



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA**

**POLÍTICA ECONÓMICA Y DISTRIBUCIÓN
DEL GASTO PÚBLICO 1988/94**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTAN:

YANET LEAL CRUZ

MARCOS RICARDO MARTÍNEZ RAMÍREZ

ASESOR: PROFR. ABRAHAM MELNIK IDI

MÉXICO, D.F.

2004





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicamos este trabajo a nuestros hijos,
Tania Carolina y José María porque son la razón principal de
nuestro deseo de superación
esperando ser un buen ejemplo en su desarrollo

Agradecemos a nuestros padres y hermanos
su apoyo y paciencia
para la realización de una de las metas
más importantes de nuestra trayectoria
como seres humanos y profesionistas

A nuestros amigos de generación
más queridos, Nancy, Rocío,
Maricruz, Toño y Alejandro
que a pesar de la distancia y el tiempo
siempre nos mostraron su apoyo y cariño

ÍNDICE GENERAL

Introducción	3
Capítulo I. Política Económica, Crecimiento, Desarrollo Económico y Gasto Público.	8
1.1 Política económica	8
1.2 Crecimiento económico	13
1.3 Desarrollo económico	17
1.4 Diferencia entre crecimiento y desarrollo económico	19
1.5 Gasto público	23
1.5.1 Concepto	24
1.5.2 Antecedentes	24
1.5.3 Clasificación y efectos	26
Capítulo II. Etapas de la Economía Mexicana	34
2.1 La política económica de los setentas	36
2.2 La política económica de los años ochenta	42
2.2.1 El Programa Inmediato de Reordenación Económica	46
2.2.2 El Impacto social de la Política de Gasto Público	50
2.3 Las reformas estructurales	53
2.3.1 El proceso de apertura comercial	54
2.3.2 Principales efectos de las reformas	57
2.3.3 La liberalización financiera doméstica	58
2.3.4 Apertura de la cuenta de capitales y la desregulación de la inversión extranjera	64
Capítulo III. Cambios Estructurales en la Administración Pública de México. El Neoliberalismo y la Reforma del Estado	69
3.1 Los orígenes del liberalismo económico y el neoliberalismo económico actual	69
3.1.1 Neoliberalismo y globalización económica	75
3.2 La Reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública	79
3.2.1 La gestión pública en la Reforma del Estado	89

3.3	La Privatización	92
3.3.1	El proceso de privatización y desincorporación de las empresas públicas	99
3.4	El neoliberalismo en la economía mexicana	105
 Capítulo IV. El fortalecimiento de la Política Económica Neoliberal		 111
4.1	El ambiente político	111
4.2	Caracterización de la política macroeconómica en el periodo de estabilización 1982 – 1991	121
4.2.1	La política monetaria y fiscal	124
4.2.2	La política de deuda pública	129
4.3	Caracterización de la política macroeconómica en el modelo de economía de mercado 1991 – 1994	133
4.4	La reforma tributaria	138
4.5	Desregulación	142
4.6	Inversión extranjera. La Ley Federal de Competencia Económica	148
4.7	Efectos económicos y sociales de la política económica	150
4.8	El balance gubernamental	162
4.8.1	Desarrollo Rural	163
4.8.2	Pesca	164
4.8.3	Comunicaciones y transportes	165
4.8.4	Comercio y abasto	166
4.8.5	Energía e industria	167
4.8.6	Turismo	168
4.8.7	Educación	169
4.8.8	Salud	169
4.8.9	Trabajo y previsión social	170
4.8.10	Vivienda y desarrollo urbano	170
4.9	Los resultados del proceso económico neoliberal	172
 Conclusiones		 184
 Bibliografía		 188

Introducción

La administración pública es el medio por el cual el Estado se relaciona con la sociedad, pues funge como su brazo mediador en dos niveles básicos: el político y el económico. En el primero ejecuta detalladamente la aplicación de normas generales a los ciudadanos, es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder constituido sobre la sociedad. En lo económico, crea las condiciones materiales y estructurales para que la sociedad civil se reproduzca bajo un esquema corporativo y lucrativo, en este ámbito el gobierno y administración pública deben buscar redefinir las acciones y políticas para garantizar a la sociedad un verdadero crecimiento y desarrollo económicos.

En este último aspecto es importante distinguir la diferencia entre crecimiento y desarrollo económico, ya que ambos escenarios muestran resultados distintos que a simple vista pudieran generar confusión al interpretar los avances de una determinada política económica. El hablar de cifras que se refieren a un crecimiento económico que conlleven a una estabilización de la economía, no implica que los niveles de calidad de la población sean altos ni tampoco que la distribución de la riqueza sea equitativa. De hecho, la evolución de la economía mexicana enmarca ciertos acontecimientos que ilustran esos criterios.

El Estado mexicano presenta, desde la década de los ochentas, grandes transformaciones y cambios originados por el contexto nacional e internacional en el que está inmerso. Por tanto, se pretendió que la política económica se adecuara a dichos cambios como lo es la transformación del aparato administrativo del Estado, la modernización económica, las tendencias internacionales de globalización y privatización, el libre mercado. Así mismo, se ha presenciado cómo el gobierno en su afán por integrar una economía con un crecimiento sostenido que garantice el desarrollo del país, ha dejado caer sobre los grupos sociales de menores ingresos, los costos del cambio económico, generando una distribución inequitativa de la riqueza. En ese contexto, el Neoliberalismo se convierte en la bandera de las reformas estructurales necesarias para profundizar la esencia de la evolución económica y la adaptación a las tendencias internacionales pregonadas

por organismos financieros a escala mundial. El aparato estatal es transformado tanto en la dimensión política como en la dimensión económica – administrativa. En resumen, el Estado se configura como un mero guardián de la propiedad privada y del orden social que garantiza la reproducción acelerada del capital.

Durante el periodo 1988 – 1994 se fortalecen las condiciones necesarias para reorientar la esencia del Estado Mexicano y hacerlo más eficiente mediante la reducción de su intervención directa en actividades económicas siguiendo una política neoliberal; pero entonces ¿qué sucede con las actividades gubernamentales destinadas para el mejoramiento del nivel de vida de la población de los menores ingresos? ¿Qué sucede con el gasto social del gobierno federal? ¿A caso los programas gubernamentales sólo se han enfocado a dar resultados de cantidad y no de calidad siendo de corto plazo, más que un seguimiento de largo plazo?

Un elemento importante a considerar dentro de la política económica, es la distribución del gasto público el cual varía de acuerdo con los cambios estructurales del sector público y a las circunstancias económicas del país. Si bien, en un principio el gasto público fue abundante debido al crecimiento del aparato administrativo del Estado, éste disminuyó por la exigencia de los nuevos lineamientos económicos externos e internos. Cabe señalar, que la orientación que se da al gasto público es determinante para la distribución del ingreso nacional y, por lo tanto, la forma más directa de distribuir entre la sociedad el fruto de su trabajo.

Uno de los principales obstáculos a los que se ha enfrentado la gestión gubernamental en aras de obtener el desarrollo económico, es la obtención de recursos económicos, así como el destino del presupuesto a cada cabeza de sector de acuerdo con las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Hay que destacar, como punto importante y ligado a la presente investigación, que el presupuesto destinado al gasto público muchas veces se encuentra canalizado en mayor proporción para fines que no son del todo prioritarios para el desarrollo nacional y que se enfocan simplemente a mejorar la situación financiera del país.

La política económica asumida durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari se caracteriza por una reducción del gasto público más pronunciada, la apertura comercial desmedida y la reducción del aparato estatal, llevando a cabo un estricto control de gasto para evitar el desborde inflacionario. La política de gasto se pretendió instrumentar en varios sentidos: para apoyar la estabilidad de precios y el funcionamiento adecuado de los mercados financieros, su asignación equilibrada de los diferentes sectores para apoyar la modernización económica y social de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población. Se pretendió, además, la descentralización buscando la coordinación con las entidades federativas. La asignación de recursos en las áreas estratégicas y prioritarias se realizaba en un contexto de estructuras organizacionales de las dependencias y entidades, aunque ello perseguía intereses políticos y económicos más que sociales.

La pobreza mantuvo su ritmo de crecimiento, a pesar de que el gasto público en desarrollo social tendió a aumentar, con lo cual los resultados de la política para abatir la pobreza no fueron causa de satisfacción.

En este sentido, resulta importante definir las características de la política económica y que esencialmente consiste en las acciones que aplica sistemáticamente el Estado (a través del gobierno y la administración pública) para dar cauce y alcance a los objetivos de producción, distribución y consumo en aras del desarrollo integral de la sociedad. Esta determinada y, a su vez, repercute en el crecimiento económico y social de la población, la cual exige cada vez más y mejores servicios en aspectos tales como: educación, salud, vivienda, transporte, comunicaciones, empleo, etc.

El modelo económico imperante en México no ha dado los resultados esperados porque, de alguna manera, ha privilegiado al sector privado y al capital extranjero en detrimento de las demandas de la población, la cual ha sufrido las consecuencias de los cambios económicos sin considerar los problemas sociales argumentando que no hay condiciones financieras para la solución de ello.

Los resultados de la política económica se mostraron dramáticamente en diciembre de 1994 cuando se devaluó el peso en más del 100%, lo que generó

cambios negativos tanto en el ámbito social como político y administrativo. La crisis de 1994-95 enmarca una nueva etapa del ámbito económico nacional pero sin dejar la tendencia neoliberal.

El empobrecimiento generalizado de grandes sectores de la sociedad se puede comprobar con el estudio de algunos indicadores económicos que describen cómo se fueron complicando los problemas financieros y cómo esto presionó a que la población se sometiera a una profunda crisis. El efecto de la política de gasto social se aprecia en las necesidades básicas de la población. El efecto de esta política no sólo impacta en el presente, la descomposición o ausencia de condiciones mínimas necesarias para fomentar el desarrollo humano integral, comprometen necesariamente a buscar alternativas que den resultados positivos en todos los ámbitos.

El presente trabajo tiene como objetivo abordar los principales aspectos que facilitaron y sustentaron las bases para la implementación de las políticas de reforma estructural enfocadas a facilitar el libre acceso al sector privado en la economía mexicana durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, periodo considerado como una de las etapas más significativas en la historia económica, política y social de nuestro país. No se trata solamente de una mera continuación del proceso neoliberalista, sino de un fortalecimiento más allá del contexto interno.

En el capítulo uno se describe la relación entre la política económica, el crecimiento y desarrollo económico que no se limita solamente a una serie de estrategias y resultados cuantitativos. Así mismo, destaca la importancia del gasto público y la distribución del ingreso que reflejan la política social gubernamental para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

En el capítulo dos se analizan las diferentes etapas del desarrollo económico mexicano que explican los antecedentes y la necesidad gubernamental de aplicar una política económica basada en la estructura macroeconómica internacional, en el fin del Estado protector y la apertura comercial, factores clave durante el inicio de las políticas neoliberales.

El capítulo tres aborda la esencia del neoliberalismo como forma de pensamiento en las transformaciones de la economía mexicana y su impacto, a través de la

Reforma del Estado y de la administración pública de México donde el proceso de la privatización y la desincorporación de empresas públicas se identifican como el cambio más significativo. El objetivo principal de esas medidas era reasignar los ingresos obtenidos de la privatización a los sectores de menores recursos y, al mismo tiempo, adelgazar el aparato administrativo del Estado para responder a las exigencias del nuevo contexto económico nacional e internacional.

El cuarto capítulo analiza a detalle cada una de las medidas económicas, políticas y sociales implementadas durante el periodo 1988 – 1994 que fortalecieron la tendencia económica neoliberal. Lejos de elevar el nivel de vida de la población más afectada por dichos cambios, el grupo en el Poder pretendía recuperar su credibilidad política, ampliar las oportunidades para el sector privado tanto nacional como internacional y apoyarlo con infraestructura y un marco regulatorio que le permitiera jugar el libre juego de la oferta y la demanda sin importar si el país estaba preparado para cambios tan drásticos.

Por último, se hace una evaluación de la situación económica posterior al gobierno Salinista donde se vislumbra un panorama aún más negativo con un alto nivel de pobreza y desigualdad distributiva. Aunque el balance gubernamental pretendió generar optimismo por los nuevos programas sociales, los resultados fueron muy contrarios a los que la sociedad mexicana esperaba.

Capítulo I. Política Económica, Crecimiento, Desarrollo Económico y Gasto Público.

1.1 Política económica

Política es la acción llevada a cabo por el gobierno en busca de ciertos objetivos, los cuales dentro de la política gubernamental, se pueden resumir como “el bienestar de la población”. Esto, a su vez, se enfoca a elevar el nivel de vida y promover un adecuado nivel de sanidad y educación.

Todos estos objetivos tienen, en mayor o menor grado, un aspecto económico. El nivel de vida es de forma obvia una cuestión económica.

Así pues, la política económica es la intervención deliberada del gobierno en los asuntos económicos para conseguir sus fines. Para ello, los gobiernos tienden a fijar, ciertos objetivos específicos que pueden ser expuestos en términos económicos y que, en principio, son capaces de ser medidos. Luego entonces, el gobierno es la entidad que tiene el deber de promover las necesidades colectivas y es responsable de las medidas de política económica.

Para que la política económica surta efecto, el gobierno maneja ciertas variables económicas o introduce cambios en la estructura económica. Estas cantidades o estos tipos de intervención se les denominan instrumentos. El uso de un instrumento no introduce, normalmente, cambios en los objetivos de forma directa ya que opera sobre otras cantidades económicas. Por ejemplo, un gobierno puede considerar la expansión de la producción como su objetivo.

La clasificación de los objetivos puede describirse de la siguiente manera:¹

Objetivo	Descripción
Principalmente a corto plazo	
1. Pleno empleo	Incluye el objetivo, a corto plazo, de reducir el desempleo cíclico y el objetivo a largo plazo de reducir el desempleo estructural.
2. Estabilidad de precios	Ha sido principalmente un objetivo a corto plazo, aunque algunos países, al final del

¹ Kirschen, E.S., y cols. Política Económica Contemporánea. Barcelona, 1968, p. 17

3. Mejoras en la balanza de pago	<p>periodo, empezaron a considerarlo más como un problema de largo plazo.</p> <p>Incluye la necesidad, de proteger las reservas de divisas y los objetivos a largo plazo, tales como los cambios estructurales en la proporción de las exportaciones o las importaciones en el gasto nacional.</p>
Principalmente a largo plazo.	
Primario	
4. Expansión de la producción	Se refiere a la promoción a largo plazo del desarrollo económico
5. Mejoras en la asignación de los factores de la producción.	<p>Este objetivo comprende:</p> <p>Promoción de la competencia interna.</p> <p>Promoción de la coordinación.</p> <p>Incremento de la movilidad del trabajo entre países.</p> <p>Incremento de la movilidad de capital entre países</p> <p>Promoción de la división internacional del trabajo.</p>
6. Satisfacción de las necesidades colectivas	<p>Las necesidades colectivas están agrupadas en:</p> <p>Administración general, defensa, asuntos internacionales, educación, salud, ciencia y cultura.</p>
7. Mejora en la distribución de la riqueza.	Los cambios directos en la distribución de la renta y de los cambios logrados en forma indirecta.
8. Protección y prioridades a determinadas regiones o industrias	Incluye la protección que se da a una industria particular cuya existencia se ve amenazada por la competencia nacional o extranjera, y a las prioridades industriales o regionales que aparecen como consecuencia de un Plan Nacional.
Secundario	
9. Mejora en las normas del consumo privado	Incluye cualquier cambio que el gobierno desee efectuar en las normas del consumo

<p>10. Seguridad de abastecimiento</p>	<p>personal. Algunas veces, el gobierno puede desear al preservar a los consumidores de comprar algo que ellos desearían comprar y en otros casos facilitando la adquisición de bienes. Se refiere a la salvaguardia de los abastecimientos básicos.</p>
<p>11. Mejoramiento en el tamaño o en la estructura de la población.</p>	<p>La intervención del gobierno en materia de emigración, inmigración o en las tasas de nacimientos.</p>

Así mismo, un instrumento puede definirse como un medio que el gobierno puede utilizar para producir un efecto económico. Puede ser de una magnitud económica, tal como la tasa bancaria, o bien ser parte del esquema institucional, tal como las reglas que regulan el comportamiento de los empresarios. Un instrumento, por tanto, es el medio por el cual se pretende conseguir un objetivo.

De acuerdo a Kirschen, los instrumentos que el gobierno utiliza para cambiar la estructura económica están agrupados en las cinco clasificaciones:

Hacienda pública.- cubre la mayor parte de los ingresos y gastos del gobierno federal y gobiernos estatales. El gasto gubernamental es dedicado, en su mayor parte, a la satisfacción de las necesidades colectivas. Los ingresos y los gastos gubernamentales se usan conjuntamente para modificar la situación económica global; en particular, los gobiernos pueden decidir incrementar o reducir el déficit presupuestario, para estimular o restringir la economía como un todo.

Moneda y Crédito.- Incluye aquéllos que sirven para hacer más difícil o más fácil a los individuos, empresas o gobiernos pedir dinero prestado, por ejemplo, medidas destinadas a cambiar la tasa de interés a reducir los anticipos bancarios.

Tipo de cambio.- este es un instrumento y no un conjunto de instrumentos, incluye las revalorizaciones y desvalorizaciones generales, las modificaciones en los tipos de cambio para transacciones particulares, así como cualquier modificación en el sistema de los tipos de cambio.

Control directo.- Es la fijación, por parte del gobierno, de los precios, cantidades o valores, generalmente por medio de fijar máximos y mínimos.

Cambios en el marco institucional.- Algunos de los cambios alteran el sistema básico dentro del cual se usan otros instrumentos: por ejemplo, un cambio sustancial en el sistema bancario.

Hablar de política económica en México implica introducirse dentro de un amplio debate que gira históricamente en torno a algunos aspectos clave:²

- La mayor o menor rectoría del Estado Mexicano en aspectos de índole económica.
- El grado de libertad que debe darse al mercado.
- El nivel de participación permisible a la iniciativa privada.
- El peso económico y político que representa la sociedad civil en relación con los beneficios que en un momento determinado puede otorgarle una estrategia específica de distribución de la riqueza.

Aunado a lo anterior, existe otro debate, ligado también a la formulación de la política económica y que sintetiza en la disyuntiva por optar entre prácticas proteccionistas o librecambistas frente al desafío cotidiano de vivir en relación con una economía internacional que exige el derribamiento del proteccionismo como puerta de entrada a la globalización.

Esta exigencia de diseñar una política económica librecambista como casi condición para participar del comercio mundial obedece en gran medida a grandes imperativos relacionados con los siguientes hechos:

- La economía estadounidense requería del libre comercio como parte de una estrategia tendiente a recuperar competitividad internacional y por ende hegemonía a partir de la reestructuración de un espacio neoeconómico que se valoriza a partir del libre comercio.
- El punto de cambio entre las viejas y las nuevas propuestas de integración se sitúa en la reubicación neoeconómica y geopolítica de México, que decidió asumir el gobierno de Salinas. De lo anterior se desprende una constatación: la construcción de nuevas instancias de integración económica corresponde directamente a una modalidad de autorregulación

que el sistema capitalista utiliza para resolver la crisis del orden económico internacional.

Un punto de vista muy peculiar señala que todos los elementos que conforman la política económica aperturista no podrían ser implementados sin la intervención del Estado.³ Lo que ha cambiado prácticamente desde 1982, son las prioridades de ese Estado, más no su gestión y participación en el proceso de cambio que hoy se llama modernización. El adelgazamiento del Estado no es signo de debilitamiento, sino un proceso de reestructuración interna del Estado partido dominante que debe reubicarse económicamente frente a los requerimientos del Fondo Monetario Internacional y por su propio proyecto neoliberal.

La política económica es instrumento de un Estado partido que pretende prolongar su hegemonía a partir de la nueva asignación de tareas que se auto distribuye y pretende consolidar por medio de un cambio de piel a través del Tratado de Libre Comercio; internamente aplica una política de adelgazamiento que le permite pasar de un Estado propietario a un Estado solidario gracias a la política populista aplicada en determinados sectores sociales por medio del PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad).

A partir de 1983, la política económica se basó en la apertura hacia el exterior, sólo que en esta ocasión implicaría importantes cambios macroeconómicos ligados a las exigencias de la renegociación de la deuda externa y de los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional. Los cambios ocurridos a nivel de política económica conllevan importantes transformaciones de carácter irreversible para la sociedad mexicana. Entre estos cambios sobresale la política anti inflacionaria basada en el control de precios y en el casi congelamiento de los salarios, la venta de un gran número de empresas paraestatales, la reprivatización de la banca, la apertura comercial, la liberalización del régimen de inversión extranjera sin olvidar otras medidas tomadas anteriormente como el ingreso de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), con la previsible reestructuración del comercio exterior, el proceso de reconversión industrial organizado desde 1982, etc. Todos estos aspectos se han aplicado en

² Gutierrez Haces, María Teresa. "El libre comercio como nuevo proyecto histórico del Estado mexicano", p.79

³ Ibidem, p. 82

una estrategia denominada modernización que ha recurrido a soluciones de choque y a los ajustes económicos y políticos, aplicados con celeridad y con la casi ausencia de negociación con los sectores afectados.

1.2 Crecimiento Económico

Hoy en día se habla de alcanzar un crecimiento económico sostenible en aras de fortalecer la economía interna y su relación con el mercado exterior. Conceptualmente, el crecimiento económico puede definirse desde diferentes aspectos:⁴

1.- Desde el punto de vista de aumento de la producción económica de un país o región en un periodo determinado: implica un proceso de mejoramiento y de expansión de los elementos productivos básicos, que se nutre de nuevas ideas, inventos, aparatos y técnicas sin las cuales sería inconcebible. Así mismo, daña a ciertos grupos y beneficia a otros, estableciendo una relación entre costos y beneficios del mismo; además de la ampliación de la productividad y mano de obra. La productividad se mantiene y aumenta por la inversión que se destina a mejorar los recursos.

2.- De acuerdo al aumento del consumo por habitante: el crecimiento económico es un progreso conseguido por una sociedad dependiendo del ritmo de los cambios tecnológicos y en el conjunto institucional. La economía es crecimiento, es una corriente circular en expansión, que depende del comportamiento de la población, la demanda y de la tecnología y que dependerá en gran medida de las innovaciones y de la acumulación de capital.

3.- Por el aumento del bienestar personal: el crecimiento promoverá más crecimiento provocando un constante aumento del ingreso por habitante y elevando el nivel de vida, como consecuencia de la expansión del potencial productivo o de su mejor utilización y resultante de modificaciones en la función de producción o de la absorción de recursos sustraídos de otros sectores.

⁴ Goñi Montilla, G. Antonio. Análisis de los egresos del sector público. p. 17

5.- Por el cambio de estructura económica: los Estados económicos deben ser concebidos de modo que se considera a la economía en crecimiento como una verdadera corriente circular en expansión, su objetivo es establecer las condiciones dinámicas, tomando en cuenta su comportamiento en el tiempo, a partir de datos estructurales a los que se les atribuye cierta estabilidad.

6.- En función de una serie de etapas por las que pasan los países en el curso del desarrollo económico: en donde cada etapa está señalada por una configuración estructural diferente, que significa la posibilidad de niveles superiores de vida material para consolidar el crecimiento del pasado.

En resumen, el crecimiento económico es un proceso de mejoramiento y expansión de los elementos productivos básicos al que se le atribuye cierta estabilidad, que es alcanzada mediante el progreso conseguido por una sociedad, dependiendo del ritmo de cambios en los recursos. Es una etapa que significa la posibilidad de niveles superiores de vida material aunque exista una inequitativa distribución de la riqueza, ocasionada por la concentración de recursos económicos en pocas manos, dañando a ciertos grupos y beneficiando a otros.

“El crecimiento económico crea condiciones, mecanismos y actitudes que refuerzan los factores que contribuyen a él, entre los cuales están: a) los mercados en expansión; el crecimiento económico se manifiesta inicialmente en una expansión de la producción junto a una expansión del mercado; b) acumulación de capital, que le permitirá contar con los mecanismos para hacerlo, creando sus propias fuentes de financiamiento y una tasa de inversión más alta de actividades productivas.”⁵ De acuerdo a esto, podemos decir que en México se ligan directamente al comportamiento del crecimiento económico instrumentos de inversión: acciones, certificados de aportación patrimonial y sociedades de inversión de renta variable.

⁵ Ortiz Niño, Victor. Capital, Mercados Financieros, Bursamétrica, p. 42

Un ejemplo de lo anterior, es el sector agrícola, que fue un elemento estratégico del crecimiento económico; pero por la inequitativa distribución de las tierras, además de la falta de innovación tecnológica, se propició que el sector industrial desplazara al agrícola, por lo que el industrial se estableció como el eje de la política económica, por considerarlo como el único camino hacia la independencia económica del país y como la base estable de su progreso.

Otro factor importante a considerar es la dependencia económica que en épocas de fortalecimiento de la economía se transmite vía del mecanismo de comercio exterior. La Segunda Guerra Mundial provocó un auge de la demanda externa y obligó a que México se volviera autosuficiente en la producción de algunas manufacturas que ya no provinieron del exterior, lo que le permitió acelerar su crecimiento. Así pues, el país por la necesidad de crecimiento económico y por la escasez de capital, necesita de la inversión extranjera que le ha permitido elevar la productividad y acelerar el crecimiento.

Al asociar capital nacional con extranjero, se puede apreciar un avance tecnológico, aunque las inversiones extranjeras no deberán desplazar el capital nacional y deberán destinarse a la creación de empleos construyendo las bases para que el crecimiento económico logrado sea equitativo y autosuficiente.

El crecimiento económico requiere de una política coordinada en todos los peldaños del gobierno, esto para facilitar el aumento de la productividad y la ampliación de la capacidad productiva, es decir, el crecimiento resulta de la reacción del sistema como resultado de los diferentes sectores que lo integran; el crecimiento será una mutación gradual y continua al ir creando las condiciones para reforzar los factores necesarios para que se dé.

En las tres décadas entre 1950 y 1980, la economía de México creció a una tasa anual promedio de más de 6 por ciento, lo que llevó a rápidas mejoras de los niveles de vida. Esta fase de crecimiento rápido resultó ser insostenible y llegó a un fin abrupto en 1982 cuando varios desequilibrios macroeconómicos que venían acumulándose desde los años setenta culminaron en una importante crisis de deuda extrema. Al final, México se recuperó de aquella crisis y en la segunda mitad de los ochenta implementó muchas reformas de largo alcance: se reformó el sistema tributario y se restableció el equilibrio fiscal, se liberalizó ampliamente el

régimen comercial, se llevó a cabo un amplio programa de privatizaciones y el peso se volvió convertible. Sin embargo, México no fue capaz de repetir las tasas de crecimiento logradas en las décadas anteriores, y en 1995 se sumergió en otra recesión muy grave.

A diferencia de la lenta recuperación después de la crisis de 1982, la recuperación de la economía mexicana de la recesión más reciente fue extraordinariamente rápida. Sin embargo, persisten muchas interrogantes tanto con respecto a las causas de la disminución del crecimiento de México como a su potencial de crecimiento en el futuro. Una de estas interrogantes es ¿Por que la recuperación de crecimiento después de la crisis de 1982 tardó tanto tiempo? Otra y aún más preocupante es ¿Por que el crecimiento económico del país en la primera mitad de los años noventa fue tan por debajo de las tasas alcanzadas en décadas anteriores a pesar de las varias reformas que se llevaron a cabo?

Dos tendencias macroeconómicas muy preocupantes que precedieron la crisis fueron la apreciación gradual del tipo de cambio real y el gran déficit de la cuenta corriente en la Balanza de Pagos. Estos fenómenos se atribuyeron en parte a la disminución de las tasas nacionales de ahorro, cosa que hizo al país excesivamente dependiente de los ahorros externos. También se atribuyeron en parte a la respuesta positiva de los flujos de capital externo a las reformas económicas y a la creación del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de Norteamérica). Las preocupaciones referentes al tamaño del déficit externo fueron paliadas por la esperanza de que las reformas realizadas anteriormente con el tiempo aumentarían la productividad. Esto a su vez incrementaría la competitividad de las exportaciones mexicanas y de esta forma cerraría la importante brecha externa a pesar de la revaloración del tipo de cambio real. Sin embargo, las mejoras en la productividad se tardaron más de lo que se esperaba y una serie de choques externos e internos bien conocidos en 1994 llevaron a una pérdida de confianza por parte de los inversionistas, creando las condiciones que condujeron a la crisis de la Balanza de Pagos que se produjo a finales del año.

La percepción de que el crecimiento y la productividad se recuperaron muy lentamente tras las reformas que se llevaron a cabo se confirma por las cifras

rebasadas de las cuentas nacionales, mismas que reducen significativamente los estimados anteriores de mejoras en la productividad a finales de los años ochenta.

1.3 Desarrollo Económico

El desarrollo económico implica una transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política de la sociedad; en la organización de producción, distribución y consumo. Es un proceso que varía bajo condiciones diferentes. Es “el resultado general del proceso de crecimiento nacional de una economía, que en sí es un cambio particular a largo plazo”⁶

La búsqueda del desarrollo, como el proceso a través del cual se logre mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la población en general; es el objetivo de los países no desarrollados, e intentan lograrlo siguiendo estrategias, programas y políticas económicas que los lleven a un mejor bienestar.

“La concepción de desarrollo de una sociedad no es ajena a la estructura social y tampoco a la formulación de una política de desarrollo y su implantación ideológica”.⁷ La dimensión del discurso ideológico es de suma importancia si se considera que el país tiene una ideología o forma de pensar distinta; es decir, para los países socialistas el monopolio del Estado era considerado lo primordial para su desarrollo económico, mientras que para los países capitalistas, el capital privado es lo primordial. Sin embargo, en los Estados modernos los sistemas políticos se componen de diversas unidades políticas que condicionan la actuación de los gobiernos. De ahí que se considere al gasto público como el principal instrumento para orientar el desarrollo económico y acelerar el crecimiento.

El desarrollo es la capacidad que una sociedad tiene para cubrir las necesidades de sus miembros, puede suponer crecimiento económico, mejor distribución del ingreso, cubrir las necesidades normativas, pero ninguno de estos aspectos es en sí un indicador de desarrollo.

De acuerdo a las Naciones Unidas, el desarrollo debe superar obstáculos como lo son: a) una agricultura sin eficiencia; b) falta de educación de la estructura económica y escasez en factores esenciales de la producción; c) fallas en la

⁶ Meyer, M Gerral y Roberto Balwil E. Desarrollo Económico, Ed. Aguilar, p. 4

⁷ Furtado, Celso. Breve Introducción al Desarrollo. Ed F.C.E., p.27

Administración Pública; d) las limitaciones que sufren los países insuficientemente desarrollados como resultado de su posición internacional y e) los problemas demográficos y sociales.

Los indicadores del desarrollo se manifiestan en la estructura material de la sociedad, y se identifican como la distribución del ingreso y de la riqueza, mejores condiciones de vida para la clase trabajadora, satisfactores, seguridad social, educación, vivienda, servicios médicos y alimentos básicos, utilización y racionalización de recursos humanos, materiales y financieros. Sin embargo, el desarrollo económico no consiste sólo en incrementar el stock de capital, el volumen y cualificación de la población, la falta de recursos naturales y el conocimiento técnico, sino en utilizar los recursos existentes de manera eficiente.

Durante el periodo de análisis, la economía mexicana sufrió una de las transformaciones más significativas del siglo XX, el modelo de sustitución de importaciones, basado en el mercado interno sobre el cual se construyó el famoso milagro mexicano, quedó definitivamente en el pasado. El fracaso de las políticas económicas de Luis Echeverría así como la administración de la abundancia de José López Portillo que llevaron la economía mexicana a una gran deuda externa y altas tasas de inflación, estableció las condiciones para que se impusiera el nuevo modelo de desarrollo basado en el fomento de las exportaciones, principalmente manufactureras. Con la adhesión de México al GATT, se inició un proceso de transición del proteccionismo, instrumento central en las políticas del modelo de desarrollo estabilizador, a la apertura del mercado externo. Paralelamente, la política económica giró hacia una economía de mercado; desregulación económica y privatización de las empresas públicas se convirtieron en los instrumentos preferidos para lograr el cambio estructural.

El modelo mexicano empezó a fallar en el principio de la década de los setenta y el nuevo modelo, implementado en los inicios de los años ochenta, no logró alcanzar un crecimiento sostenido y estable a pesar de más de dos décadas de haberse impuesto. El éxito del nuevo modelo, medido respecto de la incorporación del país al mercado exterior, aparece muy pobre frente a los costos que ha tenido que pagar la población en términos de crecimiento y bienestar social.

Dentro de esta perspectiva económica se diseñaron una serie de políticas que han sido suficientemente documentadas y que pretendían recobrar la añorada estabilización de los años sesenta y, al mismo tiempo, lograr el cambio estructural que permitiera el tránsito al nuevo modelo de crecimiento.

1.4 Diferencia entre crecimiento y desarrollo económicos.

La diferencia del crecimiento en relación al desarrollo económico se encuentra dentro de la formación del sistema económico capitalista mundial apoyándose, tanto, en la transformación de las estructuras sociales, como en el proceso de modernización del estilo de vida. El desarrollo económico “no sólo exige catalizadores del crecimiento sino un equilibrio satisfactorio entre los incentivos para una eficaz utilización de las potencialidades económicas.”⁸

El desarrollo económico no es un simple crecimiento de la economía que se manifiesta en el aumento de fuentes de trabajo para la población y de la riqueza, sino que requiere además, que dicha población eleve su nivel de bienestar social y que la riqueza se distribuya de manera más equitativa. El desarrollo está influido por aspectos de género muy diverso: educativos, de higiene y salubridad, políticos, de investigación y de diseño tecnológico, que permiten aumentar la productividad y eficiencia del trabajo y la calidad de vida. Los instrumentos de medición del crecimiento económico son diferentes a los utilizados en el desarrollo, para ello, tenemos el Producto Interno Bruto (PIB), el cual es un indicador que se ubica en las cuentas nacionales, establece los bienes y servicios que produce la sociedad, abarcando trabajo, capital, recursos naturales, organización, energía, tecnología, etc., es decir, abarca todos los valores que hay en el mercado y la capacidad en cuanto a ingresos de los individuos para consumirlos.

El desarrollo es un fenómeno que por diversos motivos ha sido simplificado hasta llegar a confundirlo con crecimiento económico. El desarrollo está relacionado con la noción de bienestar, con el mejoramiento efectivo del nivel y calidad de vida, esto es, el desarrollo económico constituye crecimiento económico pero contemplando cambios sociales, económicos, políticos, culturales, jurídicos,

⁸ Retchkiman K., Benjamín. Teoría de las Finanzas Públicas, Tomo I, p.38

interactuantes entre sí que permitan, como ya se mencionó, mejorar el nivel de vida de los habitantes, existiendo de esta manera la complementariedad de lo económico y lo social.

El desarrollo económico de México, además de ser desigual está lleno de contradicciones, ejemplo de ello, es que junto al crecimiento sostenido de la economía está el inequitativo reparto de la riqueza. Esto ha originado que el proceso de desarrollo del país se caracterice por el estancamiento económico con inflación que repercute en los diferentes sectores de la economía haciendo su crecimiento más lento y desigual.

Históricamente, el Estado mexicano se había erigido como un motor del desarrollo económico del país; esta responsabilidad se asumió con el respaldo de un considerable consenso social. Dos ejemplos que podrían ilustrar lo expresado serían durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, en que se lleva a cabo la expropiación petrolera y durante los años cuarenta en que se tomó la decisión de llevar a cabo un proyecto de industrialización sustitutiva de importaciones, en el cual se logró convencer a la ciudadanía de que respaldara un proceso que de antemano se sabía implicaría sacrificios económicos y sociales.

Por el contrario, desde 1982, la intervención del Estado sufre un importante cuestionamiento de la sociedad mexicana, que por primera ocasión pone en duda las funciones de gestión económica del Estado como impulsor del desarrollo económico, lo que redundará en una pérdida de consenso social. Este cuestionamiento no parte únicamente de la sociedad hacia el Estado, sino que también se manifiesta al interior del propio aparato estatal, distinguiéndose un importante grupo de tecnócratas ligado estrechamente a la figura presidencial y partidario de libre comercio que cuestiona el proteccionismo y el nacionalismo económico y que articula la justificación económica y política de la opción librecambista en torno a esta crítica. Esto crea la gran división entre neoliberales y los grupos aún apegados a la imagen del Estado con las características que manifestaba hasta finales de los años ochenta.⁹

Después de cinco décadas de apego a un modelo de desarrollo sustentado en los principios del nacionalismo y la intervención estatal en la economía, en los años

⁹ Palacios, Juan José. "La Reforma Neoliberal del Estado Mexicano", p.104

ochenta el Estado mexicano experimentó cambios de gran trascendencia que apuntan a transformar su carácter y orientación ideológica, en línea afín con las ideas conservadoras vigentes. Estos cambios apuntan de hecho a efectuar una verdadera reforma neoliberal, la cual contempla un realineamiento de las relaciones entre grupos sociales y entre éstos y el Estado, así como la introducción de una nueva lógica social basada en la entronización del mercado como mecanismo supremo de regulación.

La transformación de ese Estado se inició durante el sexenio de Miguel de la Madrid con las reformas al artículo 27 constitucional, con las que se acotaron las áreas de la economía que quedaban reservadas al control estatal y se estableció que toda iniciativa de nacionalización requería modificar la Constitución. Con esto se preparó el terreno para la privatización de la economía que se realizaría en los años subsiguientes. Por otra parte, en 1985 se empezó a reorientar la estrategia de desarrollo abandonando la de sustitución de importaciones y liquidando el sistema de protección arancelaria que la hizo posible. De esta manera, se inició la apertura de la economía en forma unilateral, en un proceso muy apresurado. En unos cuantos meses se liberó la mayor parte de las fracciones arancelarias y al año siguiente se formalizaba la iniciativa con la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), con lo cual el gobierno mexicano adoptaba formalmente el principio del libre comercio como parte de su proyecto de desarrollo.

Las ventas de empresas paraestatales y la ampliación de facilidades y estímulos a la inversión extranjera, en especial a las maquiladoras a través del decreto de agosto de 1983, fueron las otras medidas con las que se puso en marcha el nuevo proyecto de desarrollo y se activaron las fuerzas que habrían de impulsar la Reforma del Estado en el plano político – institucional. La concreción de dicho proyecto correspondió al gobierno Salinista. Desde su discurso de toma de posesión, Salinas de Gortari delineó el carácter que debería tener el Estado dentro de un esquema de gobierno, afirmando que “el Estado no podía ni debía intentar ser el único actor, sino el conductor de una sociedad democrática; no el más grande sino el más justo y eficaz”.¹⁰ Así mismo, el sentido de los cambios

¹⁰ Salinas de Gortari. Discurso toma de posesión, 1988.

propuestos los expuso más claramente en su primer informe de gobierno donde manifestó que “el punto central de la Reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender y justicia que dispensar; entre un estado propietario y un estado más justo”...” la revolución se propuso crear un Estado fuerte... empero un Estado extenso abrumado termina siendo un Estado débil”.¹¹ Con base en esa argumentación y de acuerdo con esta propuesta, el régimen de Salinas impulsó la reforma del Estado Mexicano conforme al proyecto neoliberal puesto en marcha desde el sexenio anterior, bajo la consigna que resume su carácter y propósitos que es la de menos Estado.

