedeció a la estimación de que el proceso inflacionario más agudo que se estaba previendo implicaría una más elevada velocidad de circulación del dinero, volviendo innecesario que su monto aumentara más de lo programado.

Para manejar su crédito interno con mayor flexibilidad, en el mes de marzo el Banco de México decidió también adoptar un nuevo esquema de encaje llamado de encaje promedio cero. Mediante dicho esquema, los saldos deudores que hubieran aparecido al cierre de cada jornada en las cuentas corrientes de las instituciones de crédito en el Banco de México, tendrían que ser compensados, dentro de plazos mensuales predeterminados, con la constitución en otros días de saldos acreedores en esas mismas cuentas, de por lo menos igual monto.

El incumplimiento de algún banco con la condición descrita, lo haría acreedor a una penalización calculada con base en el monto del faltante acumulado y de una tasa mayor a la del mercado. El establecimiento de un límite al crédito interno neto del Banco de México y la adopción del nuevo esquema de encaje, tuvieron una gran importancia para el manejo de la política monetaria. A través de estas medidas, fue posible pasar de una política monetaria que actuaba en lo fundamental a través de la influencia directa del instituto central en la determinación de las tasas de interés, a una política orientada al cumplimiento de objetivos monetarios cuantitativos. Al perseguirse metas cuantitativas, una resultante son las variaciones de las tasas de interés.

El programa de política monetaria para 1995 puede ser evaluado a la luz del cumplimiento por parte del Banco de México del límite establecido para el crédito interno neto. Durante el ejercicio, el crédito del Banco de México decreció en 77,688 millones de pesos, al pasar

su saldo de 24,196 millones de pesos al 31 de diciembre de 1994, a (-)53,492 millones de pesos al 29 de diciembre de 1995.

Cabe recordar que cuando se fijó el límite de 10,000 millones de pesos al crecimiento de ese agregado, México aún no contaba con apoyos externos y acababa de adoptar un régimen cambiario de flotación. En consecuencia, en ese momento no era posible anticipar una acumulación importante de reservas internacionales a lo largo de 1995. De ahí que el límite al crédito del banco central para ese año se haya fijado con vista al crecimiento deseable de la base monetaria, en el supuesto de que las reservas internacionales no aumentarían.

La posterior disponibilidad de apoyos externos y la resultante acumulación de reservas, determinó por sí sola una disminución del crédito interno neto de 87,562 millones de pesos. La mayor demanda estacional de billetes y monedas a finales de 1995 contribuyó a que la base monetaria aumentara en el año cerca de 10,000 millones de pesos, lo cual, en ausencia de los incrementos de la reserva internacional ocurridos en el transcurso del año, hubiera dado lugar a una elevación del crédito interno neto prácticamente igual a su límite para el año.

El Banco de México también adoptó medidas adicionales orientadas a fortalecer las ya descritas y asegurar un mejor control monetario. Entre éstas, es conveniente mencionar las siguientes:

- a) Modificaciones a la mecánica de las subastas de crédito que el banco central realiza para regular la liquidez. Así, en la actualidad, las tasas se determinan en las subastas en forma completamente libre.
- b) Reforma al sistema de pagos. En virtud de esta reforma, se limitó el acceso de los bancos comerciales al crédito del Banco de México en el transcurso de una misma jornada. Además, dicho crédito quedó condicionado a la constitución de garantías.
- c) Ventanilla especial en el Banco de México para la amortización de Tesobonos en moneda extranjera.
- d) Impulso a los mercados de futuros y opciones del peso mexicano. La existencia de un mercado eficiente de futuros de divisas es de gran utilidad para que los agentes económicos puedan cubrir su riesgo cambiario.

- e) Nueva política de información del Banco de México, con el fin de que los agentes económicos puedan dar mejor seguimiento a las acciones del instituto central. La necesidad de información más detallada del balance del Banco de México se deriva de que bajo un régimen cambiario de flotación la política monetaria se convierte en el ancla nominal de la economía.
- f) Liquidación anticipada de reportes sobre valores gubernamentales, con el fin de reducir la frecuencia de las operaciones de sustracción e inyección de fondos al mercado de dinero que realiza el Banco de México.

El anuncio del PARAUSEE, la ratificación del programa monetario y de las demás medidas adoptadas por el Banco de México, el establecimiento de esquemas específicos para resolver el problema bancario, junto con los apoyos externos obtenidos, coadyuvaron a que los agentes económicos fueran confiando cada vez más en la estrategia de estabilización adoptada. De hecho, el periodo de mediados de marzo a mediados de septiembre se caracterizó por una relativa estabilidad financiera. Lamentablemente, la conjugación de una serie de factores hicieron que este ambiente de relativa estabilidad financiera se viera interrumpido abruptamente a partir de mediados de septiembre. Dichos factores fueron los siguientes:

- a) Conforme a la regulación aplicable, en septiembre las instituciones de crédito del país se vieron obligadas a formar reservas prudenciales adicionales en moneda extranjera, para respaldar su cartera de créditos de difícil cobro denominada en divisas. Para cumplir con este precepto, los bancos adquirieron moneda extranjera en el mercado, presionando al alza el tipo de cambio.
- b) En los meses anteriores a septiembre, se elevó la cartera vencida de los bancos y la inquietud de deudores incumplidos fue creciendo.
- c) A finales de agosto de 1995 se anunció la cifra sobre la variación del PIB del segundo trimestre de 1995 con respecto al mismo periodo del año anterior resultando una caída de 10.5%. Esta reducción del PIB fue mucho mayor que la anticipada, lo que, junto con un sistema bancario débil, puso en serias dudas la expectativa de una recuperación económica vigorosa para la segunda mitad del año y la continuidad del programa de estabilización adoptado.

- d) La depreciación de la moneda nacional durante la mayor parte de septiembre coincidió con caídas importantes de las tasas de interés en pesos. Este factor, junto con lo mencionado en el inciso anterior, hizo que algunos inversionistas sospecharan, infundadamente, que el Banco de México había relajado su postura de política monetaria, lo que aceleró la depreciación del tipo de cambio y presionó al alza las tasas de interés.
- e) Los eventos anteriores coincidieron con la cercanía de las fechas en las que tradicionalmente se renovaban los "Pactos". Este hecho aumentó la incertidumbre sobre el programa macroeconómico que estaría en vigor en los meses subsecuentes.
- f) A finales de octubre, se anunció el Programa de Alianza para la Recuperación Económica (PARE) acuerdo con el que se fortaleció el PARAUSEE. Desafortunadamente, la firma de este acuerdo coincidió con rumores insidiosos de índole política y con la decisión de múltiples inversionistas del extranjero de retirar sus recursos de México, motivados, entre otros factores, por su práctica de reducir o eliminar a fin de año su exposición cambiaria.

Toda vez que estos fenómenos no correspondían a la situación fundamental de la economía, la Comisión de Cambios resolvió que el instituto central interviniera en el mercado de divisas. Durante noviembre lo hizo en dos jornadas, utilizando un reducido monto de reservas (300 millones de pesos en total). El Banco de México volvió a intervenir otras dos veces en el mercado de cambios en diciembre, vendiendo 205 millones de pesos en ese mes. Estas intervenciones contribuyeron a ordenar el mercado de cambios. La eficacia de las intervenciones del Banco de México en el mercado cambiario es en parte explicable, por que fueron acompañadas de acciones complementarias en materia monetaria.

La estrategia económica adoptada en 1995 y la perseverancia en su implementación, han contribuido a corregir los profundos desequilibrios que provocó la interrupción de los flujos de capital del exterior hacia México a finales de 1994 y han sentado las bases para el inicio de una nueva etapa de crecimiento económico sólido y sostenible. Con lo anterior no se quiere decir que todos los problemas estén resueltos. Pero igualmente indebido sería no reconocer, con objetividad, los avances alcanzados. Uno de los objetivos primordiales del programa económico adoptado en 1995, fue abatir los costos sociales de

la crisis, y en particular, disminuir los efectos de ésta sobre el nivel de vida de los estratos más débiles de la sociedad.

Algunos avances se han logrado a este respecto, pero no hay duda de que los costos en términos de inflación y desempleo hubieran sido mayores de no haberse implementado una política de estabilización. Los logros obtenidos en materia de reordenamiento macroeconómico durante 1995 no fueron pocos:

- A partir de abril de 1995, la banca mexicana empezó a recuperar la capacidad para renovar la mayoría de sus pasivos externos y contratar nuevos créditos en el exterior.
- El Gobierno Federal obtuvo financiamiento para sustituir las cuantiosas obligaciones en moneda extranjera de corto plazo que vencían en 1995, extendiendo a la vez los plazos de sus pasivos externos.
- Si bien la actividad económica y el empleo sufrieron una inevitable contracción, dichas variables mostraron una mejoría hacia finales del año.
- Las tasas de interés declinaron en el transcurso del año con respecto a su máximo nivel observado en marzo.
- La inflación anual pudo ser contenida a menos de la mitad de la depreciación de la moneda nacional ocurrida de mediados de diciembre de 1994 a finales del mismo mes de 1995.
- Por último, mas no por ello menos importante, en el contexto del régimen cambiario de flotación en vigor, durante lapsos prolongados de 1995 se logró una relativa estabilidad del tipo de cambio, tasas de interés a la baja y expectativas inflacionarias declinantes.

Esto último demuestra que por sí mismo dicho régimen cambiario no es causa de inestabilidad. Por el contrario, cuando se adopta en conjunción con políticas fiscal y monetaria coherentes, y ante la ausencia de factores desestabilizadores de orden social o político, la flotación coadyuva a estabilizar la economía.



En lo que hace a la materia monetaria, es imprescindible que se prosiga la lucha contra la inflación. Una de las principales lecciones que se derivan tanto de la experiencia internacional, como de la propia, es que la política monetaria no tiene la capacidad para estimular el crecimiento y el empleo. Si fuera posible aumentar la producción y el empleo en forma sostenible a través de la adopción de políticas expansivas, el problema del crecimiento económico sería de muy fácil solución.

Pero el aumento en la producción y el empleo depende de la disponibilidad de recursos reales y ésta no puede ser aumentada por vía del simple expediente de expandir los agregados monetarios.