Cabe recordar que la estrategia de desarrollo que contempla el proyecto neoliberal mexicano se sustenta en los principios del libre comercio entre naciones, por lo cual uno de sus elementos clave es la apertura de la economía al exterior. En estas condiciones, el proyecto depende de mercados, recursos, capitales y tecnología que tendrán que buscarse fuera de las fronteras nacionales, por lo cual resulta de vital importancia ampliar las relaciones con otros países u organizaciones internacionales donde puedan encontrarse. La Cuenca del Pacífico (Japón, Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong) formaba parte de los elementos claves para concretar esa tarea, dado el crecimiento económico y las condiciones de mercado que presentaba esa región. Por lo tanto, el gobierno mexicano mostró esencial interés por ese desarrollo y desplegó un esfuerzo vigoroso por lograr una mayor participación de México en esa comunidad regional. Al mismo tiempo, se trabaja en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN).

¹¹ Ibidem

1.5 Gasto Público

1.5.1 Concepto

Las necesidades colectivas crecen en forma desproporcional a los recursos disponibles; de ahí el imperativo que tiene el Estado de jerarquizarlas. Para que el Estado pueda realizar las funciones encomendadas, necesita contar con los recursos suficientes, estos recursos se canalizan al “Gasto público” que se define como “los que se hacen por la autoridad legal para satisfacer con fondos del patrimonio nacional las necesidades propias de cualquier unidad política o administrativa”¹².

“El gasto público, es aquel que realizan en su conjunto las administraciones públicas, conforme a las obligaciones contraídas en sus respectivos presupuestos y adicionalmente a través de créditos extrapresupuestarios. La expansión del gasto público por encima de los ingresos conduce al déficit público”.¹³

“La estructura del gasto público está condicionada o determinada, esencialmente por los fines de la política general del Estado, de tal manera que la estructura del gasto público en un país en proceso de desarrollo, será distinta a la de un país altamente industrializado. El gasto público ha venido evolucionando simultáneamente al desenvolvimiento económico y social de los pueblos, convirtiéndose en un instrumento de política económica.”¹⁴

En México, el gasto público se puede identificar como el conjunto de erogaciones que realiza el gobierno federal, los estados, los municipios, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal para cumplir con sus funciones. El Estado a través del gasto devuelve a la comunidad las cantidades que obtiene de la misma mediante impuestos.

El gobierno al asignar el gasto público trata de garantizar la atención de dichas necesidades y por medio de su satisfacción pretende lograr el crecimiento y desarrollo económicos, esto es, busca elevar el nivel de vida de la población mediante la generación de empleos, otorgando créditos a los distintos sectores, dando estímulos fiscales a la productividad, entre otras.

¹² Diccionario enciclopédico Lexis 22. Tomo 9 p.2548

¹³ Tamames, Ramón. Diccionario de Economía y Finanzas, p. 267

¹⁴ Rosas Figueroa. Teoría General de las Finanzas Públicas, p.45

1.5.2 Antecedentes

Los gastos del Estado pueden remontarse a las sociedades primitivas. Al principio, en la vida pública y familiar no existían organizaciones que demandarían gastos y no existía la riqueza necesaria para que se produjeran, sin embargo, conforme se fue dando la diferenciación social y se fueron creando las organizaciones políticas se requirió de implementar gastos. En primera instancia, éstos se sufragaron con los recursos públicos que se obtenían de las actividades de la iglesia, de la defensa y de las obras de arte; además la actividad militar era obligación de los ciudadanos y ellos mismos adquirían sus armas; tiempo después se sufragaron con los tributos que se les cobraba a los países conquistados.

Al iniciarse la era del capitalismo, en la etapa del mercantilismo, se limitaron los gastos que realizaba el Estado pero se utilizaron para expandir el poder de las nuevas naciones, ya que los recursos se obtenían del comercio exterior, el cual sólo podía subsistir con la ayuda del gobierno. Posteriormente, en la época de Adam Smith, a pesar de proyectarse una economía autoregulada por el Estado, los gastos continuaron creciendo hasta la llegada del Estado moderno, en donde aparecen de manera más precisa las obligaciones del Estado que surgen del contrato social entre Estado y pueblo.

Actualmente el Estado Neoliberal plantea una reducida intervención del Estado en la economía, porque el sector privado será quien tome las decisiones adecuadas para él. El neoliberalismo se basa en la concepción de que el mercado y el libre desarrollo de sus fuerzas, permite asignar de manera más eficiente los recursos productivos, la tierra, el trabajo y el capital, en las distintas actividades económicas de la sociedad. Se sostiene, además, que la acción de la libre competencia y el sistema de precios conducen a maximizar la producción, el empleo y a generar una adecuada distribución del ingreso de la sociedad. En este Estado, el gasto público se orienta, principalmente, a proporcionar la infraestructura que requieren los particulares y a incrementar el bienestar social de la población, en los renglones de seguridad social, salud, vivienda y educación.

En cuanto a los antecedentes del gasto público en México, es importante remontarse a partir de 1900 para observar cómo se destinaban los gastos del

gobierno. En un principio, los gastos del Gobierno Federal se dividieron en 3 ramas según su función: económicos, sociales y administrativos.

Dentro de los gastos económicos se encontraban: 1) comunicaciones y transportes; 2) agricultura, ganadería, conservación y selvicultura; 3) industria y comercio y 4) turismo.

En los gastos sociales se encontraba: 1) educación y cultura; 2) salubridad, asistencia y programas hospitalarios; 3) beneficencia y seguro social; 4) agua potable y desagüe y 5) trabajo. Finalmente, los gastos administrativos, abarcaban lo relativo a: 1) defensa; 2) administración y 3) deuda pública.

Algunos de los gobiernos revolucionarios se caracterizaron por recurrir a préstamos forzosos y a la utilización de los recursos que se obtenían por la venta del ganado en la frontera norte para la obtención de fondos necesarios para la compra de armas, equipo militar y municiones; además en repetidas ocasiones se apropiaron de oficinas recaudadoras con el fin de proveerse rápidamente de recursos y los comandantes militares asumieron en algunos casos facultades que los posibilitaban para imponer contribuciones especiales y emitir billetes.

A principios del siglo pasado, el gobierno se enfocó a los gastos sociales, pero continuó dándole mayor énfasis a los gastos administrativos. Sin embargo, a partir del gobierno de Álvaro Obregón los gastos sociales empezaron a tener mayor importancia, llegando a su auge en el periodo de Lázaro Cárdenas quien pensaba que la política económica adoptada por el Gobierno Federal se inspiraría tanto en el propósito de incrementar la capacidad productiva de nuestro país, como en el de asegurar para los trabajadores una justa participación en las utilidades obtenidas, estimando que sólo así sería posible organizar la más provechosa explotación de nuestros recursos naturales. Estas expectativas disminuyeron en los sexenios de Miguel Alemán y Adolfo Ruíz Cortínez, incrementándose nuevamente en la época de Adolfo López Mateos y más aún en Díaz Ordaz.

Cabe señalar que lo más importante que cada gobierno debe considerar es el manejo adecuado del gasto público, enfocándose a las necesidades prioritarias y esenciales para conseguir que los objetivos de desarrollo se cumplan. Para ello también resulta indispensable el tipo de clasificaciones que se le pueda dar al gasto así como los efectos inherentes.

“Los análisis económicos tradicionales sostienen que el proceso de crecimiento y el desarrollo económico necesariamente van acompañados de ciertos cambios en la distribución del ingreso; los aspectos distributivos de las políticas económicas eran frecuentemente analizados a través de su impacto sobre la tasa de crecimiento....Es cada vez más reconocido que para mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, los aspectos cualitativos del crecimiento son probablemente más importantes que el crecimiento en sí mismo; debido a que la calidad del crecimiento económico depende crucialmente de las políticas económicas, política de gasto público, un importante componente de todas las políticas, y la composición de los gastos públicos.”¹⁵

1.5.3 Clasificación y Efectos

En vista de que el gasto público está constituido por una multitud de renglones, su clasificación se puede hacer de múltiples maneras de acuerdo con los objetivos que se persigan y las necesidades de análisis; de tal modo que pueden hacerse tantas clasificaciones como se desee. Sin embargo, en México se identifica una clasificación muy simple: gasto programable o de inversión y gasto no programable o gasto corriente. El primero se utiliza para lograr el desarrollo social e impulsar la actividad económica, es decir, es el que se destina a cada uno de los sectores de la economía. El gasto no programable se destina al pago del servicio de la deuda, a participaciones y estímulos y adeudos de ejercicios fiscales anteriores, etc.

El gasto programable tiene dos clasificaciones:

- *Clasificación Económica*, de donde se desglosa el gasto corriente y el gasto de capital. En el primer caso, se encuentran todos aquellos gastos que representan el costo directo de la administración, las transferencias al consumo, servicios personales, compra de bienes para administración, servicios generales, etc.; y en el segundo, los gastos de obras públicas y construcciones directas, las transferencias para inversión, adquisición de bienes para fomento y conservación, etc. Este agrupamiento permite apreciar el grado en que el poder público se propone influir en el desarrollo económico.

¹⁵ Mostajo, Rossana. "Gasto Social y Distribución del Ingreso", mayo 2000, CEPAL

- Clasificación Institucional, de donde se deriva el gasto destinado a la Administración Pública Centralizada, a los organismos y empresas bajo control directo presupuestal, al poder Legislativo, al Poder Judicial, al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Derechos humanos; éstos a su vez identifican su gasto corriente y de capital.

Si bien todo estímulo produce una reacción, toda acción del Estado dentro del ejercicio del gasto público producirá necesariamente efectos que se manifiestan en la vida económica y social. A través del gasto se influirá en el logro de los propósitos de la política económica general, ya que tiende a aumentar la producción, en cuanto a que significa un aumento en la corriente circulatoria de los medios adquisitivos del sector privado, el cual a su vez, podría destinar parte de esos recursos a la inversión, aumentando la producción de bienes y servicios. La asignación de recursos económicos hacia localidades económicamente atrasadas y el establecimiento de nuevas industrias públicas o privadas, originan un aumento de su capacidad productiva y permite una mejor utilización de los recursos desocupados o inmovilizados, provocando con ello, un aumento en el producto nacional. En resumen, los efectos más deseables del gasto público serán aquellos que más incrementen dicho producto en los términos de la política económica de cada país.

Otro de los efectos a considerar es la distribución, en cuanto a que proporciona a los individuos ingresos monetarios o bienes y servicios, ya sea directa o indirectamente, en forma inmediata o mediata, con los cuales éstos satisfacen sus necesidades. Los efectos inmediatos son aquellos que tienen lugar dentro de un periodo corto, que puede ser el año fiscal; los mediatos son los que se efectúan en un periodo mayor como por ejemplo, el cambio en la estructura de la producción y la elevación de la calidad intelectual y moral de la población derivadas de la política de inversiones y gastos en educación. Los efectos directos se refieren a las consecuencias primarias u originales del gasto; y los indirectos a los derivados de éstos últimos. Por ejemplo, entre los primeros estará el aumento de la demanda de bienes y servicios, y entre los segundos, la elevación del nivel de ocupación, provocado por el aumento de la demanda. Una de las formas de cómo el Estado realiza sus propósitos de redistribución de la riqueza, es a través de los

servicios públicos y asistenciales. Las obras de beneficio colectivo que se destinan a las clases populares, tales como escuelas, alumbrado público, construcción de caminos, seguridad social, etc., pretenden elevar el nivel de vida de este sector de la población. Así mismo, el gasto público influye en los demás aspectos de la vida económica – social de un país; de tal manera que de la magnitud y forma de distribuir su gasto depende el grado de influencia que ejerza, en lo moral, lo cultural, en la seguridad, en lo político, etc.

Así, la ejecución de los planes y programas gubernamentales requiere de financiamiento, esto es, de un presupuesto que indique el costo de las metas que se deberán cumplir en cada uno. El gasto público se canaliza a través de los planes y programas necesarios para satisfacer las necesidades de la población. Para tal efecto, existen las clasificaciones presupuestarias que tienen un uso específico para cada tipo de análisis que quiera realizarse. Según su utilización, las distintas clasificaciones se agrupan en tres categorías: las de análisis global para fines de política gubernativa, las de programación y las operativas. Cada grupo comprende clasificaciones específicas:

- Clasificaciones para análisis y política globales
 - Económica
 - Funcional
 - Institucional
- Clasificaciones para programación
 - Institucional
 - Sectorial
 - Por programas
- Clasificaciones operativas
 - Administrativa
 - Por programas y actividades
 - Por objeto del gasto

Las reformas estructurales implementadas a partir de la década de los ochentas, otorgaron prioridad a la consecución de una estabilidad macroeconómica que

sentara las bases para acelerar el ritmo de crecimiento de la economía y aumentar las ganancias de productividad; esto, a su vez, permitiría promover el empleo en un marco de mayor equidad. El mecanismo de transmisión hacia mayores grados de equidad distributiva sería la creación de puestos de trabajo de baja calificación lo que tendría un doble efecto: ocupar a trabajadores desempleados y subempleados de los estratos con menores ingresos y reducir la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Sin embargo, la tasa de empleo fue menor en los noventa, aumentó el desempleo, creció la informalidad y las mejoras salariales beneficiaron principalmente a los trabajadores calificados. Con esto, los desarrollos de la dimensión equidad estuvieron fuertemente ligados a las políticas de gasto social.

La caída del gasto social en los años ochentas fue la respuesta a la urgente necesidad de reducir el déficit fiscal. La crisis experimentada en América Latina a principios de esa década impuso fuertes restricciones financieras sobre el gasto público. Para cerrar la mayor brecha fiscal, las opciones de política eran aumentar la recaudación fiscal y/o reducir el gasto público. La primera alternativa se presentaba técnica y políticamente poco factible considerando factores como la tolerancia de los agentes económicos ante una elevación de la presión tributaria durante períodos recesivos; por lo tanto, el ajuste debía centrarse por el lado de los gastos. Sin embargo, luego de recortar los gastos de capital, el siguiente paso sería reducir los gastos corrientes. Pero gran parte de ellos se caracterizan por una alta rigidez temporal y básicamente en su componente no social (gastos en defensa, sueldos y salarios, compra de bienes y servicios). En consecuencia, para lograr sanear de alguna manera las cuentas fiscales, la variable de ajuste resultaría ser el gasto social. En este proceso, se otorgó menor prioridad al gasto social con relación a otros sectores como administración general, defensa y servicio de la deuda.

Así, en la década de los años ochentas se dieron claros ejemplos de contradicción entre políticas macroeconómicas y sociales. Esto es, la necesidad de reducir el déficit fiscal a fin de bajar el ritmo inflacionario frente a la necesidad de gastar recursos para lograr objetivos sociales y económicos. En la mayoría de los casos, predominaron los aspectos macroeconómicos. Esto tuvo un impacto negativo

sobre el bienestar público en el corto plazo, también ha creado problemas de largo plazo difíciles de medir en términos de crecimiento económico y productividad.

Durante los noventa, en contraste, las contradicciones fueron menos severas debido a gobiernos más conscientes de los beneficios e importancia del gasto social como instrumento efectivo para canalizar recursos hacia los hogares relativamente más pobres de la sociedad. Sin embargo, la alta rigidez presupuestaria y la escasa capacidad generadora de nuevos recursos de los gobiernos han constituido un fuerte limitante, al menos para elevar el financiamiento de actividades sociales en las magnitudes que exigen la atención adecuada del actual déficit y rezagos sociales.

En este contexto, la opción más viable es concentrar esfuerzos en mejorar la gestión del gasto público tanto en términos de su productividad (hacer rendir más a cada unidad de gasto) como de su eficiencia (en la asignación y uso de recursos) sobre la base de una gestión por desempeño orientada a resultados y evaluaciones que permitan elevar la eficacia, calidad y efectividad de los mismos en términos de su impacto sobre la equidad. La recuperación de un crecimiento sostenido debe estar primordialmente ligada a la adecuada atención de necesidades sociales, sin embargo, para ello es necesario contar con políticas de gasto sustentables que eviten, o al menos minimicen, aquellas fluctuaciones de la economía que afectan negativamente el mantenimiento de programas sociales, resultantes de políticas tipo *stop-and-go*, ciclos políticos y necesidad por ajuste y estabilización.¹⁶

Desde la crisis de principios de los años ochenta, los países latinoamericanos, especialmente México estuvieron comprometidos con la implementación de una serie de reformas económicas y estructurales orientadas a la consolidación de una transformación económica que asegurara un crecimiento económico más acelerado y de mejor calidad a través de ganancias en productividad, creación de empleo y generación de mayor equidad. En la mayoría de los países, las políticas sociales antes de la implementación de las reformas se practicaron como mecanismos universales y compensatorios del ajuste, mientras que en la post reforma han experimentado cambios dentro de un marco de mayor equidad como

¹⁶ Ibidem.

políticas asistenciales orientadas a la reducción de pobreza y de las desigualdades, como también de una nueva modalidad de desarrollo social (reformas en: concepción, institucionalidad, gestión, descentralización, participación privada con fines de mayor calidad, eficiencia y cobertura). Aunque promisorias, las reformas sociales aún no se han consolidado como eficaces.

México tiene una tradición sobre programas sociales de combate a la pobreza desde la década de los setenta; sin embargo, la política social ha permanecido subordinada a la política económica y se ha convertido en mecanismo compensatorio de los costos sociales del modelo económico.¹⁷

En los noventa se empezaron a atender los sectores sociales con programas de inversión y de gasto público, como también con la implementación de reformas con participación popular dentro de un marco más global de desarrollo social.

Lo anterior se ha traducido en importantes esfuerzos por parte de los gobiernos por elevar la magnitud de los recursos asignados hacia fines sociales. Sin embargo, el gasto social continúa siendo insuficiente, no solamente en magnitud; más aún se ha caracterizado por una serie de elementos que reducen su impacto sobre el bienestar y la equidad: por ejemplo, manejo pro cíclico en períodos de crisis, ineficiencia en su asignación y uso, y mala calidad en cuanto a los beneficios que provee. Estas características del gasto social ayudan a explicar las causas y de los factores de permanencia de la pobreza y desigualdad, como también los efectos e impactos sobre el capital humano y el crecimiento económico. El desafío actual es transformar un círculo vicioso en un círculo virtuoso.

México como otras sociedades latinoamericanas se encuentra entre las más desiguales del mundo. A pesar del progreso en diversas áreas de la economía, incluidas las finanzas públicas, la prioridad de la función estabilizadora se tradujo en una relativa postergación de la función distributiva del gobierno. A grandes rasgos se observan tres períodos de evolución. En la década de los setentas la distribución del ingreso mejoró en la mayoría de los países en razón del ritmo sostenido de crecimiento económico, luego la crisis de principios de los ochentas fue uno de los factores detonantes del deterioro experimentado a lo largo de la

¹⁷ Yashine, Iliana. The Changing Anti-Poverty Agenda, What Can The Mexican Case Tell Us?, p.45

década pasada. En los noventa hubo un relativo estancamiento a altos niveles de inequidad distributiva. Así, en términos generales el período que sigue a la implementación de las reformas muestra indicadores distributivos que fluctúan en un rango de mayor deterioro a estancamiento.¹⁸

Cualquier intervención gubernamental, sea de carácter regulatorio o de manejo de instrumentos de política económica, tiene consecuencias distributivas. En particular, la propuesta de política fiscal expresada en el presupuesto de ingresos y gastos públicos, corresponde a un proyecto de redistribución de ingresos personales, factoriales, regionales, sectoriales, generacionales, etc. En este sentido, toda propuesta de presupuesto público debería ser evaluada no solamente sobre la base de su contribución a la función de estabilización macroeconómica, sino también desde la perspectiva de la función redistributiva del sector público, es decir, focalizando en su contribución para reducir los niveles de pobreza y para mejorar los patrones de equidad prevalecientes en el país.

Las políticas de gasto social tienen impactos distributivos de corto plazo (a través de la provisión de salud y educación, subsidios y transferencia monetarias) como de largo plazo (la formación de capital humano afecta la distribución de ingresos). Los efectos de estas políticas pueden simularse a través de la medición de su incidencia, grado de focalización y sus efectos redistributivos. De hecho, el impacto distributivo del gasto social es una de las herramientas más importantes para evaluar la eficacia de las acciones fiscales en tanto es posible identificar los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población ante acciones fiscales concretas dirigidas a provocar estos cambios. Sin embargo, pocos países de la región disponen de estudios de incidencia del gasto, ya sea a nivel global o sectorial.

Uno de los objetivos de la política social es modificar la distribución de ingresos a fin de hacerla más igualitaria. En este sentido, el gasto social debería beneficiar en mayor proporción a los grupos de menores ingresos.¹⁹ Sin bien los diversos programas sociales no tienen la misma población objetivo y no están dirigidos exclusivamente a los pobres, la estimación del gasto social que efectivamente perciben los pobres y su relación con la ayuda promedio que recibe la población

¹⁸ Rossana Mostajo. Gasto Social y Distribución del Ingreso”, CEPAL, mayo 2000.

en general y el 20% más rico, son indicadores de la medida en que se está favoreciendo a este grupo con fines distributivos y de superación de la pobreza, como también del margen existente dentro de los niveles actuales de gasto social, para mejorar su focalización, eficiencia y eficacia.²⁰ En este marco, los estudios de impacto distributivo muestran que parte importante de los recursos sociales es percibido efectivamente por los grupos de menores ingresos bajo la forma de servicios y/o subsidios, sin embargo también muestran que la eficiencia redistributiva del gasto social dista significativamente de la potencial evidenciando el rezago de la dimensión equidad.

Es importante mencionar que los estudios sobre impacto distributivo del gasto social no son directamente comparables entre países debido a una serie de diferencias metodológicas,²¹ sin embargo, constituyen una importante marco de referencia indicativo del grado de equidad de la acción pública. Si bien la metodología utilizada en cada país responde a características particulares de cada caso, el marco conceptual es común: la distribución o imputación de los subsidios públicos por tramos de ingresos se hace en función de ponderaciones distributivas que reflejan el grado de utilización de los servicios públicos por parte de los beneficiarios. La información obtenida de encuestas de hogares permite clasificar a las familias según su nivel de ingreso y agruparlas, generalmente, en deciles o quintiles de ingreso, esto es en grupos de 10% o 20%, respectivamente. Asimismo, la identificación de los beneficiarios de los gastos sociales dentro de cada familia permite obtener el número de beneficiarios en cada grupo de ingresos, es decir, la ponderación distributiva arriba mencionada.

En el capítulo siguiente, se da un panorama general de las políticas de gasto en las que se basaron los distintos gobiernos de acuerdo a la política económica instrumentada con la finalidad de obtener la estabilidad, crecimiento y desarrollo económico. La política económica de cada gobierno se condujo de acuerdo a los cambios estructurales que se basaron en el neoliberalismo enfocado a transformar el escenario político, económico y social de nuestro país.

¹⁹ Desde el punto de vista distributivo, toda la población es beneficiaria potencial del gasto social.

²⁰ Schwartz, Gerd y Teresa Minassian. *The Distributional Effects of Public Expenditure*, FMI, 1995

²¹ Cada país utiliza distintas definiciones de gasto social en cuanto a cobertura sectorial, tipo de gastos incluidos, formas de estimar los costos y subsidios a imputar a los beneficiarios, coberturas geográficas, etc.

Capítulo II. Etapas de la economía mexicana

En términos generales, se puede plantear un crecimiento o desarrollo económico del Estado Mexicano, esquematizando ciertas etapas que se antepusieron al cambio hacia el modelo neoliberal. En estos periodos se sigue una línea de conciliación entre los grupos sociales con el fin de lograr un desarrollo sostenido.

El primer periodo (1940-1956) se caracteriza por un fuerte crecimiento económico, un importante proceso inflacionario del 10.6%, la aparición de un importante desequilibrio exterior y la realización de dos devaluaciones una en 1948 y otra en 1954. En este lapso de tiempo, la política fiscal jugó un doble papel: en primera instancia alentó el crecimiento económico gracias a una activa participación de los gastos públicos en la formación de capital, sobre todo el dirigido a las obras públicas; un segundo momento fue el arma fiscal (desgraciadamente en México no fue aplicada), como fuente autónoma de financiamiento, por el contrario, hubo una disminución de los impuestos con relación al Producto Interno Bruto.

El segundo periodo (1956-1970) se dio un fuerte crecimiento de la economía mexicana con la estabilidad de precios (un 4.22% en promedio anual), pero el desequilibrio en el comercio exterior fue permanente y creciente por la decisión de no modificar el tipo de cambio del peso con respecto al dólar, de manera que siempre se mantuvo en 12.50 pesos por 1, porque esto se convirtió en el verdadero objetivo de la política económica aplicada en ese tiempo, ya que se creía que esta estabilidad era una condición **sine qua non** para el progreso económico.

El tercer periodo (1971-1980) tuvo como signo dominante un fuerte aliento a las importaciones para sostener el crecimiento económico, lo cual vino aparejado al desusado aumento en la magnitud de las inversiones extranjeras directas y a la aceleración del endeudamiento externo; los precios marcaron un alza consecuente con el flujo de recursos externos e importaciones, pero en aquel entonces, comenzó también el fortalecimiento del salario mínimo que llegó a niveles prácticamente sin precedentes en términos reales en la historia económica reciente del país.

La década de los setentas tuvo que hacer frente a los efectos acumulados del desempleo gestado por la industrialización a toda costa y las deformaciones que trajo consigo, siendo la principal una excesiva política proteccionista, creciendo las fábricas en una probeta nacional idónea: altas utilidades y fronteras cerradas a la competencia. Las utilidades de estos “años dorados” no se tradujeron en inversiones, sino en todo tipo de consumo, deprimiendo la capacidad de inversión y de crecimiento auto sostenido con recursos propios, de ahí la necesidad de atraer a los inversionistas extranjeros y también incrementar la deuda pública ya que el sacrificio fiscal para auspiciar la inversión secó el ahorro público en forma creciente, obligando al gobierno mexicano a contratar financiamiento exterior en montos cada vez mayores; pero por la rígida estrategia del desarrollo compartido, éste fracasó.

Por último, en *el cuarto periodo* (1981 – 1988), la economía mexicana se enfrenta a una crisis más severa que genera cambios aún más radicales. El objetivo inicial se sustentaba en un conjunto de medidas emergentes y acciones de largo plazo que implicaron una ruptura con prácticas claves de la modalidad precedente de gestión e intervención estatal dirigidas a la modernización del sistema económico para adecuarlo a las exigencias del capitalismo mundial intentando erradicar el proteccionismo.

La crisis que vivió México en 1982 marcó un punto de inflexión en la economía ya que se interrumpió el crecimiento económico y la inflación alcanzó niveles que no se habían registrado antes. En consecuencia, se dio un giro drástico en el enfoque del desarrollo económico por parte del gobierno, pues el privilegiar al sector productor petrolero provocó que la economía se volviera dependiente en grado extremo de esta actividad, a la vez que fue generando desequilibrios inter e intrasectoriales que llevaron a incrementar la deuda externa en forma considerable.

Posteriormente, se planteó un cambio estructural que inició con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), orientado a crear un superávit de la balanza comercial con el propósito de cumplir con la deuda externa y reducir la inflación como se sustentaba en la Carta de Intención firmada por el gobierno de José López Portillo en noviembre de 1982 con el Fondo Monetario Internacional.

Como éste estaba por concluir, se especificaba que el gobierno encabezado por Miguel de la Madrid podría realizar ajustes a la política económica para adecuarla a la evolución de la economía nacional y a la situación internacional.

El PIRE se orientó a reducir la demanda interna disminuyendo los salarios reales, el crédito externo y el gasto público. A partir de 1983 se inicia la privatización de empresas estatales para dejar en manos privadas la inversión y conducción de la actividad económica, aduciendo mayor eficiencia y eficacia de las empresas privadas en relación con las públicas, mientras que en 1985 se impulsa la apertura del comercio exterior mediante la eliminación de las barreras no arancelarias y la reducción de los aranceles, argumentando que la apertura, al originar mayor competencia, impulsaría el aumento de la productividad y la eficiencia al abaratar los insumos productivos, al tiempo que la tasa de ganancia estimularía las inversiones con técnicas más avanzadas.

2.1 La política económica de los setentas

La respuesta gubernamental a la desaceleración del crecimiento económico de principios de los años setenta fue la expansión del gasto público y la creciente intervención estatal. Estas políticas fueron algo más que una respuesta a la desaceleración económica, ya que señalaron un cambio fundamental en la atención prestada por el gobierno a las demandas del sector empresarial y al papel de este sector en la economía. Se creía que un país donde el Estado controlara una parte mayor de la inversión, fuera propietario de más sectores estratégicos y que regulara una parte mayor del mecanismo de fijación de los precios, sería un país más próspero, más justo y menos vulnerable a las presiones políticas y económicas internas y externas.

El gobierno de Echeverría consideraba que la mayor intervención estatal era el mejor camino para aliviar las tensiones sociales surgidas durante los sangrientos disturbios de 1968 y la agitación estudiantil subsecuente. En respuesta a estas presiones políticas y sociales se incrementó el gasto público, incluido el gasto social y se intentó fortalecer el control gubernamental de la economía aumentando el número de las empresas en manos del Estado y expandiendo los mecanismos regulatorios.¹

¹ Bazdresch y Santiago Levy. Macroeconomía del Populismo en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 223.

En consecuencia, en este periodo hubo una inversión considerable en proyectos de infraestructura y se extendieron los servicios educativos y de salud pública. Pero también hubo un gran desperdicio. El resultado en términos macroeconómicos fue un aumento del déficit fiscal y un creciente desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, ambos financiados con endeudamiento externo. Las finanzas públicas se tornaron cada vez más frágiles y finalmente el desequilibrio de las cuentas externas se volvió inmanejable. El déficit fiscal, medido como los requerimientos de préstamos del sector público consolidado, aumentó de 2.5% del PIB en 1971 a 10% en 1975. Durante el mismo periodo, el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos brincó de 900 a 4,400 millones de dólares. La tasa de inflación alcanzó niveles de dos dígitos, aumentando de 3.4% en 1969 a un promedio de 17.0% en 1973-1975.²

Las medidas adoptadas por el presidente Echeverría en sus últimos tres meses de gobierno significaron para muchos el fracaso de una política económica instrumentada a lo largo de seis años. Esta había llevado a la economía del país a una profunda convulsión que culminaría en la devaluación.

Los esfuerzos, frustrados en su mayoría, por parte del gobierno para controlar los precios y proteger por otros medios el salario de los trabajadores, eran continuamente atacados por las organizaciones de la iniciativa privada. Para ellas, estos esfuerzos significaban promover la ineficiencia dentro de la economía nacional, limitar el proceso de formación privada de capital y fomentar la intervención del Estado en la economía. Junto con la política salarial, la política de gasto público y su financiamiento fue sistemáticamente señalada como uno de los factores que precipitaron la inflación y la crisis de 1976.

La magnitud del gasto público, su distribución entre las distintas ramas de actividad de la economía y la forma en que lleva a cabo su financiamiento juegan un papel esencial en la dirección del proceso de desarrollo. Como política deliberada se promovió la mayor participación del gasto público dentro del conjunto de la economía de 26.8% que representó el gasto público como porcentaje del PIB en 1971, pasó a representar el 39.6% en 1976. La distribución del incremento del gasto total entre las distintas actividades durante los seis años

² Citado por Nora Lustig en México: Hacia la reconstrucción de una economía, El Colegio de México y F.C.E., México, 1993, p.37

se ajustó a las prioridades establecidas: la promoción industrial absorbió la tercera parte del incremento, destacando el renglón de energéticos con cerca del 25% del aumento en el gasto total; la educación, la salud y la seguridad social absorbieron el 23.1% del incremento y el fomento agropecuario, pesquero y comercial representaron, en conjunto, cerca de cuatro quintas partes del incremento en el gasto total público federal. Las demás actividades (transportes, comunicaciones, administración, defensa, poderes, comercio y turismo) absorbieron el resto del incremento.³

Dentro del gasto total federal, el gasto de inversión permite con mayor claridad apreciar las prioridades establecidas por el gobierno en un periodo determinado. Durante los seis años de la administración, la inversión pública federal aumentó su participación dentro del total de la formación bruta de capital en el país.

La política de gasto público entró en franca contradicción con la de financiamiento. Por un lado, la necesidad de promover el crecimiento económico del país y parcialmente atender las carencias sociales en que se desenvolvían las clases sociales menos favorecidas por el desarrollo nacional, implicaban un gasto público creciente. Por el otro, la resistencia de grupos de empresarios a una reforma fiscal y a los incrementos en los precios y tarifas de los bienes y servicios que el sector público proporcionaba a la economía, a pesar de que los recursos propios que se podrían obtener por esas vías serían devueltos a la sociedad en la forma de mayores bienes y servicios públicos, orillaron al sector público a financiarse crecientemente con créditos del exterior. El haber reducido el gasto hubiera significado detener el crecimiento y multiplicar las carencias sociales.⁴

Las relaciones entre el Estado y la iniciativa privada local y extranjera se consideraron determinantes para el proceso de desarrollo económico y social de México, buena parte de los instrumentos de política económica se utilizaron para promover la acumulación de capital privado. Así la política económica estuvo orientada a crear un gran número de mecanismos cuyo propósito fue contribuir a la formación de empresas, proteger su desarrollo y estimular su crecimiento. Durante ese periodo el Estado continuó desempeñando un papel doblemente

³ Secretaría de Programación y Presupuesto. Información Económica y Básica. Vol. 1, Núm. 4, mayo 1978.

²⁵ Basañez, Miguel. El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México, S. XXI, p 203.

clave para la reproducción del sistema: por una parte, creando las condiciones favorables para la acumulación privada; por la otra, interviniendo directamente en el proceso de formación de capital cuando ello era necesario para fortalecer el desarrollo nacional, en esa medida, apoyando al que llevaba a la práctica la iniciativa privada.

Los serios problemas de la economía nacional, presentes durante lustros y agudizados durante el periodo del desarrollo estabilizador, hicieron crisis manifestándose en la satisfacción rezagada de servicios sociales para las clases sociales populares y en un mercado reducido que limitaba las oportunidades de inversión y perfilaba el desarrollo de la economía por una vía cada vez más estrecha. A la crisis estructural que venía limitando las posibilidades de desarrollo económico del país se añadió en este periodo, una política económica contradictoria de freno y aceleración en la que predominó una política monetaria restrictiva.⁵

El resultado de esta falta de adecuación entre los problemas de la economía nacional y de una política económica que ayudara a su solución, se tradujo en menores tasas de crecimiento y en la acentuación de las presiones inflacionarias así como en un mayor endeudamiento externo. Este deterioro de la situación económica del país fue un proceso lento en el que se buscaba mantener una política cuya ineficacia se hacía cada vez más patente, mediante el reforzamiento de medidas colaterales orientadas en la misma dirección.

La estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público se derrumbó en 1976, cuando el sector privado estaba preocupado por el curso de la política económica y se sentía hostigado por el expansionismo estatal y las acciones izquierdistas de Echeverría, por lo que recurrió a la fuga de capitales para proteger su riqueza contra una probable devaluación del peso y también como un arma política contra el gobierno.

La recesión que siguió a la crisis de 1976 fue de corta duración. El descubrimiento de cuantiosas reservas petroleras eliminó la restricción externa y propició un cambio drástico de la política económica. En lugar de ajustarse a la escasez, el gobierno debía ahora “administrar la abundancia”, una frase usada a menudo por

⁵ Ibidem, p. 207.

López Portillo. La postura oficial ampliamente compartida, era que México podía crecer a tasas sin precedente a partir de 1978. Desafortunadamente en gran medida se sobre estimó la oportunidad que se generó con los ingresos petroleros, los cuales no fueron bien utilizados. El gobierno de López Portillo anunció que su intención era promover el crecimiento económico y la autonomía mediante la presencia de un sector público activo. Sin embargo, los hechos posteriores demostraron que las políticas aplicadas durante el auge petrolero dejaron al país más vulnerable y al gobierno con menor margen de maniobra para llevar a cabo sus iniciativas.

“La perspectiva de mayores ingresos asociados a las exportaciones petroleras llevaron a los sectores público y privado a expandir sus proyectos de inversión a partir de 1978. En 1979, ante el aumento del precio internacional del petróleo y nuevos descubrimientos de yacimientos petrolíferos la inversión total se aceleró aún más. Durante los cuatro años que duró el auge petrolero, la estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público produjo resultados impresionantes en términos de producto, inversión y empleo. Entre 1978 y 1981, el PIB creció a un promedio anual de 8.4%, mientras que la inversión total aumentó a 16.2% anual y el empleo urbano se expandió a 5.7% anual “.⁶ Como ocurre en la mayoría de los auges basados en la exportación de recursos naturales, el peso se sobrevaluó de forma creciente.

“Los desequilibrios fiscal y externo salieron de control a partir de 1980 cuando el precio internacional del petróleo continuó subiendo “.⁷ El gobierno mexicano hizo una mala lectura de esta señal y creyó que se trataba de un aumento permanente, a raíz de ello, durante la segunda mitad de 1980 y el inicio de 1981 el gasto público se aceleró. A fines de 1981 el déficit fiscal se disparó a 14.1% del PIB. Detrás de la sobre expansión del gasto público estaban los pronósticos errados sobre el comportamiento futuro de algunas variables cruciales.

“El déficit público se financió en parte con préstamos externos, sobre todo de los bancos comerciales que competían por otorgar préstamos al sector público y al

⁶ Citado por Nora Lustig en México: hacia la reconstrucción de una economía. Colegio de México, p. 39.

⁷ El precio del petróleo, para la mezcla mexicana, pasó de 19.6 dólares por barril en 1979 a 31.3 dólares en 1980 y 33.2 dólares en 1981.

sector privado en México. Al principio, el incremento de la deuda externa aumentó de 26,300 millones de dólares a 33,800 millones.”⁸

Cuando a mediados de 1981 los precios internacionales del petróleo cayeron, la situación económica de México empezó a cambiar en forma marcada. “El gobierno no pudo corregir los desequilibrios fiscales y externos y calmar los temores de una crisis de la balanza de pagos. Cuando la caída del precio del petróleo no fue seguida por ningún cambio convincente de la política económica, la fuga de capitales se aceleró de manera importante hasta alcanzar 11,600 millones de dólares en ese año. En 1982, el gobierno adoptó un paquete de contracción fiscal con devaluación que implicaba ciertas reducciones de la inversión pública y de subsidios a los alimentos básicos, una elevación de los precios de los energéticos y una devaluación de 80% en el valor nominal del peso. Sin embargo, en abril de ese año se recomendaron incrementos de emergencia a los salarios, incluyendo una elevación del 30% del salario mínimo e incrementos menores a los niveles salariales más altos. Esta recomendación contradecía la meta propuesta de mantener un tipo de cambio realista y precios estables de modo que la fuga de capitales se aceleró.”⁹

La relación antes cordial entre el gobierno de López Portillo y el sector privado se volvió más tensa. Los días de lo que el gobierno llamó la Alianza para la Producción se habían terminado y la confianza del sector empresarial se derrumbaría por completo. La desconfianza y el resentimiento de ese sector habían llegado al punto máximo poco antes de la toma de posesión del nuevo gobierno.

“El año de 1982 se caracterizó por las grandes devaluaciones del peso, el caos en los mercados financieros y una desaceleración de la actividad económica. La producción disminuyó en 0.6%, la inflación aumentó a 98.8% y las reservas de divisas bajaron a 1,800 millones de dólares o el equivalente a un mes de importaciones de mercancías y de servicios no factoriales en ese año “.¹⁰

En contraste con lo esperado, el auge petrolero no produjo la drástica transformación de la economía ni el mejoramiento permanente de los niveles de

⁸ Bazdresch, Carlos. La economía mexicana: cuatro ensayos”, CIDE, México, 1989.

⁹ Nora Lustig y Jaime Ros, México, WIDER Stabilization and Adjustment Policies and Programmes, Estudio 7 de Países del World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki, 1987, p. 13.

¹⁰ Banco de México, Informe Anual, 1982, México, 1983.

vida. “Por el contrario, el auge acabó en una crisis y la pobreza aumentó. Los gobiernos de Echeverría y López Portillo, tan interesados en la defensa de la autonomía económica de México y la elevación de la calidad de vida de la población, aplicaron políticas que finalmente impidieron que se avanzara hacia el cumplimiento cabal de esas metas “. ¹¹

De hecho, la combinación de creer que la caída de los precios del petróleo era temporal y la conciencia de los costos implicados por el ajuste fiscal, tal vez explican porqué el gobierno no decidió actuar y con ello se tuviera que absorber costos más altos en el futuro.

**SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO
PORCENTAJE DEL PIB**

	BALANCE FINANCIERO	BALANCE PRIMARIO	BALANCE OPERACIONAL
1970	-3.56	-1.4	-2.73
1971	-2.41	-0.41	-1.37
1972	-4.71	-2.3	-3.45
1973	-6.57	-3.88	-2.6
1974	-6.99	-3.86	-3.23
1975	-9.71	-6.26	-7.1
1976	-9.5	-4.8	-4.28
1977	-6.57	-2.28	-2.71
1978	-6.74	-2.4	-3.7
1979	-7.4	-2.82	-3.96
1980	-7.51	-3	-3.6
1981	-14.14	-7.99	-10
1982	-16.95	-2.51	-5.5
1983	-8.61	4.04	0.4
1984	-8.5	4.18	-0.3
1985	-9.57	3.93	-0.8
1986	-16.02	2.48	-2.41
1987	-16.04	5.71	1.8
1988	-11.71	7.57	-3.37
1989	-4.8	7.7	-1.8
1990	-2.2	7.2	1.5
1991	-0.4	4.8	3
1992	1.4	5.2	2.3
1993	0.7	3.3	0.8
1994	-0.3	2.1	-0.5
1995	-0.2	4.7	0.7

FUENTE: BANCO DE MÉXICO Y SHCP

2.2 La política económica de los años ochentas

La crisis de 1982 marca el inicio del proceso de reestructuración. El presidente Miguel de la Madrid asumió la presidencia en diciembre de ese año. La definición de la política económica tenía un grado de consenso mayor en su gabinete que en el gobierno de López Portillo. Había un amplio acuerdo en lo que refiere a las causas de la crisis y las medidas requeridas para superarla y restablecer el crecimiento y la estabilidad de precios. El consenso era que en el corto plazo, el

¹¹ Nora Lustig, Op. cit., p. 48.

objetivo principal debía ser restablecer la estabilidad financiera y controlar la inflación. Las metas de mediano plazo incluían fomentar la competitividad externa de la economía, aumentar el ahorro interno y disminuir la intervención estatal en la actividad económica. La fuga de capitales era considerada consecuencia de la mala administración económica interna y no una de las causas de la crisis. El gobierno esperaba que una vez que se hubiera restablecido el orden de las cuentas fiscales, ajustado el tipo de cambio y reestructurado los pagos de la deuda externa, se reanudarían las entradas de capital y se podría recuperar el crecimiento. Sin embargo, el proceso de ajuste resultó más difícil de lo esperado.

El gobierno creía que la crisis se debía también a factores estructurales, es decir, a la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y un gran activismo económico por parte del Estado. Se consideraba que esta estrategia había promovido una asignación ineficiente de recursos y había introducido rigideces innecesarias en la oferta de bienes y servicios. Aunado a ello, otra consecuencia del papel intervencionista del Estado en la economía es que sembró desconfianza en los sectores empresariales y financieros del país y del exterior. Sin embargo, no todos los miembros del gabinete estaban de acuerdo con la importancia de la reforma estructural, por lo que durante los primeros dos años de gobierno, la reforma se introdujo de manera lenta y adquirió preeminencia a principios de 1985, tras el fracaso del primer intento de estabilización, cuando se introdujeron las primeras medidas importantes de liberalización comercial. En 1988, la reforma estructural se aceleró con las medidas que se introdujeron como parte del Pacto de Solidaridad Económica.

La estrategia propuesta por el presidente Miguel de la Madrid (Programa Inmediato de Reordenación Económica y Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988) y Carlos Salinas de Gortari (Reforma del Estado) está constituida por un conjunto de políticas a mediano y largo plazo que rompen con la modalidad interventora del Estado. En este periodo de crisis asciende al poder un grupo político de tecnócratas que está convencido de que la forma de impulsar el crecimiento económico sostenido en México es a través de la instrumentación de una estrategia económica donde el sector privado y la inserción en el mercado mundial tengan el papel central.

A decir de Miguel Angel Rivera Ríos, “el eje fundamental de esta política de modernización persigue tres grandes objetivos:

- El restablecimiento de la rentabilidad del capital por medio de la recuperación de la eficiencia productiva.
- La eliminación de las distorsiones en la asignación y el uso de los recursos productivos creados por la sobre expansión y el agotamiento parcial del potencial dinámico del estado interventor tradicional.
- El logro de una modalidad abierta de integración a la economía mundial, para adecuar los costos de producción, los precios y las ganancias a los que prevalecen internacionalmente “.¹²

Este proyecto se enfrentó a los cuadros tradicionales de la administración pública además del sector de los empresarios que había gozado de los beneficios del “proteccionismo estatal”. Esta situación impidió que, desde el principio, se aplicara coherentemente la estrategia re estructuradora. “A mediados de 1985, se propuso un paquete de medidas económicas que habrían de cambiar la situación de México. Se reducía el gasto público que incluía la supresión de entidades y oficinas gubernamentales, se liberalizaban las importaciones, se solicitaría el ingreso de México al GATT y, el que tendría mayor resonancia, la privatización de empresas paraestatales”.¹³ Definida la nueva política económica, el gobierno unificó sus esfuerzos, actuando con rapidez y claridad. Se firmaron diversos convenios con los Estados Unidos y se negoció con el GATT un ingreso modesto, dado que México contraía obligaciones limitadas con el resto del mundo, se eliminaron diversas subsecretarías y se inició la privatización de las empresas. El efecto político combinado de tres o cuatro años de recesión y austeridad y de la reforma económica no se hizo esperar. La población tendió a politizarse durante esos años y a poner en duda no sólo la política económica sino incluso al gobierno y al partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional.

En consonancia con el proyecto, el grupo de los ex banqueros, al mismo tiempo que llevaba a cabo la reestructuración financiera y productiva de sus empresas,

¹² Rivera Ríos, Miguel Angel. El Nuevo Capitalismo Mexicano, México, Era, 1991.

¹³ Loaeza, Soledad “Delamadrismo: la segunda modernización mexicana”, en Bazdresch, Carlos; Bucay, Nisso y Loaeza, Soledad (compiladores). México, Auge, crisis y ajuste. Tomo I, México, FCE, 1992. P.81

formuló su propio proyecto económico e influyó a fin de que el gobierno considerara sus demandas. La visión reestructuradora de este sector del empresariado enfatizaba la idea de imponer el control del gasto público y la racionalización de la gestión estatal, así como la privatización de empresas públicas que competían con los negocios privados.

De esta manera, el combate contra la crisis y la búsqueda del denominado cambio estructural se iniciaron con una serie de medidas tendientes a reducir el déficit fiscal, que había alcanzado un porcentaje récord de 17% del PIB. Se suponía que la reducción del déficit fiscal contribuiría a hacer desaparecer el exceso de demanda y así abatir la inflación. Para lograr el objetivo de cambio estructural, el gobierno redujo el gasto público, se liberaron los precios del sector privado y se elevaron los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público de acuerdo al incremento de la inflación, del tipo de cambio o del equivalente internacional. También se decretó que el incremento de los salarios estuviera por debajo del incremento de los precios.

En materia de gasto público se buscaba, principalmente, redistribuir el ingreso, inducir la demanda interna y propiciar niveles de desarrollo sectorial y regional, con el propósito de alcanzar los objetivos nacionales.

A lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid se pretendía que el gasto público se enfocara a cinco objetivos básicos:

1º Promover el desarrollo social mediante la generación de empleos productivos, la prestación de servicios públicos básicos y la reestructuración de los subsidios.

2º Inducir a través del nivel, estructura y calendarización del gasto un comportamiento adecuado de la demanda interna.

3º Fortalecer la capacidad del aparato productivo en áreas prioritarias y energéticas.

4º Promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y el bienestar social.

5º Asegurar la eficiencia, honradez y control en el ejercicio del gasto público.

Esta política pretendió satisfacer las demandas de una población creciente, pero cada vez dispuso de menores recursos; en la práctica el efecto fue un estancamiento del desarrollo social y la contracción de la demanda interna.

2.2.1 El Programa Inmediato de Reestructuración Económica

La política económica de este sexenio se puede analizar a través de los programas económicos más relevantes que se instrumentaron; cronológicamente se inició en 1982 con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE); en 1987 las condiciones de la economía determinaron un cambio en los objetivos de política económica y se puso en marcha el Programa de Aliento y Crecimiento pero este programa no tuvo la capacidad de frenar el rápido proceso inflacionario que afectaba de manera negativa a la economía en su conjunto por lo cual, en diciembre del mismo año se introdujo el Programa de Solidaridad Económica (PSE) para tratar de abatir la inflación.

El PIRE partía de una premisa distinta de las que sustentaron los dos sexenios previos: el nuevo gobierno estaba convencido de que hubo un palpable abandono de la administración del país. Consideraba que el gran problema de México era que se había ignorado la necesidad de seguir lineamientos racionales en materia administrativa, lo que se había traducido en desperdicio, excesos, corrupción y una severa crisis. Prueba de ello es que, fuera del ámbito económico, la nueva administración no disputaba la lógica política de los regímenes que la habían precedido. Más bien para el nuevo gobierno, el problema consistía en la acumulación de malas decisiones y, sencillamente, en el manejo irresponsable de las finanzas públicas, no se disputaba la dirección política o la orientación de la propia política económica, sino la irracionalidad de la administración financiera del sexenio anterior, lo cual plantearía la primera contradicción del régimen.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) pretendió combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar el crecimiento económico. Su estrategia se basó en los siguientes puntos:

- Disminuir el gasto público.
- Proteger el empleo.
- Continuar selectivamente las obras del proceso.
- Reforzar las normas de disciplina, programación y eficiencia en el ejercicio del gasto público.

- Proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos.
- Aumentar los ingresos públicos.
- Canalizar créditos a las prioridades del desarrollo.
- Reordenar el mercado cambiario.
- Reestructurar la Administración Pública Federal.
- Actuar bajo el principio de rectoría del Estado.

Lo resultados del PIRE no cubrieron las expectativas del gobierno en cuanto a mejoramiento de la economía, de hecho la crisis persistió, ya que no se pudo frenar el proceso inflacionario que se agravó por el descontrol en variables económicas internas como tasas de interés y niveles de gasto público, y por variables externas como el tipo de cambio y la caída del precio del petróleo en 1986; por lo tanto los ingresos públicos fueron sensiblemente reducidos.

“Cuando se anunció el PIRE se esperaba que a raíz de las medidas adoptadas el costo fuera un crecimiento nulo de la producción en 1983, pero seguido de una recuperación gradual hasta retornar a la tasa histórica de 6% anual en 1985 “. ¹⁴

Las expectativas en cuanto a la inflación eran que ésta bajaría a 18% anual en diciembre de ese mismo año. Sin embargo, el comportamiento del producto e inflación resultó ser muy diferente. La caída del PIB en 1983 fue mucho mayor que la esperada, no se logró la reducción esperada en la inflación y, por supuesto, tampoco se restableció la tasa de crecimiento histórica.

A principios de 1984, hubo una recuperación económica moderada que continuó hasta mediados de 1985, cuando México afrontó otra crisis de balanza de pagos. El gobierno respondió a esta crisis devaluando el peso y mediante reducciones del déficit fiscal y del crédito interno. El efecto inmediato de estas medidas en el corto plazo fue, nuevamente frenar el crecimiento económico y acelerar la inflación. En la opinión de Nora Lustig, “las mismas circunstancias que permitieron la recuperación de 1984 contribuyeron en parte a su interrupción. En particular, el relajamiento de la postura fiscal del gobierno y la devaluación del tipo de cambio, contribuyeron primero a la recuperación y luego a la crisis de 1985”. ¹⁵

¹⁴ José Córdoba, “El Programa Mexicano de Reordenación Económica, 1983-1984.

¹⁵ Nora Lustig, Op. cit. P. 27

La estrategia para combatir la inflación tampoco tuvo éxito. La medida adoptada de aumentar los precios al mismo tiempo que la inflación esperada, no bastaba por sí sola para frenar la inflación porque el resto de los precios continuaba aumentando por inercia y como resultado de la falta de credibilidad del programa. La falta de credibilidad era el resultado de una combinación de factores. El sector privado estaba consciente de las implicaciones del peso de la deuda externa y lo difícil que era lograr la estabilidad de esas circunstancias. El relajamiento del déficit fiscal y el rápido deterioro de la cuenta comercial minaban aún más la credibilidad.

Algunos autores consideran que el fracaso del programa de estabilización se debió a que las políticas aplicadas para combatir la inflación y reducir el desequilibrio de la balanza de pagos fueron inadecuadas. Otros, sin rechazar esa interpretación, hacen hincapié en que el programa también fracasó, en parte, por no haber emprendido ciertas formas fundamentales como la liberalización comercial y la privatización de empresas públicas.

En 1986, se instrumentó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) que planteó una nueva estrategia de gasto para hacer compatible el control de la inflación con un crecimiento moderado de la economía. Los puntos básicos de este programa fueron:

- 1º Generar empleos productivos.
- 2º Alentar la inversión privada.
- 3º Fomentar las exportaciones no petroleras.

El comportamiento de las variables macroeconómicas arrojaron a fines de 1987 un panorama económico desalentador, la inflación alcanzaba niveles sin precedentes, las tasas de interés continuaron subiendo y la moneda se devaluó lo que provocó que el gasto programable fuera superior a lo establecido.

En diciembre de 1987 y ante una economía inestable el gobierno aplicó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), con el propósito de iniciar una disminución acelerada de la inflación y crear las condiciones propicias para garantizar un crecimiento económico sostenido. Fue un programa estabilizador que pretendía lograr el orden en los precios internos y alcanzar ritmos inflacionarios similares a los de las principales naciones con las que se vincula el país. Para fines del

sexenio se logró descender de altos niveles de inflación a pesar del alto costo pero finalmente, el saneamiento de las finanzas públicas fue uno de los factores claves del programa.

El Pacto se diseñó con los siguientes objetivos:

- Sostener el compromiso de corregir de manera permanente las finanzas públicas en donde el cambio estructural mereció especial atención, estableciendo medidas que pretendían reducir el tamaño del sector público y privatizar las empresas no estratégicas manejadas por el Estado.
- Aplicar una política monetaria restrictiva, una vez que se establecieron los objetivos de inflación y de reservas internacionales, la expansión crediticia sólo tuvo lugar en la medida en que se consolidaron las expectativas y la reactivación del crecimiento.
- Definir acuerdos sobre precios en sectores líderes: una política pragmática de coordinación sobre precios no puede incluir todos los bienes en la economía: la desinflación se logra con la fijación de los precios de insumos primarios y de los precios en los sectores líderes.
- La apertura comercial; la ley de “un solo precio” debía comenzar a funcionar para fijar un límite superior a los precios de los bienes comerciales y contribuir a abatir el costo de los bienes intermedios.
- Optar por el control de la inflación y la negociación de precios líderes en lugar de la congelación total de precios; en lugar de fijar objetivos inmediatos de inflación cero, se establecen objetivos de inflación positiva y decreciente, con la finalidad de evitar una expansión rápida de la demanda agregada con respecto a la producción de bienes, es decir, adoptar medidas basadas en controles de precios negociados.

Dentro del gasto público, el gasto total del gobierno federal aumentó mientras que el gasto directo disminuyó; esto fue provocado por la canalización de recursos al pago de la deuda pública. Si bien la tendencia del gasto programable fue decreciente, al analizar su composición, es decir, las partidas de participaciones y estímulos y deuda pública; se tiene que la primera contó con niveles de recursos decrecientes en tanto que los asignados al pago de deuda pública mostraron variaciones importantes al alza en cuanto a asignación presupuestal.

Lo más notable de esto fue la reducción del gasto programable en el sector del desarrollo rural. Las condiciones de depauperización y descampanización del agro mexicano no cambiaron durante el sexenio, en este sector la reducción de disposiciones financieras al término del período fue más allá del 50%, la ausencia de créditos suaves a los ejidos y pequeños agricultores, insumos de producción subsidiados y la asistencia técnica, fueron características de la administración del sexenio. Los sectores de comunicaciones y transportes, pesca, energético y los demás, fueron sometidos al mismo trato.

“El Pacto logró controlar la inflación, pero el producto seguía creciendo muy lentamente. Pronto se hizo evidente que la disciplina fiscal era esencial para recuperar y mantener la estabilidad financiera y de precios, pero también tenía efectos desalentadores sobre la inversión privada”.¹⁶ El gobierno mexicano no podía promover la recuperación con políticas expansivas del gasto público o el crédito porque ello atizaría la inflación y minaría la confianza del sector privado, que tanto esfuerzo le había costado ganar. Por su parte el sector privado tampoco tomaba la iniciativa de invertir porque temía que la política económica fracasara o se modificara. Este estancamiento se convirtió en un gran reto para el gobierno de Salinas.

2.2.2 El Impacto Social de la Política de Gasto Público.

En el ámbito social y de acuerdo a las demandas de la población, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid planteaba un Plan Nacional de Desarrollo Nacional que cubría los siguientes aspectos a través de programas específicos:

Alimentación: El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señaló como propósitos del gobierno:

- Procurar la soberanía alimentaria, y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.

¹⁶ Rojas Suárez, Lilita. “From the Debt Crisis toward Economic Stability. Documento del FMI, marzo 1992, p.28

- Mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos, así como en regiones y grupos particularmente afectados y propiciar una distribución más equitativa de cada mexicano.
- Proteger los niveles alcanzados de alimentación y nutrición, así como el poder adquisitivo de los grupos mayoritarios, a través de una oferta garantizada, a bajo costo, de un paquete básico de alimentos de consumo popular.

El programa se diseñó para mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos, así como los prevaecientes en regiones y grupos sociales particularmente afectados. La situación que imperó en la realidad fue otra; ante la pérdida del poder adquisitivo las familias de ingresos medios y bajos sufrieron la carencia forzada y no voluntaria de alimentos.

En materia de educación, el Plan Nacional de Desarrollo contempló tres propósitos básicos:

- Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.
- Ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación.
- Mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación.

El funcionamiento del sistema educativo y las condiciones sociales y económicas imperantes dificultaron la atención efectiva de la demanda educativa total.

Consecuentemente la aparición de bajos rendimientos y deserción del escolar, fueron un reflejo del impacto provocado por el retiro paulatino del gasto público para proyectos educativos y el cada vez menor presupuesto que se le asignó a la Secretaría de Educación Pública (SEP). En 1982 el presupuesto para educación representaba el 9.2% del presupuesto de egresos, para 1987 alcanzó sólo el 3.4%. Comparado con el PIB, pasó de 5.5% a 4% durante el mismo período.¹⁷

En el sector Salud el PND señaló como prioridades:

- Tener una cobertura nacional de los servicios de salud, garantizando un mínimo razonable de calidad para todos los habitantes del país.

¹⁷ Banco de México. Informe Anual, 1987.

- Mejorar el nivel de salud de la población, particularmente de los sectores rurales y urbanos rezagados, y con especial preocupación por los grupos más vulnerables.
- Contribuir, con respeto integro a la voluntad de la pareja, a un crecimiento demográfico concordante con el desarrollo económico y social del país.
- Promover la protección social que permita fomentar el bienestar de la población de escasos recursos, especialmente a los menores, ancianos y minusválidos.

“En 1985 el IMSS y el ISSSTE absorben alrededor del 84% del gasto destinado a la salud y a la seguridad social y atienden aproximadamente a 38 millones de derecho habientes; en el mismo año al sistema de salud de cobertura se le asigna el resto del presupuesto (16%) y debe atender a cerca de 24.5 millones de personas. El retiro del gasto público en ésta área ha traído graves consecuencias sociales que padecen actualmente, pero que inevitablemente repercutirán tal vez con mayor ímpetu en las generaciones futuras de la sociedad mexicana “. ¹⁸

Las acciones en materia de vivienda realizadas durante el sexenio se quedaron rezagadas en relación a la demanda real de vivienda, lejos de reducirse, aumentaron provocando la proliferación de ciudades perdidas, donde las “viviendas” ocupadas por la gente no satisfacen los requerimientos mínimos señalados formando cinturones de miseria que rodean a las principales concentraciones urbanas.

Una descripción general de lo que sucedió en materia de vivienda es la siguiente:

- La industria de la construcción disminuyó 18% con respecto al PIB en 1983 como reflejo de la caída en la inversión privada y pública.
- El precio de los materiales de construcción creció en promedio 89% mientras que la inflación promedio fue de 80.2%.
- Los organismos encargados de construir y otorgar financiamiento para vivienda, canalizaron los programas a la población que mantiene relaciones formales de trabajo.

¹⁸ Miguel de la Madrid, Tercer Informe de Gobierno, 1985.

Otro efecto que provocó la insuficiencia de vivienda en las grandes ciudades fue el encarecimiento de la vivienda en arrendamiento, lo que redujo aún más la posibilidad de las familias de bajos recursos que carecen de vivienda y dependen sólo de su fuerza de trabajo para allegarse el sustento diario.

En el aspecto de bienestar social se daba énfasis al concepto de marginación que caracteriza a aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible.

La marginación se expresa en:

- 1.- Bajos niveles de ingreso de la población económicamente activa.
- 2.- Altos niveles de subempleo.
- 3.- Altos porcentajes de población rural agrícola.
- 4.- Incomunicación de las localidades.
- 5.- Alimentación inadecuada.
- 6.- Bajos niveles de escolaridad.
- 7.- Bajos niveles de salud y dificultad de acceso a los servicios médicos.
- 8.- Viviendas inadecuadas y sin servicios.
- 9.- Escaso acceso a otros satisfactores (calzado, vestido, etc.).

2.3 Las reformas estructurales

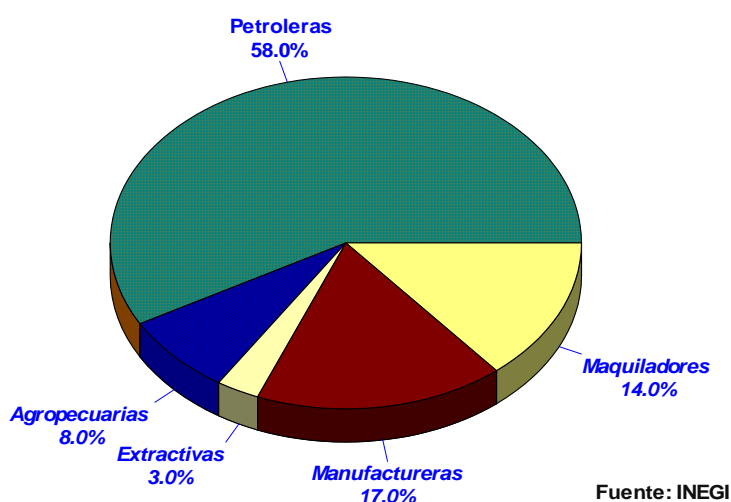
En la década de los setenta, la política comercial se orientó a promover la sustitución de bienes intermedios para la industria manufacturera, con el fin de integrar verticalmente el sector industrial interno. Al mismo tiempo, se realizó un importante esfuerzo para incentivar la exportación de productos semi-procesados mediante impuestos a la exportación de productos agrícolas y minerales no procesados. Al inicio de los ochenta la estructura de precios se encontraba claramente distorsionada ante el proteccionismo comercial; en particular, el uso generalizado de barreras no arancelarias (permisos de importación y precios oficiales) acentuó las distorsiones de las señales del mercado.

Como resultado del deterioro de los términos de intercambio, en 1981-1982 las autoridades respondieron con un alza en las tasas nominales de protección,

elevando el promedio hasta cerca de 100%. La política de sustitución de importaciones redujo las presiones competitivas en la economía y el alcance de los incrementos en la productividad mediante importaciones de bienes y servicios intensivos en tecnología. Así, la sustitución de importaciones redujo la competitividad de los exportadores y condujo a una disminución de la participación de las exportaciones al PIB de largo plazo. La estructura de las exportaciones mexicanas al principio de esa década se caracterizaba por un importante componente de productos primarios, sobre todo petróleo, mientras que las exportaciones manufactureras y de maquiladoras representaban un porcentaje relativamente pequeño del total.¹⁹

Por su parte, las importaciones estaban constituidas en su mayoría por bienes intermedios (55.6%) y bienes de capital. Los bienes de consumo y las maquiladoras apenas representaban el 20% de las importaciones totales.²⁰

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES EN 1980



2.3.1 El proceso de apertura comercial

Uno de los puntos centrales del proceso de reformas iniciado en los años ochenta fue el desmantelamiento de las restricciones al comercio internacional; esto, con el fin de dar eficiencia y modernizar la economía nacional, pero también con el interés de reprimir los crecimientos en precios asociados con los elevados aranceles. Las primeras medidas en este sentido comenzaron a instrumentarse en

¹⁹ INEGI, 1984

²⁰ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso. Política Macroeconómica, El Caso de México, CEPAL, mayo 2000, p.16

1983, con una reducción gradual del nivel y dispersión de los aranceles; no obstante, se mantuvieron los permisos a la importación. En 1984 comenzaron a eliminarse estos permisos, de manera que las importaciones controladas se redujeron a 83.5% del total. Sin embargo, la percepción de que el gobierno había fracasado en alcanzar las metas inflacionarias para el periodo 1983-1985, debido a la lentitud de la liberalización de importaciones ocurrida en 1984, condujo a una radicalización de las medidas de apertura en la segunda mitad de 1985. En ese año, las importaciones controladas disminuyeron a 37.5% del total, y para 1986 éstas sólo representaban el 30.9% de las compras al exterior. Para compensar esta reducción, se incrementaron los aranceles promedio y promedio ponderados.²¹

COBERTURA DE LAS RESTRICCIONES COMERCIALES

	<i>abril</i>	<i>junio</i>	<i>dic.</i>	<i>junio</i>	<i>dic.</i>	<i>junio</i>	<i>dic.</i>	<i>junio</i>	<i>dic.</i>	<i>jun</i>
	1980	1985	1985	1986	1986	1987	1987	1988	1989	1990
Permisos de importación (1)	64	92.2	47.1	46.9	39.8	35.8	25.4	23.2	20.3	19.9
Precios de referencia (1)	13.4	18.7	25.4	19.6	18.7	13.4	0.6	0	0	0
Aranceles máximo	n.d.	100	100	45	45	40	20	20	20	20
promedio (2)	22.8	23.5	28.5	24	24.5	22.7	11.8	11	12.8	12.5
Controles de exportación (1)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	24.8	23.4	17.9	17.6

1. Cobertura porcentual de producción de comerciables: ponderaciones de 1986

2. Ponderados por la producción de comerciables: ponderaciones de 1986

Fuente: Banco de México

Ese mismo año, México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), bajo las condiciones de eliminar los precios oficiales de referencia, continuar la sustitución de los controles directos por aranceles y reducir el arancel máximo a 50%. Sin embargo, los términos del Acuerdo permitían a México mantener temporalmente licencias de importación sobre algunos productos agrícolas y sobre otros bienes sujetos a programas de promoción industrial.

La adopción de estructuras arancelarias más uniformes ofrecía diversas ventajas en términos administrativos y de transparencia, evitando en cierta medida el uso de la política arancelaria a favor de determinados sectores con elevada capacidad de presión. Precisamente la presión de estos grupos había conducido a elevados niveles de protección y estructuras arancelarias muy dispersas, con sus consiguientes costos en términos de bienestar e incertidumbre sobre las decisiones de inversión y producción. Además de la aceleración en el proceso de

²¹ Banco de México, Datos Estadísticos.

apertura comercial durante 1985, el gobierno estableció incentivos arancelarios para los exportadores. En este contexto se creó el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) bajo el cual las empresas podrían importar temporalmente y libres de aranceles materias primas y maquinaria y equipo para la producción de artículos de exportación. Durante 1986 y 1987 la caída de los precios internacionales del petróleo y sus efectos en las finanzas públicas y en el tipo de cambio resultaron en una caída de la economía mexicana acompañada de crecientes tasas de inflación. En consecuencia, a finales del segundo año se puso en marcha el Pacto de Solidaridad Económica, cuyo objetivo era reducir rápidamente la inflación a través del congelamiento temporal de precios, salarios y tipo de cambio. Además, bajo este acuerdo se enfatizó la intención de las autoridades de abatir el crecimiento en precios apoyándose en la apertura comercial. Así, el proceso de apertura avanzó aún más al establecerse un arancel máximo de 20% y al eliminarse el permiso previo de importación de gran parte de las manufacturas de consumo-lo que llevó la cobertura de permisos a sólo 20% del valor de las importaciones en 1988. Además, la dispersión de aranceles se redujo a un rango de 0 a 20%, con sólo cinco tasas (0, 5, 10, 15 y 20%), mientras que la tarifa promedio cayó a 10.4% (promedio no ponderado) y a 6.1% (promedio ponderado por importación).²² De esta forma, la competencia de las importaciones se utilizó como instrumento clave para controlar las alzas de precios de los productos comerciables. En 1987 el gobierno continuó con los incentivos fiscales y arancelarios para los exportadores a través del programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX). Mediante este programa, las empresas –que podían ser maquiladoras u operar bajo el programa PITEX- obtenían ciertos beneficios administrativos por parte de varias agencias del gobierno debido a sus elevados volúmenes de exportación. Para diciembre de 1988, la administración Salinas, (1988-1994) puso en marcha un nuevo programa de ajuste, el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), que incluyó una protección efectiva uniforme para evitar la discriminación entre sectores. Entre 1989 y 1993 se aceleró el proceso de apertura al reducirse los aranceles promedio y los permisos de importación. Asimismo, en 1993 se

²² Fernando Clavijo, Op. Cit., p.17

promulgó la Ley de Comercio Exterior con el fin de adecuar el marco legal de las transacciones foráneas. Con todo, se mantuvieron ciertas restricciones comerciales en algunos sectores como la agricultura, la refinación de petróleo y la industria de equipo de transporte. En el primer caso, se temía que una liberalización rápida condujera a desplazamientos masivos de la fuerza de trabajo; el caso del petróleo se debió a consideraciones de soberanía; y por último, las compañías automotrices habían tomado decisiones de inversión basadas en programas industriales que aseguraban protección a cambio de cumplir metas de desempeño en materia de balanza comercial, aunado a su capacidad de cabildeo. Como complemento a esta reducción en las barreras comerciales, México llevó a cabo diversas negociaciones, tanto con sus principales socios comerciales como con otras regiones y mercados. Entre estos convenios se encuentran el firmado en 1986 con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); en 1988, con la Cuenca del Pacífico; en 1989, el ingreso al esquema de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC); y en 1990, la creación del Grupo de los Tres por México, Colombia y Venezuela. Adicionalmente, México ha suscrito tratados de libre comercio con Chile (1991), Estados Unidos y Canadá (1993), Costa Rica (1995), Colombia y Venezuela (1995), Bolivia (1995) y Nicaragua (1998). Destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya que más de dos terceras partes del comercio exterior de México se realizan con Estados Unidos y porque comprende una zona de libre comercio de más de 360 millones de personas.²³

2.3.2 Principales efectos de las reformas

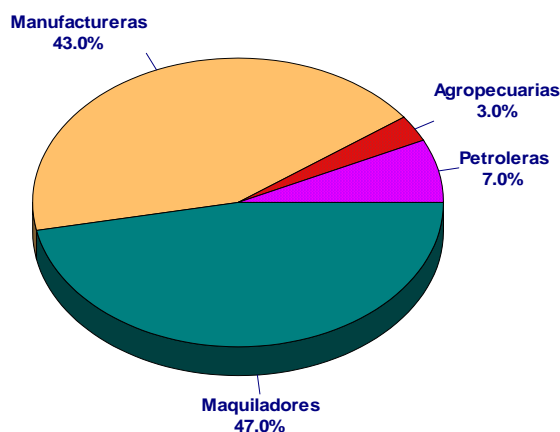
Este proceso de liberalización se tradujo en un elevado grado de apertura, reflejado en el coeficiente de intercambio comercial de bienes y servicios respecto del PIB, que se elevó de 20% en 1985 a 55% en 1997.²⁴ Los beneficios derivados de la apertura comercial son diversos, destacando, entre otros: la rápida expansión del tamaño del sector externo; un ritmo de inversión más intenso en el sector exportador; la creciente importancia de la inversión extranjera directa; y, por último, el elevado y sostenido crecimiento de las transacciones no petroleras, particularmente de manufacturas. La participación de las exportaciones de este

²³ Blanco H. Las renegociaciones comerciales de México con el Mundo, F.C.E., 1994

²⁴ INEGI

tipo de bienes en las ventas totales al exterior se incrementó sustancialmente, pasando de 30% en 1985 a 43.9% en 1998-1999. Por su parte, las importaciones de manufacturas mantuvieron una tendencia más estable al pasar de 87% de las compras totales al exterior en 1985 a 93.3% en 1998-1999.

Estructura de las Exportaciones en 1998-1999



Fuente: INEGI

A pesar de la mayor participación de la manufactura en el comercio internacional tras la apertura comercial, el saldo comercial de la industria manufacturera con el exterior (sin maquila) ha sido consistentemente negativo. Más aun, dicho déficit creció de manera importante a partir de 1988, año en que se aceleraron las medidas de liberalización. Para 1994 este saldo negativo superó los 29 millones de dólares, contribuyendo de manera importante al déficit en la balanza comercial y, por lo tanto, en el de la cuenta corriente (el cual representó 7.8% del PIB durante ese año). Este elevado déficit fue un factor determinante para el colapso cambiario observado al cierre de 1994.

2.3.3 Liberalización financiera doméstica

El proceso de liberalización financiera doméstica se llevó a cabo en dos etapas fácilmente diferenciables por la cobertura, ritmo, profundidad y objetivo de las reformas emprendidas. La primera se extiende de principios de los setenta hasta 1987, y se caracteriza porque tuvo como objetivo flexibilizar la estructura institucional del sistema financiero para adaptarlo a las nuevas condiciones internas y externas, pero sin modificar de manera sustancial el modo de operación (instrumentos y objetivos) de la política monetaria. El objetivo central de las reformas de este periodo fue evitar la erosión de la demanda de los activos

bancarios sujetos a encaje legal, con el fin de que el financiamiento del sector público pudiera seguir funcionando. Las reformas se centraron en dos campos específicos: la liberalización de las tasas de interés y la racionalización del sistema de encaje legal. A continuación se hace una descripción detallada de la calendarización y el contenido de las reformas en cada uno de estos campos:

Liberalización de las tasas de interés. En 1974 se tomaron las primeras medidas orientadas a flexibilizar la fijación de las tasas de interés; las tasas pasivas se ajustaron al alza y se creó un indicador del costo de fondeo del sistema bancario, el índice promedio de captación de fondos (CPP), que debía servir para la fijación de las tasas activas que fueron desreguladas gradualmente, con excepción de las aplicables a ciertas actividades prioritarias como la agricultura y la vivienda. Entre 1976 y 1980 se autorizó a los bancos comerciales a captar recursos mediante nuevos instrumentos y se crearon las cuentas de depósito con fechas predeterminadas de retiro y con tasas de interés variables más elevadas que las de los instrumentos tradicionales, pero sujetas a una tasa de interés máxima fijada por el Banco Central. En 1980 se flexibilizaron las reglas de emisión de las aceptaciones bancarias, cuyos rendimientos nominales no eran determinados por las autoridades monetarias. En 1982 se liberalizaron las subastas de los Certificados de Tesorería de la Federación (CETES),²⁵ dejando que montos y rendimientos fueran fijados por el mercado, lo que hizo que estos últimos se convirtieran en la tasa de referencia más importante del mercado.

Sistema de encaje legal. El objetivo de las medidas tomadas en este campo fue racionalizar y simplificar el mecanismo de encaje, para lo cual en 1977 se estableció una tasa única para los instrumentos de la banca múltiple denominados en pesos. Hasta 1987 se procedió a implantar una reducción significativa de la tasa marginal de reserva obligatoria, la cual pasó de 92.2% a 51%.

La segunda etapa en el proceso de liberación financiera se inició en 1988, teniendo como característica la amplia cobertura de las reformas emprendidas (tasas de interés, encaje legal, crédito dirigido, privatización bancaria, regulación prudencial y supervisión y autonomía del Banco Central). La velocidad y profundidad con que se aplicaron las reformas varió según los campos. El

²⁵ Éstos habían sido creados en 1978 con rendimientos fijados por el Banco Central.

desmantelamiento de los instrumentos de control directo (topes máximos a las tasas de interés, sistema de encaje legal) fue muy rápido y total, y la privatización de la banca comercial se llevó a cabo entre 1991 y 1992. En el ámbito de la regulación prudencial las reformas fueron menos completas y profundas y los avances en materia de supervisión fueron francamente insuficientes, por lo menos hasta 1995-1996. La autonomía del Banco de México entró en vigor a principios de 1994.

Programas de crédito dirigido. La sustitución del encaje legal por un coeficiente de liquidez llevada a cabo en 1988 trajo aparejado el desmantelamiento del sistema de canalización obligatoria de fondos a través de la banca comercial y de los fideicomisos del Banco Central. Posteriormente, en 1993, se reestructuró la banca de desarrollo y se redefinieron sus objetivos y su modo de operación. Se eliminó su enfoque sectorial y se orientó a resolver algunas de las imperfecciones del mercado crediticio, como la desatención a las pequeñas y medianas empresas y el fomento a actividades generadoras de externalidades positivas, entre ellas la exportación y el desarrollo de infraestructura. Se le convirtió en banca de segundo piso, con lo que la selección de proyectos quedó en manos de la banca comercial y debía basarse en criterios del mercado.

Finalmente, se eliminaron los subsidios a las tasas de interés ya que éstas se fijaron por encima del costo porcentual promedio de captación de fondos de la banca comercial (CPP).