Si en las circunstancias actuales el banco central modificara su política y generara una mayor oferta de dinero, no produciría mayor crecimiento. Dicha política tendría un impacto adverso e inmediato sobre las expectativas de los agentes económicos. En tal caso, el resultado más probable de corto plazo no sería un nivel de actividad más elevado, sino fugas de capital, depreciación del tipo de cambio, aumento de las presiones inflacionarias y elevación de las tasas de interés. Por esta razón, la política monetaria hace su mejor contribución al crecimiento económico y al empleo cuando se orienta a lograr la estabilidad del nivel general de precios.

Los beneficios derivados de las políticas de estabilización y de cambio estructural, particularmente en términos del aumento generalizado del bienestar social, necesitan tiempo para convertirse en una realidad. Por lo mismo resulta indispensable mantener la disciplina fiscal, la prudencia monetaria, la apertura de la economía, los esfuerzos de desregulación y la promoción de mercados eficientes.

El desarrollo económico depende también de manera fundamental de otros factores que no deben desatenderse, como la impartición eficaz de justicia, condición indispensable para el buen funcionamiento de una economía de mercado. En la medida en que nuestro país continúe trabajando con empeño y determinación en el camino elegido, pronto estaremos en posibilidad de cosechar los frutos del esfuerzo desplegado por toda la nación.

### 3. La Planeación Estratégica Aplicada al Sector Público

La política de financiamiento del desarrollo en la administración de Ernesto Zedillo contenía acciones dirigidas a alcanzar un crecimiento sostenible, atender la creciente demanda de más y mejores empleos, incrementar el ahorro interno, aumentar la eficiencia de la inversión pública y privada, consolidar la estabilidad, y evitar las crisis financieras causadas por la excesiva dependencia de recursos externos, como las del pasado.

La estrategia se basó en cuatro puntos:

1. Promover el ahorro del sector privado y fortalecerlo básicamente con el nuevo sistema de pensiones. También, dar mayor atención al ahorro popular y el gobierno estimulará el ahorro y la inversión a partir de una reforma fiscal.
2. Consolidar el ahorro público para cubrir los costos asociados a los programas de seguridad social y de apoyo a deudores de la banca.
3. Aprovechar el ahorro externo como complemento y no como sustituto del ahorro interno. En ese sentido, sumados los componentes del ahorro interno (ahorro privado 18% y público del 4% del PIB), se daría un ahorro interno total de 22%. Por lo tanto, para alcanzar la meta necesaria para un coeficiente de inversión de 25% del PIB, se necesitarán recursos del exterior equivalentes a cerca de 3% del Producto Interno Bruto.
4. Fortalecer y modernizar al sistema financiero, lo que permitirá aumentar la eficiencia de la inversión, revitalizar a la pequeña y mediana empresas, apoyar a los productores del campo y financiar infraestructura y vivienda.

No obstante como se describió en el apartado anterior dichos propósitos se alejaron de los hechos, más aún se podría concluir que en su mayor parte no solo no se lograron sino que en algunos casos el efecto de su inaplicabilidad se reflejaron en situaciones adversas para el país, así como para la población en general, que durante esa administración se incremento en mayores niveles de pobreza y en el número de la población que ingreso a la estratificación de marginación aguda, mejor identificada como pobreza extrema.

Asimismo, los resultados en las variables económicas como inflación, producción, empleo, balanza comercial, situación de las finanzas públicas, entre otras, también mostraron

signos de recesión o de debilidad respecto de los pronósticos o las estimaciones del Gobierno Federal. Lo anterior se manifestó en incertidumbre y desconfianza de la población y de los inversionistas hacia los gobernantes.

Para el año 2000 los objetivos de la administración del actual presidente Vicente Fox son conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar y extender su competitividad respecto a las economías de el entorno internacional.

La conducción responsable de la economía, refiere, de acuerdo a lo expuesto por dicha administración, establecer condiciones que lleven al logro de mejores condiciones de vida para la población, mediante un entorno macroeconómico que promueva la estabilidad y la certidumbre, una mayor eficiencia en la operación de los mercados y un sistema financiero sólido y efectivo en la canalización del ahorro hacia el financiamiento del desarrollo.

Elevar y ampliar la competitividad del país es una condición necesaria para alcanzar un crecimiento más dinámico y para garantizar que éste conduzca a un desarrollo incluyente.

Para el logro de los objetivos antes referidos la administración Foxista delineó las estrategias de: Promover la productividad del sector público; y aumentar la eficiencia en el gasto; y la utilización de instrumentos que promuevan el buen funcionamiento de los mercados domésticos.

Para el cumplimiento de la segunda estrategia se requiere transitar a presupuestos de mediano plazo y aumentar el gasto público en áreas de alto beneficio marginal, en lo económico y en lo social, como son la educación y la infraestructura básica.

Otro medio para incrementar la eficacia del gobierno es el desarrollo de los mercados en que participa como comprador de bienes o como usuario o proveedor de servicios lo constituye el empleo de indicadores de desempeño ligados a estándares bien definidos, mediante los cuales podrá evaluar su gestión.

También es función de la acción pública buscar nuevos instrumentos de política para confrontar riesgos y promover la estabilidad. Entre éstos destacan: la operación del fondo de estabilización petrolera; la programación cuidadosa y multianual del balance entre deuda externa e interna, así como los requerimientos de liquidez; la ampliación de plazos de instrumentos de deuda interna nominal; la promoción del ahorro privado de largo plazo;

la eliminación de las imperfecciones de los mercados financieros, especialmente de mediano y largo plazos, y la adopción de instrumentos modernos y transparentes para la detección temprana y la administración de los riesgos de la hacienda pública, los flujos de divisas y las demás variables en que influye directamente el gobierno.

En el marco de una nueva cultura laboral y empresarial, se propone una política de competitividad industrial capaz de crear las condiciones para extender la competitividad a todo el espectro sectorial y regional, no plenamente aprovechado todavía, ofreciendo una disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura, una adecuada oferta de educación y de capacitación para el trabajo productivo, un mayor esfuerzo de desarrollo tecnológico y científico y un marco de regulación más flexible.

Una actividad fundamental del gobierno para apoyar la competitividad consiste en establecer un adecuado marco institucional que contemple un ambiente político y económico estable; con regulaciones actualizadas y simples que ofrezcan seguridad jurídica para el establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, especialmente de las micro, pequeñas y medianas.

Se buscará el fortalecimiento de cadenas de valor. Se promoverá la integración de aquellas empresas que se mantienen rezagadas en el desarrollo de tecnología y en la integración en cadenas de valor con las empresas nacionales de vanguardia, insertadas exitosamente tanto en el comercio interior como en el exterior.

El sector energético debe contar con una regulación moderna y transparente que garantice la calidad en el servicio, así como precios competitivos. Por ello, es necesario asegurar recursos para que las empresas públicas del sector puedan cumplir sus objetivos, facilitar la competencia e inversión y promover la participación de empresas mexicanas en los proyectos de infraestructura energética. Las empresas públicas implantarán esquemas de desarrollo de proveedores nacionales de los bienes y servicios que requieran para su gestión y desarrollo.

El desarrollo agropecuario y pesquero es fundamental para elevar el bienestar de segmentos importantes de la población. Mejorar sustancialmente la aportación de estos sectores al desarrollo requiere integrar las actividades agropecuarias y pesqueras a cadenas de valor más amplias, que hagan posible aumentar la inversión, elevar la creación de empleos y los salarios. Se necesita una estrategia integrada que incluya una

disponibilidad adecuada de crédito por medio de un sector financiero rural sólido, ordenado y con amplia penetración en el campo mexicano, e integrar cadenas de valor que permitan aprovechar cabalmente las oportunidades de negocio, maximizando los beneficios para todos los participantes. Mediante nuevos conocimientos y tecnologías de avanzada, se buscará que los productos agropecuarios mexicanos cumplan las más estrictas normas de calidad y certificación de inocuidad internacionales.

La industria de la construcción ocupa de manera directa a 2.2 millones de personas y transmite efectos multiplicadores sobre 21 ramas industriales que crean empleo adicional. Por esa razón, el Consejo Nacional de Vivienda será el instrumento principal para definir y ejecutar este cambio estructural, mediante acciones encaminadas a articular el abasto de suelo, con servicios básicos e infraestructura urbana, requerido como insumo en la construcción de vivienda.

El éxito de esta estrategia requiere, asimismo, la homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales de vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos.

En el sector minero se fomentará un mejor aprovechamiento de los recursos, mediante el perfeccionamiento del marco normativo y la aplicación de programas de apoyo técnico y financiero para facilitar la identificación de nuevos yacimientos minerales, para diversificar la producción y para incrementar la competitividad de las empresas mineras, principalmente las de menor tamaño.

En materia de infraestructura, se impulsarán la inversión y el financiamiento privados, mediante la creación de marcos regulatorios transparentes, equitativos y que fomenten la competencia entre los participantes en los mercados.

En materia de energía, el objetivo para 2006 es contar con empresas energéticas de alto nivel con capacidad de abasto suficiente, estándares de calidad y precios competitivos. En términos de energía eléctrica, se deben generar flujos de electricidad eficaces y suficientes ante la creciente demanda. En cuanto a los hidrocarburos, se incrementará su oferta y aumentará la capacidad de refinación a menores costos.

Para mejorar la infraestructura de transporte carretero, ferroviario, marítimo y aéreo se pretende integrar un sistema intermodal que facilite su interconexión, para que la decisión de su uso dependa del costo relativo del servicio y no de las dificultades de interconexión de la infraestructura. Se construirán las instalaciones requeridas en la región Sur-Sureste para intercambiar con facilidad tipos de transportación, de manera que no se afecten mayormente los tiempos de entrega de mercancías cuando se presenten fenómenos climáticos adversos.

Se promoverá con el sector privado la construcción de una red de carreteras con alta capacidad para accesos a corredores industriales y de abasto, así como la implantación de un buen servicio de mantenimiento a la infraestructura.

#### **4. Perspectivas de las Finanzas Públicas**

Para abordar en forma organizada el propósito y contenido de una reforma tributaria es preciso responder a dos preguntas claves: ¿para qué? y ¿cómo? La primera tiene que ver con los objetivos económicos y políticos que se persiguen; la segunda se refiere a la selección y diseño de los instrumentos tributarios. Desde luego, la respuesta de la segunda tiene que ser coherente con la que se dé a la primera.