Privatización de la banca comercial. En mayo de 1990, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presidencial de reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución con objeto de permitir el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito. En septiembre de ese mismo año, un decreto presidencial estableció los principios y bases del proceso de enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en las instituciones de banca múltiple y se creó el Comité de Desincorporación Bancaria, para conducir el proceso que debía llevarse a cabo en tres etapas: valuación contable y económica de las instituciones; registro y autorización de los posibles adquirientes; y

enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en dichas instituciones.²⁶

Entre 1991 y 1992 se llevó a cabo la reprivatización de todos los bancos comerciales, en un lapso de 13 meses se vendieron 18 instituciones. En promedio, se obtuvo un precio de venta equivalente a 3.5 veces el valor en libros. El mecanismo utilizado para la venta de las instituciones fue la subasta pública, lo cual incentivó una amplia dispersión en la participación del capital de los bancos. El factor más importante para la selección del grupo adquiriente fue el precio ofrecido y sólo en aquellos casos en que los que la diferencia en precio fue menor de 3% se consideraron otros factores, como planes de negocios, experiencia y plan de capitalización. En todos los casos el ganador de la subasta fue el que ofreció el mayor precio.²⁷

Sistema de regulación prudencial y supervisión. Las autoridades monetarias empezaron a tomar medidas orientadas a corregir las deficiencias de información y el riesgo moral propio de la actividad bancaria cuando se había completado la fase de desmantelamiento de los instrumentos de control directo. La primera medida que se tomó fue obligar a los bancos a asegurar sus depósitos en una institución creada con ese fin en 1990: el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)²⁸; y sólo al año siguiente se reforzó el marco regulatorio a través de las siguientes disposiciones: a) lineamientos de capitalización bancaria, cuya entrada en vigencia se pospuso a 1993; b) obligación de clasificar la cartera crediticia en cuatro categorías de riesgo, a fin de que los bancos pudieran crear reservas preventivas de 1, 20, 60 y 100% según la categoría de riesgo; c) límites máximos de financiamiento a individuos y entidades; y d) obligación de mantener equilibrada la posición de divisas. Después de la crisis de 1994 se dictaron nuevos requerimientos para la constitución de reservas preventivas (60% de la cartera vencida o 4% de la cartera total) y se creó el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE). En el campo de la supervisión bancaria, apenas en 1992 se creó la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero, pero sólo a partir de 1995-1996 se tomaron medidas significativas para fortalecer la supervisión:

²⁶ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución, 1994

²⁷ Gavito, Javier. La crisis financiera en México, 1996

²⁸ Organismo a través del cual se realizó el rescate bancario a partir de 1995

intensificación de las visitas de inspección, homogeneización de los criterios contables con los estándares internacionales, y ampliación de los mecanismos de información financiera y su divulgación oportuna. También se crearon las Sociedades de Información Crediticia sobre los sujetos potenciales de crédito y se fusionaron la Comisión Nacional Bancaria (CNB) y la Comisión Nacional de Valores (CNV) en un solo organismo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

La independencia del Banco Central. En 1993 se reformaron los artículos 28, 13 y 123 de la Constitución para otorgar plena autonomía al Banco de México. En abril de 1994 entró en vigor la nueva Ley del Banco de México, la cual estableció que: a) el Banco Central es autónomo en sus funciones y administración; b) su objetivo básico es la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; c) tiene facultad exclusiva para manejar su propio crédito; y d) tiene a su cargo, en cooperación con las autoridades competentes, la regulación del tipo de cambio y de la intermediación y servicios financieros. Esta descripción calendarizada del proceso de liberalización del mercado financiero interno deja de manifiesto que la secuencia de implementación de las reformas no fue la óptima, pues el fortalecimiento de la supervisión y la regulación prudencial se llevó a cabo después de que se había procedido a la liberalización de las tasas de interés y al desmantelamiento del sistema de encaje legal.

En cuanto a los resultados inducidos por la reforma:

(a) En respuesta a la eliminación del sistema de encaje legal, los bancos comerciales expandieron de manera inmediata y acelerada su volumen de préstamos al sector privado.

El crecimiento anual promedio del crédito real al sector privado fue entre 1988 y 1994 del orden del 30% anual. Esto, aunado a la política de desendeudamiento del sector público originada por el exitoso saneamiento fiscal, hizo que el financiamiento al sector privado representara en 1994 el 96% del financiamiento total de la banca comercial, contra un 51% en 1988, y que, como porcentaje del PIB, pasara de un 10% en 1988 a un 40% en 1994. Esta expansión de la actividad

crediticia de los bancos privados tuvo como corolario que el proceso de creación monetaria dependiera de manera creciente de la actividad de los bancos privados.

(b) La liberalización de las tasas de interés y el desmantelamiento del encaje legal lograron revertir entre 1989 y 1990 el proceso de desmonetización en el que había entrado la economía mexicana a partir 1983, pero sólo de forma muy marginal. La remonetización (medida por M1/PIB) se aceleró a partir de 1991, cuando la desinflación se consolidó a niveles moderados²⁹ y la autorización de pago de intereses en las cuentas de cheques provocó una reestructuración de activos en favor de éstas últimas. En el caso de México, la reforma financiera parece haber tenido un efecto favorable sobre la profundidad financiera del sistema bancario, pues los instrumentos bancarios distintos de las cuentas de cheques aumentaron su participación en el PIB de 16.3% en 1988 a 27% en 1996. Este incremento del ahorro financiero en el sistema bancario no implicó, sin embargo, un incremento del ahorro interno bruto, el cual pasó de 18.7% del PIB en 1991 a 14.7% en 1994.³⁰ Esta evolución es inconsistente con la hipótesis de que el ahorro privado es elástico a la tasa de interés y confirma más bien la teoría de que en mercados financieramente reprimidos la liberalización financiera provoca un acelerado crecimiento del crédito bancario al consumo que genera, al menos en el corto plazo, una reducción del ahorro privado total.

(d) Las altas tasas reales de interés observadas a raíz de la eliminación de los topes máximos a que estaban sujetas provocaron que, en un marco de regulación y supervisión deficientes y de expansión acelerada de las carteras de crédito, los bancos privilegiaran el rendimiento a la solvencia de las mismas, sentando así las bases para que los problemas macroeconómicos de 1994 provocaran una crisis bancaria de grandes proporciones que obligó al gobierno a implementar un programa de rescate con un costo superior al 20% del producto.

²⁹ Cottani J. y D Cavallo. Financial Reform and Liberalization Policy Making, 1993

³⁰ Banco de México. The Mexican economy, 1998

2.3.4 Apertura de la cuenta de capitales y desregulación de la inversión extranjera

El auge petrolero abrió de facto la cuenta de capitales. El endeudamiento externo del sector privado durante la segunda mitad de los años setenta creció a tasas promedio del 15% en dólares.

La inversión extranjera directa, muy acotada por la legislación vigente, no constituía una vía de acceso al capital externo. Con la Ley de Deuda Pública, a partir de 1977 el endeudamiento de los gobiernos locales y empresas públicas estaba controlado. El endeudamiento del gobierno federal, en principio autorizado y controlado por el Congreso, se excedía cuando las circunstancias lo requerían. La sanción de la cuenta pública dictaminada por el Congreso se hacía casi de manera automática y con retrasos mayores a un año. Así, al inicio de las reformas sólo era necesario liberalizar la inversión extranjera directa (IED) y la inversión en portafolio o la adquisición de valores gubernamentales por inversionistas extranjeros.

La Constitución de 1917 es el primer antecedente de la legislación de regulación de la inversión extranjera (IE) en el país. El artículo 27 establece que la nación tiene el derecho de imponer sobre la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; además legisla el uso de los recursos naturales en todo momento y prohíbe a los extranjeros la adquisición de tierras y aguas dentro de una franja de 100 kilómetros de las fronteras nacionales y una franja de tierra de 50 kilómetros de sus costas.

A principios de los años ochenta la legislación vigente se regía por la Ley de IED expedida en 1973, que clasificaba las actividades económicas en cuatro categorías:

- a) las reservadas al Estado: petróleo, petroquímicos básicos, electricidad, ferrocarriles;
- b) las reservadas exclusivamente a mexicanos: comunicaciones y transportes, explotación de recursos forestales, radio y televisión;
- c) las sujetas a limitaciones específicas estipuladas explícitamente en dicha ley (como la petroquímica secundaria y la industria de autopartes, sujetas a un límite

de 40% o estipuladas por otras leyes específicas); y d) todas las actividades restantes en las que la participación extranjera no podía ser superior al 49%.

El grado de rigor con el que se interpretó este marco legal varió a través de los años, pero a partir de 1984 se dio una clara tendencia a la flexibilización, a través de la promulgación de nuevos lineamientos y decretos por parte de la Comisión Nacional para la Inversión Extranjera (CNIE), una agencia reguladora establecida por la Ley y autorizada, cuando consideraba que la inversión era beneficiosa para la economía, a modificar el límite de 49% impuesto a la participación extranjera en las actividades no reservadas o sujetas a limitaciones específicas.

Así, en 1984 la CNIE autorizó la instalación de empresas de capital mayoritario o totalmente extranjero en sectores exportadores, intensivos en capital o de alta tecnología, y la apertura de filiales de empresas extranjeras. A partir de 1986 se procedió a reducir el número de productos clasificados como petroquímica básica para ampliar las oportunidades de inversión extranjera en ese sector. Finalmente, y con el objetivo explícito de estimular la entrada de inversión extranjera directa capaz de aportar tecnología, divisas y empleo, en 1989 se puso en vigor el Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que derogó todas las disposiciones y resoluciones administrativas existentes y dio una interpretación muy liberal de la Ley de 1973. En efecto, autorizó a los inversionistas extranjeros a poseer la totalidad del capital en empresas de sectores no restringidos, siempre y cuando éstas cumplieren con los siguientes requisitos: a) tener activos totales menores a 100 millones de dólares; b) que los fondos provinieran en su totalidad del exterior y que la empresa mantuviera una *balanza de divisas superavitaria en los tres primeros años de operación*; c) que las plantas se localizaran fuera de las áreas urbanas más pobladas; d) uso de tecnologías ambientalmente adecuadas; y e) generación de empleos permanentes y establecimiento de programas de capacitación de personal.

Las actividades no clasificadas representaban el 73% del total de actividades económicas y productivas (547 de las 754 existentes); además, el decreto mencionaba otras 40 actividades que, a pesar de estar clasificadas y listadas, podían recibir hasta el 100% de participación extranjera mediante la autorización

previa de la CNIE. Entre éstas se encontraban industrias como vidrio, cemento, celulosa, hierro y acero.

El nuevo reglamento procedió también a simplificar los trámites administrativos. Así, las empresas que cumplían con los requisitos especificados por la ley quedaban exentas de realizar los trámites de autorización y se estipulaba que toda solicitud no respondida en un plazo de días hábiles quedaba aprobada en forma automática.

Actualmente, la inversión extranjera está sujeta al marco regulatorio de la Ley de Inversiones Extranjeras promulgada en diciembre de 1993. Ésta incorpora las adecuaciones hechas a lo largo de los años a la Ley de 1973 e integra las disposiciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en la materia. La nueva Ley especifica que, en la evaluación de las solicitudes de inversión, la CNIE debe tomar en consideración sólo los siguientes criterios: a) la creación de empleo y la capacitación de la mano de obra; b) el aporte tecnológico; c) el respeto a la normatividad en protección ambiental; y d) la contribución a la competitividad. Las actividades que requieren de la aprobación previa de la CNIE para que la inversión extranjera participe con más del 49% son: transportación marítima, ciertos servicios portuarios para operaciones de navegación interior, administración de terminales aéreas, telefonía celular, construcción de productos para la transportación de petróleo y derivados, perforación de pozos de petróleo y gas, servicios legales, educación privada, sociedades de información crediticia, instituciones de calificación de valores financieros, y agentes de seguros. También se requiere aprobación de la CNIE cuando los inversionistas extranjeros pretendan tener una participación mayoritaria en el capital social de compañías cuyos activos sean superiores a un monto predeterminado anualmente por la CNIE (25 millones de dólares en 1994).

En cuanto a las actividades sujetas a limitaciones, las nuevas disposiciones establecen tres categorías: las reservadas al Estado, las restringidas a mexicanos y las que están sujetas a un límite máximo de participación:

Entre las áreas que la nueva Ley abrió a la inversión extranjera están las sociedades de producción cooperativa, televisión por cable, provisión de servicios marítimos, y transportación terrestre de pasajeros y de carga por autobuses y

camiones. Se eliminaron las restricciones a la participación extranjera mayoritaria en la petroquímica secundaria, la industria de autopartes y la construcción de autobuses y camiones. La proporción de actividades abiertas a participación extranjera mayoritaria se elevó a 91%, y el sector manufacturero quedó totalmente abierto al capital extranjero, con excepción de la petroquímica básica y la producción de armamentos y explosivos.

La nueva Ley de Inversión Extranjera contribuyó a que, a raíz de la entrada en vigor del TLC, los flujos de inversión extranjera directa se incrementaran de manera sustancial: entre 1994 y 1997 éstos fueron del orden de 10,000 millones de dólares anuales.³¹

La apertura a la inversión extranjera de cartera se inició en 1989, cuando se emitió un decreto de liberalización del régimen de inversión neutra, introducido en 1986, y se creó el régimen de inversión temporal, que estableció la posibilidad de que la inversión extranjera participara en forma indirecta, a través de fideicomisos, en actividades anteriormente excluidas o sujetas a límites de participación. A fines de 1990 se eliminaron las restricciones a la compra de valores de renta fija, en la práctica esencialmente valores gubernamentales.

Estas reformas, aunadas a otros factores positivos de orden interno, como la firma del acuerdo de reestructuración y alivio de la deuda externa (Plan Brady de febrero de 1990) y de orden externo, como la disminución de las tasas de interés internacionales y las modificaciones al marco regulatorio de la inversión de cartera en Estados Unidos, contribuyeron a que México se convirtiera en un receptor privilegiado de inversiones de cartera. En efecto, éstas pasaron de 3.4 mil millones de dólares en 1989 a 28.9 mil millones en 1993. Sin embargo, a diferencia de la inversión extranjera directa, que presentó variaciones moderadas antes y después de la crisis de 1994, la inversión de cartera manifestó una gran volatilidad: se redujo a cerca de 8.2 millones de dólares en 1994; en 1995 registró un flujo negativo cercano a 10,000 millones de dólares y en 1996 volvió a ser de 13.6 mil millones, para bajar de nuevo en 1997 a 4.9 mil millones de dólares.³²

Así pues, el proceso de apertura comercial requería de una modificación del sector financiero que sentara las bases para el acceso de inversionistas extranjeros. La

³¹ Aspe Armella, Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica, F.C.E., 1993

³² Ibidem.

intención de especificar los aspectos antes mencionados, no es profundizar en términos específicos que requieren de un mayor grado de análisis, sino de utilizarlos como referencia para describir la preferencia de las reformas estructurales hacia la iniciativa privada y el mercado exterior.

Capítulo III. Cambios estructurales en la Administración Pública de México. El Neoliberalismo y la Reforma del Estado

3.1 Los orígenes del liberalismo económico y el neoliberalismo económico actual

Los supuestos sobre los cuales se rige el liberalismo económico se circunscriben bajo los principios del liberalismo político de la libertad y la igualdad. Desde la perspectiva económica, la libertad se extiende como un mecanismo que garantiza el pleno disfrute de derechos individuales sustentado en la propiedad privada y en el libre mercado.

En tanto que la igualdad representa el carácter igualitario en el que los ciudadanos, en teoría, cuentan con las mismas oportunidades para participar en el mercado. De acuerdo con estas condiciones, el liberalismo “además de defender la institución de la propiedad privada como condición y, a la vez, parte integrante de la libertad individual, se plantea que los mercados libres representan el único medio no coercitivo de coordinar la actividad económica en una sociedad industrial compleja”¹. La defensa de la propiedad privada como un medio por el que se manifiesta el libre disfrute de los bienes y atendiendo al pleno goce de derechos con vistas a alcanzar su interés personal, solo será un hecho palpable en los mercados libres.

Es la autonomía del individuo –manifestada a partir de la llamada modernidad- la que le permite alcanzar su propia organización comunitaria y sus propias definiciones acerca de su vida social y su vida individual. Desde la perspectiva económica, Norberto Bobbio señala que el doble proceso de independencia del accionar económico se describe, inicialmente, como una emancipación del orden político del poder religioso (Estado laico) y, posteriormente, la liberación del poder económico del poder político (Estado de libre mercado)². Así la explicación de un orden económico independiente es una derivación del Estado liberal.

En este sentido, para Adam Smith, quien es considerado el padre del liberalismo económico, en cada uno de los individuos debe existir el interés por el ciudadano

¹ Alain, Touraine. “Los Movimientos Sociales” en Podemos Vivir Juntos? Iguales Y Diferentes, F.C.E., México 1999.

² Norberto Bobbio. El Futuro de la Democracia, F.C.E, México, 1996, p. 127

de si mismo, lo que constituye una razón que habrá de manifestarse en la propia organización social. Según podemos interpretarlo, la preocupación del individuo por su realización personal será un elemento determinante para alcanzar el bien común, en el sentido de estimular la satisfacción colectiva de los bienes libremente disponibles.

La economía se regula por su propia virtud y es una parte de ese orden, denominado por Smith el sistema sencillo de libertad natural. Es suficiente que dejemos al hombre abandonado a su iniciativa, por que al perseguir su propio interés promueve el de los demás. La naturaleza encomienda a cada uno de nosotros el cuidado de los negocios en la inteligencia de que nadie es más capaz que el propio interesado para juzgar lo que le conviene en cada caso concreto. Pero las cosas se encuentran dispuestas de tal forma que buscando nuestro bienestar y nuestro acomodo sin pretenderlo, promovemos la satisfacción de las necesidades ajenas mejor que lo pudiera hacerlo el gobierno más previsor y prudente³.

La razón implícita del beneficio personal como una característica del bien común tiene el propósito de fomentar la producción de bienes que representaran satisfactores para la sociedad, así como un espíritu de realización colectivo. No obstante, los principios del liberalismo económico no son extensivos a todos los órdenes del actuar humano, sino que es necesaria la intervención del Estado como ente regulador de la conducta social y garante en el establecimiento de las obras que los individuos no se interesan en cubrir. Para Adam Smith los espacios de actuación del Soberano están enmarcados en tres apartados y los refiere de la siguiente manera:

Según el sistema de libertad natural, el Soberano únicamente tiene tres deberes que cumplir, los tres muy importantes pero claros e inteligibles al intelecto humano: el primero defender a la sociedad contra la violencia y la invasión de otras sociedades independientes; el segundo, proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, estableciendo una recta administración de justicia; y el tercero, erigir y mantener ciertas obras y

establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no pueden interesar a un individuo o a un número pequeño de ellos, por que las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de estas, aún cuando sea frecuentemente muy remuneradora y para el gran cuerpo social.⁴

De esta manera, la función mínima del Estado se circunscribe al orden social y como actor de segunda instancia ante el escaso interés de los individuos en ciertos espacios de actuación social. El soberano no solo garantiza la sana convivencia de los hombres en sociedad y el pleno disfrute de derechos, sino que interviene como elemento ejecutor de servicios sociales que, por no ser del interés personal de los individuos, provee el Estado en su calidad de actor social. En este sentido, la diferencia entre liberalismo económico clásico y el liberalismo económico de los modernos estriba en definir la función que desempeña el Estado, el cual se constituye en el elemento ejecutor que garantiza la igualdad de derechos, en aras de alcanzar la igualdad social y las mismas oportunidades económicas y sociales para todos como mecanismo necesario de participación social.

Para los pensadores liberales clásicos, la libertad individual constituía una esfera de equilibrio ante el poder político, en el sentido de que los individuos son libres de alcanzar sus propios fines de acuerdo con los medios libremente disponibles y en donde el Estado no debe intervenir. En el liberalismo actual, por lo menos desde su perspectiva económica, este principio ha significado la seguridad de los beneficios privados, que se interpreta como un instrumento del capitalismo para garantizar el logro, la acumulación y la expansión de los bienes materiales; incluso la esfera mínima de actuación del Estado parece aún más relegada ante la fuerza de grandes grupos económicos. Las diferencias de matiz en el pensamiento de los antiguos y de los modernos obedece a circunstancias propias de la época actual en donde se manifiesta un individualismo desmedido que ha generado la mayor acumulación de capital a cambio de la inequidad social.

Después de poco más de dos siglos de existencia del pensamiento de Adam Smith, la fuerza del liberalismo económico parece presentarse hoy con más fuerza

³ Gabriel Franco, "Estudio preliminar" en Adam Smith, *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, F.C.E., 1999, p.XXV.

⁴ Citado en *Ibidem*, p. XIX

y en un contexto muy diferente. Mientras que la preocupación de los clásicos se centro en alcanzar un orden social diferente al que había prevalecido durante la Edad Media, mediante un contrato social entre los hombres que los hiciera libres e iguales, en la actualidad parece que los objetivos se enmarcan dentro de un tipo de sociedad profundamente desigual y en la que la libertad se entiende como el libre curso del afán desmedido de poder, sin que nadie en su sano juicio pueda detenerlo.

Durante la década de los setenta, la implantación de las políticas económicas liberales surge como la respuesta a una serie de acontecimientos que se dieron al interior y al exterior de los Estados –como la crisis de la deuda y el incremento de los precios del petróleo-, después de una época en el que estos habían sido el actor mas importante del crecimiento económico de algunos países. El Estado interventor llego a su fin y junto con este la aparición del nuevo liberalismo económico, el neoliberalismo. A grandes rasgos, la transformación del orden económico mundial obedeció a problemas externos de índole estructural, que se mostraron en el desequilibrio económico de la mayor parte de los países, en el estancamiento y caída de la productividad mundial y como consecuencia de la crisis en el sistema monetario internacional, sin olvidar el incremento en los precios del petróleo que motivó problemas de liquidez en aquellos países no productores. Los desequilibrios macroeconómicos se tradujeron en problemas de inflación, bajo crecimiento económico –que repercutieron en el deterioro de la productividad-, desempleo y desequilibrios de la cuenta corriente en la balanza de pagos.

Al interior del Estado, sobre todo en los países de reciente industrialización, los problemas económicos y políticos se manifestaron a través de la excesiva burocracia, el corporativismo exarcebado y muestras incipientes de corrupción, así como un endeudamiento en aumento que empezaba a tornarse incontrolable. La crisis de la deuda debilitó a la mayor parte de los países en desarrollo, lo que se constituyó en un aliado muy importante para presionar a los Estados en la implantación de un nuevo orden económico internacional.

En este contexto, las nuevas condiciones macroeconómicas generaron las oportunidades necesarias para instaurar programas diametralmente opuestos a

los que habían prevalecido hasta la década de los setenta. Los programas de ajuste estructural obedecieron a situaciones objetivas de crisis, sobretudo en aquellos países en desarrollo.

Exhibiendo en una reencontrada disposición para llevar a cabo los programas de “estabilización” y de ajuste estructural preescritas por el Fondo Monetario internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), los gobiernos neoliberales comenzaron a desmembrar los programas de bienestar social, a debilitar la legislación laboral, a dar los primeros pasos hacia el desmantelamiento del sector estatal y a permitir la compra a gran escala de empresas públicas por extranjeros, así como dar prioridad al pago de la deuda externa a expensas del desarrollo social y económica de sus propios países.⁵

Las dimensiones del ajuste estructural respondieron a dos razones: uno, la reestructuración de la economía de los países en desarrollo, como un mecanismo de estabilización para garantizar el pago de sus deudas; la segunda, la alteración fundamental de la macroeconomía y sus políticas sociales, para transformar el modelo económico y de esta manera uniformarlo con las economías de los países desarrollados. De esta manera, los programas de estabilización establecidos por el FMI y el BM significaron para los países pobres del sur, mayores necesidades debido a que, para asegurar el pago de la deuda, tuvieron que recortar subsidios a las importaciones, a los servicios de salud, a los programas de educación y al desarrollo de infraestructura.

El FMI también se ha encargado de acusar al estado interventor y benefactor, señalándolo como causante de la crisis financiera y económica; por ello se manifiesta por el cambio del sistema económico, es decir, pasar de intervencionismo estatal al Estado neoliberal o mínimo.

Bajo el manifiesto anterior, el FMI restringe el crédito y condiciona el préstamo. Cuando un país solicita un préstamo al FMI debe presentar o redactar un documento conocido como Carta de Intención, en él se exponen las políticas: monetaria, fiscal, cambiaria, comercial, de liberación de precios y costos relativos.

⁵ Citado por James Petras y Morris Morley. “Los ciclos políticos Neoliberales. América Latina el ajuste a la pobreza y a la riqueza en la era de los mercados libres” en John Saxe - Fernández (coord.). Globalización: Crítica a un Paradigma, UNAM, México, 1999, p. 217.

Estas políticas lo que hacen es disminuir el gasto del sector público, eliminar la acción reguladora por parte del Estado, reducir las tarifas arancelarias, eliminar controles de comercio, restringir y supervisar los gastos administrativos del gobierno y de las empresas públicas.

Las llamadas así, políticas de ajuste estructural se basa en la reducción de la regulación e intervención del Estado.⁶

El Estado benefactor de los años de la post guerra comenzó a entrar en crisis y junto con esta un ciclo interrumpido de problemas económicos y sociales, sobre todo en los países de América Latina. El espíritu del liberalismo de los clásicos fue llevado a los extremos del individualismo de mercado. Si bien esta corriente propugnaba por la libertad individual ante los posibles excesos del Estado, en los liberales actuales este parece ser tan sólo un instrumento de control ante los desajustes sociales de las políticas de mercado. Las directrices ya no obedecen a la lógica de la doctrina de un orden social diferente, sino a un interés desmedido del propio mercado por expandirse y dictar sus propias reglas para facilitar la acumulación del capital.

La finalidad del liberalismo, económico actual consiste en transformar los procesos de valorización social, adecuando la articulación y la disponibilidad mundial a las necesidades específicas dictadas por las modalidades tecnológicas, en las que la competencia ocupa un lugar preponderante. En términos llanos el neoliberalismo económico es el promotor y legitimador de los nuevos contenidos y formas de procesos generales de acumulación.

Desde la misma concepción del liberalismo económico clásico la libertad en el disfrute de los bienes se erigió como un principio ineludible. Sin embargo, para cumplirse este principio primero habrían de crearse las condiciones para generar una sociedad igualitaria, no solo en las buenas letras e ideas de los hombres, sino en la razón de ser de la sociedad que aspire a serlo.

El mercado, su consolidación y fortalecimiento, deben constituirse de nuevo en el mecanismo que devuelva a los nuevos sectores su espacio, con el objeto de permitir y a la vez replantear la problemática social en el marco de la nueva

⁶ Rosales Nuñez, Juan. Los primeros 100 días de la administración de Ernesto Zedillo, Tesis Profesional, UNAM, 1996

cuestión social. En esta perspectiva se buscan modificar la conciencia social, toda vez que el mercado no reconoce fuerzas sociales y políticas, distingue únicamente sujetos calificados y no calificados, consumidores y oferentes, independientemente de su posición política y social. El mercado despoja al individuo de todo su contenido político.⁷

3.1.1 Neoliberalismo y Globalización Económica

Para los pensadores clásicos del liberalismo económico, la idea del bien común era el sustento sobre el que se fincaban sus principios que, pese a todas las críticas que se les puedan hacer, justificaban su orden económico hacia un fin enclavado en la comunidad. Para los neoliberales el carácter de sus principios no está soportado en el mejor orden posible dentro de la sociedad, sino que proyecta una idea de dominio y poder al margen del significado del orden y sus auténticas aspiraciones de bien común o bien individual.

En términos generales, las medidas mundializadas impuestas por el FMI y el BM obedecen a una serie de lineamientos consignados en el llamado Consenso de Washington, el cual lo podemos resumir, según la interpretación de algunos autores, de la siguiente manera:

- 1) La eliminación de abultados déficit fiscales, especialmente a través de reducción del gasto público;
- 2) la reorientación del gasto público [sobretudo en aquellos sectores más productivos];
- 3) el establecimiento de una amplia base tributaria con tasas moderadas;
- 4) la determinación de las tasas de interés por mecanismos de mercado [...];
- 5) el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, que sea capaz de promover las exportaciones y lograr balanzas financieras en cuenta corriente;
- 6) la promoción de inversión extranjera directa (IED) que proporcione capital, capital laboral y tecnología;
- 7) la venta de empresas públicas, tanto para reducir la demanda de subsidios como por que se cree que la propiedad privada es mas eficiente;
- 8) la desregulación para aumentar la competencia y facilitar la inversión del sector privado en las actividades y facilitar la incursión del sector privado en las actividades económicas;
- 9) Garantizar los

⁷ Ibidem.

derechos de propiedad para así estimular la inversión privada nacional y extranjera.⁸

Los postulados que traza el Consenso de Washington se refiere a la desregulación en materia financiera, que provoca que los capitales especulativos tengan mayor libertad de circulación por todo el mundo sin ninguna restricción; en el mismo sentido, la desregulación de la inversión productiva significa eliminar los obstáculos jurídicos que interfieran en la expansión de capitales; así, por ejemplo, se propone la flexibilización de las legislaciones laboral y ecológica por citar tan solo dos de las más importantes. Asimismo, la eliminación de subsidios a programas sociales implica una política del Estado tendiente a asignar recursos a aquellas actividades más rentables y productivas, sin atender los polos de marginación y miseria.

De la misma manera, el consejo de Washington entraña la disminución del burocratismo mediante planes de privatización, aunque de aquellas instituciones estatales tradicionales que representaban mecanismos de control para atenuar los niveles de desigualdad social como son la educación, la salud y los programas de pensiones. Por último como una prioridad en el mercado mundial, según dicho Consenso, es necesaria la apertura comercial como un instrumento de competencia entre empresas, las cuales tendrán en el desarrollo tecnológico y en el eficientismo las únicas medidas para asegurar el éxito. Como parte del mismo esquema es necesario el mantenimiento a la baja de los índices inflacionarios y el déficit fiscal, así como una política de contracción, en la forma de una política monetaria restrictiva.

En este sentido, el carácter global del neoliberalismo se manifiesta mediante la mundialización de las políticas económicas que salen de la esfera puramente estatal y se convierten en una herramienta de control político, a través de consideraciones puramente técnicas de aplicación económica. Estas connotaciones pragmáticas tienen una afectación en los diversos ámbitos sociales, en los cuales parece dominar un pensamiento único que les indica el rumbo de sus acciones.

⁸ Citado en Larry S. Carney. "Globalización: ¿el legado final del socialismo? En John Saxe-Fernández (coord.) Globalización: Crítica a un paradigma, UNAM, 1999, pp. 174-175.

Todos los países han adoptado políticas económicas de mercado, sin embargo, el carácter de la implantación de estas varía entre los diferentes tipos de países. Mientras que la economía de mercado es una política económica en los países desarrollados, estos gozan de una relativa libertad para cumplir con los postulados neoliberales, los cuales están en función del beneficio económico que proyecten hacia sus países y empresas. En cambio en los países en desarrollo no hay mayor margen de libertad y todo se circunscribe a los dictados del mercado.

Los organismos internacionales representan las instituciones visibles en la implantación de este tipo de políticas que encarnan los lineamientos establecidos por los estados hegemónicos, constituidos en los países más desarrollados y las empresas transnacionales. Desde la perspectiva del neoliberalismo, el Estado constituye una institución que funge como intermediaria entre estas políticas y su aplicación social, a través de una serie de programas de diversa índole. En realidad la fuerza motriz del neoliberalismo estriba en las políticas económicas de mercado y sus directrices constituyen los elementos que determinan la conducción de los países en la actualidad.

El Estado promotor no aspira a ser más propietario, sino que deja la economía de mercado en sus agentes naturales, sea la que oriente los rumbos del crecimiento económico. Esto no significa que el Estado se retira de la economía, sino que la continúa regulando para que impere en ella, la Ley del más fuerte. La economía de mercado necesita de un estado promotor, no de un Estado crecientemente interventor.⁹

Desde esta perspectiva, no podemos decir que los Estados desaparezcan o tiendan a desaparecer debido a que son ellos un elemento muy importante en la aplicación de las políticas neoliberales.

Desde la dimensión del poder económico, la idea es la maximización de la competencia en una sociedad de mercado en la que, siguiendo la teoría del liberalismo clásico, habrá un bien común; pero en una sociedad con profundas desigualdades es posible que la oferta de productos sea excesiva ante una demanda real insuficiente.

⁹ Rosales Nuñez, Juan. Los primeros 100 días de la administración de Ernesto Zedillo, Tesis Profesional, UNAM, 1996

En este contexto, la presión política proviene a través de dos vías: una mediante el dinamismo creciente de los movimientos sociales que encarnan mecanismos de participación violentos dentro del sistema económico mundial, al estar desprovistos de cualquier intervención en las decisiones y por ser los directamente afectados de ellas y que tienden a salir del control de los gobiernos. La otra, a través de la lucha al interior de los países desarrollados y entre ellos, lo que muestra la competencia entre las cúpulas del poder que desean ocupar el lugar principal dentro del propio sistema. Se trata de una lucha de elites por el control de los Estados, al interior, y del mundo, al exterior.

Tanto uno como otro proceso tiene un punto de partida en la despersonalización de la sociedad y al extremo individualismo al que han llegado las políticas neoliberales, como forjadoras de una ideología que construye las pautas sobre las que se finca la actuación en el mercado. Asimismo, instituye una fuerza que impulsa los cambios desde un poder central que controla las decisiones por encima de los estados; desde este punto de vista podemos decir que su rol es político.

El carácter global del neoliberalismo pretende construir mecanismos irreversibles e inevitables a través de la incorporación de sus principios al desarrollo histórico que representa la globalización. Al igual que la globalización, el neoliberalismo pretende presentarse como un fenómeno propio de la historia; sin embargo, tan solo podemos catalogarlo como un mecanismo de la misma dinámica del sistema capitalista, desde su perspectiva más devastadora.

La globalización tan sólo pudiera definirse como una etapa histórica, cuyo significado y desarrollo futuro se desconoce, pero que inevitablemente habrá de ser considerado como un proceso complejo. Sabemos que los ámbitos de actuación son diversos y que el andamiaje de conceptos es parte de la sociedad compleja, caracterizada principalmente por una serie de subsistemas que actúan autónomamente que ponen en peligro constante al mismo sistema social.

3.2 La Reforma del Estado y la Modernización de la Administración Pública

Para referirnos a la administración pública como instrumento de desarrollo económico y social, es importante precisar el grado y amplitud de la intervención del Estado en una economía determinada. A este respecto, el Estado puede tomar ciertas actitudes: intervenir directamente sobre la economía, lo cual suele hacerse mediante protecciones generales como los aranceles o medidas regulatorias o abstenerse de intervenir en la vida económica del país y únicamente crear condiciones generales para que los particulares actúen en la promoción del desarrollo. En consecuencia, referirnos a la administración pública como órgano para el desarrollo, equivale a tratar al instrumento más importante que el Estado moviliza para influir sobre el proceso económico, el grado de la intervención sobre la economía, está determinado por varios factores y condiciones dentro de las cuales destacan: el grado de desarrollo en que se encuentra el país; la estructura de la economía; la determinación de sus objetivos; los medios o recursos de que disponga para realizar los objetivos deseados; la organización del Estado y el grado de cooperación del gobierno y; la estabilidad política y económica.

Así pues, la administración pública influye en todas las etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y el logro de la información, pasando por las etapas de formular y aprobar, hasta su ejecución y vigilancia, para lo cual deberá buscar la colaboración de los demás sectores de la comunidad.

Si la administración pública es la actividad organizadora del Estado, la evolución de ambos entes va, entonces, aparejada. Cada una de las transformaciones que sufre el Estado mexicano se ve reflejada directamente en la composición de la administración pública.

En un primer momento, el Estado limitó su actividad a la impartición de la justicia, a guardar el orden público y salvaguardar la soberanía nacional frente a agresiones externas, definiéndose como el Estado-Gendarme. En un segundo momento, el Estado asume, junto con las anteriores, funciones dirigidas al fomentar el desarrollo económico a través de la producción de bienes y servicios como construcción de carreteras, puertos, comunicaciones telegráficas y telefónicas, insumos básicos, energía, etc., caracterizándose como el Estado-Promotor.

Un tercer momento, a partir de la primera gran crisis del capitalismo en 1929, el Estado acomete funciones de gran cobertura mediante su intervención directa en la producción y distribución de bienes y/o servicios básicos o estratégicos para el desarrollo económico y social de la sociedad identificándose como el Estado de Bienestar Social.

El Estado de Bienestar Social se "plantea una sociedad basada en la eficacia, el empleo y la igualdad de oportunidades"¹⁰. Estas nuevas funciones redefinen el rol de la administración pública en la estructura social: se ubica ya no sólo como instrumento e intermediaria del Estado y la sociedad civil sino que se fortalece su papel de mediadora y mediatizadora de los problemas sociales masivos que brotan de las mismas condiciones económicas del capitalismo.

Por lo tanto, el Estado de Bienestar Social se caracteriza por la transformación de las demandas, necesidades y problemas sociales en planes y programas gubernamentales, bajo la utilización de medios burocráticos y administrativos, reduciendo la participación social a esquemas de corporativismo, asistencialismo y paternalismo. Con ello, la atención de los problemas sociales ocupó el lugar de los ideales, con lo que el juego político de la renovación del ejercicio del poder público devino más en una democracia liberal procedimental que de ideales¹¹. Así, el Estado de Bienestar Social devino en el principal actor y contralor de la escena de la vida pública.

Con esta democracia limitada o precaria, el único ente capaz de llevar a cabo la justicia social es el Estado, por lo que el número y tamaño de sus dependencias y entidades siguió un proceso de crecimiento acorde con las necesidades públicas reconocidas políticamente y cuya satisfacción demandaba la sociedad, como la producción de regulaciones o de bienes y/o servicios, la cual recaía invariablemente en la administración pública.¹²

Para hacer operativas las funciones estatales se requería un soporte administrativo especial. Era necesario que el Estado contara con un conjunto de instituciones públicas encargadas de la gestión gubernamental que sirvieran, por una parte, como el puente de comunicación entre el poder estatal y las

¹⁰ Farfán, Rafael. "Comunicación y Democracia. La utopía social de J. Habbermas". Ensayo, p.110

¹¹ Ibidem.

¹² Escobar Valenzuela, Miguel. Modernidad y Administración Pública, 1991, p. 107

demandas de los diferentes grupos sociales y, por otra, que constituyeran el centro de planeación y ejecución de las tareas públicas. Las mismas en esos momentos se concentraban en¹³:

- La instrumentación de programas y estrategias de regulación económica, dirigidas a atenuar, las etapas depresivas del ciclo económico y a crear el ambiente económico propicio para fortalecer el crecimiento de largo plazo en una economía de mercado.
- La atención de las demandas sociales que se generaban del compromiso político implícito del Estado por tratar de satisfacer, al menos parcialmente, las necesidades de una población rural y urbana en aumento.
- La conservación de la estabilidad del sistema político mexicano, donde la participación estatal se daba porque el mismo estado era el vértice de la estructura política, para mantener la estructura del poder y la reproducción de la clase política.

Estas tareas fueron encaradas en una etapa de “nacionalismo” que favoreció la estructura de gestión gubernamental, así como el control gubernamental sobre las actividades económicas de mayor impacto en el crecimiento del producto. Esto reforzó las acciones estatales dirigidas a apoyar la industrialización y reducir las tensiones sociales que se originaban en la lógica del incremento de la rentabilidad privada.

El largo periodo de crecimiento económico de mediados de los treinta hasta fines de los setenta, permitió al Estado llevar a cabo una política distributiva basada en un aumento constante del gasto público en el rubro social, con un incremento de la producción y el empleo. Estos factores contribuyeron a un consenso de apoyo hacia el papel interventor del Estado en el proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, el Estado descuidó el hecho de que las decisiones públicas tienen un costo monetario, consumen recursos; lo que se tradujo en un enorme gasto público que se fue financiando con empréstitos internos y externos.