El principal argumento que se presenta como objetivo para una reforma tributaria es el fortalecimiento de la recaudación; sin embargo, esto requiere se de respuesta a otra pregunta: ¿para qué o por qué recaudar más? Esta interrogante ha recibido diversas y muy variadas respuestas:

- a) Porque los ingresos tributarios, excluyendo los obtenidos de la industria petrolera, son inferiores a los del promedio de otros países;
- b) Porque es conveniente reducir la dependencia del financiamiento público de los ingresos petroleros;
- c) Porque es necesario incrementar el gasto público para financiar nuevos proyectos gubernamentales o ampliar los actuales; y
- d) Porque es necesario elevar el superávit primario para enfrentar los pasivos contingentes del Gobierno.

Nos parece que estas opiniones resumen a las más importantes, pero por sí solas, como se expondrá, no todas constituyen justificaciones necesarias para una reforma tributaria con propósitos recaudatorios. Examinaremos una por una.

En segundo lugar, la brecha recaudatoria comparativa no es tan amplia como parece debido a la exención mexicana a los intereses de la deuda pública y a la exclusión de los ingresos tributarios provenientes de PEMEX.

Los ingresos tributarios de México son inferiores, aunque menos de lo que parece al promedio de la muestra de países de América Latina, pero con tasas marginales promedio más altas en el ISR. La mayor evasión y los tratamientos especiales explican el nivel de recaudación actual a pesar de las altas tasas marginales.

El gasto del Gobierno Federal se encuentra en niveles cercanos al promedio de países con igual grado de desarrollo, pero se financia en un 26%, sin considerar lo que se recaudaría del ISR de PEMEX con la venta de activos y no con ingresos corrientes del Gobierno Federal. Tomando como punto de partida el hecho de que el nivel de gasto no es muy diferente a países con semejante o mayor grado de desarrollo, un proyecto de reforma tributaria que busque ampliar la recaudación requerirá de un convencimiento político amplio, que previamente sustente que el gobierno está gastando de manera eficaz los recursos con que cuenta actualmente y que no hay forma de reestructurar los programas de gobierno de manera que cuesten menos y logren lo mismo, o que al mismo costo se obtenga más.

Se debería probar que el rendimiento social de los proyectos de inversión pública es óptimo y que el costo de efectividad de cada peso gastado en los diversos programas públicos está más que justificado. A continuación tendría que convencerse a la población de que el gasto adicional se justifica con los mismos criterios de eficacia y rentabilidad, y que dichos recursos son más valiosos en manos públicas que privadas.

La nueva administración debería entonces mostrar que es capaz de reinventar al gobierno, de adaptar sus papeles y procesos de gestión de manera acorde a la forma en que está cambiando el mundo y la tecnología. No se trata de una tarea fácil, sino más bien compleja.

¿Cómo hacer una reingeniería del gobierno que afecta los intereses burocráticos, privados y sindicales?

¿Cómo transformar el papel asistencial del gobierno frente a la presión de los grupos políticos que han medrado de él durante décadas?

Una salida tentadora a estos obstáculos, que debe evitar a toda costa el nuevo gobierno, es la de ignorar aquellas estructuras y programas viciados, ineficientes y onerosos, o tratar de crear una organización paralela con un mayor costo fiscal. La sociedad no aceptará una proposición de esta naturaleza. Por lo tanto, plantear una reforma tributaria con meros propósitos recaudatorios no tiene en este contexto viabilidad política ni fundamento económico.

Una reforma tributaria enfocada únicamente en recaudar más, a pesar de las altas tasas relativas de imposición y en un ambiente de altas tasas de evasión, mediante la implantación de mayores tasas o nuevos impuestos, no sólo atenta contra la eficiencia económica sino que difícilmente será aceptada por las personas que en la actualidad cumplen razonablemente con sus obligaciones tributarias.

Se debe plantear una reforma tributaria con enfoque moderadamente recaudatorio, con el objetivo claro de que el fortalecimiento recaudatorio debe ser una consecuencia, en todo caso, de un mejor diseño tributario que tolere menos elusión y evasión, y de una verdadera transformación de la administración tributaria, que la haga capaz de abatir rápidamente la evasión. Reducir la evasión en un 50% en un periodo de 6 años no parece imposible y generaría 1.75 puntos porcentuales del PIB de recaudación adicional. Se deberá enfatizar que la reforma tributaria persigue fines de equidad y eficiencia, como se explica a continuación.

#### **a) Los principios: equidad y eficiencia**

¿Qué principios deben normar a esta reforma fiscal integral? Sin duda, los principios de equidad y eficiencia económica.

La equidad debe asegurar, en primer lugar, que los iguales sean tratados por igual. Dos personas con el mismo ingreso deben ser gravadas a la misma tasa sin importar la fuente de donde provenga o el sector de actividad económica donde se genere. Esta implicación del principio de equidad se logra con la generalidad de los tributos y bases



gravables amplias. En segundo lugar, el sistema tributario debe tener cierta progresividad, exigiendo una mayor contribución proporcional a aquellos con mayores ingresos.

La progresividad es más complicada porque se confronta a menudo con el principio de eficiencia económica porque, como lo han demostrado innumerables estudios, el sistema tributario no es muy eficaz, y sí muy costoso, para redistribuir el ingreso. La progresividad debe valorarse integralmente, considerando no sólo la fuente del ingreso tributario sino también el destino del gasto público. El gasto es más susceptible de focalizarse, como por ejemplo, el gasto en educación pública y en los programas Progresá y Procampo.

El principio de eficiencia debe buscar que los mecanismos tributarios utilizados para transferir recursos del sector privado al público interfieran lo menos posible con las decisiones económicas de los particulares. Esta interferencia ocasiona distorsiones en la asignación de los recursos y genera un costo palpable en términos de producción y bienestar. Las menores distorsiones se logran aplicando los gravámenes sobre el consumo y, en general, con menores tasas marginales de imposición. El IVA es sin lugar a dudas el instrumento menos distorsionante cuando se aplica de forma general y a tasas uniformes. Sólo inhibe el esfuerzo laboral, mientras que el ISR inhibe además el ahorro y la inversión.

## **b) La estrategia**

La estrategia de reforma tributaria, sustentada en los principios anteriores, debe dar un contenido operativo a la reforma tributaria basado en las siguientes estrategias:

- Cobertura general
- Bases amplias
- Tasas marginales bajas
- Reducción de la dependencia de los ingresos petroleros
- Administración tributaria honesta y eficaz que combata la evasión.

### ***Propuestas sobre el Manejo de las Finanzas Públicas***

1. Fortalecer los ingresos tributarios en 2001 en 0.7% del PIB y gradualmente alcanzar un incremento de 1.9% del PIB en 6 años.
2. Reducir la dependencia de los ingresos petroleros en los ingresos corrientes del gobierno del 30% al 20% en 6 años.
3. Reducir la deuda pública y obligaciones reconocidas del 38.5% al 24.5% del PIB para el año 2005.
4. Elevar el superávit primario gradualmente al nivel objetivo de 3.4% del PIB en 5 años.
5. La reducción en la deuda pública y el aumento del superávit primario lograrían que las finanzas públicas fueran viables en el largo plazo y que de esta forma se generen los espacios presupuestales para hacer frente a los pasivos generados por el sistema de pensiones.

La consecución de estos objetivos requiere de una moderada austeridad presupuestal, de manera que el gasto no financiero se reduzca anualmente a una razón de 0.1% del PIB, para pasar de 18.5% en el año 2000 a 18.2% en 2005.

## Capítulo IV. Hacia una Reforma Fiscal Integral Después de 2003

### 1. Principales Objetivos de la Reforma Fiscal Integral

Mediante la aplicación de la Política Fiscal el Estado se propone diversos fines, la mayor parte de ellos requiere la realización de erogaciones monetarias y por lo tanto la obtención de recursos para hacer frente a ellas. La forma concreta en que el Estado determina el monto total y la composición de las erogaciones y de los recursos expresa la política fiscal adoptada.

1. Esta política fiscal debe proponer diversos objetivos, entre los que destacan por su grado de incidencia en las políticas gubernamentales, los siguientes:
  - a) Satisfacción de las necesidades sociales: ciertas necesidades se satisfacen con bienes públicos que tienen características que los diferencian de los bienes privados; en tanto estos últimos pueden ser provistos por el sistema de mercado, los bienes públicos tienen características tales que el sistema de mercado no podría proveerlos.
  - b) Correcciones en la asignación de recursos: los bienes privados pueden ser provistos a través de mecanismo de mercado, pero debido a ciertas imperfecciones derivadas de los monopolios, costos decrecientes, externalidades, etc., el libre juego del mercado no producirá el óptimo económico. En estos casos la intervención del Estado se propone, sea para modificar las señales precio, o interferir en el juego de oferta y demanda, para acercar a la economía a este óptimo.
  - c) Redistribución del ingreso: el Estado puede proponerse modificar la distribución del ingreso ente los distintos grupos sociales o regiones que resultaría del funcionamiento espontáneo del sistema de mercado, en cuyo caso podría utilizar la política fiscal para dicho objetivo, por ejemplo, con impuestos progresivos que graven proporcionalmente más a los contribuyentes de mayores ingresos para financiar gastos que beneficien en mayor medida a las personas o familias de bajos ingresos.

- d) Estabilización de la economía: desde la década de los años treinta ha surgido como objetivo importante de la política económica en los distintos países la estabilización macroeconómica, o eliminación de las fluctuaciones de la economía global, en sus dos aspectos:

Ocupación plena de los factores productivos, especialmente de la mano de obra, y estabilidad del nivel general de precios de la economía.<sup>18</sup>

Más usualmente, este objetivo se expresa en forma de reducción de la desocupación y de la inflación.

- e) Desarrollo económico: para los países que no han alcanzado el nivel económico de los países más avanzados, un objetivo importante es el de lograr una tasa de crecimiento económico sostenida a largo plazo más elevada que la que se registraría espontáneamente.

Para poder obtener los objetivos asignados a la política fiscal, es menester seleccionar los instrumentos disponibles y asignarles niveles suficientes como para alcanzar las metas cuantitativas definidas para los objetivos perseguidos.

## 2. Los principales instrumentos ligados a la política fiscal son los siguientes:

- a) Erogaciones públicas: nivel global de erogaciones públicas.

Composición de las erogaciones públicas; a igual nivel global es posible diseñar distinta composición según tipo de gasto, con diferente efecto.

- b) Tributos: nivel global de los tributos.

Composición de los tributos: a igual nivel global es posible diseñar distinta composición del sistema tributario por tipo de tributos con distintos efectos.

- c) Ingresos no tributarios, referidos a precios y tarifas públicas de los servicios que ofrece el Estado.

---

<sup>18</sup> Nuñez, Miñana: pp. 14 y 15

- d) La financiación del déficit fiscal, a través del uso de crédito interno y/o externo a través de la política de deuda pública.

Los objetivos centrales de la política económica durante 2003 serán: aumentar el vigor de la recuperación de la producción y el empleo, y ampliar las oportunidades de desarrollo para los grupos sociales marginados. La consecución de ambos objetivos deberá preservar, al mismo tiempo, el ambiente de estabilidad y certidumbre.

En este contexto, la prioridad de la política económica para el 2003 será consolidar el papel del gasto interno como la principal fuente de expansión de nuestra economía, de tal forma que la demanda externa actúe como complemento de nuestros propios motores de desarrollo.

La aplicación de una política económica prudente y responsable es la base para lograr un crecimiento sostenido y que por supuesto, lleve implícito elevar el nivel de vida de la población.

- 3. Para lograr lo anterior se requiere avanzar en las cinco estrategias delineadas en el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE), que se indican a continuación:

- a) Instrumentación de las reformas estructurales
- b) Esfuerzo de ahorro público
- c) Impulso al ahorro privado
- d) Utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno
- e) Fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la banca de fomento

Por ello, a continuación se presentan los criterios y principales líneas de acción para avanzar en las cinco estrategias del PRONAFIDE:

Las reformas de carácter estructural buscan promover una mayor competitividad y eficiencia en la economía en beneficio de toda la población, lo que además le permitirá

al Estado concentrar su esfuerzo en la atención de las necesidades sociales básicas y en la creación de condiciones propicias para un crecimiento duradero.

Entre las reformas aprobadas recientemente es pertinente comentar algunas de gran trascendencia por su implicación en el quehacer político y social del Estado:

La reforma Integral al Sistema Financiero de Fomento; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR); Ley de Sistema de Pagos:

1. Reforma Integral al Sistema Financiero de Fomento. El propósito fundamental de las reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión en materia de banca de desarrollo es establecer un adecuado balance entre la misión de fomento de estas instituciones con la prudencia financiera y fiscal. De esta forma, la aplicación de estrictos esquemas de operación, supervisión y capitalización permitirá que la banca de desarrollo se constituya en un elemento primordial para alcanzar las metas económicas y sociales contenidas en el PND.
2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicha Ley establece como una obligación de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal o de cualquier otra entidad federal, poner a disposición de toda persona la información referente al funcionamiento, acciones, resultados y recursos asignados que se encuentren en posesión de estos órganos.
3. Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Las modificaciones legales a la Ley del SAR permitirán alcanzar los siguientes objetivos:
  - a) Incrementar el número de trabajadores que pueden acceder a los beneficios del nuevo sistema de pensiones.
  - b) Fomentar el ahorro voluntario. Se autoriza una nueva subcuenta denominada de aportaciones complementarias de retiro, a la cual podrán hacer aportaciones los trabajadores o sus patrones de forma voluntaria.

- c) Permitir una mayor diversificación en el régimen de inversión. La nueva ley proporcionará mayor flexibilidad en las posibilidades de inversión y, por tanto, un mayor potencial de diversificación.
  - d) Reducción de comisiones. La reforma otorga facultades a la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) que redundarán en una mayor competencia entre las Afores y en un menor costo para los trabajadores por concepto de comisiones.
4. Ley de Sistema de Pagos. El proyecto busca reducir los riesgos jurídicos que implica la participación en los sistemas de pagos, estableciendo reglas precisas la validez legal de la compensación y liquidación, así como la exigibilidad jurídica de las garantías aportadas por los participantes para el cumplimiento de sus obligaciones enviada a consideración del H. Congreso de la Unión.

El ahorro público representa los recursos con los que cuenta el gobierno para hacer frente a sus necesidades de inversión. Con el objeto de avanzar en las metas de mediano plazo en el sentido de fortalecer el ahorro público, en el 2003 se contempla un ligero incremento en este indicador, al pasar de 0.3% del producto estimado para el cierre de 2002 a 0.4% del PIB.

Con el fin de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en el gasto de servicios personales, para el ejercicio fiscal de 2003 se propone llevar a cabo un Programa de Separación Voluntaria de Servidores Públicos. Con tal propósito, se solicitará en su caso autorización al H. Congreso de la Unión para ampliar la meta de déficit fiscal y así poder disponer de los recursos necesarios para cubrir las compensaciones económicas de los servidores públicos que decidan separarse voluntariamente del servicio que prestan en la Administración Pública Federal.

La presente Administración continuará promoviendo un entorno económico estructuralmente sano y estable que permita ampliar el horizonte de planeación de las familias y de las empresas. Asimismo, se avanzará en el fortalecimiento del marco institucional y regulatorio en el que se desarrollan las actividades de ahorro y crédito popular con el fin de promover el ahorro en los sectores de la población que anteriormente no tenían acceso a las instituciones financieras tradicionales.

En concordancia con lo establecido en el PRONAFIDE, el programa económico para 2003 buscará hacer un uso prudente de los recursos provenientes de fuentes externas, manteniendo en todo momento su carácter complementario al ahorro interno. En especial, las medidas dirigidas a fortalecer el ahorro interno permitirán que éste siga siendo la principal fuente de financiamiento del gasto en inversión.

El Gobierno Federal continuará trabajando en el fortalecimiento de las relaciones económicas y comerciales con las distintas regiones del mundo.

Con el envío por parte del Ejecutivo al H. Congreso de la Unión de la propuesta para liquidar el Sistema BANRURAL y crear la Financiera Rural, se da un avance importante en el proceso de transformación de la Banca de Fomento. Esta medida busca solucionar el problema estructural del banco y mejorar el cumplimiento de la misión social que se le ha encomendado. En específico, el propósito de la reforma es crear una fuente confiable de financiamiento oportuno a uno de los sectores más relevantes de la economía, el sector rural.

## **2. Programa de Modernización del Estado**

Estas son las principales modificaciones que se realizaron en la política fiscal para el ejercicio de 2003:

### **a) Previsión social**

Se incorpora el concepto de previsión social con el objeto de beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos y sus familias, señalando que se consideran como previsión social, las erogaciones efectuadas por los patrones a favor de sus trabajadores que tengan por objeto satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como otorgar beneficios a favor de dichos trabajadores, tendientes a su superación física, social, económica o cultural, que les permitan en el mediano plazo el mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia.



b) Cálculo del costo fiscal de acciones

Se precisa la mecánica para determinar el costo fiscal de las acciones para el caso de su enajenación, consistente en agrupar en un solo cálculo elementos comunes que hoy se consideran por separado, como son los dividendos, las utilidades y pérdidas amortizadas durante el periodo de tenencia. Lo anterior se materializó en el artículo 24 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR).

c) Donatarias autorizadas

Para que los contribuyentes conozcan oportunamente el momento en que se autoriza a una institución a recibir donativos deducibles, se señala que el SAT dará a conocer los datos de dichas instituciones a través de la página de Internet de esta dependencia, con esto se garantiza la simplificación en la consulta de la información que la autoridad fiscal se encuentra obligada a proporcionar, lo cual contribuirá a que los contribuyentes cuenten con mayor información al respecto. Véase artículo 31, fracción I de la LISR.

d) Deducciones autorizadas

Se elimina como requisito para la deducción de mercancías el que los contribuyentes deban destruir los envases que contienen bebidas alcohólicas, para establecer únicamente sanciones en el Código Fiscal de la Federación (CFF) para el caso de que se incumpla con la obligación de destruir los envases que establece la Ley del Impuesto Especial sobre producción y Servicios (LIEPS). Lo anterior se encuentra contenido en el artículo 31, fracción VII de la LISR.

Se señalan los casos en los que se considera que las prestaciones de previsión social se otorgan de manera general a todos los trabajadores, así como el concepto de previsión social a trabajadores sindicalizados. Para mayor ahondamiento consultar el artículo 31, fracción XII de la LISR.

Asimismo, se prevé que se consideran prestaciones de previsión social, aun cuando se tengan 2 o más sindicatos y éstas sean distintas entre uno u otro.

e) Casos en que no se deberá retener el impuesto.

Con la finalidad de otorgar certeza y seguridad jurídica, se incorpora dentro de los supuestos de no retención de manera específica que los intermediarios financieros no efectuarán retención por concepto de intereses pagados a los fondos de pensiones y primas de antigüedad ni los que se paguen a ciertas sociedades de inversión en régimen simplificado.

f) Exenciones.

Con objeto de apoyar a las personas morales del sector primario de baja capacidad contributiva, se delimita la aplicación de la exención de 20 salarios mínimos generales hasta por un máximo de 10 socios, a diferencia de la Ley anterior que no establecía límite en cuanto al número de socios. Lo anterior se refleja en el artículo 81 de la LISR.

g) Nuevas personas morales con fines no lucrativos

Se incluye dentro de las personas morales con fines no lucrativos a las instituciones creadas por Decreto presidencial o por Ley cuyo objeto sea la enseñanza, buscando así la equidad en este tipo de contribuyentes, así como a las sociedades de inversión de renta variable cuyos integrantes sean exclusivamente personas físicas. Véase artículo 95, fracción X de la LISR.

h) Impuesto retenido por sociedades de inversión

Se especifica que el periodo de pago del impuesto retenido por las sociedades de inversión a sus integrantes personas físicas, deberá ser de forma mensual y a más tardar el día 17. lo expuesto se presenta en el artículo 13 de la LISR.