En consecuencia, la administración pública fue asumiendo estructuras y formas cada vez más complejas y mientras más compromisos asumía el Estado, más

¹³ Huerta Moreno, María Guadalupe. La Reforma del Estado Mexicano y la transformación de la Administración Pública, México, 2001

complicada en términos de tamaño y funciones, debía ser su base administrativa. El resultado de esta situación fue la creación de nuevos órganos administrativos y una constante adecuación y renovación de las normas jurídicas para regular su funcionamiento. Así surgió un tipo de administración pública que en lo organizacional abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales.¹⁴

Al crecimiento del sector central (Secretarías de Estado), se sumó el del sector público paraestatal. Se diversificó la participación de los estados en los distintos sectores económicos y esto resultó en el incremento del número de empresas públicas. A lo que contribuyó, por una parte, la creciente demanda de bienes y servicios en el mercado interno y por otra, la incapacidad económica, técnica y la falta de vocación capitalista de la burguesía mexicana.¹⁵

Los desequilibrios del sector externo y en las finanzas públicas crearon las circunstancias propicias para impugnar la viabilidad del Estado intervencionista y empezar a imponer los modelos económicos basados en las propuestas del neoliberalismo. En el caso de nuestro país, uno de los efectos más importantes de la recesión mundial de los años setenta fue la reducción en los flujos de recursos hacia nuestra economía, situación que se complicó en 1981 y 1982 por la dolarización, la fuga de capitales y la crisis de la deuda externa¹⁶. El Estado mexicano ya no contó con el financiamiento que le había permitido intervenir en los procesos económicos y garantizar con base en los compromisos políticos de los gobiernos post revolucionarios con las distintas clases y fracciones del capital, la reproducción adecuada del sistema. Particularmente, con la caída de los ingresos públicos también se afectó la capacidad pública para atender las demandas de la sociedad. El Estado ya no era suficiente y en consecuencia la concepción que existía cerca de la importancia del quehacer del Estado y del porqué debía ser un agente económico activo cambio sustancialmente. Localmente se habría despejado el camino para que las estrategias económicas de tipo neoliberal se aplicaran internamente y se iniciara una de las reformas de la administración pública más radicales.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Cordera y A. Orive. México: Industrialización Subordinada, en lecturas del Trimestre Económico, México, 1981.

¹⁶ Tello C. La Nacionalización de la Banca en México, Siglo XXI, México, 1984

La dimensión política de las medidas de reforma económica se ubicó en el caso de nuestro país en la lucha por la conducción del Programa de Modernización Económica entre los grupos políticos a la vieja usanza que mantenían la idea de enfrentar los problemas económicos a partir de los fines que debía perseguir el Estado, asaltando los valores de la soberanía y el nacionalismo mexicano fuertemente enraizados en los ideales revolucionarios de paz, justicia, igualdad y soberanía y un nuevo grupo de funcionarios públicos que hacían hincapié en los aspectos técnicos de la estrategia de Modernización del Estado y que llegaron al poder esgrimiendo su capacidad técnica y una pretendida vocación científica.

Este grupo, los neoliberales, más conocidos como tecnócratas, se presentaron como los expertos macro economistas y una vez en el poder articularon una campaña encaminada a mostrar que los problemas económicos generados por el endeudamiento y la crisis de la balanza de pagos se debían de manera casi exclusiva a la mala administración económica del Estado. Si anteriormente un Estado moderno era el gestor de los procesos económicos y depositario de la voluntad general, en adelante su condición de modernidad la adquiriría con la reducción de la esfera de acción gubernamental. Es decir, para ser considerado un modelo de modernidad, el Estado sujetaría sus funciones a un marco de referencia en el que estarían claramente diferenciadas las actividades públicas y el nuevo papel del capital privado, núcleo de las capacidades y la iniciativa individual en la transformación económica del país. La lógica que se planteaba era llegar a un Estado mínimo, el que sólo se encargaría de regular, supervisar y vigilar que las relaciones de mercado privadas se realizaran de acuerdo a los marcos legales establecidos. En el enfoque económico de los tecnócratas cualquier ampliación de las funciones estatales era vista como parte de un nacionalismo que es anacrónico, no cabe en las tendencias de globalización y mundialización de los negocios y debe abandonarse.¹⁷

Dos principios fueron los rectores de la Reforma del Estado: la redefinición cualitativa del Estado y el redimensionamiento de la Administración Pública. El contenido del primero giraba en torno de la exigencia de instituir una nueva relación entre el sector público y el sector privado, promoviendo la especialización

¹⁷ Huerta Moreno, María Guadalupe, Op. Cit.

estatal en las funciones y tareas para una intervención pública correcta. Aquellas que se circunscriben a imponer y vigilar las reglas de la convivencia social que favorezcan el libre funcionamiento del mercado y el adecuado desenvolvimiento del sector privado. Mientras que el segundo principio señalaba reducir el tamaño de la administración pública y hacer de la misma un modelo de eficiencia y eficacia.¹⁸

Para avanzar en la realización de ambos principios y como una forma de ajustar la gestión pública al estado de las finanzas públicas, se elevó a rango constitucional la actividad de la planeación en lo que se conoció como el Sistema Nacional de Planeación Democrática con base en el cual se estructuró el Plan Nacional de Desarrollo 1983 -1988. Este documento rector fue la guía para la elaboración de programas regionales, especiales, de mediano plazo, subprogramas, etc. a partir de los cuales la administración pública debía acotar su tamaño y sus funciones a la capacidad económica y las modalidades de financiamiento público no inflacionario.

Se realizaron diagnósticos y se propusieron medidas encaminadas a revertir las “fallas del Estado” y dar la solución de los problemas públicos bajo estrictos criterios de racionalidad económica. La eficiencia económica se impuso a toda la administración pública y con ella las acciones públicas relacionadas con las demandas sociales y las tareas encaminadas a mantener la cohesión social, se supeditaron a los instrumentos y mecanismos que a los ingresos públicos correspondieron.

La nueva forma de concebir el funcionamiento de la administración pública permitiría apoyar, desde la perspectiva de los nuevos encargados de la planeación económica, proyectos y servicios que incrementaran la productividad y la rentabilidad económica alentando y protegiendo las actividades de los particulares. Consecuentemente, la propuesta económica de los tecnócratas reafirmaba la idea de que el mercado debía encargarse de la producción y la distribución, mientras que el Estado haría lo propio para lograr la estabilidad de los equilibrios macroeconómicos. Por eso había de fortalecer las facultades rectoras del Estado y de la planeación indicativa en oposición al intervencionismo estatal.

¹⁸ Ibidem

La modernización del Estado y de la administración pública en un contexto de restricciones monetarias y financieras cada vez más severas, se tradujo en un esquema de operación pública que implicó la cancelación de partidas presupuestarias que originalmente estaban destinadas a cubrir programas de salud, vivienda, educación, infraestructura, etc. Sin embargo, como no era suficiente reducir las inversiones y los gastos públicos para recuperar los equilibrios económicos y dar solución a la crisis estructural de la economía mexicana, de carácter doble en cuanto a crisis del Estado y la administración pública, los tecnócratas encargados de la política económica complementaron los recortes presupuestales con una política de privatización de las entidades gubernamentales y con la profundización de los controles de las finanzas públicas. En la estrategia de modernización económica, se insistiría en reformar el Estado en el sentido de contar con un sector público más eficiente para atender sus obligaciones y compromisos populares¹⁹. Reiterando la necesidad de constreñir la magnitud de la estructura de gestión estatal e instrumentar arreglos institucionales acordes a los esfuerzos para aumentar el ahorro y los ingresos públicos y con ello contribuir a reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios. En este esquema, la estabilidad de las variables macroeconómicas y la introducción de los mecanismos de mercado en todos los ámbitos de la vida social y económica, implicaba no sólo la imposición de políticas económicas restrictivas, sino también sustituir al gran sector público por uno de menor tamaño que impulsara la reestructuración de la economía, liberalizando y desreglando los mercados, como condición para mantener las oportunidades de rentabilidad de las firmas privadas e impulsar un capitalismo fundamentalista.

Para hacer más eficiente el proceso de planeación nacional en el ámbito de las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: la obligatoria, de coordinación, de inducción y concertación. Para lo cual se definieron estrategias y medidas relacionadas con los programas operativos anuales, base temporal de la programación sectorial. Así como “las políticas sectoriales de los programas nacionales”²⁰ que serían la base de referencia operativa de las acciones

¹⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1988 – 1994

²⁰ Ibidem

específicas de la Administración Pública Federal. Aunque el cumplimiento de las actividades públicas quedaría sujeto a la política global anual instituida en los Criterios Generales de Política Económica.

En este contexto, el funcionamiento de la administración pública quedaba subordinado a la definición de estrategias y políticas programáticas flexibles al cambio en los ingresos públicos y contaría solamente con aquellos organismos que les permitieran, bajo normas de eficiencia económica, actuar como el cuerpo de apoyo de la planeación y de la ejecución del gasto público. Desde la perspectiva gubernamental de la tecnocracia con las medidas de racionalización económica y de transformación organizacional de la administración pública, se revalorizaría el desempeño del Estado, se contribuiría a reducir las presiones en el sector externo y se tenderían los puentes para acelerar la recuperación económica.

La reforma del Estado implicó una reforma de su administración y de su sociedad. Sin embargo, en un primer momento, este proceso se circunscribió a una reforma administrativa que pretendía obtener instituciones menos costosas y más eficientes a través de mejorar la programación - presupuestación de sus actividades, racionalizar la gestión pública por medio de introducir métodos y procedimientos administrativos modernos, rediseño de competencias, reorganización general de la administración pública centralizada y paraestatal, desconcentración de oficinas y programas gubernamentales, delegación de autoridad a órganos desconcentrados, agilización de trámites, simplificación de procedimientos, etc.

Es una reforma que se queda "encerrada" en el propio organismo del Estado, con un criterio de racionalidad burocrática: no traspasa funciones, competencias, instituciones ni recursos a entes descentralizados propios o a otros niveles de gobierno; no transfiere poder de decisión a otros órganos con jurisdicción territorial; y, mucho menos genera descentralización política.²¹

La respuesta para superar estas crisis fue la Reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública. "La reforma del Estado tiene tres niveles interdependientes: a) el nivel del proceso de gobierno o de gestión pública;

²¹ Bravo Castillo, Gustavo. Reforma del Estado y Modernización.

b) el nivel de régimen político o de la política misma; y, c) el nivel de la Constitución Política del Estado"²², que tienden a limitar la acción del Estado en la sociedad. Por esto las políticas implementadas presionan hacia la devolución y estímulo a las acciones de la sociedad: privatización de la administración pública y desregulación de las actividades de producción, distribución e intercambio.

La desestatización, la desregulación y la participación comunitaria conducen la reforma del Estado al campo de la descentralización. Sin embargo, el asunto de la centralización y la descentralización tiene que ver con la cuestión del poder, en otras palabras con el Estado, como centro fundamental del poder. Por lo tanto, la descentralización está en relación directa con el problema de la reorganización o nueva organización territorial del poder político²³. Así, la descentralización "es cuando se da una transferencia de competencias, anteriormente ejercidas por la administración central, hacia una persona jurídica diferente, no sometida jerárquicamente, que cuenta con un órgano decisorio elegido mediante sufragio o algún tipo de participación de los interesados, y que puede decidir irrevocablemente y de manera independiente (salvo control de legalidad y diligente gestión, legalmente establecido) en el ámbito de sus nuevas potestades específicas"²⁴. "En estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una personalidad jurídica distinta de aquel que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios"²⁵. En tanto que la desregulación es "el abandono ... del monopolio en la determinación del modo en que funciona una larga variedad de actividades económicas, en nombre de la autonomía de otras entidades, limitadas solamente a las leyes del mercado"²⁶. Y, la coparticipación gestiona en la administración de los servicios públicos básicos a través del traspaso total o parcial de estos a instituciones autónomas o a organizaciones de usuarios, representa otra tendencia descentralizadora. No obstante, la privatización fue el proceso más relevante en los cambios estructurales del Estado y la Administración Pública.

²² Aguilar Villanueva, Luis. Gestión Gubernamental y Reforma del Estado, México 1992, p. 144

²³ Schultze, Rainier Olaf. "El Federalismo en los Países Industrializados: Una Perspectiva Comparada", Madrid 1991.

²⁴ Franco, Rolando. Políticas públicas y descentralización, p. 264

²⁵ Boisier, Sergio. (1991). "La Descentralización; un Tema Difuso y Confuso". p. 29

²⁶ Maia Muñoz, Reynaldo. (1992). "Reforma del Estado en América Latina: ¿Descentralización o Decadencia del Estado Nación?", 1992, p. 121

Se inicia el segundo momento de la reforma del Estado que se caracteriza por el retiro de la actividad estatal en determinados ámbitos de la vida social y económica de la sociedad, como respuesta para superar sus problemas de ineficiencia e ineficacia.

De esta manera, la reforma del Estado se dirige a su sector económico a través de un programa de desincorporación que consiste liquidar, fusionar, transferir y privatizar entidades paraestatales. Y con respecto a su sector central se aplica un programa de ajuste del gasto público para su optimización y que se traduce en desaparición de dependencias, en despido de personal, en recorte de programas sociales, restricción o eliminación de subsidios, interrupción de funciones o programas sin tomar en cuenta los recursos ya invertidos, nuevas estructuras decisorias, simplificación administrativa , etc.

El repliegue de la acción estatal del seno de la sociedad alteró, por un lado, la política distributiva cuyos efectos se manifiestan en el aumento de los niveles de pobreza de los sectores de la población menos favorecidos; y, por el otro, desequilibró el esquema de gestión gubernamental al no responderse a las demandas tradicionales de los grupos sociales; con lo que se resquebrajan las formas de interlocución establecidas entre el Estado y la Sociedad, como son el corporativismo y el clientelismo político, el asistencialismo y el paternalismo: crisis de legitimidad.

El costo de la modernización del Estado de Bienestar Social y de su actividad ha recaído sobre la sociedad civil. Así, la administración pública aparece como un aparato de dominación, unilateral y autoritario en la medida en que trata de regenerarse a sí mismo sin tomar en cuenta a la sociedad. La reforma del Estado sólo es un cambio de forma, sólo cambia su administración pública, pero no su esencia, es un tratamiento burocrático de los problemas sociales, desde una visión de racionalidad burocrática donde los conceptos de eficiencia y eficacia son los ejes principales.

Así, la respuesta de la sociedad civil es la búsqueda de nuevas formas de organización social, colectiva, autónoma y democrática que le permitan participar en la elaboración, ejecución, implementación y evaluación de los planes, programas y proyectos gubernamentales; pero, evitando hasta donde le es posible

la dependencia con el aparato estatal, situación que pone fin al corporativismo y al clientelismo político.

Por lo tanto, las soluciones para reconstruir la legitimidad, y superar los problemas de ineficacia e ineficiencia, son de carácter político, más que administrativo y entran nuevos mecanismos de diálogo, comunicación, concertación y sobretodo de respeto a la participación y voluntad ciudadana.

En el ámbito político, la Reforma del Estado no se concentra solamente en una reforma constitucional. Es un proceso de adecuación permanente entre los órganos del Estado y las transformaciones propias al paso del tiempo en una sociedad. La Reforma del Estado en México responde a una serie de cambios profundos que se han producido en la sociedad mexicana, en su gobierno y sobre todo en la relación entre ambos. Como resultado del proceso de transición hacia la democracia y como colorario del mismo, de la alternancia del poder la reforma del estado responde a una lógica de responsabilidades compartidas no sólo por los poderes del Estado cada uno en el ámbito de sus propias competencias, sino por la sociedad misma: universidades, medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, empresas, etc. De ahí que la reforma del estado tenga que ocuparse de precisamente de adaptar las instituciones de gobierno a la realidad política. En la medida en que el poder no le pertenece a un solo individuo, sino a todos los ciudadanos, es necesario ajustar el funcionamiento de los órganos estatales para acoplarlos a esa nueva realidad.²⁷

3.2.1 La gestión pública en la Reforma del Estado.

La crisis económica profunda y el desarrollo de la democracia participativa de la sociedad en la resolución de sus problemas, nos lleva a plantear que más que hablar sobre el tamaño del Estado se debe debatir sobre su papel futuro del Estado moderno y de su capacidad de gestión de los problemas sociales.

Por lo tanto, la reforma del Estado, en su nivel de proceso o gestión pública, implica la participación de la sociedad en el quehacer gubernamental. Siendo la gerencia social, como propone Ricardo Uvalle Berrones, la respuesta concreta y

²⁷ Sepúlveda, Ricardo J. La forma de gobierno en la Reforma del Estado, México, 2000.

pragmática donde confluyan la participación de la sociedad y la actividad del Estado.

La gerencia social es "una tecnología que permite diseñar, remodelar, proyectar, ajustar y reajustar políticas y programas sociales propios de instituciones no burocratizadas ni piramidales"²⁸. Es decir, la gerencia social consiste en desburocratizar el desempeño gubernamental buscando conseguir resultados óptimos, a través de la negociación, concertación, acuerdos con las diferentes organizaciones civiles.

En otras palabras, la gerencia social representa no sólo una nueva manera de hacer gobierno, de lograr una buena gestión pública, sino también una reconceptualización de la Administración Pública: pasar de administración y burocratización a la gestión social de los programas sociales masivos.

De esta forma, el aparato administrativo del Estado deberá modificar su comportamiento, precisar sus funciones y replantear sus prioridades, no a partir de él ni hacia sí mismo, sino a partir de lo que exprese la sociedad.

En tanto que en su nivel de régimen político o de la política misma, la modernización integral y globalizadora de la actividad estatal es la democracia en el sentido exclusivo de la participación política, es decir, en el respeto a las formas locales de expresión de la sociedad civil. Esto significa el rompimiento con los tradicionales mecanismos de comunicación entre el Estado y la sociedad como son el clientelismo, el corporativismo.

Y, en su nivel de la Constitución Política del Estado, la reforma estatal debe replantear un nuevo Estado Socialmente Necesario, cuyas funciones se limiten a "la coordinación, el apoyo, la cooperación y el estímulo en favor del mercado, de la sociedad y de las organizaciones públicas"²⁹, por un lado; y, por el otro, fijar los límites y campos del quehacer económico público exclusivo del Estado, por una parte, y donde éste puede participar por sí o con los sectores social y privado, por otra.

En otras palabras, un nuevo Estado Social que se reencuentre con los derechos sociales en convivencia con derechos y principios esenciales del liberalismo

²⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Social: Una Opción de Gobierno Abierto". En: Revista de las Especialidades de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1994, p. 124

²⁹ Ibidem, p. 115

clásico. Un Estado que cumpla con sus responsabilidades históricas: un Estado nacionalmente necesario que salvaguarde la soberanía política y económica de la Nación; un Estado Socialmente Necesario que cumpla con lo fines sociales que la sociedad le otorgó o conquistó; y, un Estado Liberal-Democrático, en cuyas leyes se han plasmado derechos y principios políticos esenciales del individuo como hombre y como ciudadano.

La nueva administración pública de este Estado Socialmente Necesario debe caracterizarse por la optimización del gasto público; la articulación del aparato administrativo (relaciones intergubernamentales); del desenvolvimiento de la gerencia social; por la transformación estructural-funcional de sus organismos públicos descentralizados; por el desarrollo de su capacidad de ejecución de programas interinstitucionales (gestiones intergubernamentales); por establecer y/o fortalecer el Servicio Civil de Carrera Administrativa; por incorporar competitividad, al servicio de la productividad; por reformas a los regímenes de seguridad social, asistencia, trabajo, educación, etc.; todo con el propósito de elevar el bienestar social y la prosperidad del país.

En relación con la sociedad, la calidad de la actividad estatal se debe significar porque sus bienes y servicios brindados al público tienen un contenido público-social en la medida en que la vida de las organizaciones no gubernamentales también se signifique por la calidad de su asociación: democracia, autonomía y libertad³⁰.

Es una administración pública cuya calidad de su gestión público-social, esté fincada en el criterio de estrategia y no de racionalidad burocrática: más que lograr eficiencia y eficacia, buscar la efectividad de los programas sociales, es decir, lograr efectos netos significativos (medidos en unidades de resultados) en el nivel de calidad de vida de su población en relación con los costos del programa en cuestión.

Por lo tanto, la nueva administración pública no puede relacionarse con las organizaciones no gubernamentales sino a través del acuerdo y la concertación para ampliar los necesarios consensos sobre las decisiones incluidas en los programas gubernamentales. Y no sólo eso, sino que deberá incorporarlas a su

³⁰ Ibidem, p. 112 - 113

estructura para dar paso a la gerencia social; por lo que la administración pública ya no será una instancia exclusiva de lo público-estatal sino de lo público-social, dándole con ello contenido al Estado Socialmente Necesario.

3.3 La Privatización

“Existen dos enfoques fundamentales que justifican la intervención del Estado en la economía: el enfoque sustantivo que se refiere a la naturaleza de los objetivos que persigue y finalmente alcanza el gobierno, y el enfoque procesal que se centra en el análisis de los procesos mediante los cuales se toman las decisiones públicas”.³¹ Esta clasificación subyace en muchos argumentos y discursos políticos respecto al papel del Estado en la economía.

El enfoque sustantivo tiene dos grandes vertientes: el eficientista y el redistributivo. Los eficientistas sostienen que el gobierno sólo debe intervenir cuando produzca mejores resultados sociales para algunos, sin perjudicar a nadie, que el desempeño privado. Por su parte, las teorías redistributivas afirman que el gobierno interviene para beneficiar a quien lo merece o controla el gobierno. El enfoque procesal justifica la intervención económica si el proceso mediante el cual se tomó la decisión de intervenir tiene ciertas características.

Los modelos de redistribución suponen que: las sociedades están divididas en grupos; el gobierno puede afectar la distribución del ingreso; se pueden medir los efectos redistributivos; y se puede atribuir la casualidad de los cambios distributivos a la acción gubernamental.

El encuadre ideológico del cual parten las propuestas privatizadoras tiene sus raíces más profundas en las ideas liberales o de “liberalismo” que conciben la economía como una suerte de círculo virtuoso según el cual lo que es bueno para los individuos y empresas también es bueno para la sociedad. Para que ello ocurra se requiere ampliar la libertad económica y eliminar las obstrucciones estatales y monopólicas. Los nuevos postulantes de la privatización consideran que el sector público, sobre todo a partir de la segunda posguerra, entró en una dinámica de crecimiento circular y acumulativo. Ello se explica en buena medida

³¹ Perez Escamilla, Juan Ricardo. Los inicios de la privatización en México, 1988 en Loeza Soledad, Bazdresch Carlos (compiladores) México, Auge y Crisis, p. 278

porque la expansión económica con estabilidad y con relación con el gobierno y los electores lo permitía sin mayores dificultades. Así se fijaba un piso o límite inferior, por debajo del cual el gasto público y sus programas de empresas públicas y/o asistenciales no disminuían. Esta relación altamente complementaria generaba sus propios mecanismos de solidaridad entre los distintos agentes económicos y sociales y, por supuesto con el mismo Estado. Ello dificultaba o tornaba impracticable el establecimiento de controles efectivos y adecuados a las políticas públicas y éstas paulatinamente fueron perdiendo eficiencia y racionalidad.

La privatización fue una primera respuesta a estas tendencias y se integró rápidamente el tema de cambio estructural y el ajuste. El proceso se fue internacionalizando desde finales de los años setenta, y cada país o región adquirió sus propias modalidades y grados de intensidad. Así pues, la privatización fue un fenómeno que surgió originalmente en los países industrializados. Pero en los países subdesarrollados, en los cuales la presencia de las empresas públicas es mayor, la privatización avanzó poco y muy lentamente. En descargo, de esas limitaciones se ha dicho que la privatización no se reduce a la implantación de una política fija o única dirigida sólo a los campos determinados de la economía pública, sino que en rigor consiste en el inicio de un proceso más amplio y dinámico que implica liberación, competencia, desregulación, etc.

“También se sostiene que las políticas correctivas son insuficientes para eliminar la tendencia estructural al crecimiento ininterrumpido del sector público. Ello sólo puede ser contrarrestado por medio de una política que garantice una transferencia masiva de activos del gobierno al sector privado, como condición para revertir el proteccionismo, la ineficiencia y su secuela de efectos perniciosos”.³²

En este sentido, la privatización es concebida como un enfoque de política que permite no sólo la reducción o la eliminación de algunas funciones del sector público, sino que busca que otro agente las realice con mayor eficiencia.

³² Cordera, Rolando y José Ayala. Estado y privatización: una aproximación a la experiencia mexicana, F.C.E., 1988, p.16.

“La evaluación del desempeño del sector público en los planos micro y macroeconómico es un elemento clave, pero no el único en la toma de decisiones en materia de privatización. En el primer plano, los campos del sector público problemáticos son el punto de partida de las elaboraciones de diversos esquemas de privatización y de sus respectivos objetivos y evaluaciones. Los puntos básicos en los cuales se localizan los problemas son: i) los costos de producción en el sector público tienden a ser más altos que en el privado; ii) la eficiencia está muy relacionada con la estructura de costos, en general la entidad públicas a un mayor número de trabajadores para las mismas operaciones y no emplean adecuadamente el equipo, todo ello, en comparación con el sector privado; iii) en general, las comparaciones internacionales cruzadas entre empresas públicas y privadas revelan que los sueldos y salarios son más altos en las primeras para tipos de trabajo gerencial o de base similares a los de la empresa privada; iv) los costos globales tienden a exceder los del sector privado en buena medida porque crecen más rápidamente los gastos corrientes que los de inversión, y ello está muy relacionado con los tres indicadores anteriores; v) el sector público está muy influido por el cumplimiento de metas de producción o cuantitativas y no por los estándares de calidad que los consumidores demandan de las empresas privadas; vi) el ritmo para incorporar innovaciones y nuevos métodos de procesos productivos y productos y el de su colocación en el mercado, son más lentos en el sector público que en el privado; vii) en la toma de decisiones intervienen factores extraeconómicos y objetivos diversos. El control y la evaluación de esas decisiones es muy difícil de vigilar por el mismo gobierno o por las organizaciones sociales; viii) el sector público es menos cuidadoso que el privado en materia de conservación de equipos de mantenimiento permanente del servicio y de control riguroso de costos”.³³

Sin embargo, ninguno de estos criterios puede generalizarse al grado de ser una razón contundente contra la empresa pública.

En lo referente al ámbito macroeconómico, la privatización se ha concebido como un medio para reducir el déficit público. Sin embargo, este mecanismo es limitado

³³ Banco Mundial (1988), Informe sobre el Desarrollo Mundial, p.8-16

y no puede sustituir de modo alguno la reforma fiscal, ya sea por el lado del incremento de los ingresos o por la disminución del gasto, cuestiones que en última instancia son las únicas que pudieran corregir las finanzas públicas. La privatización sólo puede aliviar temporalmente el problema del déficit, pero en el mediano y largo plazos sólo tendrá efectos positivos para el presupuesto federal si las empresas privatizadas se tornan más eficientes y rentables y no sólo dejan de gravitar negativamente en el presupuesto, sino además son capaces de pagar impuestos.

Por otro lado, se le atribuye a la privatización un efecto benéfico al crear un ambiente económico más competitivo, lo que propicia niveles de eficiencia altos de la economía en su conjunto. Este efecto, sin embargo, puede ser muy pequeño si la privatización no es acompañada de otras medidas que contribuyan efectivamente al aumento de la productividad.

Desde una perspectiva global, el mayor o menor éxito en el cumplimiento de los objetivos atribuidos a la privatización dependen no sólo de sus posibilidades para generar eficiencia y crecimiento, sino además del manejo gubernamental del proceso, es decir, “el Estado debe desplegar una gran capacidad de administración, crear condiciones macroeconómicas favorables, promover la competencia y regular los monopolios, así como efectuar un manejo adecuado de las empresas que permanecen en manos del Estado y garantizar la transparencia en los procesos de privatización. Todo ello, implica un fortalecimiento del Estado, sobre todo de su capacidad rectora “. ³⁴

Hacia finales de los años ochenta la situación de las finanzas públicas no sólo requirió de la racionalización del número de empresas públicas; además, su privatización podía generar recursos para el Estado y el sector público debía incrementar su participación en los procesos de asignación y explotación de recursos, iniciándose un programa de desincorporación de entidades públicas que ocupó un lugar preponderante en el proceso de ajuste y cambio estructural de la economía mexicana.

La privatización de empresas estatales persiguió dos objetivos fundamentales: incrementar la eficiencia económica concentrando los objetivos de su

³⁴ Shirley, Mary. “The experience with privatization, France and Development”, 1980, p. 33

administración y fortalecer las finanzas públicas a través de los recursos que se obtienen de su venta o de la eliminación de subsidios que se les otorgaban con anterioridad. En términos generales la política de privatización de empresas públicas fomenta la participación de la sociedad en su conjunto, deshinbe sus fuerzas creativas, elimina una causa que distrae la atención política del gobierno y hace a un lado posibles fricciones de éste con la sociedad, resultantes de la baja calidad de los bienes y servicios que se producen y se prestan. No obstante puede surgir un conflicto entre los objetivos deseados, dado que un programa acelerado de privatizaciones puede contribuir a elevar la eficiencia de la economía en detrimento de los ingresos potenciales del erario.

En México parte del sector público fue creado conforme el mandato constitucional de mantener el monopolio de empresas estratégicas en poder del Estado. Sin embargo, muchas de las empresas estatales surgieron del rescate de empresas del sector privado en quiebra, a fin de mantener el empleo. Otras se crearon para asegurar el abasto adecuado de productos básicos o la producción de bienes con los cuales sustituir a las importaciones. “Aunque la mayoría de las empresas públicas importantes se creó antes de 1970, su número creció con rapidez durante los gobierno de Echeverría y López Portillo.

En 1970 había 391 empresas públicas; en 1982 había más de 1,000. La nacionalización del sistema bancario en 1982 fue el punto culminante del periodo decreciente de la intervención estatal. En el pasado, el ejecutivo podía decidir directamente la extensión de la participación y la intervención estatales. Una reforma constitucional de 1983 disminuyó esa facultad discrecional al definir explícitamente los sectores que podrían reservarse en forma exclusiva al Estado.

A partir de 1983, se aplicó una nueva política que privilegió el ajuste y el corto plazo, aunque se insistiera en presentar sus objetivos estratégicos como definidos por el logro del cambio estructural. Un aspecto decisivo para el cumplimiento de las metas de política económica se localizó en el ajuste del sector público. Éste tuvo tres características principales: i) el descenso de la demanda interna por medio de reducciones significativas en los niveles de gasto público y aumento en las tasas tributarias que tuvieron como efecto una disminución del poder de compra interno al reducirse los niveles de consumo público y privado, y generar un

superávit en la cuenta corriente; ii) realinear los precios clave para inducir una contracción en el poder de compra del gasto interno y estimular el sector exportador de la economía creando condiciones favorables para su rentabilidad; iii) la privatización de las empresas públicas y la liberalización comercial para estimular la expansión de la inversión privada de modo más eficiente.

Las medidas específicas para reestructurar el sector público mexicano consistieron en: desincorporación de entidades paraestatales y eliminación o reducción de ciertos programas estratégicos relacionados con el desarrollo industrial que habían quedado inconclusos en la administración anterior y en materia de bienestar social, infraestructura y desarrollo rural.

Las privatizaciones se llevaron a cabo de una forma gradual: de 1983 a 1985 se cerraron entidades que no eran viables; de 1986 a 1988, se procedió a privatizar empresas más grandes, como Mexicana de Aviación, algunas de las más importantes empresas mineras y siderúrgicas, la compañía de teléfonos y la banca comercial. Para febrero de 1990, se había declarado la privatización, o en su caso, la liquidación de 891 entidades, y el proceso había concluido en su totalidad 691 casos.

Desde 1983, las motivaciones de la privatización de entidades públicas variaron. Los objetivos primordiales fueron aumentar la recaudación pública, fortalecer la eficiencia de la asignación de recursos y de la administración de las empresas y del estado y, sobre todo, recuperar la confianza del sector empresarial. El programa de privatización de las empresas públicas se inició con De la Madrid, pero cobró impulso durante el gobierno de Salinas. De las más de mil empresas que existían en 1983, sólo quedaban 291 a mediados de 1991. El número fue mayor con De la Madrid pero, en su mayoría, eran relativamente pequeñas o de interés minoritario. El gobierno no quería vender las empresas públicas más grandes y potencialmente más rentables mientras no saneara su situación financiera y en tanto el marco regulador no hubiese vuelto atractiva su compra. En diciembre de 1987 el gobierno anunció los campos y las actividades que seguirían siendo propiedad y operados por el Estado. Tales eran las actividades petroleras básicas (PEMEX), los Ferrocarriles Nacionales (FERRONALES) y la distribución de alimentos (CONASUPO). El gobierno renunciaría a las telecomunicaciones, las

aerolíneas, la producción siderúrgica, el equipo de transporte, los productos químicos y fertilizantes, la minería, el azúcar y otras actividades industriales y de servicios. Durante los dos primeros años del gobierno de Salinas (1989 y 1990) el ritmo de la privatización de las entidades públicas se aceleró.

En cuanto a la desincorporación de las entidades públicas cada una de las propuestas formuladas por las dependencias coordinadoras de sector se sustentó en el dictamen de la Comisión Intersecretarial Gasto - Financiamiento, tomando en consideración los criterios de la política económica vigentes. Así mismo, la SECOGEF designó auditores externos para cada proceso, a fin de determinar con exactitud la situación financiera de las empresas en desincorporación.

“Entre el primero de diciembre de 1988 y el 15 de noviembre de 1994 se concluyó la desincorporación de 418 entidades paraestatales, las cuales representaron el 67.6% del total de organismos y empresas con que inició la administración salinista. A mediados del mes de noviembre de 1994, el número total de entidades descendió a 254 de las cuales 38 se encontraban en proceso de desincorporación. Del total de entidades desincorporadas, 203 fueron dadas de baja mediante liquidación o extinción sobresaliendo Fundidora Monterrey, Constructora Nacional de Carros de ferrocarril y alimentos Balanceados de México, cuyas plantas industriales fueron vendidas con anterioridad a los sectores social y privado.

La totalidad de los ingresos provenientes de la privatización de empresas fueron depositados en el Fondo de Contingencia, constituido en diciembre de 1990, para hacer frente a eventuales caídas del precio del petróleo en los mercados internacionales. Desde su creación al tercer trimestre de 1994 ingresaron al Fondo 78,291 millones de pesos incluyendo los recursos derivados de la liquidación del Fideicomiso para la cobertura de riesgos cambiarios.

La estrategia de modernización implicó también la transformación de los esquemas de organización y funcionamiento de las entidades vigentes, a fin de racionalizar los gastos de administración y evitar que los recursos financieros se destinaran a otro tipo de erogaciones.

En 1983 el Estado administraba 1,155 empresas que participaban en 63 de las 73 ramas en que se clasificaba la actividad económica en México, y contribuía con

cerca del 18.5% del PIB nacional y 10% del empleo total.³⁵ Esta intervención pública se observaba en áreas como la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero, ingenios azucareros, partes para automóviles, motores, camiones, textiles, producción de agua mineral, fábricas de bicicletas, cines, entre otros. La cantidad y diversidad de empresas públicas reflejaba el papel preponderante que el sector público mantenía en la actividad económica durante este periodo.

Entre los objetivos planteados al inicio del programa de desincorporación de entidades paraestatales destacan: fortalecer las finanzas públicas; mejorar la eficiencia del sector público disminuyendo su gasto estructural y eliminando gastos y subsidios no justificables; promover la productividad de la economía; y, combatir la ineficiencia y el rezago al interior de las empresas públicas.

Debido a que el Estado participaba en diversas áreas de actividad económica, y que los objetivos de las múltiples entidades no podían ser catalogados dentro de un grupo único, se establecieron distintas alternativas de desincorporación: liquidación, fusión, transferencia y venta. Esta última alternativa constituyó una arte fundamental del programa de desincorporación de paraestatales, y se aplicó cuando se trataba de una entidad no estratégica ni prioritaria pero con viabilidad económica, susceptible de ser adquirida por los sectores social o privado.

3.3.1 El proceso de privatización y desincorporación de las empresas públicas

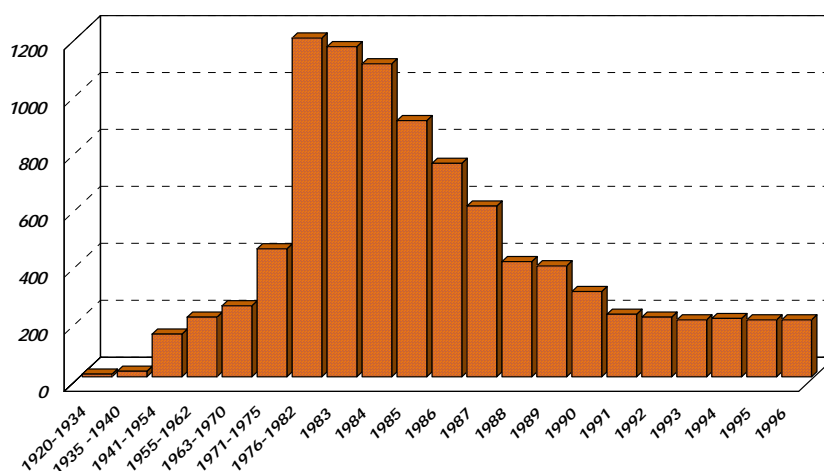
La reestructuración del papel del Estado mexicano en la economía comenzó a partir de 1982, aunque lo sustantivo se realizó entre 1989 y 1993. Durante este periodo de reformas se concretaron poco más de mil desincorporaciones, de las cuales una tercera parte se realizó mediante ventas al sector privado o social. En este periodo se realizó la mayor parte de las operaciones de desincorporación en general y de privatización en particular, tanto en términos de volumen como de valor.³⁶

³⁵ Aspe, Pedro. Op. Cit.

³⁶ Entre el 1º de diciembre de 1982 y el 17 de noviembre de 1994, se determinó la desincorporación de 1,049 paraestatales, de las cuales 1,011 habían sido desincorporadas al final de dicho periodo.

Con las acciones realizadas en estos años, el número de paraestatales pasó de 1,155 al inicio de 1983, a poco más de 200 en 1993-1994. De las empresas desincorporadas en el periodo referido, cerca del 50% corresponde a aquellas que fueron liquidadas o extinguidas, mientras que una tercera parte fue privatizada. Así, se redujo de manera importante la intervención del Estado en el ámbito económico.

EVOLUCION DEL NUMERO DE EMPRESAS PARAESTATALES



**Fin del periodo. No incluye entidades en proceso de desincorporación.
Fuente: Elaborado con Informes de Gobierno*

El proceso de privatización de empresas paraestatales puede dividirse en cuatro etapas:

Primera etapa: 1983-1984. Al inicio del programa de desincorporación, el Estado mexicano participaba en 63 ramas de actividad a través de 1,155 empresas paraestatales, el mayor número de empresas que el sector público llegó a administrar en las últimas décadas. La mayor parte de las empresas en manos del gobierno enfrentaba serios problemas financieros, operativos y de control, baja productividad y un fuerte rezago tecnológico, por lo que el arranque del programa no encontró resistencias fundamentales, con excepción de algunos grupos laborales y sindicales.

Durante este periodo se observó la venta ocasional de pequeñas empresas no estratégicas y con escasa rentabilidad. Este proceso se acompañó de la liquidación de paraestatales que sólo existían en papel, no eran útiles para los

nuevos objetivos del Estado o duplicaban funciones. El número de operaciones realizadas fue bajo y al final del periodo aún existían 1,049 entidades paraestatales, por lo que la intervención del Estado en la economía siguió siendo importante.

Para este momento, el proceso de desincorporación apenas iniciaba, los objetivos del programa no estaban claramente definidos y el alcance de esta medida de política se encontraba lejos de su cabal dimensión.

Segunda etapa: 1985-1988. En este periodo se planteó la privatización de empresas como un instrumento de política económica que incrementara la productividad y competitividad de la industria mexicana ante la creciente globalización y mayor competencia. En este contexto, se intensificaron las operaciones de desincorporación del sector paraestatal, en particular de las empresas de participación mayoritaria, que pasaron de 703 al inicio de 1985, a 252 al cierre de 1988. Una buena proporción de las empresas desincorporadas en esta etapa se orientó a la alternativa de liquidación (en su mayoría empresas inoperantes), lo que contribuyó a reducir aceleradamente el número de paraestatales. Así, al final de 1988 el Estado administraba 412 empresas, esto es, menos de la mitad que en el inicio del periodo.