## **Personas Físicas**

a) Exenciones

Respecto a la exención de impuesto sobre ingresos por jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, seguros de retiro, así como las pensiones vitalicias u otras formas de retiro, cuyo monto diario no exceda de nueve veces el salario mínimo general, se precisa que cuando se perciban cantidades por dos o más de los conceptos antes

citados, la exención se debe aplicar considerando la totalidad de las pensiones y de los haberes de retiro pagados al trabajador, independientemente de quién los pague, es decir, no aplicar la exención por cada concepto. Véase el artículo 109, fracción III de la LISR.

b) Crédito al salario

Se especifica que los ingresos que perciban los contribuyentes derivados del crédito al salario mensual no se considerarán para determinar la proporción acreditable a que se refiere el artículo de esta Ley, y no serán acumulables ni formarán parte del cálculo de la base gravable de cualquier otra contribución, por no tratarse de una remuneración al trabajo personal subordinado. Lo anterior se refleja en el artículo 115 de la LISR.

c) Obligaciones de los patrones

Con el propósito de simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los patrones se eliminan las obligaciones de presentar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, con copia para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la nómina de los trabajadores que tengan derecho al crédito al salario, y la obligación de pagar en nómina separada y en fecha distinta de la que se paga el salario, el monto del crédito al salario previamente autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **Actividades Empresariales y Profesionales**

a) Ingresos

Se precisa que tratándose de ingresos cobrados mediante cheque se considerarán percibidos en la fecha de cobro del mismo o cuando los contribuyentes transmitan los cheques a un tercero, excepto cuando dicha transmisión sea en procuración. Véase artículo 122 de la LISR.

b) Deducciones

Para efectos de la deducción de erogaciones pagadas con cheque, se considerarán efectivamente erogadas en la fecha en que el cheque haya sido cobrado o cuando los contribuyentes los transmitan a un tercero, excepto cuando dicha transmisión sea en procuración. Artículo 125, fracción I de la LISR.

c) Actualización de pérdidas

Con el fin de hacer congruente tanto para las personas físicas como para las personas morales, el periodo de actualización de ejercicios anteriores, se elimina la actualización adicional de la pérdida fiscal que se podía hacer a la mitad del ejercicio de aplicación de la misma. Lo anterior se presenta en el artículo 130 de la LISR.

### **Régimen Intermedio**

a) Declaración anual

En el artículo 134, fracción III de la LISR se señala que los contribuyentes del Régimen Intermedio tienen la obligación de presentar la declaración del ejercicio fiscal que transcurre.

b) Conceptos que se incluyen para determinar los ingresos preponderantes

En el Régimen intermedio únicamente pueden tributar aquellos contribuyentes que realicen exclusivamente actividades empresariales, considerando para esto que se obtienen ingresos exclusivamente por la realización de actividades empresariales cuando éstos hubieren representado por lo menos el 90% del total de sus ingresos acumulables, por tanto, para brindar mayor seguridad jurídica, se establece que para determinar el 90% de los ingresos por actividades empresariales necesarios para tributar en este régimen, no se consideren los ingresos percibidos por concepto de salarios, con lo que se permitirá a contribuyentes de mediana capacidad contributiva que tuvieran ingresos por sueldos y que además realizaran actividades empresariales, acceder al Régimen Intermedio.

c) Máquinas registradoras de comprobación fiscal

En el artículo 134 de la citada Ley se indica que se incrementa de \$1,000,000 a \$1,750,000.- el monto de ingresos para estar sujeto a la obligación de contar con máquina registradora de comprobación fiscal, reduciendo así el margen de aplicación de esta obligación dentro de los contribuyentes de este régimen.

d) Pago del 5% a las entidades federativas

Se establece la obligación de los contribuyentes del Régimen Intermedio de efectuar un pago adicional de 5% sobre la utilidad fiscal a la entidad federativa donde se encuentre el establecimiento, pago que se podrá acreditar contra el impuesto que se determine en el pago provisional de impuesto sobre la renta que se efectúe a la SHCP en el mismo mes.

### **Régimen de Pequeños Contribuyentes**

#### **a) Declaración informativa anual**

Se establece como requisito para seguir en el Régimen de Pequeños Contribuyentes, el presentar ante el Servicio de Administración Tributaria declaración informativa de los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior, a más tardar el día 15 de febrero de cada año, relevando de la misma a los contribuyentes que utilicen máquinas registradoras de comprobación fiscal.

#### **b) Determinación del impuesto**

En el artículo 138 de la LISR se establece una tabla progresiva para el pago del impuesto de los pequeños contribuyentes de acuerdo al total de los ingresos que cobren en el ejercicio en efectivo, en bienes o en servicios, por su actividad empresarial con el propósito de hacer más equitativa su aplicación apegándose al principio de proporcionalidad de tener las contribuciones.

#### **c) Fechas de presentación de los pagos definitivos**

Se modifica la periodicidad de los pagos que realizan los pequeños contribuyentes, de semestral a mensual, y se establece que dichos pagos son definitivos. Lo expuesto se refiere en el artículo 139, fracción VI de la LISR.

#### **d) Presentación de los pagos ante las Entidades Federativas**

Se establece que los pagos definitivos se enterarán ante las oficinas autorizadas de la entidad federativa en donde se obtengan los ingresos, siempre que exista con dicha entidad convenio de coordinación para administrar el impuesto de referencia, si no hay convenio o éste se da por terminado, los pagos se enterarán ante las oficinas autorizadas por las autoridades fiscales federales. Véase artículo 139, fracción VI de la LISR.

Las personas físicas que obtengan ingresos por enajenación de terrenos o construcciones deberán efectuar un pago adicional, por cada enajenación de 5% sobre la ganancia obtenida a la entidad federativa donde se encuentren ubicado el inmueble, el cual podrán acreditar contra el pago provisional de impuesto sobre la renta que se efectúe a la SHCP por la misma operación. En el caso de que éste sea menor, sólo se enterará el importe de este pago provisional a la entidad federativa, con lo cual no se genera una carga de impuesto adicional ya que los pagos que se enteren a las entidades federativas también son acreditables contra el impuesto anual. Véase el artículo 154 Bis de la multicitada Ley.

### **Enajenación de Bienes Inmuebles**

Conforme al artículo 154 Bis de la LISR se obliga a los notarios, corredores, jueces y demás fedatarios públicos a calcular y enterar el pago de 5% cuando realicen operaciones consignadas en escrituras públicas.

### **Ingresos por Intereses**

En el artículo 158 de la LISR se precisa que dentro de los conceptos a los que se dará el tratamiento de intereses serán los pagos efectuados por las instituciones de seguros a los asegurados o a sus beneficiarios, por los retiros parciales o totales que realicen dichas personas de las primas pagadas, o de los rendimientos de éstas, antes de que ocurra el riesgo o el evento amparado en la póliza.

### **Deducciones de las Personas Físicas**

#### a) Deducciones

Para efectos de la deducción de erogaciones pagadas con cheque, en el artículo 172, fracción X de la LISR se indica que se considerarán efectivamente erogadas en la fecha en que el cheque haya sido cobrado o cuando los contribuyentes los transmitan a un tercero, excepto cuando dicha transmisión sea en procuración.

#### b) Deducciones personales

Debido a que en la práctica existen instituciones diferentes de las mencionadas en la Ley del Impuesto sobre la Renta para 2002 que también otorgan créditos hipotecarios y no podían deducirse los intereses pagados a dichas instituciones, se permite la deducción de los intereses pagados por los mencionados créditos, contratados con

cualquiera de los integrantes del Sistema Financiero y no sólo con las instituciones de crédito u organismos auxiliares. Véase artículo 176, fracción IV de la LISR.

#### c) Tasa del impuesto

De acuerdo con lo expuesto en el artículo Tercero de las Disposiciones Transitorias de la LISR para 2003 se modifica la tasa del impuesto para incrementarse de un 3% a un 4%.

#### d) Retenciones

Se establece que las personas morales que hayan efectuado la retención del impuesto y que a su vez les retengan, o que realicen la exportación de bienes, consideren como impuesto acreditable el impuesto que les trasladaron y retuvieron, a pesar de no haberlo enterado, previendo que en el caso de que los contribuyentes tengan impuesto acreditable proveniente de erogaciones distintas y les resulte saldo a favor, puedan obtener la devolución de dicho saldo restándolo del impuesto retenido por las operaciones realizadas en el mismo periodo y hasta por el monto del impuesto retenido.

Se contempla la posibilidad de obtener la devolución inmediata de los saldos a favor mensuales mediante el mecanismo de disminución contra el impuesto retenido que a su vez deban enterar. Lo anterior se presenta en el artículo 1-A, fracción IV de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA).

Se establece la obligación de hacer la retención en el momento en que efectivamente se paguen las contraprestaciones, esto con el fin de hacerlo congruente con las modificaciones relacionadas con la mecánica del flujo de efectivo. Asimismo, se señala la obligación de efectuar el entero de manera mensual en congruencia con el cambio en la periodicidad del cálculo y pago del impuesto. Véase artículo 1-A de la LIVA.

#### e) Mecánica del flujo de efectivo

Se incluye en la Ley la mecánica de causación del impuesto sobre la base denominada flujo de efectivo, misma que se estableció en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio 2002. Esta medida otorga mayor seguridad jurídica a los contribuyentes al dar permanencia a los beneficios que brinda el esquema de flujo de efectivo, como lo es el

que el impuesto se cause en el momento en que se cobran las contraprestaciones. Lo anterior se presenta en el artículo 1-B de la LIVA.

f) Delimitación de lo que se considera región fronteriza

De acuerdo con el artículo 2 de la LIVA, se incluye dentro de los márgenes de la región fronteriza para efectos de la aplicación de la tasa impositiva correspondiente, al Municipio de Caborca, en el Estado de Sonora.

### **Bienes y Servicios a Tasa Cero**

a) Enajenación de madera.

Debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció recientemente respecto del término "industrializado" previsto en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con relación a la enajenación de la madera en tablas o tablonés, resolviendo que dicha actividad está afecta al pago del impuesto a la tasa general, al considerar que la madera en tablas o tablonés es el resultado de un proceso de industrialización, se precisa que únicamente la madera en trozo o descortezada no se considera industrializada. Véase artículo 2-A, fracción I de la LIVA.

b) Edición de libros y periódicos

En el artículo 2-A, fracción I de la LIVA se indica que con el propósito de otorgar seguridad jurídica a los editores de libros y periódicos que enajenen dichos bienes en el tratamiento que tienen ahora a través de Decreto en el impuesto al valor agregado, se establece que en el supuesto mencionado se aplique la tasa de 0%.

c) Aplicación de tasa general a alimentos preparados para llevar

Asimismo, en el artículo 2-A, último párrafo de la fracción I de la LIVA se precisa que la tasa general del impuesto al valor agregado aplica también a la enajenación de los alimentos preparados para llevar o para entregar a domicilio, por considerar que se incorpora en dichos alimentos un valor adicional.

d) Servicios de agua potable



A fin de que el impuesto al valor agregado que les es trasladado a los prestadores del servicio o suministro de agua potable para uso doméstico no incida en el costo, y, por lo tanto repercuta en perjuicio de la economía de los hogares, se establece que cuando se proporcione el servicio de referencia se aplicará la tasa de 0%. Lo anterior se expone en el artículo 2-A, fracción II de la LIVA.

### **Obligaciones**

#### a) Pagos provisionales y declaración anual

Con motivo del cambio en el periodo de cálculo del impuesto, de anual a mensual, se elimina la obligación de presentar la declaración del ejercicio. Véase artículo 5 de la LIVA.