La mayoría de las empresas privatizadas en estos años representaba poco o nulo poder de mercado, como algunas pequeñas fábricas y centros de esparcimiento, y el monto de las operaciones fue relativamente bajo.³⁷ Sin embargo, el importante número de desincorporaciones permitió que el Estado se retirara de la mayoría de las ramas de actividad agrupadas dentro de la manufactura, aunque siguió conservando su participación en actividades de gran importancia como metálicas básicas y petroquímica.

Tercera etapa: 1989-1993. En este periodo se intensificó el programa de privatizaciones, que incluyó a empresas con fuerte poder de mercado y gran viabilidad económica. Los objetivos del programa de desincorporación rebasaron la mera eficiencia y se buscó además maximizar los ingresos por la venta de empresas y minimizar la intervención del Estado en la economía (en 1989 el PIB del sector público representaba el 16% del producto nacional, mientras que en

³⁷ Entre 1982 y 1988 el número de empresas privatizadas ascendió a 204, generando recursos de hasta 500 millones de dólares.

1983 esta cifra fue 25%).³⁸ Con esta finalidad, se fusionaron algunas empresas para incrementar su potencial y hacerlas atractivas para los inversionistas privados que pagarían por ellas un mayor precio. Asimismo, se liberaron sectores estratégicos y de gran impacto sobre el manejo de la política económica, como la telefonía y las instituciones financieras. Durante esta etapa, la de mayor importancia para la enajenación de paraestatales por los recursos generados, se privatizaron importantes empresas: Aeroméxico y Mexicana de Aviación, Grupo Dina, compañías mineras como Cananea, Telmex, siderúrgicas y complejos industriales, 18 bancos y diversas instituciones financieras (arrendadoras, aseguradoras, etc.). Con estas operaciones se redujo significativamente la participación del Estado en la generación del producto y el empleo nacionales. La venta de empresas generó recursos por cerca de 29 mil millones de dólares. Al final del periodo existían sólo 210 empresas paraestatales.

Cuarta etapa: a partir de 1994. Al término de la agresiva etapa de privatizaciones de 1989-1993, las principales tareas de la agenda de privatizaciones se habían realizado. El número de empresas administradas por el Estado era ya muy reducido y los sectores en los que aún participaba eran pocos, aunque importantes. En este contexto, a partir de 1994 se observó una limitada venta de empresas, y los esfuerzos por involucrar al sector privado en las áreas anteriormente ocupadas por el Estado se concentraron principalmente en la concesión para la administración de activos públicos. En este periodo se concesionó la prestación de algunos servicios de transporte y carga como los ferrocarriles (proceso ya concluido en tres rutas), administraciones portuarias y carreteras, la operación de canales de transmisión de ondas de radio vía satélite y el complejo aeroportuario del Sureste. Almacenes Nacionales (ANSA), en su primera etapa, se privatizaron en 1998 y pocos meses más tarde el gobierno volvió a adquirirlos. Asimismo, se ha avanzado de manera importante en materia de conducción de electricidad, y en su generación bajo ciertas condiciones (recientemente se presentó una iniciativa para abrir este sector a la inversión privada, pero el proceso está en su etapa inicial y en debate en el Congreso desde abril de 1999). En 1999 se avanzó en la privatización de aeropuertos y hasta el

³⁸ Aspe, Pedro. El camino de la transformación económica. Op. Cit.

momento se ha licitado uno de los grupos (los aeropuertos susceptibles de privatización se agruparon en tres lotes, cada uno encabezado por aeropuertos importantes). El impacto potencial de estas acciones sobre la economía es importante debido a las ganancias de eficiencia sectorial y los efectos inducidos en otras actividades.

Sin embargo, aún se enfrentan problemas para iniciar los procesos de apertura correspondientes a los sectores de mayor interés. Éste es el caso de la petroquímica secundaria y el sector eléctrico, cuyo proyecto de desincorporación se encuentra totalmente paralizado tras el surgimiento de importantes resistencias a su apertura. Los ingresos obtenidos por concepto de enajenaciones en esta etapa son bajos en relación con los del periodo anterior.

Hasta el año 2000, la intervención del sector público se redujo a cerca de 30 ramas, habiéndose retirado principalmente de la minería y la manufactura. Además, en la mayoría de las actividades en las que el Estado aún tiene presencia, su poder de mercado es muy limitado. Entre las actividades industriales de las cuales se ha retirado completamente, destacan la extracción y beneficio de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; y automóviles, carrocerías, motores, partes y accesorios para automóviles. Por su parte, en el sector servicios resalta la venta de la banca comercial entre junio de 1991 y julio de 1992, por los ingresos generados y el impacto para el sistema económico.³⁹

³⁹ 18 contratos de compraventa que generaron ingresos por 37,856 millones de pesos más el 50% de los recursos obtenidos por privatizaciones entre 1989 y 1994.

DESINCORPORACIÓN Y CREACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES 1983-1998

AÑO	ENTIDADES AL INICIO DEL PERIODO	DESINCORPORACIONES CONCLUIDAS		DESINCORPORACIONES EN PROCESO	CREACION DE ENTIDADES	ENTIDADES AL FINAL DEL PERIODO
		TOTAL	VENTA			
1983	1155	75	n.d.	32	10	1090
1984	1090	64	n.d.	7	18	
1985	1044	96	n.d.	23	7	955
1986	955	155	n.d.	75	7	807
1987	807	161	n.d.	49	15	661
1988	661	45	204*	204	2	618
1989	618	76	29	170	7	549
1990	549	139	61	138	8	418
1991	418	95	42	87	5	328
1992	328	66	23	53	8	270
1993	270	24	5	48	12	258
1994	258	21	1	37	15	252
1995	252	16	1	35	3	239
1996	239	21	1	44	11	229
1997	229	9	2	42	11	231
1998	231	3	2	39	5	233

* Número de empresas privatizadas entre 1982 y 1988
Fuente: Informes de Gobierno 1993 y 1999

También se encuentran operaciones como la de Teléfonos de México (monopolio transferido al sector privado); aseguradoras y arrendadoras; líneas aéreas; restaurantes y hoteles. En cuanto a las tareas que restaban por concretarse, destacan sin duda las referentes al sector energético. Además de los ya mencionados avances en generación de energía eléctrica y la complejidad en materia de hidrocarburos, en el área de gas natural habrá de profundizarse el proceso sin que se prevean mayores problemas.

En materia de transporte, está pendiente la posible reapertura del sector carretero al capital privado tras los severos problemas financieros que ha enfrentado la primera generación de carreteras operadas por este sector. Asimismo, la mayoría de los aeropuertos aún no ha sido privatizada (destaca el de la ciudad de México); al inicio de 2000 faltaba vender el 5% de Ferrocarriles Nacionales (rutas cortas), algunas Administraciones Portuarias (Guaymas y Topolobampo en Sinaloa) y la terminal de contenedores del puerto Lázaro Cárdenas.

3.4 El Neoliberalismo en la economía mexicana

Los programas neoliberales de cambio estructural, ajuste y estabilización económica, apegados a las recetas preconizadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y aplicados en México 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 50 años previos.

Desde los años treinta y sobretudo a partir del gobierno del Presidente Cárdenas, el desarrollo mexicano que alcanzó una tasa de crecimiento anual promedio de 6.1% entre 1934 y 1982,⁴⁰ 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 intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos y de los bienes y servicios básicos, 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*.

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 acrecentar el papel del mercado como mecanismo 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 inherencia del Estado en la economía comprendió: la liberación de precios internos, la apertura comercial externa, la liberación de los flujos de inversión extranjera, la liberación del sistema financiero, 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

⁴⁰ Jose Luis Calva. México, Más allá del Neoliberalismo, México, 2000.

desarrollo económico y del bienestar social, reduciendo o cancelando programas de fomento económico sectorial de infraestructura económica y de desarrollo social.

A más de 20 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. Los resultados reales del modelo neoliberal contrastan negativamente con los observados durante el modelo económico precedente. Al respecto, José Luis Calva destaca ciertos contrastes que ponen en tela de juicio la política neoliberal del Estado mexicano moderno. A saber, resalta lo siguiente:

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 Producto Interno Bruto por habitante creció a una tasa promedio de 3.1% anual entre 1934 y 1982; la inversión fija bruta per cápita se expandió a una tasa promedio de 5.8% anual entre 1940 y 1982 y el poder adquisitivo de los salarios mínimos se incrementó 96.9% entre 1934 y 1982. Bajo el modelo neoliberal, el PIB per cápita se redujo a una tasa promedio de 0.1% anual, la inversión fija decreció a 0.5% anual y de los salarios mínimos perdieron 68.8% de su poder adquisitivo, es decir, se deterioraron a menos de la tercera parte de los que se registraba en 1982.⁴¹

Como resultado se produjo un crecimiento dramático del sufrimiento humano. De acuerdo con la CEPAL, el porcentaje de hogares mexicanos bajo la línea de la pobreza se incrementó de 34.1% en 1984, a 43% en 1996, de manera que la población pobre pasó de 30.4 millones en 1984 a 48.9 millones en 1996, es decir, 18.5 millones de mexicanos cayeron en la pobreza. Durante el mismo lapso, el porcentaje de hogares en pobreza extrema pasó de 11.6% en 1984 a 16% en 1996, es decir, 9.3 millones de mexicanos cayeron en la indigencia. Más aún durante el bienio previo se había registrado ya un fuerte incremento de la pobreza, debido al desplome de los salarios reales, al deterioro de los ingresos campesinos y a la caída del PIB, con la consiguiente reducción del empleo.⁴²

⁴¹ José Luis Calva, Op. Cit.

⁴² Idem

Por el contrario, durante los años de operación del modelo keynesiano-cepalino de la revolución mexicana, la pobreza se redujo significativamente. La proporción de mexicanos pobres disminuyó de 77% en 1963 a 48.5% en 1981, magnitudes coincidentes con las estimadas por el Programa de Solidaridad, según el cual la proporción de mexicanos bajo la línea de la pobreza que en 1960 era de 76.9% descendió hasta 45% en 1981.⁴³ En consecuencia, los logros alcanzados durante dos décadas de reducción de la pobreza bajo el modelo económico anterior fueron completamente revertidos por el modelo neoliberal. Finalmente durante gran parte de la vigencia del modelo keynesiano, los pasivos globales de México con el exterior se mantuvieron en un nivel manejable (de 18.4% del PIB a 27.2% entre 1946 y 1970), a excepción de los dos últimos sexenios cuando se disparó el endeudamiento externo (saltando los pasivos externos de 27.2% del PIB en 1970 a 66.7% del PIB en 1982), lo que condujo al colapso financiero y cambiario de 1982.⁴⁴ Bajo el modelo neoliberal, que prometió elevar el ahorro interno so pena de depender nuevamente en el futuro de recursos externos en forma excesiva, los pasivos externos de México crecieron explosivamente de 91,753.6 millones de dólares al cierre de 1982 a 270,196.9 millones de dólares en 1994, cuando estalló el más grave colapso financiero de la historia mexicana.⁴⁵

Sin embargo, los resultados adversos observados en la economía mexicana durante el periodo 1983 – 1998 no son imputables exclusivamente al modelo neoliberal, también son imputables a las sucesivas estrategias macroeconómicas de mediano plazo apegados a las recetas ortodoxas de ajuste y estabilización preconizadas por el Fondo Monetario Internacional.

La primera estrategia de mediano plazo, instrumentadas desde 1982 y hasta 1987 tuvo como objetivo primordial el ajuste externo, mediante políticas contractivas de la demanda interna agregada consistente en:

- La reducción de la inversión pública y del gasto público programable;
- El alza de los precios y tarifas del sector público
- La reducción de los salarios reales
- La restricción de la oferta monetaria y crediticia

⁴³ Idem

⁴⁴ Idem

⁴⁵ Idem

- La sublevación cambiaria combinada inicialmente con el mantenimiento de la hiperprotección comercial y que a partir de 1984 es abandonada a favor de un procesos acelerado de apertura comercial.

La segunda estrategia macroeconómica de mediano plazo, instrumentada a partir del denominado Pacto de Solidaridad Económica decretado en diciembre de 1987, dejó de asumir como prioridad el equilibrio externo y asumió la estabilización de los precios utilizando como instrumentos principales:

- La aceleración de la apertura comercial.
- La utilización del tipo de cambio como ancla de los precios, primero mediante la fijación de la tasa de cambio a lo largo de 1988 y desde 1989 mediante un deslizamiento del peso frente al dólar estadounidense a un ritmo menor que el diferencial inflacionario entre México y su principal socio comercial, lo cual desembocó en la creciente sobrevaluación de nuestra moneda.
- La eliminación del déficit fiscal, mediante la perseverante reducción de la inversión pública, de la aceleración de la privatización de las empresas paraestatales y del persistente achicamiento o supresión de programas de fomento económico sectorial.
- La liberalización de los mercados financieros supuestamente encaminada a elevar las tasas de inversión física y de ahorro interno, se convirtió en un instrumento complementario para atraer el ahorro externo requerido para cerrar la brecha de divisas en la cuenta corriente, que resultaba de la combinación venenosa de librecambismo y política de peso dando lugar a un endeudamiento del país y enajenación de activos nacionales para comprar en el exterior mercancías que compitieran la inflación a la baja.

Después del colapso financiero de 1994, el tercer gobierno neoliberal desplegó inicialmente una estrategia de ajuste similar a la desplegada durante 1983 – 1987: a) contracción de la inversión y el gasto público, alzas en los precios y tarifas del sector público y nuevas privatizaciones b) reducción del poder adquisitivo del salario c) política monetaria y crediticia severamente restrictiva d) drástica reducción de la absorción interna de mercancías por medio de la subvaluación

cambiaría y de los anteriores instrumentos contraccionistas de la demanda interna agregada.

Así las estrategias económicas desplegadas bajo el modelo neoliberal no han logrado conciliar los grandes objetivos macroeconómicos amén de haber traído consigo efectos tremendamente perniciosos sobre la distribución del ingreso y el bienestar social.

Sin embargo, opina José Luis Calva, sería un error deducir del fracaso del modelo neoliberal la conveniencia de volver al modelo *keynesiano cepalino* orientado unilateralmente a la sustitución de importaciones. Ello no es viable ni deseable. Mucho menos lo es volver a la estrategia macroeconómica de mediano plazo aplicada durante 1981 -1982 cuyos erróneos manejos cambiarios y fiscales condujeron al primer colapso financiero de la historia contemporánea. Precisamente si el modelo neoliberal pudo reemplazar al modelo keynesiano después de 1982 fue por el desgaste que había experimentado ese modelo como resultado de los errores y omisiones de la política económica de los últimos gobiernos pre neoliberales.

En primer lugar, serios errores en política cambiaria, al no realizar oportunamente, frente al creciente déficit de la cuenta corriente, los ajustes pertinentes en el tipo de cambio, produciéndose una progresiva sobrevaluación del peso, que trajo consigo un creciente déficit de cuenta corriente, financiado principalmente con endeudamiento externo. En segundo lugar, un manejo imprudencial de las finanzas públicas que apareció en los años setenta y condujo a una creciente brecha ingreso – gasto público insostenible en el largo plazo. Aunque la expansión del gasto comprendió un significativo incremento de la inversión pública y del gasto promocional del desarrollo humano y económico y que estuvo parcialmente acompañada de un alza de los ingresos del gobierno federal, dicha expansión comprendió también una economía del derroche. Todo ello drenó las arcas del gobierno y condujo a un déficit fiscal 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 aflorado desde los años setenta, cuando comenzaron a crecer las exportaciones manufactureras pero al reducirse más aprisa las exportaciones agrícolas, se originaron presiones

estructurales sobre el sector externo, que indicaban la conveniencia de pasar de la estrategia sustitutiva de importaciones a una estrategia mixta de industrialización. El resultado de esos errores u omisiones fue un crecimiento dramático de los pasivos externos y del déficit fiscal que desembocó en la crisis financiera de 1982 y en la brecha ingreso – gasto público insostenible.

La tecnocracia neoliberal arribó al poder en esas 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, optó por un viraje de 180 grados inspirado en la ideología de *laissez – faire*, desechando las funciones que la Revolución Mexicana había asignado al Estado en la promoción del desarrollo económico, para efectuar una verdadera revolución 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 que atribuye al Estado las fallas de la economía. En consecuencia, México debe adoptar una nueva estrategia económica que supere tanto los excesos e ineficiencias estructurales del modelo sustitutivo de importaciones como los excesos e ineficiencias estructurales del modelo neoliberal. Desde luego, la nueva estrategia económica que reemplace al neoliberalismo deberá conciliar la consecución simultánea de los grandes objetivos macroeconómicos, cumpliendo también con los grandes objetivos del desarrollo humano y afrontando exitosamente los grandes retos del desarrollo de la planta productiva, bajo un marco de preservación y mejoramiento ambiental.⁴⁶

⁴⁶ José Luis Calva. "México: Alternativas dentro del cambio global" en Basare, Jorge. Globalización y Alternativas incluyentes para el siglo XXI, UAM, p. 376

Capítulo IV. El Fortalecimiento De La Política Económica Neoliberal 1988 - 1994.

4.1 El Ambiente Político

A partir de la crisis financiera de 1982, la tendencia del neoliberalismo se manifestó como la única solución para los deterioros económicos y sociales del país. En efecto, se sustentaba un panorama de estancamiento caracterizado por las dificultades para sustentar un crecimiento económico alto sostenido. La atención del gobierno mexicano se enfocaba en la aplicación de diversos programas económicos. Bajo la divisa de la modernización de la economía nacional se aplicaron esquemas de cambio que intentaban transitar, de una situación de inestabilidad financiera y cierre comercial relativo ante el mundo, a otra de mayor apertura y creciente estabilidad. Para ello, se buscó introducir cambios que adecuaran el propio tamaño del Estado a una cambiante estructura productiva, financiera y comercial, así como nuevas relaciones sociales y políticas más acordes con las condiciones imperantes en un entorno internacional globalizado y competitivo.

Derivado de lo anterior, surgieron cambios estructurales significativos bajo la bandera del neoliberalismo. Se dan cambios en la articulación y el peso relativo de las diferentes ramas productivas, está la consolidación de verdaderos grupos financieros altamente monopólicos, están las mudanzas en las finanzas públicas, hay un quiebre en la composición y las operaciones del comercio exterior, hay una reestructuración del mercado del trabajo por la dramática devastación social que se expresa en el severo deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de millones de asalariados urbanos, pero también está el cambio en los actores fundamentales y en las bases de operación del sistema político. Respecto a todos estos cambios, los dos últimos años de la década de los ochenta y el primero de los noventa fueron particularmente importantes pues la confluencia de las mudanzas estratégicas de la economía y la política internacionales, confluyeron en México con un empeoramiento en la situación de económica, empeoramiento plasmado inicialmente en el crac de la bolsa de valores en 1987 y en el descontrol

de la política económica debido a la fuga de capitales, el disparo de la inflación, la devaluación, el aumento en las tasas de interés internas y el peligro de un estallido social por el deterioro salarial y la amenaza de huelgas, todo ello combinado con un agravamiento de la crisis política.

El deterioro en los niveles de vida de amplios sectores de la población cobró una de sus expresiones políticas como abierto rechazo a través del voto popular masivo en contra del partido oficial PRI y su candidato a la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, en las elecciones federales de 1988, candidato que ya arrastraba una crisis política en su partido por la escisión de la Corriente Democrática (encabezada por Cuahutémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo) y la división interna que había generado sus candidatura entre los diversos sectores del partido.

Por la manipulación fraudulenta y las dudas que quedaron respecto a los resultados finales de la votación, se abrió una crisis política de legitimidad que cuestionó gravemente la autoridad presidencial que amenazó la existencia misma del partido del Estado que puso en entredicho al propio orden constitucional vigente y que también metió en crisis a los agrupamientos políticos de izquierda y derecha, lo que al final, arrojó un nuevo panorama político nacional y la polarización de fuerzas que tiende a corresponderse con la polaridad social debido a la devastación que introdujo la modernización económica.

La irrupción nacional de un amplio abanico de fuerzas populares encabezadas por el frente democrático nacional (FDN) que postuló como candidato presidencial a Cuahutémoc Cárdenas, cambio cualitativamente al Congreso de la Unión, la vida política de México pero además abrió un proceso acelerado del crecimiento de la oposición de izquierda democrática y nacionalista, colocando a millones de mexicanos ante la perspectiva de organizarse y dar continuidad a una verdadera lucha por el poder.

Ante la amenaza de esta amplia coalición emergente, la estrategia del PRI y del gobierno de Miguel de la Madrid fue imponer un fraude electoral. Carlos Salinas de Gortari fue declarado presidente electo reconociéndole una votación apenas superior al 50% de los votantes y con una abstención del 50% de los empadronados. El gobierno buscó darse las condiciones para permanecer en el

poder a toda costa construyendo una salida política que quería asentar un bloque político social de centro y derecha que apuntaría hacia un bipartidismo regionalizado, bajo control, entre el PRI y el PAN al tiempo que se recurría a la profundización de las respuestas autoritarias y represivas contra los movimientos sociales que resistían la aplicación de la política económica, especialmente golpeando a las organizaciones sindicales mientras que se fortalecía un nuevo esquema de relaciones corporativas sobre las organizaciones campesinas. Hay otros ingredientes de esta estrategia gubernamental: uno, el intento de agrupar una nueva clientela electoral organizando con la ayuda del Programa Nacional de Solidaridad a los extremadamente pobres; dos, el intento de reformar al partido oficial mediante ajustes sólo en el sector que aglutinaba las clases medias y tres, combatiendo el desafío electoral del naciente partido de Cárdenas (el Partido de la Revolución Democrática).

A diferencia de los planes latinoamericanos, como el Plan Cruzado o el Plan Austral, la política económica mexicana contenida en los lineamientos del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) parecía del todo exitosa considerando los niveles de inflación, su duración y la recomposición de las finanzas públicas.

La política económica basada en pactos entre el gobierno y los grandes grupos monopólicos nacionales y extranjeros, hizo posible un alto grado de cohesión en el seno del bloque dominante y arrastró literalmente el resto de los actores sociales como piezas subordinadas al diseño del programa antiinflacionario.

La aplicación del PSE a lo largo de 1988 fue producto de un acuerdo político en el seno del bloque dominante para atemperar el curso depredador de la crisis económica, antes, durante e inmediatamente después del proceso electoral. Se trataba de oscurecer la profundidad de la crisis simbolizada por el crac de la Bolsa de Valores, ofreciendo con la estabilidad de ciertas variables económicas, una demostración del éxito global de una política económica en cuyo diseño el candidato oficial tuvo un papel protagónico. El primer pacto, entonces, fue parte de la campaña de Salinas, que intentó ganar votos ofreciéndose como artífice del retorno a la estabilidad económica. Estrictamente hablando, el primer pacto PSE

era una especie de tregua obligada por las elecciones y tenía una clara intención de ganar votos.

Por otro lado, bajo la pesada carga de los acontecimientos políticos, Salinas planteó formalmente una estrategia de gobierno en base a tres acuerdos, pero en los hechos llama profundamente la atención que no hubiera, como en los casos de los presidentes Luis Echeverría (1970-76), José López Portillo y Miguel de la Madrid, claro distanciamiento respecto a las líneas de política económica que sus antecesores respectivos habían aplicado. Los tres acuerdos nacionales propuestos por Salinas eran: uno, para ampliar la vida democrática, otro, para la recuperación del crecimiento económico con estabilidad y, tercero, para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

Del Acuerdo para Ampliar la Vida Democrática, mientras estuvo formulado en abstracto, no se entendieron sus alcances sino hasta que más bien se fue reconfigurando en concreto la estrategia política del gobierno y su partido: aferrarse en el poder mediante fraudes electorales, buscar cambios en la legislación respectiva mediante la construcción de un esquema de alianzas con el PAN, la fuerza electoral que programáticamente le era más afín y con la cual trataría de construir como salida a la crisis política electoral un esquema de alternancia regional bipartidista limitada y siempre bajo control gubernamental.

Respecto al Acuerdo para Recuperar el Crecimiento Económico obligado por la propia situación de la crisis económica y política, el régimen de Salinas no tuvo más remedio que ratificar en el PECE su propio programa de gobierno, los lineamientos básicos que estaban contenidos en el PSE y cuyo diseño formalmente correspondió al gobierno de Miguel de la Madrid, lo que implicó refrendar su intención de profundizar la modernización de cuño neoliberal que se venía aplicando desde 1982. En ese esquema gubernamental, los motores básicos del crecimiento serían: las exportaciones manufactureras, la inversión privada, la inversión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno. Por otro lado, la puesta en marcha del acuerdo para el mejoramiento productivo del nivel de vida se plasmó en un programa de contenido fuertemente ideológico pero de recursos financieros muy limitados: el Programa Nacional de Solidaridad.

De otro lado, una parte importante de las fuerzas políticas de izquierda y nacionalistas que lanzaron la candidatura de Cuahutémoc Cárdenas a la presidencia, optó por aglutinarse en el Partido de la Revolución Democrática, con lo cual no es exagerado decir que se transformó radicalmente el espectro partidario de México y que el PRD lanzó a un bloque nacionalista de centro – izquierda como una opción electoral de grandes posibilidades.

En el ámbito económico se trataba de asentar el saneamiento financiero, mientras que en lo político, la tarea urgente era recomponer la imagen presidencial y sentar las bases de una salida a la crisis de legitimidad.

Hubo acciones importantes que desde la perspectiva gubernamental fueron despejando el camino para remontar la crisis política abierta por las elecciones de 1988, lo que en octubre de 1989 pasó por lograr cambios constitucionales (mediante un acuerdo con el PAN) para implantar un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que finalmente se aprobó a mediados de 1990 y cuyos rasgos más significativos son que introduce la cláusula de gobernabilidad según la cual el partido que alcance la mayoría relativa de votos (de 35% en adelante), contará con la mayoría absoluta de los escaños del Congreso, que además limita severamente la formación de coaliciones electorales, mientras que, por otro lado, fomenta la dispersión partidaria al atenuar los requisitos para obtener el registro nacional dejando la decisión del registro a la discreción de la mayoría gubernamental en el Instituto Federal Electoral.

En estas reformas, el gobierno hizo caso omiso de los reclamos democratizadores populares más reiterados que los procesos electorales no estén en manos del gobierno y su partido. Pese a los cambios formales, la organización institucional de los procesos electorales no sólo sigue en manos del gobierno sino que partes importantes como el nombramiento de magistrados electorales se conservan como atribución presidencial o del director del IFE (Instituto Federal Electoral) además de que se introdujo una clara tendencia a la especialización burocrática de los funcionarios electorales.

Con el COFIPE se perfiló un refinamiento de los procedimientos de manipulación electoral, para asegurarle al partido oficial la permanencia en el poder aún bajo condiciones de escasa votación, lo que no sólo le permitía aplicar su antipopular

programa de ajustes económicos, sino que además hacía factible reducir la magnitud real del fraude necesarios, a parte de que le facilitaba ir administrando lentamente una compleja transición a su propio esquema político bipartidista, por eso, en estas delicadas cuestiones se profundizó la alianza estratégica PRI - PAN en un proceso que por cierto no ha estado exento de contradicciones por las trampas electorales que se hicieron a éste último partido.

Que la crisis política no sólo seguía abierta sino que en ocasiones se abandonaba, es un asunto que se observa claramente en los procesos electorales estatales para gobernador en Tabasco, para presidentes municipales, diputados en Baja California.

En 1989 se estableció, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios cuyo objetivo enfatizaba la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción y consolidar el abatimiento de la inflación como condiciones indispensables para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y hacia una más justa distribución del ingreso.

Las metas en materia de actividad económica y de precios de la estrategia global fueron:

- Alcanzar de manera gradual un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al 6% anual, como condición para promover el empleo.
- Reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no propicien un resurgimiento inflacionario.

En los criterios generales de política económica se establecían las siguientes líneas de estrategia:

- Estabilización continua de la economía, donde se indicaba una política de ingresos públicos que permitiera el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público; Una política de gasto público que determinara el nivel de las erogaciones de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario; Una política monetaria, financiera y crediticia que propiciara el crecimiento de los agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, que fortaleciera el ahorro interno y promoviera una intermediación

financiera eficiente; Una política cambiaria que apoyara la estabilidad de precios.

- Ampliación en la disponibilidad de recursos para la inversión productiva. Los recursos necesarios para financiar el aumento de la inversión que requiere el crecimiento sólo pueden provenir de las siguientes fuentes posibles: de un mayor ahorro interno, público o privado, de una mejoría de los términos de intercambio del país y de una reducción de las transferencias netas de recursos reales al exterior.
- Modernización económica, cuyo principal objetivo era avanzar hacia una participación más eficiente de México en la economía mundial y promover un flujo de inversión extranjera que apoyara los objetivos del país mediante la aportación de los recursos financieros, la creación de empleos, el acceso a mercados externos y la difusión de tecnologías.

En particular, la política de gasto público se componía de dos vertientes principales: la determinación de su nivel y su asignación entre los diferentes sectores y programas. La determinación del gasto público apoyaría la estabilidad de precios y el funcionamiento adecuado de los mercados financieros, impidiendo que su magnitud propiciara que la demanda de fondos crediticios rebasara la capacidad de la oferta en condiciones de estabilidad de precios y de una evolución adecuada de la balanza de pagos y del mercado cambiario.

La política de gasto público fomentaría la descentralización. La coordinación de las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo permitiría avanzar en la consecución de este propósito, al conjugar recursos federales, estatales y municipales en la realización de programas prioritarios.

La política de gasto público federal además de fomentar el ahorro interno y apoyar la estabilidad de precios, atendería a la ejecución de las siguientes acciones:

- ✓ Elaborar los proyectos de presupuesto de egresos de la Federación.
- ✓ Avanzar hacia una mayor descentralización y coordinación en la asignación del presupuesto, con la participación de los gobiernos y grupos sociales en las localidades en la atención de obras, proyectos y actividades prioritarias de desarrollo.

- ✓ Mejorar los sistemas contables de las entidades de la Administración Pública Federal, con el registro adecuado de las transferencias y subsidios.
- ✓ Mejorar los sistemas de control y seguimiento del ejercicio del gasto.
- ✓ Simplificar los trámites al interior de la Administración para que el ejercicio del gasto, previsto en los presupuestos correspondientes, sea más expédito y
- ✓ Simplificar y mejorar la presentación de los informes trimestrales de la evolución de las finanzas públicas y los anuales de la Cuenta Pública.

El nuevo gobierno anteponía que el hilo conductor de la estrategia era la Reforma del Estado que permitiría redefinir el esquema de sus relaciones con la sociedad, a partir de una reconceptualización del quehacer gubernamental y de una visión política que abría espacios a la iniciativa privada y concentraba la actuación del Estado en la atención del bienestar social de la población.

Al inicio de la administración, el nivel del gasto público superaba la disponibilidad de ingresos presupuestales, y prevalecía un elevado saldo de endeudamiento que distorsionaba la estructura del presupuesto. En 1988, el pago del servicio de la deuda externa e interna concentraba casi la mitad de las erogaciones totales y no obstante el proceso de desincorporación en entidades públicas iniciado desde 1983, el Estado continuaba participando en un gran número de ámbitos de la vida económica del país, lo cual le restaba capacidad a la actividad gubernamental para atender su desempeño como promotor del desarrollo. El enorme déficit fiscal se financiaba con crédito directo del Banco de México, a partir de la emisión primaria de dinero; con préstamos del sistema bancario nacional y con los recursos provenientes de los organismos financieros internacionales pactados a través de cartas de intención del FMI. El financiamiento del déficit público presionaba el sistema financiero nacional al encarecer y restringir el crédito hacia el sector privado.

En este contexto, la política de gasto público para 1989 -1994 se proponía adecuar el nivel, estructura y orientación de los recursos, de acuerdo a tres principios rectores: circunscribir el nivel de gasto a la disponibilidad de ingresos permanentes; realizar el cambio estructural de las erogaciones a partir de una estricta selectividad en la asignación del presupuesto entre diferentes sectores y programas, a efecto de promover el crecimiento económico y atender

preferentemente las necesidades sociales básicas; y acrecentar la eficiencia y honestidad en el manejo de los fondos públicos.

Uno de los retos del período de Carlos Salinas de Gortari era reestablecer la autoridad presidencial seriamente deteriorada por los resultados electorales en 1988. El Programa Nacional de Solidaridad permite analizar la política social en consonancia con este objetivo.

El PRONASOL es parte del proceso de redefinición estatal sobre todo en el aspecto político ideológico, ya que concentró gran parte de la estrategia de recuperación del partido en el poder. Al mismo tiempo, fue una política pública como motivador e impulsor de la participación comunitaria a fin de que fuera la sociedad la que se auto organizara para poder dar solución a un problema o bien público específico.

En su discurso de toma de posesión, Carlos Salinas de Gortari, dijo lo siguiente:

“El Estado moderno es aquel que no ignora su responsabilidad con los grupos que adquieren su apoyo: mujeres trabajadoras, infancia desprotegida, adultos pensionados y grupos indígenas, y que amplía oportunidades encabezando su defensa. El bienestar social en el estado moderno no se identifica como el paternalismo, que suplanta esfuerzo e inhibe el carácter. Hoy la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad. . . el propósito medular de la revolución mexicana, que es el de la justicia social, no ha sido alcanzado. Recobremos la capacidad de indignación ante la pobreza y la desigualdad que todavía extienden su sombra en diversas partes del país. Pondré de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad Social, con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos. Así mismo, se enfocará hacia los grupos indígenas, quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo...”¹

¹ Salinas de Gortari, Carlos. “Discurso de Toma de posesión”, La Jornada, 2 de diciembre de 1988, p. V

Entre los objetivos del Programa destacaban los siguientes:

- Mejorar las condiciones de vida de los campesinos, indígenas y colonos populares.
- Promover el desarrollo regional equilibrado y crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Los criterios generales de política contra la pobreza fueron:

- Asignar mayores proporciones presupuestales a esos objetivos.
- Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo y participación de los beneficiarios.
- Diseñar y ejecutar las acciones populares con la participación y corresponsabilidad de los grupos involucrados.
- Movilizar a la sociedad en apoyo a la pobreza extrema.
- Impulsar la participación de mujeres y jóvenes.

Las vertientes de acción para poder llevar a cabo su programa fueron:

- Solidaridad para el bienestar social. Mejoramiento inmediato de los niveles de vida: salud, alimentación, educación y vivienda.
- Solidaridad para la producción. Generar oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a actividades agropecuarias, agroindustriales y microindustriales.
- Solidaridad para el desarrollo regional. Construcción de obras de infraestructura de impacto regional.

“A pesar de que Carlos Salinas de Gortari ofreció destinar los recursos de las privatizaciones al Programa Nacional de Solidaridad, y aunque el gasto en solidaridad creció, éste no iguala el equivalente de los ingresos producto de la venta de empresas del Estado. Entre 1989 y 1992, el gasto federal en PRONASOL aumentó significativamente: 63.4% en 1990 y en 1991 y 28.88% en 1992. Sin embargo, como porcentaje de las privatizaciones, si bien este rubro

representó el 72.41% en 1989, disminuyó a 45.49% en 1990 y al 16.23% en 1991”.²

Lo cierto es que PRONASOL no modificó la estructura del ingreso, menos aún si se considera que uno de los pilares de la política anti inflacionaria del gobierno fue el control de salarios a través de los pactos económicos que se mantuvieron desde el sexenio de Miguel de la Madrid.

4.2 Caracterización de la política macroeconómica en el período de estabilización, 1982-1991

A diferencia del modelo de sustitución de importaciones prevaleciente antes de 1982, la política macroeconómica a partir de la crisis de la deuda se abocó a la corrección de los principales desbalances macroeconómicos y a la realineación de precios relativos para bajar la inflación o, lo que es lo mismo, a buscar ante todo la estabilización. El crecimiento dejó de ser objetivo.

En los diez años necesarios para lograr cierta estabilidad macroeconómica (1982 - 1991), hubo dos periodos con características claramente diferenciables. En el primero, de 1982-1983 a 1987, se privilegió el saneamiento fiscal primario y la generación de un excedente comercial que permitiera servir la deuda externa pública y privada. Para ello se ajustaron drásticamente los precios y tarifas del sector público, se redujeron subsidios y otras partidas de egresos, como inversión pública y gasto social, y se persiguió un tipo de cambio real estable mediante devaluaciones nominales y una fuerte represión salarial. La contribución de la política monetaria a la reducción de la absorción interna fue igualmente importante, tanto por costos como por cantidades. En efecto, las tasas reales de interés fueron cada vez menos negativas y el *crowding out* se acentuó fuertemente entre 1982 y 1987. **En el segundo periodo, de 1988 a 1991**, se privilegió el combate a la inflación y se introdujeron las reformas estructurales mediante la concertación, el uso del ancla cambiaria y menores ajustes a los precios y tarifas, buscando reducir la varianza de precios relativos y minimizando los choques de oferta.

² Carlos Salinas de Gortari. Informe de Labores, 1991.

En el periodo de estabilización 1983-1987 el costo en crecimiento fue muy elevado; el producto per capita cayó 2.3% anual promedio, contra tasas positivas del orden del 4% en la década que precedió al programa.³ Este resultado se explica principalmente por la magnitud del ajuste fiscal y la caída del salario real necesarios para generar el excedente de recursos reales requerido para el servicio de la deuda externa total. Sin embargo, la caída del empleo no fue tan acentuada, por la modalidad del ajuste. En una economía cerrada que venía creciendo ininterrumpidamente por más de 20 años, las unidades de producción se ajustaron más en precios que en cantidades. Es probable que la legislación laboral haya contribuido a este resultado, así como la expectativa de una recesión menor por parte del sector privado, o de un diagnóstico equivocado por parte del sector público, dada la magnitud del ajuste necesario y los objetivos planteados. En consecuencia, no hubo crecimiento de la productividad total de los factores, aunque el costo laboral unitario decreció marcadamente.

El ajuste fiscal redujo fuertemente las transferencias al sector paraestatal, pero sin afectar mayormente los subsidios al consumo final. De esta forma, los efectos en bienestar no fueron tan acentuados como se puede inferir de los datos de la distribución del ingreso personal.

Gran parte del ajuste recayó sobre la inversión pública, pero debido a la complementariedad existente con la inversión privada, ésta también cayó 1.2% real en promedio durante el periodo. No obstante, esto no afectó seriamente la capacidad productiva de la economía, debido a la sobre-inversión registrada en los años setenta como resultado del auge petrolero. La disciplina fiscal incidió directamente en la contracción de la inversión en los sectores de agua, carreteras, petróleo y energía eléctrica. Los menores multiplicadores resultantes afectaron al crecimiento; la inversión privada bruta, con excepción de los sectores de autopartes, automotrices, petroquímicos, cerveza y algunos alimentos procesados, se redujo a precios constantes en este periodo. Por su parte, los sectores más dependientes de la inversión pública, como petróleo y gas, energía eléctrica, carreteras y puertos y agua y saneamiento, mostraron rezagos muy marcados en la formación de capital.

³ Valdivieso, Susana. La Eficacia Productiva del Sector Manufacturero Mexicano, 1985 – 1991, México, 1994

En resumen, el logro del objetivo de estabilización se vio afectado por el choque petrolero de 1986, cuya magnitud fue cercana al 6% del producto. Para acomodar este choque se aceleró el desliz cambiario, logrando una devaluación real del peso que afectó el nivel de inflación en 1987.

La incapacidad de los programas ortodoxos para lograr un control sustentable del proceso inflacionario y sus altos costos en materia de crecimiento y empleo llevó al cuestionamiento de sus fundamentos teóricos y a una nueva interpretación de los procesos inflacionarios, en la que se destacaba que la formación de precios no es únicamente resultado de las condiciones del mercado (exceso de demanda u oferta), sino que depende también de su estructura y de sus características institucionales. En el caso de los mercados imperfectos (oligopólicos), los productores tienen poder para fijar sus precios y lo hacen mediante la aplicación de un margen de ganancia (función de la elasticidad de la demanda) sobre sus costos marginales. El detonador del proceso inflacionario puede, por lo tanto, ser un choque de oferta sobre los costos de producción (incrementos en los salarios, en los precios de los insumos y en el costo del capital, devaluación). Los mecanismos de indexación (aspectos institucionales de los mercados laborales, crediticios, etc.) y de formación de expectativas pueden contribuir a desatar un proceso inflacionario, aunque no exista una demanda global excedentaria, puesto que la inflexibilidad de los precios hace que la variable de ajuste sea el crecimiento real. En ese marco de análisis, los programas heterodoxos de estabilización pusieron en el centro de sus preocupaciones el abatimiento del componente inercial de la inflación mediante: a) el uso de un ancla (cambiaria o monetaria); b) el control de precios considerados clave; y c) una política salarial basada en la inflación esperada. Dentro del marco general del programa de estabilización heterodoxo, México dio un mayor énfasis a la concertación a través de los "pactos" e incorporó un elemento adicional para la disciplina en la formación de precios, a través de una agresiva apertura comercial. En consistencia con lo anterior, el objetivo central del programa heterodoxo de 1988-1991 fue reducir la inflación para finalmente lograr el saneamiento fiscal.

Para finales de este periodo, se había logrado abatir buena parte de la inflación, aunque al costo de un creciente desequilibrio comercial. Como en el caso de otros

programas de estabilización heterodoxa caracterizados por su rigidez, la caída del salario real y del empleo fue muy acentuada lo que potenció el costo social del ajuste, dados los recortes en transferencias y subsidios.

Entre las bondades del cambio estructural una vez avanzado un programa de estabilización, está la incidencia que estas reformas tuvieron en las expectativas de los agentes económicos. Como la inflación en México entre 1988-1989 tenía un fuerte componente inercial, la renegociación de la deuda en el marco del Plan Brady actuó favorablemente sobre las expectativas y permitió que la estabilización tuviera un éxito mayor al esperado. Sin embargo, la afluencia de capitales generada por el anuncio de la privatización de la banca (1991- 1992) y el inicio de las negociaciones del TLC complicaron el manejo macroeconómico.

4.2.1 La política monetaria y fiscal

La pérdida de grados de libertad de la política monetaria al inicio del programa heterodoxo fue tal que urgían reformas para revertir la desintermediación y devolverle a la banca una buena parte del mercado crediticio que se había transferido a las casas de bolsa. Para esto, en primer lugar se suprimieron las restricciones cuantitativas en la canalización del crédito, se liberaron las tasas de interés activas y pasivas y, un año después, se sustituyó el coeficiente de reserva obligatoria por un coeficiente de liquidez de 30% sobre la captación en moneda nacional, que podía satisfacerse con tenencia de CETES, BONDES y/o con depósitos de efectivo a la vista con intereses en el Banco de México. Esto implicó la total desaparición de los cajones selectivos de crédito y sentó las bases para las dificultades experimentadas más tarde en el control de la liquidez.⁴

A finales de 1991 se eliminó el coeficiente de liquidez obligatorio y se sustituyó por uno de reserva voluntaria. Esta medida fue justificada por las autoridades monetarias en términos de que el aumento de la captación bancaria generaba una demanda creciente de valores gubernamentales en circunstancias en las que la oferta de estos últimos se venía reduciendo a consecuencia del desendeudamiento del gobierno federal (producto del éxito inmediato de la privatización bancaria). Sin embargo, esto implicó que, a futuro, el control de la liquidez sólo se pudiera lograr a través de operaciones de mercado abierto,

⁴ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, Op. Cit.

situación que, con la afluencia de capitales que se desencadenó con el éxito de las privatizaciones y las anticipaciones del TLC, dificultó al Banco Central el manejo de la liquidez. Adicionalmente, el saneamiento fiscal y los recursos obtenidos de las privatizaciones permitieron reducir drásticamente la deuda del sector público con el Banco Central, lo que dio espacio para una expansión sin precedente del crédito interno al sector privado la cual, en un marco de regulación prudencial embrionaria, de supervisión insuficiente y con un Banco Central sin instrumentos, estaría en el origen de los problemas experimentados posteriormente por el sistema bancario mexicano.

Al igual que en el ámbito monetario y a diferencia del periodo de estabilización anterior, la política fiscal tuvo como ingrediente fundamental la implantación de reformas conformes con el modelo de mercado: a) se buscó el aumento de los ingresos con la ampliación de la base gravable, a través de la corrección de la erosión inflacionaria y el control de la evasión y elusión fiscales; b) se redujeron las tasas impositivas marginales y se eliminaron algunos gravámenes, en busca de una mayor neutralidad fiscal; y c) se inició la armonización del sistema fiscal con el de los principales socios comerciales.

En este espíritu, las reformas se centraron en la modificación del Impuesto a la Renta de las Empresas (ISRE). Se llevó a cabo una casi completa indexación de la base gravable y se sustituyó el sistema de tasas múltiples que iban del 5 al 45% por una uniforme del 35%.⁵ Se corrigió, también, la distorsión contra el financiamiento accionario, pues se estableció que sólo la parte real de los pagos (percepciones) de intereses podía ser deducible (gravable) y que los dividendos debían ser gravados a la fuente y quedaban exentos del ISRP. Se simplificó y eliminó el ajuste inflacionario de la depreciación. Para evitar que la reducción de las tasas impositivas afectara la recaudación, se introdujo un impuesto de 2% al activo de las empresas. En 1990 se eliminó el régimen de bases especiales de tributación y se limitó el de causantes menores pero, en contrapartida, se estableció un régimen fiscal simplificado para los contribuyentes con capacidad administrativa limitada. Se mantuvieron ciertas exenciones en favor de los ejidos y agricultores individuales y pequeños comerciantes con ingresos menores a cuatro

⁵ Rojo Chávez, Juan José. *Analice las reformas fiscales*. Línea Editorial Fiscal, México, 1995.

salarios mínimos. En cuanto a la modernización administrativa, se fortalecieron los procesos de auditoría y vigilancia fiscal y se perfeccionaron los mecanismos de control. Se realizaron acuerdos con diferentes países para evitar la doble tributación internacional. La Federación retomó la recaudación del IVA y, para fortalecer el federalismo fiscal y fomentar el desarrollo regional equilibrado, se reformó la Ley de Coordinación Fiscal. Así, en 1991 se integró por una parte el Fondo General de Participaciones, mismo que determinaba la distribución de éstas en función del grado de desarrollo y el número de habitantes, y por otra, el Fondo de Fomento Municipal, que las determinaba en función del esfuerzo de recaudación de los impuestos locales.

La política de gasto público se fijó como meta circunscribir el nivel de gasto a la disponibilidad de los ingresos permanentes; esto es, los recursos obtenidos de las privatizaciones se utilizaron para amortizar deuda y/o crear un fondo de contingencia.

Tanto los gastos primarios como los ingresos totales se mantuvieron relativamente estables como proporción del producto. Esto quiere decir que las adecuaciones tributarias orientadas a dar al sistema fiscal mexicano neutralidad y compatibilidad con los principales socios comerciales redujeron la carga fiscal, lo cual es importante no sólo porque en el periodo de estabilización anterior se había logrado aumentar la elasticidad tributaria por encima de la unidad, sino también para poder evaluar el papel de la política fiscal en los años posteriores a 1991.

**GASTO NETO DEVENGADO DEL GOBIERNO FEDERAL
PORCENTAJES DEL PIB**

AÑO	TOTAL	PRIMARIO	INTERESES	CORRIENTE	G. CAPITAL	INVERSIÓN	TRANSF.
1970	10.36	9.35	1.01	5.81	4.55	0.97	0.99
1971	9.90	8.92	0.98	6.10	3.80	0.90	0.82
1972	12.28	11.33	0.96	6.85	5.43	1.31	1.2
1973	13.47	12.52	0.96	8.39	5.08	1.59	1.13
1974	13.99	12.78	1.21	9.20	4.79	1.36	1.01
1975	16.98	15.74	1.25	10.96	6.02	1.45	1.35
1976	15.99	14.46	1.53	10.01	5.98	1.46	1.86
1977	15.32	13.49	1.83	9.72	5.6	1.58	1.95
1978	16.54	14.55	1.9	10.19	6.35	1.86	2.08
1979	16.53	14.68	1.85	10.06	6.47	1.99	2.36
1980	18.3	16.58	1.72	13.76	4.54	1.59	2.28
1981	21.79	18.95	2.84	15.58	6.20	1.52	3.93
1982	27.59	18.49	9.09	22.73	4.86	1.53	2.52
1983	25.92	17.01	8.91	22.12	3.81	0.96	2.28
1984	24.11	16.78	7.33	20.89	3.22	0.89	1.83
1985	24.42	15.52	8.90	20.64	3.78	0.95	2.27
1986	29.06	14.96	14.10	25.92	3.14	1.09	1.92
1987	31.27	13.44	17.83	28.06	3.21	0.96	2.17
1988	25.43	10.79	14.63	23.62	1.81	0.54	1.19
1989	21.1	10.21	10.89	19.59	1.80	0.47	1.19
1990	18.56	10.45	8.11	16.13	2.38	0.69	1.54
1991	15.74	11.27	4.47	13.28	2.07	0.95	0.99
1992	14.61	11.45	3.16	12.36	2.21	0.96	1.13
1993	15.18	12.88	2.3	12.96	1.78	0.97	0.69
1994	15.86	13.95	1.91	13.3	2.27	1.18	0.95
1995	15.8	12.22	3.82	14.09	1.85	0.81	0.88

FUENTE: CÁLCULOS REALIZADOS POR LA CEPAL CON DATOS DE SHCP Y BANCO DE MÉXICO

**INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL
PORCENTAJES DEL PIB**

TOTALES	PEMEX	NO PETROLEROS	TRIBUTARIOS	DIRECTOS	INDIRECTOS	IVA	CONSUMO	NO TRIBUTARIOS	
1970	9.32	0.25	9.08	7.86	3.56	4.30	0.99	0.59	1.22
1971	9.10	0.18	8.92	7.90	3.51	4.39	1.00	0.88	1.02
1972	9.61	0.30	9.31	8.21	3.79	4.42	0.97	0.90	1.10
1973	10.01	0.14	9.87	8.71	3.85	4.86	1.85	0.94	1.16
1974	10.46	0.31	10.14	9.40	4.10	5.30	2.01	1.10	1.13
1975	12.04	0.48	11.55	10.75	4.54	6.22	2.18	1.64	0.80
1976	11.90	0.34	11.56	10.68	4.88	5.80	2.22	1.58	0.88
1977	12.54	0.90	11.64	10.91	5.08	5.83	2.19	1.70	0.72
1978	13.82	1.13	12.70	11.87	5.94	5.94	2.36	1.70	0.82
1979	13.65	1.53	12.12	11.57	5.67	5.90	2.45	1.52	0.55
1980	15.30	3.67	11.63	10.86	5.53	5.32	2.68	1.07	0.78
1981	15.26	3.82	11.44	10.56	5.53	5.03	2.58	1.03	0.88
1982	15.64	4.67	10.96	9.88	4.75	5.13	2.21	1.81	1.08
1983	17.77	6.54	11.23	10.21	4.06	6.15	3.03	2.39	1.02
1984	16.88	5.80	11.09	10.30	4.12	6.19	3.20	2.25	0.78
1985	16.86	5.78	11.08	10.21	4.06	6.15	3.12	2.16	0.87
1986	16.00	3.76	12.24	11.27	4.25	7.02	3.15	2.76	0.97
1987	17.06	5.26	11.80	10.72	3.96	6.76	3.24	2.52	1.08
1988	16.34	3.23	13.11	11.36	4.68	6.69	3.37	2.62	1.74
1989	16.43	3.28	13.16	11.09	4.72	6.37	3.10	2.30	2.06
1990	15.93	3.53	12.40	10.71	4.46	6.20	3.60	1.52	1.69
1991	15.54	3.29	12.25	10.91	4.66	6.25	3.43	1.21	1.34
1992	16.02	3.06	12.96	11.24	5.15	6.09	2.71	1.62	1.71
1993	15.51	2.79	12.72	11.38	5.51	5.87	2.64	1.54	1.34
1994	15.16	2.19	12.97	11.28	5.13	6.15	2.71	1.97	1.69
1995	15.24	4.00	11.24	9.26	4.01	4.16	2.82	1.34	1.99

FUENTE: CÁLCULOS REALIZADOS POR LA CEPAL CON DATOS DE SHCP Y BANCO DE MÉXICO

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL

(Porcentajes del PIB)

	TOTAL S. Publico	Gobierno Federal			Organismos y Empresas		
		G. Federal	Tributarios	No Tributarios	Org. y Empresa:	PEMEX	Otros
1970	17.86	9.32	7.86	1.46	8.54	2.82	5.72
1971	17.57	9.10	7.90	1.20	8.47	2.76	5.71
1972	18.12	9.61	8.21	1.4	8.51	2.62	5.89
1973	19.23	10.01	8.71	1.3	9.22	2.47	6.74
1974	20.56	10.46	9.40	1.06	10.1	3.02	7.08
1975	22.04	12.04	10.75	1.28	10.0	2.55	7.45
1976	22.21	11.90	10.68	1.22	10.31	2.82	7.5
1977	23.02	12.54	10.91	1.62	10.49	2.97	7.52
1978	25.23	13.82	11.87	1.95	11.41	3.51	7.9
1979	25.07	13.65	11.57	2.08	11.42	4.25	7.17
1980	25.5	15.3	10.86	4.45	10.2	3.65	6.55
1981	25.24	15.26	10.56	4.70	9.99	3.51	4.78
1982	27.76	15.64	9.88	5.76	12.12	5.21	4.05
1983	31.65	17.77	10.21	7.56	13.87	7.68	3.79
1984	31.3	16.88	10.3	6.58	14.42	7.25	3.76
1985	30.36	16.86	10.21	6.66	13.50	5.75	4.46
1986	29.35	16.00	11.27	4.73	13.35	5.25	4.64
1987	29.54	17.06	10.72	6.33	12.49	4.57	3.32
1988	27.85	16.34	11.36	4.97	11.52	3.96	3.68
1989	25.65	16.43	11.09	5.34	9.22	3.06	5.73
1990	25.56	15.93	10.71	5.22	9.63	3.47	4.57
1991	23.73	15.54	10.91	4.63	8.19	2.7	4.79
1992	23.79	16.02	11.24	4.78	7.77	2.35	4.63
1993	23.12	15.51	11.38	4.13	7.61	2.22	4.86
1994	23.15	15.16	11.28	3.88	7.98	2.28	4.77
1995	22.99	15.24	9.26	5.99	7.75	2.68	4.41
1996	21.88	15.44	8.88	6.56	6.44	2.92	3.66
1997	23.03	15.84	9.82	6.02	7.19	2.67	4.5
1998	20.36	14.17	10.51	3.66	6.18	2.13	4.05
1999	20.66	14.52	11.21	3.31	6.13	2.19	3.94

Fuente: SHCP, INEGI y Banco de México

4.2.2 La política de deuda pública

En 1988 se concluyó un plan de cambio de la deuda pendiente de pago por bonos mexicanos a 20 años garantizados por el Tesoro estadounidense. Esta operación marcó el inicio del proceso de reducción voluntaria de la deuda.

Posteriormente, en 1989 el Plan Brady dio origen a un paquete global de reducción de deuda y su servicio sobre el 47.8% de la deuda externa total (48,000 millones de dólares). Los acreedores pudieron escoger una de las tres opciones siguientes:⁶

- ✓ Cambio de la deuda existente con un descuento del 35% por bonos a una tasa de interés equivalente a la tasa Libor más 13/16% y liquidación en un solo pago después de 30 años (42.8%).
- ✓ Cambio de la deuda existente a la par por bonos a una tasa fija el 6.25%, con una liquidación mediante un solo pago después de 30 años (46.6%).
- ✓ Otorgamiento de nuevos créditos durante un periodo de 4 años hasta por un monto equivalente al 25% de la cartera a una tasa Libor más 13/16% y a 15 años, con un periodo de gracia de 7 años (9.1%).

Las primeras dos opciones estaban respaldadas por garantías otorgadas por el 100% del principal, bajo la forma de bonos cupón-cero de varios gobiernos de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), más una garantía renovable de 18 meses de intereses. Para la compra de instrumentos de garantía, que ascendió a 7,100 millones de dólares, el gobierno utilizó 1,400 millones de sus propios recursos, 1,700 millones del FMI, 2,000 millones del Banco Mundial y 2,100 millones del Eximbank de Japón.⁷

El valor presente descontado del alivio de la deuda total derivado del paquete se estimó en 14,000 millones de dólares, es decir, cerca del 36% del valor de mercado de la deuda externa pública de 40.5 centavos por dólar en esa fecha, o el 15% del valor a la vista de la deuda externa bruta.⁸

El Plan Brady indujo un cambio de expectativas en la comunidad financiera internacional y nacional que permitió una baja en las tasas internas de interés de

⁶ Ros, J. Apertura Externa y Reestructuración Económica de México, en Vial J, (comp.) Balance de las Reformas Económicas.

⁷ Idem

⁸ Idem

más de 30 puntos durante el año que precedió a la conclusión del convenio en marzo de 1990; el valor de la deuda mexicana en el mercado secundario se recuperó espectacularmente.

De conformidad con las estipulaciones de los paquetes financieros de 1989-1992, el gobierno puso en marcha un programa de conversión de deuda, con el propósito de continuar reduciendo la deuda externa. En el marco de este programa se renegoció la cancelación de 3,500 millones de dólares de deuda a la vista a cambio de los derechos de conversión. Además, el gobierno “recompró” deuda en el mercado secundario. Los dos programas permitieron una cancelación de 7,200 millones de dólares desde el primero de mayo de 1992. Como resultado de ello y del reembolso de 20 billones de pesos (6,600 millones de dólares) de la deuda interna en septiembre de 1991 (con los ingresos de la privatización de los bancos y otras empresas públicas), la deuda total representó el 30% del producto a mediados de 1992.⁹

Además de negociar los convenios de deuda, el gobierno adoptó medidas activas para recuperar el acceso a los mercados internacionales de capitales. La desregulación iniciada en 1984 para alentar la inversión extranjera hizo que las entradas de inversión se recuperaran a partir de 1987 a los niveles anteriores a 1982. En 1989, el Bancomext emitió por primera vez un bono en moneda extranjera, aunque con un interés muy alto (8.2%) y vencimiento efectivo muy corto (dos y medio años). Después del Plan Brady la sobretasa de los bonos mexicanos bajó de 8% a menos de 3% a principios de 1991; además, los prestatarios mexicanos, públicos y privados, ya no estaban sujetos al otorgamiento de requisitos especiales (garantías u opciones de amortización acelerada).

⁹ Ros, J. Apertura externa y reestructuración económica. Opt. Cit.

**DEUDA NETA DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO
PORCENTAJES DEL PIB**

	TOTAL	Gobierno Federal			Organismos y empresas
		Total	Interna	Externa	Total
1965	15.3	10	9.3	0.6	5.3
1966	14.6	9.5	8.8	0.6	5.1
1967	15.6	10.5	9.7	0.8	5.1
1968	16.9	10.5	9.4	1.1	6.4
1969	19.1	11.4	10.4	1	7.7
1970	19	11.1	10.3	0.8	7.9
1971	22.9	14.6	12	2.6	8.3
1972	23.7	15.6	13.1	2.5	8.1
1973	25.4	16.8	14.3	2.6	8.5
1974	25.4	17.4	14.1	3.3	8.1
1975	30.6	19.7	16	3.7	10.9
1976	42.3	27	20.4	6.6	15.3
1977	42.5	27.1	18.2	8.9	15.5
1978	42.1	25.7	18	7.8	16.4
1979	37.6	23.7	17.9	5.9	13.9
1980	31.4	19.9	15.5	4.3	11
1981	37.5	22.7	17	5.7	11.5
1982	76.9	43.7	26.8	16.9	14.8
1983	69.4	40.5	22.8	17.6	33.3
1984	61	36.4	18.1	18.3	28.9
1985	72	44.8	20.6	24.1	24.5
1986	102.7	76.3	26.5	49.8	27.2
1987	109.5	82.7	26.9	55.8	26.4
1988	64.1	51.5	23.7	27.8	26.8
1989	58.4	48.2	23.6	24.6	12.6
1990	52.1	47.9	21.8	26.1	10.3
1991	41.6	38.1	16.5	21.5	4.3
1992	31.3	28	11.9	16.2	3.5
1993	35.4	32.6	10.9	21.7	3.3
1994	34.1	31.8	4.8	27	2.8
1995	38.5	37.2	0.8	36.5	2.3

Fuente: Cálculos de la CEPAL con datos de SHCP y Banco de México

Con respecto a la política cambiaria, a partir de marzo de 1988 y hasta diciembre de 1994 el tipo de cambio se utilizó como ancla nominal de la política monetaria. De marzo a diciembre de 1988 se mantuvo fijo. A partir de 1989, en el marco del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), se estableció un ritmo de deslizamiento gradual con respecto al dólar estadounidense equivalente a 0.10 centavos diarios, el cual fue paulatinamente reducido a 0.08 y 0.04 centavos diarios entre 1989 y 1991.¹⁰

Paralelamente, el diferencial entre los tipos de cambio controlado y libre se redujo prácticamente a cero. En noviembre de 1991 se eliminó el doble mercado de cambios vigente desde 1982 y se estableció un mercado único con una banda de flotación: el límite inferior permaneció fijo y el límite superior se fue deslizando gradualmente en función de la cotización máxima de venta del tipo de cambio bancario al menudeo. A partir de esa fecha todas las obligaciones al mayoreo se cubrieron con un tipo de cambio interbancario representativo del mercado, que el Banco Central determinó en función de las condiciones de oferta y demanda.

¹⁰ Idem.

La política cambiaria, sin duda exitosa en el abatimiento de las expectativas inflacionarias y en el logro de una importante estabilización en sólo tres años, tuvo sin embargo un costo elevado en el ensanchamiento de la brecha comercial. La apertura económica requería un tipo de cambio real elevado en los primeros años, tanto para el necesario estímulo al sector exportador, como para una transición ordenada del periodo de sustitución de importaciones a uno de libre mercado y sin protección arancelaria.

Resumiendo, en 1987-1988 se había logrado la estabilización fiscal en el nivel del balance primario, así como la realineación de precios relativos, y esto permitió que posteriormente se lograra a un costo muy reducido en términos de crecimiento y empleo. El Producto creció 3.7% en promedio y el empleo -si se incluye la maquila- aumentó a tasas de entre 2.5 y 3% anual promedio.¹¹ Debe recordarse que la recesión estadounidense de 1991 desaceleró la industria maquiladora. La recuperación de la inversión privada y de las exportaciones (maquila y no maquila) desempeñó, sin duda, un papel muy importante durante la estabilización de 1988 a 1991. En este periodo la productividad total de los factores inició su recuperación con tasas elevadas en algunos sectores y en el segmento de empresas grandes, sobre todo en aquéllas con participación extranjera. La desustitución de importaciones tuvo costos enormes en términos del tejido industrial interno, pero contribuyó a ese aumento de la productividad, sobre todo en el sector exportador. El ajuste de los salarios reales fue mucho menor que en el primer periodo de estabilización y hacia el final de este periodo éstos empezaron a recuperarse en el sector manufacturero.

En lo referente a la distribución del ingreso, la Encuesta Ingreso Gasto de 1992 permite detectar una pequeña mejoría en relación con 1986-1989, aunque estas cifras fueron muy discutidas y la Encuesta Ingreso Gasto de 1996 permitió ajustar ligeramente los resultados.

El crecimiento de la inversión privada fue, por su parte, muy vigoroso (11% en promedio), sin duda en respuesta a las señales de la apertura y al nuevo vector de precios relativos. Empero, su comportamiento posterior (1992-1994) siembra dudas sobre esta interpretación.

¹¹ Idem.

Puede decirse que en este periodo la implantación de un paquete heterodoxo de estabilización, aunada a la apertura comercial, permitió bajar rápidamente la inflación; sin embargo, la continuación de esta misma política después de 1992 provocó la apreciación del tipo de cambio real, lo que generó una presión excesiva sobre el sector productivo orientado al mercado interno.

INDICADORES MACROECONOMICOS
(Promedios anuales)

	1988	1991
Crecimiento del PIB	1.3	4.2
Tasa de Inflacion	114.2	22.7
Tasa real de Interes (*)	-38.5	-6.5
Balanza en cuenta corriente/PIB	-1.3	-4.7
Balanza Fiscal/PIB	-11.7	-0.4
Deuda pública/PIB	64.1	41.6
M2/PIB	21	28.3
M1/PIB	5.4	11.6
Base Monetaria/PIB	4.2	4.1

(*) se refiere a Cetes 91 días.

Fuente: Banco de México, INEGI, Secretaría de Hacienda y Credito Publico.

4.3 Caracterización de la política macroeconómica en el modelo de economía de mercado 1991 - 1994

La característica principal de la política macroeconómica ya en un modelo de economía de mercado, entre 1991 y 1993, fue perseguir casi obsesivamente la reducción de la inflación a un dígito, con los mismos instrumentos y metas intermedias empleados desde 1988. A lo largo de 1994 se siguió el mismo objetivo, pero con ciertas diferencias en el manejo de las políticas e instrumentos. Implícito en la búsqueda del objetivo inflacionario de un dígito y en la conducción de la política macroeconómica basada en los Pactos y en el ancla cambiaria, estaba el convencimiento de las autoridades económicas de que el componente inercial de la inflación era aún importante.

El grado de apertura comercial de la economía mexicana y la desustitución de importaciones que ésta provocó ocasionaron que la apreciación cambiaria acelerara la demanda de importaciones la cual, por los efectos ingreso y riqueza, ya venía creciendo a tasas elevadas desde 1989. El ensanchamiento de la brecha comercial se consideró, en ese momento, como un corolario natural del éxito de la estabilización y del cambio estructural y no generó ninguna preocupación entre los

responsables de la política económica ni en la comunidad financiera internacional, porque se argumentaba, que éste provenía de la actividad del sector privado ya que las finanzas públicas estaban en equilibrio, aun sin contar los recursos de las privatizaciones.¹² Por otra parte, el financiamiento del desbalance externo no presentó ningún problema por lo menos hasta 1993, gracias a las expectativas generadas por el TLC y al éxito de las privatizaciones. No obstante, estos flujos de capital provocaron una rápida apreciación de activos e indujeron, vía el efecto riqueza, una fuerte aceleración del consumo, lo cual retroalimentó el desequilibrio comercial y sin duda facilitó el control inflacionario, pero inhibió el crecimiento interno.

La confianza en el éxito del modelo mexicano se vio acrecentada por la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el ingreso de México a la OCDE y, posteriormente, el establecimiento de la autonomía del Banco de México. Estos tres eventos fueron interpretados por el mercado como garantía de continuidad en materia de política económica y de sustentabilidad de las reformas iniciadas en 1991-1992.

Con el ancla cambiaria y las abundantes entradas de capital, la política monetaria se concentró en el esfuerzo de esterilizar, por lo menos en parte, la liquidez resultante. Entre 1989 y 1993 ingresaron al país 90 mil millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa y de portafolio, colocación de bonos públicos y privados, y repatriación de capitales. Los esfuerzos por esterilizar parcialmente estos recursos se reflejaron en la fuerte contracción del saldo del crédito interno neto del Banco Central al sector privado. La base monetaria tuvo tasas de expansión moderadas y redujo su participación en el PIB, no sólo como resultado de lo anterior, sino también debido a la amortización de la deuda interna del gobierno.¹³

Entre 1991 y 1993 la política monetaria parece no haber sido lo suficientemente restrictiva, dado el vigor de la demanda de crédito y la expansión del multiplicador bancario resultante de la eliminación del encaje legal. En 1994 la política monetaria se tornó claramente expansiva al compensar la pérdida de reservas internacionales con una expansión del crédito interno neto al sector financiero. De

¹²Los informes anuales del Banco de México de 1990 a 1993 documentan esta aseveración.

¹³ INEGI y Banco de México.

no haber procedido de esa forma, las tasas de interés hubieran aumentado fuertemente, y frenado la actividad económica, la demanda de importaciones y la brecha comercial; aunque es muy probable que el alza de las tasas de interés también hubiera alimentado las expectativas devaluatorias y los ataques contra el peso antes de las elecciones de julio de ese año.

Como se dijo anteriormente, el saneamiento del déficit fiscal primario se logró en el periodo de estabilización ortodoxa, quedando pendiente el control del componente inflacionario del servicio de la deuda pública tanto interna como externa. Lo segundo se obtuvo en 1989 con el Plan Brady, mientras que lo primero se alcanzó entre 1991 y 1992, mediante un hábil manejo de expectativas. El anuncio de la privatización bancaria y las filtraciones de un acuerdo comercial con Estados Unidos provocaron casi inmediatamente una caída de más de 15 puntos en las tasas reales de interés. Al mismo tiempo, el alza en los precios de las acciones bancarias como resultado de las anticipaciones al proceso de privatización, dio inicio a un círculo virtuoso de baja en las tasas de interés, pues se esperaba una reducción importante en el servicio de la deuda interna y una menor demanda de fondos prestables por parte del gobierno, que a su vez alimentaba expectativas de mayores bajas de las tasas de interés. Por el lado de los ingresos, en este periodo se profundizó la realineación de las tasas impositivas con los principales socios comerciales. Si bien estas adecuaciones eran consistentes con el nuevo modelo, la reducción de la carga fiscal estimuló aún más el consumo privado, agravando la caída del ahorro y el desequilibrio externo. Las adecuaciones al gasto siguieron los lineamientos del modelo orientado al mercado, pues se hicieron esfuerzos por focalizar el gasto social y racionalizar fuertemente la asignación de subsidios al consumo (se redujo considerablemente la operación de CONASUPO). Por otra parte, la caída de las tasas reales de interés y la reducción de los saldos de deuda interna permitieron ampliar ciertos rubros de gasto sin violar la restricción presupuestal. Esto dio lugar a una reasignación de recursos en favor de PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), que buscaba darle sustentabilidad a la reforma económica mediante apoyos destinados a mitigar la pobreza extrema y darle cuerpo al discurso del

“liberalismo social”.¹⁴ Durante este periodo, el manejo presupuestal de contención del gasto fue muy efectivo y, por el lado de los ingresos, la fiscalización dio igualmente buenos resultados, lo que permitió compensar los efectos negativos de la reducción de varias tasas impositivas. Los ingresos como proporción del PIB se mantuvieron constantes entre 1991 y 1994; sin embargo, posteriormente, cuando la efectividad de la fiscalización disminuyó, la excesiva dependencia en relación con los ingresos petroleros comenzó a hacerse evidente y la fragilidad del equilibrio fiscal salió a la luz.

El proceso de endeudamiento tuvo en este periodo varios cambios cualitativos importantes. En primer lugar, la deuda pública externa tomó de manera creciente la modalidad de bonos, en lugar de deuda bancaria sindicalizada o no. Esto también se aplica, aunque en menor grado, al endeudamiento externo privado. En cuanto a la deuda pública interna, en este periodo se consolidó la colocación de deuda fuera del sistema bancario; además, en términos de la estructura temporal y costo de la deuda pública, se logró prolongar los plazos y reducir este último, como se explica a continuación.

Las condiciones de oferta y de demanda coincidieron para que las primas (*spreads*) en los intereses de la contratación de deuda pública externa bajaran rápidamente. En efecto, por un lado, los descuentos del Plan Brady permitieron una reducción importante en el peso relativo de la deuda externa en un momento en que las tasas de interés internacionales iban a la baja, y por otro, la demanda de crédito también se redujo considerablemente gracias al saneamiento fiscal y al elevado crecimiento de la inversión extranjera directa y de portafolio, a la repatriación de capitales y al retorno del sector privado al mercado internacional de capitales. Esto permitió que las condiciones para la contratación de deuda mejoraran rápidamente, es decir, que se redujeran los costos y aumentaran los plazos.

En el ámbito interno, la colocación de deuda pública pudo aprovechar la desinflación y las condiciones del mercado para prolongar su estructura temporal a un sobre costo muy pequeño, ya que la curva temporal de las tasas de interés con expectativas de inflación a la baja no se invirtió, pero fue lo suficientemente plana

¹⁴ Término muy utilizado en la administración de Salinas.

para que el mercado tomara papel a mayores plazos. Así, la madurez promedio de la deuda pública, que era de 15 días en los últimos meses de 1988, pasó a un promedio de 9 meses a finales de 1993.

Los cuantiosos recursos externos bajo la forma de inversión extranjera directa, en portafolio y repatriación de capitales, permitieron financiar un desequilibrio externo casi explosivo sin que las primas (*spreads*) sobre la tasa de interés de la deuda externa aumentaran. Si bien lo anterior era perfectamente consistente con un modelo de economía de mercado en condiciones de globalización creciente, implicó la contratación de deuda potencial no documentada en la medida en que la esterilización no fue total.

Durante el periodo de economía de mercado, 1992-1994, el crecimiento del producto per capita fue de 1%.¹⁵ Por su parte, la inversión privada creció en promedio cerca del 8% anual, aunque se desaceleró fuertemente en 1993, propiciada por la propia política económica y la incertidumbre sobre la firma del Tratado de Libre Comercio. El empleo, que se había desacelerado entre 1990 y 1991 en el sector maquilador y, en menor grado, en el sector no maquilador, se recuperó rápidamente en el primer caso y moderadamente en el segundo.

La penetración de las importaciones, sobre todo en el segmento de bienes Intermedios, consecuencia de la apertura y la apreciación cambiaria, explica lo que sucedió en el empleo y en la generación del valor agregado del sector manufacturero no maquilador. Así, en la medición de la productividad total de los factores, la diferencia resultante entre los sectores orientados al exterior y al mercado interno es muy marcada. Nuevamente, si se considera el tamaño de las empresas y el grado de participación extranjera, las diferencias en favor de las más grandes y con mayor participación extranjera se acentuaron con respecto al periodo precedente.

En este periodo el cambio estructural empezó a influir en la inversión, la productividad y el empleo, tanto directamente como por la vía de las expectativas. La desregulación influyó en la formación de capital y en el empleo (por ejemplo, sector financiero y telecomunicaciones). Además, a la falta de instrumentos macroeconómicos y los menores grados de libertad en su manejo se sumaron

¹⁵ Banco de México, INEGI, SHCP.

algunos efectos no deseados del cambio estructural. Así, la retroalimentación de la apertura comercial en el crecimiento no fue del todo favorable, aunque sí lo fue en el abatimiento de la inflación.

4.4 La reforma tributaria

El abandono del modelo de sustitución de importaciones y la adopción de un modelo de desarrollo orientado al mercado se explicitó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Esto implicó la redefinición del papel del Estado y la introducción de una reforma fiscal basada en la reducción de las tasas impositivas, la eliminación de diversos gravámenes, la ampliación de la base tributaria y la simplificación y modernización administrativa. El sistema fiscal mexicano había descansado en un reducido número de contribuyentes, altas tasas impositivas y un elevado número de impuestos; prevalecían los subsidios gubernamentales, decretos promocionales y tratamientos preferenciales, y se aplicaba una elevada retención sobre las transferencias de intereses y regalías del exterior. Sólo con la reforma de 1989 se introdujo una serie de medidas orientadas a adaptar el sistema fiscal existente a los lineamientos del modelo de mercado, a saber:

Buscar la neutralidad impositiva y la equidad horizontal; armonizar el sistema fiscal con el de los principales socios comerciales y reducir las distorsiones generadas por el sistema tributario a través de la simplificación y racionalización del número y la estructura de los impuestos, la reducción en las tasas impositivas marginales y la eliminación del tratamiento preferencial otorgado a algunos sectores y de gravámenes especiales. En conformidad con este objetivo, en 1989 se procedió a disminuir la tasa del ISR empresarial de 42 a 35%, y en 1993, a 34%, es decir por debajo de la tasa marginal más elevada de Estados Unidos, que es 39.6%. En cuanto al ISR de las personas físicas, la tasa máxima se redujo de 50 a 35% en 1989 y finalmente a 34% en 1993.¹⁶ Así, se igualaron las tasas marginales del Impuesto Sobre la Renta de Empresas (ISRE) y del Impuesto Sobre la Renta de Personas (ISRP), y se redujo el incentivo al arbitraje impositivo. También se redujo el número de tramos impositivos del ISRP de 12 a 8 y éstos se indexaron a la inflación. En cuanto al IVA, las reformas no siempre se han conformado con los principios de neutralidad y tratamiento no preferencial; así, por ejemplo, si bien en

¹⁶ Damn Arnal, Arturo. La Revolución Fiscal en México, México, 1995

1991 la tasa general del IVA se unificó y bajó de 20 y 15% a 10%, también se introdujo la tasa cero para los alimentos procesados y la de las medicinas se redujo a 6%.¹⁷ En 1995 predominó el objetivo recaudatorio; se incrementó la tasa general al 15% y se gravaron los intereses reales por créditos al consumo, aunque se acordaron exenciones adicionales a los automóviles nuevos y a la importación de vehículos. En cuanto a los Impuestos Especiales a la Producción y al Consumo (IEPS), se derogó una serie de gravámenes (aguas envasadas, refrescos y concentrados, servicios telefónicos y seguros individuales) y se redujeron otros (vinos, bebidas alcohólicas y cerveza):

Fortalecer los ingresos fiscales mediante la ampliación de la base gravable, y el control de la evasión y elusión. Para evitar que la reducción de las tasas impositivas afectara la recaudación, en 1989 se introdujo el Impuesto al Activo (IA), pago de un impuesto mínimo para aquellos contribuyentes que, a través del uso de precios de transferencia o de la manipulación contable de la base gravable, presentaban utilidades nulas o incluso pérdidas recurrentes en sus empresas. La base de este impuesto se conformaba con los activos de las empresas y los de cualquier individuo, nacional o extranjero. Inicialmente se cobró una tasa de 2%, que correspondía al impuesto que pagaría una empresa con un rendimiento real anual de 5.7% sobre sus activos totales. Este impuesto incrementó la recaudación del ISR en cerca de 13% en un solo año; a partir de 1995 se redujo la tasa a 1.8%, equivalente a aplicar la tasa de 34% del ISR a un rendimiento real de 5.3% sobre el total de los activos.¹⁸ Otras medidas orientadas a incrementar la recaudación, pero con efectos sobre la equidad horizontal del sistema tributario, fueron las reformas a los regímenes especiales de tributación. Hasta 1989 el ISRE otorgaba tratamientos preferenciales a ciertas actividades económicas (agricultura, ganadería y pesca, transporte de carga y pasajeros e industria editorial) y tratamientos especiales a contribuyentes medianos y pequeños sujetos al Régimen de Bases Especiales de Tributación (RBET) y al Régimen de Contribuyentes Menores (RCM). Estos regímenes especiales ocasionaban la ruptura de la cadena de comprobación fiscal, favoreciendo el incumplimiento por

¹⁷ Idem.