#### b) Servicios de hotelería y conexos

Como una medida de estímulo al turismo de negocios, se otorga el tratamiento de exportación a los servicios de hotelería y conexos que proporcionen las empresas hoteleras a turistas extranjeros cuando se trate de congresos, convenciones, exposiciones y ferias, considerando que son servicios de hotelería y conexos los de alojamiento, la transportación de ida y vuelta del hotel a la terminal de autobuses, puertos y aeropuertos, así como los servicios complementarios que se proporcionen dentro de los hoteles.

### **Facultades Otorgadas a las Entidades Federativas**

#### a) Impuesto a los ingresos de las personas físicas del Régimen Intermedio y del Régimen de Pequeños Contribuyentes

Para dar mayor seguridad jurídica a las entidades federativas que decidan obtener recursos, se prevé el establecimiento de impuestos locales sobre los ingresos que obtengan las personas físicas por las actividades empresariales del Régimen Intermedio y del Régimen de Pequeños Contribuyentes previstos en la Ley del Impuesto sobre la Renta; ello, además, sin que se considere como un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni como violación a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

#### b) Disposiciones Transitorias de la Ley

En el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias para el ejercicio fiscal de 2003 de la LIVA se aclara que los contribuyentes estarán obligados a presentar su último pago provisional de 2002 en los términos y plazos que actualmente establece la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Pagando el impuesto en aquellos casos en que la Ley permite diferir su entero. Véase artículo Quinto de las Disposiciones Transitorias para el ejercicio fiscal de 2003 de la LIVA.

#### c) Acreditamiento del impuesto

De acuerdo con el artículo 4 de la LIEPS procederá el acreditamiento del impuesto pagado por el contribuyente en la importación de tabacos labrados, gasolina, diesel, gas natural para combustión automotriz, aguas naturales o mineralizadas; refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, entre otros, siempre y cuando dichos bienes se enajenen en territorio nacional, así como el acreditamiento contra el impuesto causado por la enajenación en territorio nacional de los bienes en comento.

#### d) Requisitos para el acreditamiento

Se contempla que el requisito de procedencia del acreditamiento, referente a que los bienes se enajenen sin haber modificado su estado, forma o composición, no opere tratándose de bebidas alcohólicas a granel o sus concentrados toda vez que este requisito impedía que los contribuyentes que adquirieran bebidas alcohólicas a granel pudieran acreditar el impuesto que les fue trasladado por dicha adquisición, ya que dicho producto, al utilizarse para preparar bebidas alcohólicas modifica su estado, forma o composición original. Esta reforma otorga así el derecho a los contribuyentes de poder acreditar el impuesto especial que les haya sido trasladado en la adquisición de dichos productos. Lo anterior se presenta en el artículo 4, fracción II de la LIEPS.

### **Exenciones**

En el artículo 8, fracción I de la LIEPS se establece como una medida de simplificación, que no se pagará el impuesto en la enajenación de bebidas alcohólicas que se efectúe al público en general para su consumo en el mismo lugar o establecimiento en que se enajenen, siempre que dicha enajenación se realice exclusivamente en botellas abiertas

o por copeo y quien las enajene no sea fabricante, productor, envasador e importador, eliminando la obligación de que el establecimiento de que se trate destruya las botellas que contenían las bebidas alcohólicas.

### **Obligaciones**

Con el fin de permitir el acreditamiento del impuesto, se señala que los contribuyentes que enajenen aguas naturales o mineralizadas, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, así como los jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, deberán expedir comprobantes con el traslado en forma expresa y por separado del impuesto especial sobre producción y servicios, siempre que el adquirente sea a su vez contribuyente del impuesto referido y así lo solicite.

### **Endeudamiento Interno**

En el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el Ejercicio Fiscal de 2003, se planteó que: Se autoriza un monto de endeudamiento interno neto para el Gobierno Federal por 99 mil millones de pesos. El monto solicitado resulta congruente con las metas fiscales establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003.

#### a) Tasa de recargos

Asimismo, en lo relativo a la tasa de recargos relacionada con el endeudamiento externo, en el artículo 8 de la LIF se indica que: Se reduce de 2.0% a 1.5% mensual la tasa de recargos para prórroga, y se determina el nuevo procedimiento de reducción de dicha tasa.

#### b) Condonación de créditos

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, por incosteabilidad, se condonan los créditos derivados de contribuciones o de aprovechamientos cuyo cobro tenga encomendado el Servicio de Administración Tributaria, cuando el importe del crédito al 31 de diciembre de 2002 sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 2,500 unidades de inversión. No

procederá esta condonación cuando existan dos o más créditos a cargo de una misma persona y la suma de ellos exceda el límite de 2,500 unidades de inversión ni cuando se trate de créditos derivados del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

Asimismo, en el artículo de referencia se indica que en los casos en que con anterioridad al 1o. de noviembre de 2002, una persona hubiere incurrido en infracción a las disposiciones aduaneras que no implique omisión en el pago de impuestos, y a la fecha de entrada en vigor de esta Ley no le haya sido impuesta la sanción correspondiente, dicha sanción no le será determinada si por las circunstancias del infractor o de la comisión de la infracción, la multa aplicable no excediera del equivalente en moneda nacional, al 1o. de enero de 2003, a 2,500 unidades de inversión.

c) Tasa de retención para ingresos por intereses

En el artículo 23 de la LIF se señala que: La tasa de retención que para el ejercicio de 2003 deban aplicar las instituciones que componen el sistema financiero, por concepto de ingresos por intereses, de conformidad con el artículo 58 y 160 de la LISR, será de 0.5%.

d) Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios

Para el ejercicio 2003, no se aplicará el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios.

### **Estímulos fiscales**

a) En materia de estímulos fiscales en la Ley de Ingresos de la Federación se indica que continúan vigentes para el ejercicio 2003 los estímulos fiscales otorgados en 2002, como son, entre otros los referidos en los artículos 17, fracciones IV, VI y XI, que se indican a continuación, en el orden mencionados.

b) El estímulo por el total del impuesto al activo que corresponda a los pequeños contribuyentes, consistente en el monto total del impuesto que hubiere causado.

c) El acreditamiento del impuesto especial sobre producción y servicios por el consumo final de diesel para el sector primario, que no sea para uso automotriz en

vehículos que se destinen al transporte de personas o efectos a través de carreteras o caminos.

- d) El acreditamiento de hasta 50% de los gastos realizados en los pagos de los servicios de infraestructura carretera de cuota para el sector autotransporte de carga o de pasaje.

### **3. La Planeación Estratégica en el manejo del Gasto Público**

Conforme a lo establecido en el PND, el Gobierno de la República se ha impuesto los objetivos prioritarios siguientes:

- Promover el desarrollo humano y social de los mexicanos
- Impulsar un crecimiento económico de calidad

Asimismo, se estableció una estrategia integral en materia de desarrollo humano y social, denominada Contigo, en donde convergen todos los programas sociales y los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil.

Con esa estrategia, se han logrado avances significativos en la atención de las necesidades de la población en educación, salud, seguridad social, agua potable y vivienda, así como en el establecimiento de condiciones que contribuyen a la igualdad de oportunidades y a la superación de la pobreza.

En el marco de la estrategia Contigo, el Gobierno de la República otorga la más alta prioridad a las acciones que permitan aumentar la cobertura y la calidad educativa.

Para 2003 se continuará asignando 271,304 millones de pesos a gasto en educación, 3.1% más en términos reales que en 2002. –

Estos recursos contribuirán a reducir la tasa de analfabetismo al 8.5% e incrementar el promedio de escolaridad a 7.9 años en 2003.

La educación, la salud y la seguridad social son componentes fundamentales del capital humano que propicia el progreso económico de las personas y el bienestar social. Es por ello que este gobierno otorga una alta prioridad al gasto en estos rubros.

Los avances en materia de salud y seguridad social son patentes. Hoy en día, la esperanza de vida al nacer en nuestro país es en promedio de 76 años y se ha reducido la tasa de mortalidad infantil, entre otros avances.

El Ejecutivo Federal ha establecido diversos programas y acciones para ofrecer a la población la posibilidad de acceder a una vivienda. Dentro de las acciones realizadas, destaca el Programa Extraordinario de Créditos a través del Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE).

Los recursos destinados a este propósito en 2003 ascienden a 2,600 millones de pesos, los cuales no incluyen los subsidios asociados a la reserva territorial ni las aportaciones en la materia de los gobiernos estatales y municipales.

En 2003 los organismos de vivienda, en su conjunto, otorgan 530 mil créditos y subsidios para adquisición y construcción de viviendas, y emprenderán 181 mil acciones de mejoramiento de vivienda.

A través de la estrategia Contigo, se han establecido las condiciones para que la población que vive en condiciones de pobreza desarrolle su potencial individual, productivo y comunitario, y esté en posibilidad de alcanzar mejores niveles de ingreso y bienestar.

El programa Contigo considera las cuatro vertientes de desarrollo social que demanda el País:

- a) Desarrollo de las capacidades de las personas
- b) Generación de oportunidades de ingreso
- c) Formación del patrimonio familiar, y
- d) Provisión de protección social

Para llevar a cabo las tareas para superar la pobreza, el presupuesto de gasto para 2003 asciende a 80,649 millones de pesos, monto que significa un crecimiento real de 15.6% respecto a 2002.

Con la creación en 2001 del Instituto Nacional de las Mujeres, (INMUJERES), la política de género se consolida como instrumento para propiciar el reconocimiento de la igualdad de derechos y eliminar todas las formas de discriminación hacia la mujer. Para el cumplimiento de esta responsabilidad, se asignará al Instituto Nacional de las Mujeres un presupuesto en 2003 de 232 millones de pesos, que resultaría 8.5% mayor en términos reales al ejercido en 2002.

Además, entre otras acciones, se contará con 100 millones de pesos para el Programa de la Mujer en el Sector Agrario y, a través de diversos fondos de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, se atenderán proyectos a cargo de mujeres.

El Gobierno de la República ha impulsado programas específicos para apoyar a grupos que, por sus condiciones de vulnerabilidad económica y social, requieren de una atención especial. Estos grupos incluyen a los niños desamparados, los jóvenes en desventaja, las personas con alguna discapacidad, los migrantes y los adultos mayores.

De igual manera el Estado ha establecido programas y proyectos diseñados con las comunidades indígenas para que, aprovechando sus habilidades y destrezas, les brinden herramientas, y oportunidades en materia de educación, salud, nutrición, empleo, y acceso al crédito y a infraestructura básica, para abatir rezagos, aumentar sus niveles de ingreso, y fortalecer el desarrollo comunitario, siempre respetando su diversidad cultural.

Para cumplir con estos propósitos, el gobierno lleva a cabo acciones concretas, entre las que destaca el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, al cual se asignan en 2003 un presupuesto de 800 millones de pesos, 80% más que en 2002, lo que muestra la voluntad del Gobierno para abatir los rezagos en las comunidades rurales marginadas.

El objetivo fundamental de la política agraria es proporcionar certeza jurídica en la tenencia de la tierra en el sector rural, a través del ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad, así como de una mejor procuración e impartición de justicia agraria.

Para ello, el presupuesto de 2003 en materia de justicia agraria asciende a 952 millones de pesos, 20.5% más en términos reales que lo ejercido en 2002.

La actual administración se ha impuesto como objetivo fundamental fortalecer los cimientos de la economía mexicana para propiciar un crecimiento económico elevado y sostenido.

Destaca en el proyecto económico la implementación de funciones de gobierno que buscan el aliento al crecimiento con calidad, agregando como un componente importante la Competitividad interna y con el mercado externo en un marco de legalidad y oportunidades a la pequeña, mediana y grandes empresas.

La política económica para la competitividad propone acciones concretas para fortalecer al sistema productivo mexicano en materia de desarrollo tecnológico, capacitación, estímulo de las micro, pequeñas y medianas empresas, financiamiento e infraestructura. En este sentido, en 2003 se considera una asignación de 1,641 millones de pesos.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003 se asignan 117,097 millones de pesos para inversión. Este presupuesto incluye 70,772 millones de pesos para apoyar el desarrollo productivo en el medio rural y 46,325 millones de pesos para llevar a cabo acciones en materia social y de superación de la pobreza en ese sector, conforme a lo previsto en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

La nueva Financiera Rural, que sustituyó al Sistema Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C. (BANRURAL), contempla un nuevo modelo de financiamiento al sector a fin de otorgar apoyos para toda actividad económica que se realice en el medio rural. La aportación patrimonial y los apoyos presupuestarios para que opere la Financiera Rural ascienden a 11,515 millones de pesos, que se obtendrán de la transferencia de activos del actual Sistema BANRURAL.

Para 2003, se asignan 1,459 millones de pesos al sector turismo. Adicionalmente se estima erogar 600 millones de pesos que provendrán de los ingresos derivados del derecho de no inmigrante, para la promoción turística.

La nueva política ambiental se basa en cuatro programas estratégicos que tienen como objetivos: i) detener y revertir la contaminación de los sistemas que sostienen la vida; ii) detener y revertir la pérdida de capital natural; iii) conservar los ecosistemas y su biodiversidad y, iv) promover el desarrollo sustentable.



Para 2003, se destinarán 11,849.7 millones de pesos para medio ambiente y recursos naturales.

En materia de desarrollo regional, el Gobierno Federal impulsa los siguientes programas:

- a) Sur-Sureste,
- b) Marcha Hacia el Sur, y
- c) Plan de la Frontera Norte

Para el Programa Sur-Sureste, que forma parte del componente que México aporta al Plan Puebla-Panamá en el que participan los gobiernos de los países centroamericanos, se asignaron 4,160.3 millones de pesos, con lo cual se llevarán a cabo principalmente obras carreteras en las entidades federativas de la región.

En congruencia con la etapa política que vive México, el gobierno ha fortalecido a las instituciones responsables de garantizar la seguridad, el orden y el respeto. Lo anterior ha implicado la orientación del gasto público para fortalecer la soberanía y la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática, la promoción de un auténtico federalismo, la transparencia y el buen gobierno, el combate eficaz de la delincuencia y una mejor procuración de justicia.

Para continuar cumpliendo las funciones que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene encomendadas, se asignó un presupuesto para 2003 que asciende a 3,444 millones de pesos. De ese monto, 65.8% corresponde al gasto de las representaciones nacionales en el exterior, 22.8% a las funciones que se llevan a cabo dentro de nuestro país y 11.4% al pago de aportaciones a organismos internacionales.

Entre otras acciones relevantes de los últimos meses, que muestran la fuerte convicción democrática de este gobierno y con la participación de distintos partidos políticos, se emitió la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, permitiendo así que los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos federales, sean objeto de escrutinio ciudadano.

Se ha promovido un auténtico federalismo que permita consolidar la transferencia de facultades, funciones y responsabilidades hacia los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

La política de población es una referencia fundamental para todas las acciones y programas de gobierno, por lo cual es necesario contar con registros que certifiquen y acrediten la identidad de toda la población, a efecto de otorgar certeza jurídica plena en el ejercicio de sus derechos. Para atender las acciones en esta materia, el presupuesto incluye recursos por 207 millones de pesos para continuar, entre otras acciones, con la labor del Registro Nacional de Población, que es fundamental para avanzar en el proyecto de expedición de la Clave Única de Registro de Población (CURP) y con el Programa de Modernización Integral del Registro Civil, a fin de elevar la calidad y oportunidad de los servicios que se ofrecen.

Para atender la política de migración, este gobierno promovió la reforma de la Ley General de Población, a efecto de dotar al Instituto Nacional de Migración de mayor autonomía, seguridad jurídica y capacidad de decisión para el mejor desempeño de sus funciones. En materia de protección civil, el Gobierno de la República cuenta con mecanismos de coordinación eficaces entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los diferentes órdenes de gobierno, a fin de prevenir y abatir los efectos derivados de desastres naturales. Para ello, se canalizarán recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación al Fondo de Desastres Naturales por 350 millones de pesos.

Otro aspecto que se enfatiza en los lineamientos de política y los objetivos prioritarios de este gobierno en materia de procuración e impartición de justicia para el ejercicio fiscal de 2003 es el enfrentamiento franco y abierto a la corrupción y a la impunidad, la mejora de la gestión y calidad de los servicios públicos, y la promoción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Por tratarse de una de las principales demandas de la ciudadanía, las acciones en materia de seguridad pública son prioridad para el Gobierno Federal. Para estos efectos, el instrumento central es el Programa Nacional de Seguridad Pública, en el cual se enmarcan los criterios para la coordinación interinstitucional y de los órdenes de gobierno y contiene los fundamentos que orientan las acciones de la Policía Federal Preventiva.

El presupuesto para 2003 contempla recursos para seguridad pública por 11,223 millones de pesos, los cuales comprenden 7,067 millones de pesos para el gasto de la Secretaría de Seguridad Pública y 4,156 millones de pesos para apoyar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Gobierno Federal ha impulsado una reforma integral en materia de procuración de justicia y una coordinación más estrecha entre los tres órdenes de gobierno para una mejor planeación y colaboración interinstitucional.

El presupuesto de gasto para 2003, contiene recursos para el logro de las metas que en materia de procuración de justicia tiene diseñadas el Ejecutivo Federal por 7,154 millones de pesos.

#### **4. Propuesta sobre las Reformas Impositivas**

La aplicación de una política económica prudente y responsable es la base para lograr un crecimiento sostenido y que por supuesto, lleve implícito elevar el nivel de vida de la población.

Para lograr lo anterior se requiere avanzar en las cinco estrategias delineadas en el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (RONAFIDE):

1. Instrumentación de las reformas estructurales
2. Esfuerzo de ahorro público
3. Utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno
4. Fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la banca de fomento

Por ello, a continuación se presentan los criterios y principales líneas de acción para avanzar en las cinco estrategias totales del PRONAFIDE:

#### **Instrumentación de las Reformas Estructurales**

Las reformas de carácter estructural buscan promover una mayor competitividad y eficiencia en la economía en beneficio de toda la población, lo que a demás le permitirá al Estado concentrar su esfuerzo en la atención de las necesidades sociales básicas y en la creación de condiciones propicias para un crecimiento duradero.

Entre las reformas aprobadas recientemente es pertinente comentar algunas de gran trascendencia:

1. La reforma integral al sistema financiero de fomento
2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
3. Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR)
4. Ley de Sistema de Pagos:

Reforma integral al sistema financiero de fomento. El propósito fundamental de las reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión en materia de banca de desarrollo es establecer un adecuado balance entre la misión de fomento de estas instituciones con la prudencia financiera y fiscal. De esta forma, la aplicación de estrictos esquemas de operación, supervisión y capitalización permitirá que la banca de desarrollo se constituya en un elemento primordial para alcanzar las metas económicas y sociales contenidas en el PND.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicha Ley establece como una obligación de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal o de cualquier otra entidad federal, poner a disposición de toda persona la información referente al funcionamiento, acciones, resultados y recursos asignados que se encuentren en posesión de estos órganos.

Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Las modificaciones legales a la Ley del SAR permitirán alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Incrementar el número de trabajadores que pueden acceder a los beneficios del nuevo sistema de pensiones
- b) Fomentar el ahorro voluntario. Se autoriza una nueva subcuenta denominada de aportaciones complementarias de retiro, a la cual podrán hacer aportaciones los trabajadores o sus patrones de forma voluntaria.

- c) Permitir una mayor diversificación en el régimen de inversión. La nueva ley proporcionará mayor flexibilidad en las posibilidades de inversión y, por tanto, un mayor potencial de diversificación.
- d) Reducción de comisiones. La reforma otorga facultades a la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) que redundarán en una mayor competencia entre las Afores y en un menor costo para los trabajadores por concepto de comisiones.

Ley de Sistema de Pagos. El proyecto busca reducir los riesgos jurídicos que implica la participación en los sistemas de pagos, estableciendo reglas precisas

La validez legal de la compensación y liquidación, así como la exigibilidad jurídica de las garantías aportadas por los participantes para el cumplimiento de sus obligaciones enviada a consideración del H. Congreso de la Unión.

### **Esfuerzo de Ahorro Público**

El ahorro público representa los recursos con los que cuenta el gobierno para hacer frente a sus necesidades de inversión. Con el objeto de avanzar en las metas de mediano plazo en el sentido de fortalecer el ahorro público, en el 2003 se contempla un ligero incremento en este indicador, al pasar de 0.3% del producto estimado para el cierre de 2002 a 0.4% del PIB.

Con el fin de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en el gasto de servicios personales, para el ejercicio fiscal de 2003 se propone llevar a cabo un Programa de Separación Voluntaria de Servidores Públicos. Con tal propósito, se solicitará, en su caso, autorización al H. Congreso de la Unión para ampliar la meta de déficit fiscal y así poder disponer de los recursos necesarios para cubrir las compensaciones económicas de los servidores públicos que decidan separarse voluntariamente del servicio que prestan en la Administración Pública Federal.

La presente Administración continuará promoviendo un entorno económico estructuralmente sano y estable que permita ampliar el horizonte de planeación de las familias y de las empresas. Asimismo, se avanzará en el fortalecimiento del marco institucional y regulatorio en el que se desarrollan las actividades de ahorro y crédito

popular con el fin de promover el ahorro en los sectores de la población que anteriormente no tenían acceso a las instituciones financieras tradicionales.

### **Utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno**

En concordancia con lo establecido en el PRONAFIDE, el programa económico para 2003 buscará hacer un uso prudente de los recursos provenientes de fuentes externas, manteniendo en todo momento su carácter complementario al ahorro interno. En especial, las medidas dirigidas a fortalecer el ahorro interno permitirán que éste siga siendo la principal fuente de financiamiento del gasto en inversión.

El Gobierno Federal continuará trabajando en el fortalecimiento de las relaciones económicas y comerciales con las distintas regiones del mundo.

### **Fortalecimiento del Sistema Financiero y Transformación de la Banca de Fomento**

Con el envío por parte del Ejecutivo al H. Congreso de la Unión de la propuesta para liquidar el Sistema BANRURAL y crear la Financiera Rural, se da un avance importante en el proceso de transformación de la Banca de Fomento. Esta medida busca solucionar el problema estructural del banco y mejorar el cumplimiento de la misión social que se le ha encomendado. En específico, el propósito de la reforma es crear una fuente confiable de financiamiento oportuno a uno de los sectores más relevantes de la economía, el sector rural.

## Conclusiones y Perspectivas

El modelo que se aplicó en México específicamente, encontró grandes problemas de infraestructura, de cultura empresarial, del comportamiento del gobierno, lo que llevó a que se modificara la situación del mercado interno; es decir, se plantea la necesidad de una organización empresarial y avance tecnológico mediante políticas de fomento y subsidios; sin embargo, estos cambios estructurales no se lograron completamente, lo que a largo plazo provocó problemas de confiabilidad por parte del sector externo.

Los resultados del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se visualizaban en el nivel de desconfianza que generalmente tienden al incumplimiento en la entrega de pedidos, una excesiva integración vertical sin conseguir economías de escala.

Otra de las cosas, es que la tecnología no se innovó sino por el contrario se copió; es decir, las empresas compraban la tecnología con todo y asistencia técnica, creando un vacío de conocimiento, no encadenando a las universidades e institutos en el proceso productivo. Es importante comentar que la legislación y las instituciones gubernamentales creían que se estaba haciendo una adecuada transferencia de tecnología sin embargo no fue así.

El exceso de protección y la falta de competencia interna, la ausencia de capacitación de mano de obra, etc, propiciaron que bajo este modelo las empresas no fueran competitivas tanto en el mercado interno como en el externo, incluyendo el hecho de que la mano de obra no estaba calificada. Aunque las empresas sabían que los servicios públicos no eran eficientes, no decían nada, por que sabían que para ellos era más conveniente que el gobierno los controlara mediante los subsidios.

Para que se pueda lograr un crecimiento económico y recuperar el nivel de confianza en todos los sectores, es necesario que cada agente económico desarrolle el papel que tiene en la economía.

La situación nacional hacia mediados del sexenio de José López Portillo era de por sí difícil, por lo que hacia las postrimerías del gobierno de Miguel de la Madrid era definitivamente peor, razón por la cual hubo que aceptar de lleno el modelo neoliberal.

Cuando Miguel de la Madrid asume el poder, después de un proceso electoral prácticamente sin opositores, México enfrentaba una grave crisis económica. La desconfianza del sector privado con respecto al gobierno era muy grave.

La recesión económica se había generalizado y la inflación alcanzaba niveles de tres dígitos. El déficit presupuestal llegaba en 1982 a niveles cercanos al 20% del PIB. El sistema financiero, ahora en manos del estado, enfrentaba graves problemas de desintermediación y los capitales continuaban fugándose al exterior. La crisis de la deuda externa impedía seguir utilizando el financiamiento externo como mecanismo corrector de los desequilibrios estructurales. El proceso de renegociación de la deuda externa involucró una recalendarización para el pago del principal, aunque las condiciones en términos de tasas de interés y comisiones fueron muy gravosas.

Otra forma del Gobierno de Miguel de la Madrid que centró las bases del modelo neoliberal fue la redefinición del papel económico del Estado. Bajo el modelo sustitutivo de importaciones, la intervención económica del Estado era uno de los pilares del crecimiento económico. Por su parte, el gasto social del Estado fue un elemento determinante de la estabilidad política alcanzada en esos años.

Con la crisis de los años setenta, la intervención estatal en la economía se profundizó. La debilidad de la inversión privada trató de ser contrarrestada mediante la elevación del gasto público y del endeudamiento externo. Por esa vía se lograron mantener tasas altas de crecimiento, aunque en un marco de gran estabilidad, inflación en ascenso y crecientes desequilibrios comerciales, monetarios y financieros. La crisis mostró los límites de la intervención económica del Estado para resolver las contradicciones de la reproducción del capital.

Con la carta de Intención suscrita en Noviembre de 1982, se iniciaría un experimento sexenal que culminaría demostrando, un formidable éxito para nuestros acreedores externos y el pequeño grupo de empresarios privilegiados, ante una grave derrota para el país en su conjunto.

México es un país con graves necesidades y con recursos insuficientes. La brecha ha crecido en los últimos años durante los cuales se ha deteriorado la competitividad de la infraestructura, se ha ampliado el rezago en la vivienda y se mantuvo el consumo predatorio de la riqueza ambiental.



El gobierno ha incurrido en déficit públicos de manera reiterada para sufragar transitoriamente esta brecha en los recursos.

Otro mecanismo utilizado fue incrementar las aportaciones fiscales de PEMEX, aún en detrimento de sus necesidades de inversión y de su propia competitividad a mediano plazo.

El país requiere mayores recursos y renovar su capacidad real para programar con certidumbre su desarrollo para el largo plazo. Los recortes periódicos y la inestabilidad atentan contra el deseo de construir un buen gobierno y un país sólido.

La solución está en aumentar la disponibilidad de recursos a disposición de los tres niveles de gobierno. Estos recursos deben provenir de la mayor prudencia en el ejercicio presupuestal y en la reinversión de la función del gobierno, pero también deben provenir de la propia sociedad que demanda mayor infraestructura, mejor educación y una sociedad más justa.

Las finanzas públicas sanas son un objetivo indispensable para permitir a la economía y a la sociedad transitar hacia el futuro con mayor confianza y certidumbre. El déficit público lleva al gobierno a adquirir deuda interna o externa para compensarlo.

En este sentido, recurrir al déficit significa tomar recursos de las próximas generaciones de mexicanos para financiar las necesidades de los mexicanos de hoy. La salud en las finanzas públicas significa encontrar un balance duradero entre las necesidades de distintas generaciones, adquiriendo compromisos de pago en montos y condiciones que puedan ser sustentadas por las siguientes generaciones.

El desarrollo económico de un país se alcanza cuando una sociedad ha aprendido a evaluar y administrar las necesidades presentes y futuras, con pleno conocimiento de sus pasivos contingentes, y cuando una sociedad quiere realmente planear para actuar con certidumbre y eficacia.

## BIBLIOGRAFÍA

### BIBLIOGRAFÍA

- Dale Story. Industria, estado y política en México. Edit. Grijalbo. México 1990.
- [http://www.online.com.mx/el\\_heraldo/expression/20001204/3.html](http://www.online.com.mx/el_heraldo/expression/20001204/3.html)
- Meyer, Lorenzo, "Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano.", Editorial. Océano de México, Primera edición, 1995, México
- <http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/ri-802/lecturas/lecvmx011.html>
- Criterios Generales de Política Económica 2000, 2001, 2002 y 2003.
- Cordera, R. Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas Enrique, La política económica en México 1950-1994, México: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- La hacienda pública y la política económica 1929-1958. México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.
- Izquierdo Rafael, Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970. México: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- Solís, Leopoldo, La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas. México: Siglo XXI, 11 edición revisada.
- Wadgymar Ortiz, Arturo, Política Económica de México 1982-2000, 9ª editorial, México, Nuestro tiempo 2001.
- Anda Gutiérrez, Cuahhtëmoc, México y su desarrollo socioeconómico, México, Limusa, 1999.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas Enrique, La política económica en México, 1950-1994, México, Colegio de México/ FCE, 1996.
- Ramírez Brun, José Ricardo, Estado y acumulación de capital. México: Retrospectiva 1929-1999; Prospección 2000-2012 con políticas públicas de desarrollo Humano y Social, México, UNAM, 2001.
- Campos, Ricardo, El Fondo Monetario Internacional Y La Deuda Externa Mexicana "Crisis y Estabilización", Edit. P Y V Editores, Mexico, 1993.
- Bancomext, Revista Comercio Exterior, Marzo de 1992, P. 220-229.
- José Valenzuela Feijoo, El Capitalismo Mexicano En Los Ochenta Ed. Era, México 1988.
- José Valenzuela Feijoo, Crítica del Modelo Neoliberal Facultad de Economía UNAM, México, 1991.
- Fernando Carmona, Opciones Ante El Neoliberalismo Ed. Nuestro Tiempo, México 1993.
- <http://www.iese.edu/cela/>
- Arriaga Conchas, Enrique, "Finanzas públicas de México", IPN, México, 1996.
- Chávez Presa, Jorge y Mario Gabriel, "Logros y retos de las finanzas públicas en México", CEPAL, Chile, 1997.
- Presidencia de la República, "Plan nacional de desarrollo 1995-2000", México.
- [www.banxico.org.com](http://www.banxico.org.com)
- [www.shcp.org.com](http://www.shcp.org.com)

## BIBLIOGRAFÍA

- EINAUDI, L., Mitos y paradojas de la justicia tributaria. Barcelona, 1936. editorial Trillas, pp. 350.
- ENAUDI, L., Principios de Hacienda Pública. Madrid 1952. editorial Trillas, pp. 400.
- Nuñez Miñana, Horacio. Finanzas públicas. Argentina 1998, Ediciones Macchi, pp. 406.
- [www.reforma.fiscal.gob.mx](http://www.reforma.fiscal.gob.mx)