¹⁸ Ibidem

parte de otros contribuyentes, así que en 1990 se eliminó el RBET y se limitó significativamente la aplicación del RCM. Como contrapartida, se introdujo el Régimen Simplificado, aplicable a los contribuyentes con capacidad administrativa limitada. Finalmente, para reducir el incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, se reforzaron las medidas de control; se limitaron las deducciones empresariales que se prestaban a abusos, como los automóviles y los gastos de viaje; y se elevaron las penas por delitos fiscales. Además se eliminaron los CEPROFIS, con excepción de los otorgados a la mediana y pequeña empresa, pero se mantuvo la reducción, devolución o franquicia de los impuestos a la importación y se introdujo la depreciación inmediata (a valor presente). Por otro lado, se tomaron medidas orientadas a lograr la incorporación del sector informal al sistema tributario mediante un programa exhaustivo de revisión de campo para los comercios y las empresas, y la obligación de expedir facturas que cumplieran con condiciones específicas e impresas en establecimientos autorizados por la Secretaría de Hacienda. Para evitar la elusión fiscal se exigió a las empresas la conformación de una Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (CUFIN) formada por las utilidades después de impuestos. Los dividendos distribuidos fuera de ésta y las ganancias de capital no contempladas en ella debían ser gravadas al 34%.

La modernización y simplificación administrativa. En 1988 los contribuyentes debían realizar 19 trámites en las oficinas federales de Hacienda, en formularios diferentes y presentando cada uno por quintuplicado. En 1990 se eliminaron estas complicaciones con el diseño de un formulario único y con un tiempo de respuesta en confirmación de sólo 10 días. Otra medida de simplificación fue la apertura del Buzón Fiscal, que redujo la discrecionalidad del personal en las oficinas de la Secretaría de Hacienda y permitió reducir el número de trámites hasta en una tercera parte. En lo relativo a declaraciones, se estableció la posibilidad de que todos los contribuyentes efectuaran el pago de sus impuestos adeudados hasta el ejercicio anterior en plazos máximos de 36 meses, con aplicación de intereses, pero no de multas. Se estableció una consulta en línea por computadora, para conocer de manera inmediata la situación de los trámites presentados. Se realizaron acuerdos con diferentes países para evitar la doble tributación

internacional. La Federación retomó la recaudación del IVA; para fortalecer el federalismo fiscal y fomentar el desarrollo regional equilibrado se reformó la Ley de Coordinación Fiscal; y en 1991 se integraron el Fondo General de Participaciones, mismo que determina la distribución de las participaciones a los estados y municipios en función de su grado de desarrollo y número de habitantes, y el Fondo de Fomento Municipal, que las determina en función del esfuerzo de recaudación de los impuestos locales. En diciembre de 1995 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que entró en funciones en julio de 1997, creado para reemplazar a la Subsecretaría de Ingresos en las atribuciones de determinación y recaudación de impuestos. El SAT se desempeña como un organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda con autonomía administrativa y operativa, aunque en su organización seguirá dependiendo de la misma.

La introducción, a partir de 1989, de reformas tributarias orientadas a mejorar la neutralidad de los sistemas impositivos, simplificar y racionalizar el número y la estructura de los impuestos, enfatizar la dimensión horizontal de la equidad y fortalecer los ingresos a través de la expansión de la base gravable y el control de la evasión tuvieron los siguientes resultados en el régimen tributario mexicano:¹⁹

- En los primeros años de la reforma (1989-1994) la carga tributaria se mantuvo estable en alrededor del 11%, es decir, por debajo del promedio regional del 14%; a raíz de la crisis de 1994-1995 se observó una tendencia a establecerse por debajo del 10%.
- La participación de los ingresos no petroleros en los ingresos presupuestales del gobierno federal se redujo a partir de la introducción de las reformas (excepto en 1993-1994), lo que significa que las reformas no ayudaron a resolver el problema de la dependencia petrolera de los ingresos fiscales. El aporte de los ingresos petroleros en 1995-1997 fue, en promedio, similar al de 1980-1982.
- La ampliación de la base gravable no fue suficiente para compensar la reducción de las tasas marginales del ISR; sobre todo a partir de 1995, los

¹⁹Fernando Clavijo. Reformas Estructurales y Política Macroeconómica, Op. Cit.

impuestos directos se redujeron en cerca de dos puntos porcentuales del PIB en relación con 1989-1990.

- La derogación y reducción de algunos de los impuestos al consumo provocaron una reducción de cerca de 5 puntos porcentuales en la participación de estos impuestos en los ingresos del gobierno federal (alrededor de 1% del PIB). La recaudación por concepto del IVA en 1992-1997 fue inferior en promedio cerca de medio punto del PIB a la obtenida en 1983-1990.
- Puede decirse, por lo tanto, que la prioridad acordada por las reformas emprendidas a partir de 1989 al logro de la neutralidad y a la armonización del sistema tributario afectó de manera significativa la capacidad recaudatoria del gobierno federal y dificultó la solución del problema de la dependencia petrolera. Esto sin duda impidió que el Estado cumpliera a cabalidad con sus obligaciones en materia de gasto social, educación, infraestructura y medio ambiente, y ha hecho que la política fiscal tenga un comportamiento cíclico y no estabilizador ante los choques externos.

4.5 Desregulación

La menor participación del Estado mexicano en el ámbito económico durante los años de las reformas se acompañó de una importante transformación del marco regulatorio interno que permitiera mantener el papel del gobierno como supervisor de las relaciones entre los agentes económicos a pesar de su retracción de las actividades productivas. Esta reforma no sólo se manifestó en la simplificación o eliminación de regulaciones económicas, sino que en algunos casos ha sido necesario fortalecer el marco reglamentario para canalizar la competencia, particularmente en los sectores involucrados en procesos de privatización, donde el Estado regulaba exclusivamente a través de la propiedad en monopolio. De hecho, la mayoría de las privatizaciones se complementó con una adecuación de la reglamentación a las nuevas condiciones del mercado.

Aunque de difícil clasificación rigurosa, a continuación se presenta una agrupación de las principales reformas realizadas en el sexenio Salinista a las medidas regulatorias, según sector de actividad.

Transporte, carga y pasaje

Autotransporte de carga En julio de 1989 se publicó el Reglamento del Autotransporte Federal de Carga, que restableció la libertad de tránsito por todas las carreteras federales del país y el derecho a cargar y transportar con libertad mercancía de todo tipo. La liberalización del transporte se identifica como el primer gran paso en un amplio proceso de modificaciones al marco regulatorio que alcanzaría, pocos años más tarde, a sectores económicos de primera importancia. Durante más de 50 años, el sistema de transporte carretero -principal medio de movilización de carga en México- estuvo bajo un rígido reglamento que le otorgaba un tratamiento similar al de un monopolio natural, lo que desalentó la competitividad en el sector y generó fuertes incentivos para la prestación informal de este servicio. El nuevo reglamento liberalizó la expedición de permisos y concesiones; eliminó la *tarifa fija* oficial en favor de una *tarifa máxima* negociable; suprimió el uso obligatorio de las centrales de carga; flexibilizó las disposiciones sobre el tipo de carga que los permisionarios podrían transportar; y brindó la oportunidad a los autotransportistas informales de obtener el permiso correspondiente durante un periodo de regularización.

Mediante estas modificaciones terminó la distinción entre transporte de carga regular y de carga especializada en casi todas las categorías, y desapareció la reglamentación del autotransporte por rutas y productos.

Asimismo, con la publicación de nuevo Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional, en julio de 1989, se eliminó la virtual exclusividad de una empresa para la prestación del servicio de transporte de carga contenerizada. Así, una misma empresa puede coordinar el transporte de contenedores de carga por diversos medios (camión, barco o ferrocarril), reduciendo costos de maniobra y de paralización de carga en los puntos de intercambio.

Puertos y ferrocarriles

En junio de 1991 se publicó el Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales de los Puertos (RSMP), que estableció las condiciones para la obtención de permisos y la prestación de estos servicios. Un mes más tarde, se modificó la Ley de Navegación y Comercio Marítimo (LNCM) para autorizar la construcción y explotación de terminales de servicio público a particulares, lo que

permitió que los servicios de atraque y las instalaciones complementarias fueran concesionados a particulares. Las reformas al RSMP y a la LNCM buscaron dotar a las instalaciones portuarias con mayor flexibilidad mercadotécnica y promover la inversión. Sobre la administración portuaria, en julio de 1993 se publicó la Ley Federal de Puertos, que estableció las bases para que la administración integral de un puerto se realice por sociedades mercantiles (API's). Así, el gobierno federal sólo constituirá o administrará puertos en el caso de que los particulares o gobiernos estatales no estén interesados en hacerlo.

Como parte del programa de desregulación de transporte de carga, también se modificaron las tarifas del servicio ferroviario y se introdujeron esquemas para estimular la inversión en equipo e instalaciones, proceso que culminó con la concesión de las principales rutas al sector privado (sólo resta por desincorporar las llamadas rutas cortas). Las reformas introdujeron nuevos mecanismos de negociación tarifaria, descuentos a usuarios que utilicen su propio equipo, posibilidades de coordinar operaciones con equipo extranjero y tarifas promocionales para aprovechar el equipo que regresa sin carga. Asimismo, se ha promovido el desarrollo de terminales privadas de enlace, apoyado la participación de agentes de carga y facultado la participación de particulares en el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura y equipo.

Zonas federales

Hasta la década de los ochentas, las maniobras de carga y descarga en zonas federales sólo podían ser realizadas por agentes con permisos exclusivos de servicio público. Estas maniobras de acarreo fueron desreguladas a principios de 1990, mediante el Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales Terrestres, que buscó dar transparencia al otorgamiento de permisos en esta materia. El objetivo fue agilizar la prestación de los servicios en las zonas fronterizas al incrementar la competencia, especificar con claridad los requisitos para la expedición de permisos y extender la desregulación del transporte federal de carga, que se había visto limitada por la imposibilidad de que permisionarios y concesionarios realizaran maniobras en zonas federales.

El reglamento también estableció que los usuarios podrían elegir al prestador de servicios que deseen, y se abrió el otorgamiento de permisos a cualquier agente

que cumpliera con ciertos requisitos. Los nuevos permisos permitían efectuar todas las maniobras (carga, descarga, estiba, desestiba, alijo, acarreo y transbordo) y se aplican en toda la zona federal respectiva. Asimismo, el esquema de tarifas fijas fue sustituido por el de tarifas máximas, y se permitió que los usuarios que cuenten con instalaciones de uso privado (como espuelas de ferrocarril) puedan efectuar maniobras sin previa autorización.

Más tarde, se desreguló el uso de la zona marítimo-terrestre (franja de 20m de playa a lo largo de todo el litoral nacional). Por ley, esta zona no puede ser propiedad privada, pero sí concesionarse a usuarios interesados como hoteles, restaurantes y otros prestadores de servicios turísticos (como las marinas); industrias que requieren agua de mar (como acuicultores); industrias mineras (salineras o minas subacuáticas); o a particulares que viven muy cerca del mar. La carga regulatoria se redujo con las reformas al Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, efectuadas en agosto de 1991, y con las reformas a la Ley General de Bienes Nacionales, de enero de 1992. Con estas modificaciones se previó, entre otras, la posibilidad de ampliar hasta por 25 años las concesiones a quienes realicen inversiones considerables, y se brindó certidumbre a los inversionistas cuyos activos se encuentren cerca de esta zona.

Autotransporte federal de turismo y pasajeros

La estructura monopólica de organización del autotransporte federal de turismo, que fomentó un servicio deficiente, inflexible y de baja calidad, se modificó en marzo de 1990 mediante la publicación del Reglamento para el Autotransporte Federal Exclusivo de Turismo (RAFET).

Éste liberó el otorgamiento de permisos, flexibilizó el uso del equipo de transporte y autorizó a los prestadores del servicio a efectuar ascenso y descenso de turistas en puertos, aeropuertos, terminales de autobuses y ferrocarril, etc. Asimismo, estableció las condiciones para la promoción y comercialización de los servicios de turismo. Estas medidas fueron complementadas posteriormente con la publicación de la nueva Ley Federal de Turismo, la cual eliminó los controles directos sobre la industria turística sustituyéndolos por mecanismos de información, y suprimió los registros y controles de precios.

También a mediados de 1990 se expidió el nuevo Reglamento para el Autotransporte Federal de Pasajeros, el cual, además de liberalizar el otorgamiento de autorizaciones para la prestación del servicio, permitió que los proveedores diseñaran sus propias rutas de servicio. Lo anterior contribuyó a desconcentrar el mercado y facilitó que la gran demanda insatisfecha fuera gradualmente atendida, con mayores opciones y mejor calidad del servicio en casi todas las rutas.

Líneas aéreas

En julio de 1991 se eliminaron los controles estatales impuestos a las rutas y tarifas de los vuelos nacionales. Con estas modificaciones se suprimió la exclusividad de rutas y se simplificaron los trámites para su otorgamiento, tanto a las empresas existentes como a las nuevas que ingresaran al mercado. En cuanto a las tarifas, las empresas determinarán el precio de los servicios en las rutas nacionales competidas, y sólo en el caso de las rutas explotadas por una sola empresa la tarifa se fijará con criterios de la empresa y autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. El objetivo de las modificaciones fue acabar con el esquema de rutas fijas para que las empresas lo sustituyeran con un sistema radial que atendiera a más destinos, con mayor frecuencia y a menor costo. La liberalización de los aeropuertos constituye una parte fundamental de la desregulación del mercado aéreo.

Telecomunicaciones

La desregulación de las telecomunicaciones inició con las modificaciones al Título de Concesión de Teléfonos de México (TCT) en agosto de 1990. Dos meses después se publicó el primer Reglamento de Telecomunicaciones en la historia del país, con la finalidad de detallar el marco regulatorio y estimular la competencia. Como parte de estas reformas, se adoptó una política más liberal en el área de radiocomunicación, autorizándose en un principio la operación de dos empresas de telefonía celular. El crecimiento de esta actividad ha sido significativo en los últimos años.

Asimismo, el TCT amplió los límites de las concesiones para permitir la transmisión de cualquier tipo de señal por cualquier medio (anteriormente sólo se podían transmitir señales de "voz"). Esto ha derivado en la liberalización de los

sistemas satelitales, cuya operación ha sido recientemente concesionada a empresas privadas. La privatización de Teléfonos de México incrementó notablemente la oferta de líneas y, en especial, la calidad del servicio, que durante la década de los ochenta dejaba mucho que desear. El efecto de la liberalización en términos de precio ha sido mucho menos notable, y por ahora la competencia únicamente se ha permitido en el servicio de larga distancia.

Gas, petróleo y petroquímica

En agosto de 1989 se publicó una resolución que clasificó los productos de la petroquímica básica y secundaria, lo que permitió la inversión privada relacionada con 14 productos anteriormente considerados básicos, y suprimió el requisito de permiso para la producción de 734 productos secundarios (de un total de 800). En enero de 1990 se publicó el decreto que reformó el artículo 11 de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petroquímica, para eliminar el permiso previo para elaboración de derivados básicos de la refinación. Con estas acciones, la proporción de capital privado que interviene en las actividades secundarias se ha incrementado hasta alcanzar más del 75% de la inversión total en petroquímicos³³. En 1995 se reformó el artículo 27 constitucional para permitir la participación del sector privado en el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural. Sin embargo, las autoridades han reiterado que la extracción de petróleo permanecerá exclusivamente en manos del Estado.

Industria manufacturera

Un buen número de las operaciones de privatización de paraestatales involucró a empresas cuya actividad correspondía a la industria manufacturera. Entre las actividades más importantes destacan productos químicos, maquinaria y equipo, metálica básica, textiles y algunos alimentos. Sin embargo, no en todos los casos debió modificarse el marco regulatorio, o las modificaciones efectuadas han sido graduales y se han realizado sobre la marcha, por lo que no es posible señalar una fecha definitiva del cambio de reglamentación. Entre las adecuaciones reglamentarias realizadas en la manufactura destacan:

- En enero de 1990 se publicó el nuevo reglamento de la Ley sobre el Registro y Control de la Transferencia de Tecnología y el Uso de Patentes y

Marcas (LTT), con lo que se eliminó la política de control de los esquemas de licenciamiento de patentes, marcas y secretos industriales. La propia Ley fue abrogada por decreto del Congreso en junio de 1991.

- En marzo de 1990 se publicó el decreto que eliminó el esquema de regulación que impedía la participación de nuevas empresas salineras en el mercado. Con la regulación anterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fijaba y asignaba cuotas de producción de sal comestible e industrial.
- En marzo de 1990 se abrogó la Ley sobre el Cultivo, Explotación e Industrialización del Henequén, que establecía controles estatales directos sobre las actividades relacionadas con dicha fibra.
- En julio de 1990 se publicó el decreto que abrogó el reglamento de cerillos y fósforos, para permitir la inversión en la industria sin el requisito de aprobación de diversas secretarías de Estado y la cámara industrial del ramo.
- En enero de 1991 el Congreso abrogó los tres decretos que establecían un control directo sobre la inversión en plantas textiles, maquinaria y equipo, y producción de este sector.

Aduanas

Durante 1989 y 1990 el Congreso de la Unión reformó la Ley Aduanera para liberar las tarifas, simplificar la expedición de nuevas patentes y facilitar la movilidad de agentes aduanales. De acuerdo con la legislación anterior, el agente aduanal únicamente podía operar en una sola aduana lo que, aunado al limitado número de agentes en funciones, imponía rigideces y generaba incentivos para una organización del mercado tipo cártel.

4.6 Inversión extranjera. La Ley Federal de Competencia Económica

El 24 de diciembre de 1992 se publicó la nueva Ley Federal de Competencia Económica, la cual probablemente constituye la medida regulatoria de mayor impacto sobre el desarrollo de la economía en el largo plazo, pues representa un cambio radical en la postura del gobierno en materia de regulación económica. La nueva reglamentación sustituyó leyes elaboradas en la primera mitad del siglo, como la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios

(1934) y la Ley de Industrias de Transformación (1914). La entidad encargada de aplicar la nueva Ley de Competencia es la Comisión Federal de Competencia (CFC)²⁰, que entró en funciones el 23 de junio de 1993, para supervisar a todos los agentes económicos, personas físicas o morales, salvo los monopolios propiedad del Estado. Entre las excepciones, señaladas en el artículo 28 de la Constitución, destacan: petróleo y petroquímica, electricidad y energía nuclear, correos, y emisión de billetes y monedas.

La Ley de Competencia tipificó las prácticas monopólicas; su evaluación y combate constituyó la principal tarea de la CFC. La nueva política antimonopolios no es propiamente una regulación, puesto que no establece requisitos de autorización a las empresas para producir o distribuir sus productos. La autoridad sólo actuaría cuando el comportamiento de las industrias y/o comercios se acerque al monopolio.

La reforma regulatoria iniciada a finales de la década de los ochentas se caracterizó por cierta discrecionalidad en el fomento de la competitividad en algunas actividades. Así, en pocos años se liberalizaron sectores como el financiero o el transporte, mientras que las telecomunicaciones y la petroquímica, por ejemplo, continuaron operando bajo un régimen monopólico. Esto, a pesar de que en algunos casos la propiedad había sido transferida al sector privado mediante privatizaciones (Telmex es un caso notable).

A pesar de haberse intensificado el proceso de desregulación, los resultados observados apuntan en direcciones encontradas. En algunos casos, como las telecomunicaciones y puertos, los efectos positivos parecen superar a los negativos; las inversiones realizadas en infraestructura para modernizar estos sectores fueron cuantiosas, y la reducción de costos y ganancias de eficiencia es relevante, aunque las ganancias para el consumidor final no son del todo claras. En otros casos, como la desregulación financiera, los resultados son poco satisfactorios, al no haberse acompañado de una adecuada supervisión, lo que condujo a la crisis del sistema bancario de 1995.

Además de los efectos directos y específicos derivados de la desregulación en los diversos sectores, importantes efectos inducidos fueron transmitidos al resto de la

²⁰ Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

economía. El potencial productivo, especialmente en los sectores de bienes y servicios no comerciables (transporte, agua, electricidad, etc.), se ha visto favorecido con una mayor libertad, lo que ha contribuido a amortiguar, al menos en parte, el fuerte impacto de la liberalización comercial y la reforma estructural que ha experimentado la economía mexicana en los últimos años.

4.7 Efectos económicos y sociales de la política económica

Uno de los objetivos económicos estratégicos de Salinas era la redefinición de las relaciones financieras externas para solventar la problemática de la deuda externa. El punto de partida fueron las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional donde la filosofía y supervisión de ese organismo predominaron y ello se expresa como continuidad estratégica en los lineamientos de la política económica: modernización del sistema financiero, facilidades a la inversión extranjera, disminución del tamaño del Estado, desregulación económica, apertura comercial, etc. Todos esos lineamientos se ratifican como criterios básicos en la Carta de Intención enviada por el gobierno mexicano en abril de 1989, mediante la cual el FMI concede a México un crédito de 3,335 millones de dólares para el arranque del programa gubernamental. Aparece así otro logro espectacular que busca reafirmar la autoridad presidencial, pues en julio de 1989, Salinas dio por resuelto el problema de la deuda externa, cuando al final, resultó que fue hasta febrero de 1990 cuando se firmó y aplicó la variante mexicana del Plan Brady. En consecuencia, el PECE era un programa esencialmente antiinflacionario, que además profundizaba los lineamientos de cambio estructural recomendados por el FMI. Cabe destacar que para sostener la cohesión de la fracción financiera en el bloque dominante y para darle un amplio grado de libertad frente a las anclas del programa antiinflacionario, el gobierno mantuvo como variable libre del sistema a las tasas de interés internas que implicaron un valor real elevado y con ello una enorme transferencia de recursos públicos al sector privado a través del servicio de la deuda interna.

Una de las características del cambio estructural en relación a las exportaciones manufactureras es sobre todo el desarrollo del comercio exterior intra rama e intrafirma, lo cual indica que el país y las subsidiarias de las grandes empresas

transnacionales, se fueron especializando cada vez más en la producción de productos específicos o de partes de éstos, tendencia que se refleja en la composición y el peso de las importaciones manufactureras como material de ensamble para automóviles, refacciones, piezas para instalaciones eléctricas, etc. Aquí está una de las más poderosas tendencias productivas a la integración económica de Estados Unidos, con la cual por cierto, las grandes empresas norteamericanas se vieron beneficiadas con la eliminación de las barreras comerciales y la estandarización de las políticas fiscales y financieras.

En el sector agropecuario, destacan importantes efectos debido a las políticas de corte neoliberal aplicadas específicamente durante la última década pero en particular durante los Pactos y el régimen salinista. Se registra un estancamiento productivo en el que la más drástica caída se dio en el segmento dedicado a la producción de alimentos, la disminución de la superficie cultivada, la reducción de la inversión global especialmente la inversión pública, la contracción del crédito combinado con la elevación de las tasas de interés al suprimirse las tasas preferenciales, el aumento en el costo de los insumos, la disminución de los subsidios, el deterioro de la infraestructura hidráulica y agrícola, un notable peso de la ganadería, el cambio tecnológico casi exclusivamente en manos de las grandes transnacionales agroindustriales, un peso creciente de las importaciones.

En este contexto, puede decirse que el sector agrícola fue sumamente afectado por la política de estabilización plasmada en los pactos, que iba dirigida a recrear las condiciones para la más amplia penetración de capital privado sobre todo la inversión extranjera en el sector que tuvo que adaptarse no sólo a los cambios en el mercado interno de donde desapareció CONASUPO sino sujetarse al mercado internacional. Un factor importante, fue la política de apertura comercial donde los aranceles se redujeron de 50% a 9% entre 1985 y 1989 para productos como sorgo, frijol, maíz, trigo, cártamo, girasol, todos ellos ligados a procesos agroindustriales.²¹

Salinas sorprendió al Congreso con una serie de propuestas legislativas, que claramente configuran ya las líneas de cambio estructural que propuso para el

²¹ Fernando Clavijo (compilador) Reformas Económicas en México 1982 – 1999. El trimestre Económico.

sector financiero: creciente monopolización, desregulación, privatización, apertura al capital extranjero y convergencia de las leyes y normas mexicanas con las existentes en el resto del mundo, para la adecuada interconexión del sistema financiero internacional con otros sistemas. Con las nuevas legislaciones se abrió la posibilidad de que el capital extranjero controlara hasta el 30% del capital accionario de un banco²², proporción con la cual pueden ejercer un enorme poder de control en cualquier institución. El objetivo principal era que el sistema financiero mexicano se interconectara sin problemas con el resto del sistema a nivel internacional, asunto que ya estaba contenido en la carta de intención firmada con el FMI.

Por el lado del gasto, se observó una clara tendencia a alterar el monto y la distribución porcentual del mismo. En el gasto programable se observó una disminución del gasto en sueldos y salarios, una disminución del gasto de capital y una disminución de las transferencias y los subsidios. El aumento absoluto y relativo del servicio de la deuda fue otra de las características del cambio estructural en las finanzas públicas.

Es importante señalar que también en 1989 se iniciaron las concesiones al capital privado nacional y extranjero para entrar en la construcción de infraestructura de comunicación carretera y turística, con lo que se pretende corregir insuficiencias multiplicadas por la caída del gasto público en este rubro a todo lo largo de la década.

Finalmente y como medida relacionada con el tercer acuerdo propuesto por Salinas, en ese mismo año dieron inicio las operaciones del Programa Nacional de Solidaridad bajo el argumento de que el gobierno reconocía una deuda social. Se trata de una estrategia gubernamental que va dirigida a contrarrestar el aumento de la población considerada extremadamente pobre, una tendencia que por cierto, había caído hasta principios de los años ochenta.

Formalmente, los objetivos generales de la política económica para 1990 eran cuatro: consolidar la estabilización de precios, reafirmar la recuperación del crecimiento, ampliar los recursos para inversión y elevar el bienestar social. Se trataba de objetivos simultáneos cuya finalidad última se decía que era elevar el

²² Idem.

nivel de vida de la población de más bajos ingresos. En las líneas de acción destacaba el saneamiento de las finanzas públicas bajo el principio de continuar con el aumento de los ingresos, ahora con un menor servicio de la deuda pública externa y un menor servicio de la deuda interna por tasas de interés menores. Se propuso también un gasto público programable 5% superior en términos reales al de 1989. Adicionalmente, la concertación social y la política monetaria formaban partes claves del esquema estabilizador.

De acuerdo con las metas oficiales, se esperaba un aumento de 3.5% en el Producto Interno Bruto Real y una inflación anual del 15.3%; en las finanzas públicas se esperaba un superávit primario de 10.2%, mientras que el déficit financiero sería de 1.6%, ambos como porcentaje del PIB.²³ Sin embargo, una característica de 1990 fue la desaceleración del ritmo del crecimiento económico combinada con una clara tendencia ascendente de la tasa de inflación y un empeoramiento del desempeño de la economía durante los tres primeros trimestres, aunque en el último informe se sintió el efecto expansivo del alza en el precio internacional del petróleo por el conflicto en el Golfo Pérsico.

La profundización de los ajustes estructurales de corte neoliberal son justamente los objetivos básicos de la firma de un Acuerdo de Libre Comercio. Entre 1985 y 1988, la economía mexicana vivió una apertura comercial que transformó el país en una de las economías más abiertas y que ello ocurrió en un plazo muy reducido.

En el esquema de política económica de Salinas se supone que el acuerdo de libre comercio debía servir para lograr la disminución de los aranceles y de las barreras no arancelarias a los productos mexicanos, encontrar mecanismos para resolver equilibradamente las disputas comerciales y sobre todo recibir masivamente la inversión extranjera directa que tuvo un rol estelar en el proyecto gubernamental.²⁴

Es muy importante recordar que los cuatro motores del crecimiento de la economía según la lógica de la política económica de Salinas, a saber, el aumento de las exportaciones manufactureras, el aumento de la inversión privada y una

²³ Criterios Generales de Política Económica, Presidencia de la República, 1989.

²⁴ Jaime Serra Puche "Lineamientos para una estrategia comercial", Comercio Exterior, 1990.

política de gasto público en la que lo relevante sería la dirección y no el monto del mismo, además de que se fortalecería el mercado interno.

Se repitió con insistencia que se trataba de una política económica exitosa y se mencionaba el problema de la inflación. Si se toma en cuenta que la meta oficial era de 15% anual y al cierre alcanzó el 30% esto es el doble de lo proyectado. Una parte significativa del éxito relativo del gobierno en este terreno se debió al férreo control salarial que deprimió los niveles de vida de amplias masas de asalariados de la ciudad y del campo pero no sólo eso, sino que a pese a todo, aparecen mecanismos de indización cada vez más evidentes como las alzas en las tarifas y precios de los bienes y servicios públicos, como en el cobro de los impuestos, etc. Otra parte del éxito se atribuyó a la solución del problema de la deuda externa. Pero estrictamente hablando, se trata de un alivio parcial por la reducción del saldo total en aproximadamente 3 mil millones de dólares, que entre otras cosas implicó reducir el monto de las transferencias externas netas, colocándolas en un promedio anual de 4,071 millones de dólares entre 1990 y 1994, aunque el alivio más significativo corresponde al primer año de la vigencia del acuerdo.²⁵ Se trató pues de un acuerdo que implicaba profundizar en las orientaciones neoliberales de la política económica que acarrea además nuevas obligaciones, ya que el gobierno constituyó en Estados Unidos un fondo para pagar los intereses de la deuda durante 18 meses, lo cual desarticula de raíz la eficacia de una eventual moratoria.

El empleo

La capacidad de proporcionar empleo en una economía está estrechamente ligada con su trayectoria de crecimiento. Durante el periodo analizado la política de estabilización de precios, conjuntamente con la apertura de la economía, incidió directamente sobre el crecimiento del producto y, en consecuencia, sobre el nivel del empleo de la economía. La apertura indiscriminada y acelerada provocó la quiebra de una gran cantidad de empresas con la consecuente destrucción de capital. La situación de inestabilidad, por su parte, provocó que la inversión no fluyera a los ritmos requeridos para compensar el capital destruido y lograr las tasas de crecimiento necesarias para generar los empleos demandados. De esta

²⁵ Fernando Clavijo, Reformas económicas en México, Op. Cit.

forma, entre 1984 y 1996, el PIB a precios constantes solamente se incrementó 26.7%,²⁶ lo que resulta en una tasa media de crecimiento anual de 2%, esto imposibilitó la creación de los aproximadamente 13 millones de nuevos puestos que se requerían durante el periodo para proporcionar empleo formal a la nueva fuerza de trabajo que se incorporó al mercado. Por las características institucionales de México, esa fuerza de trabajo que no encontró cabida en el sector formal recurrió a la informalidad como única forma de sobrevivencia.

Las políticas de estabilización no sólo impactaron sobre el nivel del empleo, sino principalmente sobre los niveles salariales. En términos del salario mínimo el deterioro durante 1980 -1996 fue de más del 60% real. Cabe mencionar este indicador no puede constituirse en el eje de un análisis dado que fue utilizado como señal en el control de la inflación, sin importar si era suficiente o no para cubrir las necesidades mínimas de los hogares, por lo que con el paso de los años perdió su intención original de tope mínimo necesario para la subsistencia. Por eso, desde el punto de vista de los especialistas en la materia, un indicador más afectivo lo constituye el salario medio. Las remuneraciones medias a partir de las cuentas nacionales muestran una caída profunda del periodo 1980-1987 (40%) y una relativa mejoría a partir de ese año y hasta 1994, para volver a caer posteriormente.²⁷ Elaborando una evaluación global del periodo, las remuneraciones medias en el año de 1996 no habían recuperado el nivel que tenían en 1980. En 1994, las remuneraciones medias representaron el 74.1% del salario medio de 1980.²⁸

Un fenómeno similar ocurrió en las distintas ramas aunque con diferentes magnitudes. Mientras que el sector manufacturero captado en la encuesta industrial muestra menores disminuciones 12%, el sector de la construcción fue de los más afectados 55%. Los salarios del sector maquilador manifiestan una tendencia similar a la de la industria manufacturera aunque con menores niveles de ingreso. Por su parte, en el sector comercio, el descenso de los salarios fue de 32% aproximadamente.²⁹

²⁶ Hilda Rosario Dávila. "Distribución del Ingreso en México 1984 – 1996", en La política Económica y Social de México en la Globalización. UAM, México, 2000.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

²⁹ Comisión Nacional de Salarios Mínimos

En términos de diferencia salarial, mientras que en 1980 el salario medio de la industria manufacturera era 1.38 veces el salario de la construcción, para 1996 éste era 2.66 veces más, lo que muestra un ampliación en la dispersión salarial atribuible al sector productivo en que se labora, lo que incide en la distribución del ingreso.³⁰

Gasto público

Una parte fundamental de la política económica diseñada fue la reducción de la participación del Estado conjuntamente con el control presupuestal para eliminar el gran déficit de los años anteriores, cuyo propósito era retornar a una economía de mercado al tiempo de controlar la inflación. La reducción del gasto público se dio en todos sus componentes, lo que impactó tanto los niveles de empleo como en el salario indirecto vía gasto social.

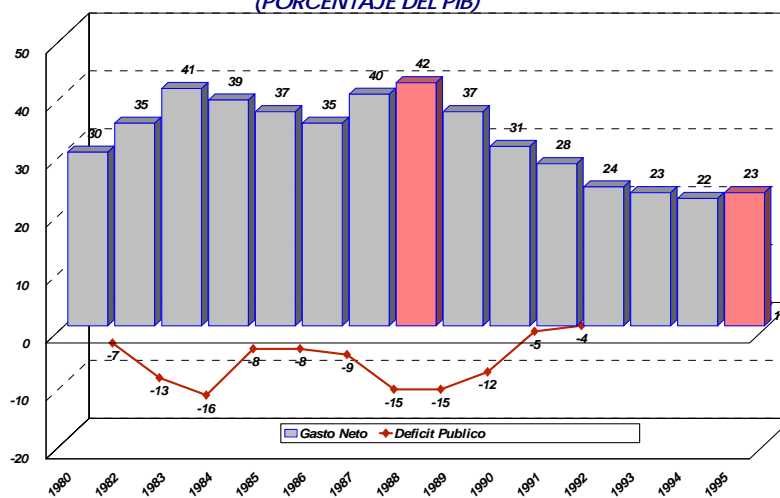
La participación del gasto público federal programable se redujo de 26% del PIB en 1980 a 17.6% en 1994. De la misma forma la inversión pública pasó de 6.7% a 4.5% del PIB durante los mismos años.³¹

En términos generales, el gasto público se redujo sustancialmente de 42% en 1987 a casi 23% en 1994, lo que refleja en buena medida los esfuerzos de saneamiento de las finanzas públicas, los cuales permitieron reducir el déficit público de 15% del PIB en 1987 a 0.1% del PIB en 1994. Por lo tanto, la política de gasto público estuvo orientada a lograr un crecimiento económico sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica.

³⁰ Idem.

³¹ Hilda Rosario Dávila, Op. Cit., p. 316

*EVOLUCION DEL GASTO NETO TOTAL Y DEL DEFICIT
(PORCENTAJE DEL PIB)*



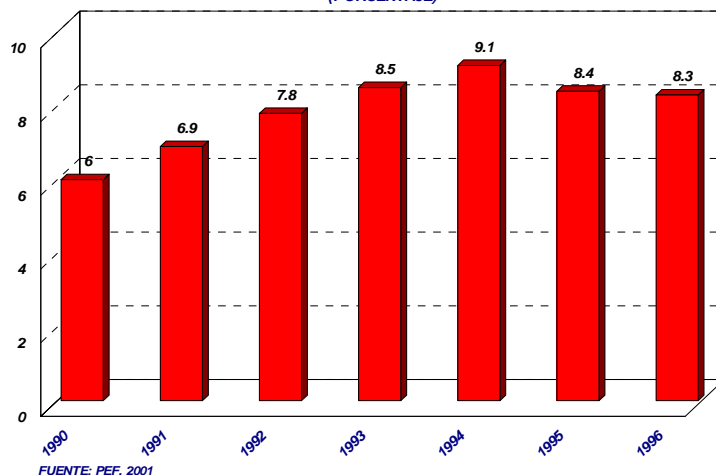
FUENTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2001

El último estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reporta a México como el país con el porcentaje más bajo de gasto público, por debajo de los Estados Unidos e incluso de Turquía; lo que se constituyó en una prueba de que las políticas de adelgazamiento del Estado fueron más que exitosas.

Dentro del gasto público, el rubro de gasto en desarrollo social tuvo un comportamiento muy diferenciado de 1982 a 1989, reportando una caída acelerada de su participación de hasta constituir sólo 5.7% del PIB, pero a partir de 1990 comenzó a incrementar su participación para alcanzar en 1994 un 9.1%, que era el nivel de 1982.³² Esta recuperación en el gasto social coincide con la puesta en operación de diferentes programas de combate a la pobreza, entre ellos el famoso PRONASOL, que tuvo como propósito mitigar los efectos que sobre los estratos más pobres han ocasionado las políticas económicas. Se dejó de pretender que el gasto público impulsara el crecimiento mediante el fomento de actividades productivas y dio prioridad a su intervención en las actividades directas sobre desarrollo social, educación, salud y apoyo directo a los sectores con mayor grado de marginalidad.

³² Idem., p. 317

PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL EN EL GASTO TOTAL PROGRAMABLE (PORCENTAJE)



Derivado de esa tendencia, en términos de la asignación del gasto público, a finales de la década de los noventa aproximadamente un 70% del gasto total correspondía al gasto programable; esto es, el gasto reservado para el cumplimiento de las funciones y responsabilidades de la Administración Pública Centralizada, de las empresas y organismos paraestatales de control directo presupuestarios, de los organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como de los Poderes Legislativo y Judicial. Cabe señalar que del total del gasto programable, poco más de 80% es gasto corriente o administrativo, mientras que el resto es gasto de capital.

El gasto no programable, que constituye el 30% restante del gasto total, comprende las participaciones a entidades federativas y municipios, el costo financiero de la deuda pública y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores. La Ley de Coordinación Fiscal, la de Deuda Pública y la de Protección al Ahorro Bancario determinan el nivel de gasto no programable.

Por su parte, varios ordenamientos jurídicos condicionaron fuertemente la composición del gasto programable. Lo anterior redujo la disponibilidad de recursos que el Gobierno Federal podía asignar, en mayor o menor medida, hacia programas específicos de acuerdo a las prioridades de desarrollo del país.

Al respecto, cabe destacar que más de 85% del gasto estaba ligado a disposiciones de carácter jurídico que establecen un compromiso cuantitativo

definido o al menos una obligación de gasto; en tanto que otro 5% está vinculado con gastos prioritarios (como, por ejemplo, los programas de combate a la pobreza), la prestación de ciertos servicios, o la realización de ciertas obras públicas. Como resultado, el monto de recursos disponibles no comprometidos fue menor a 10% del gasto neto total.

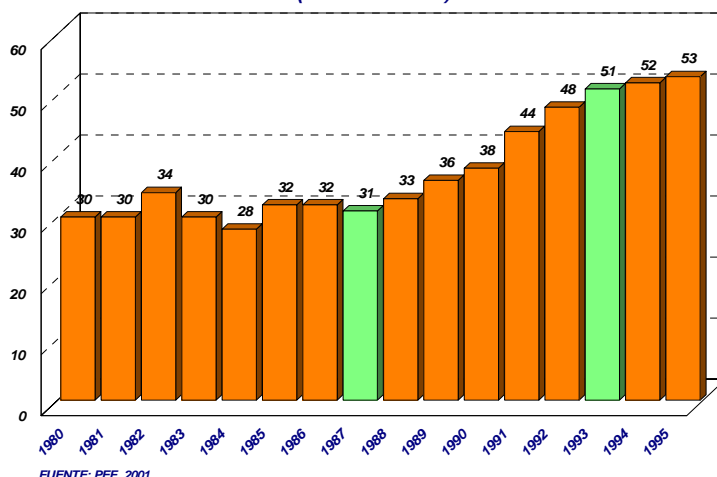
De acuerdo con la clasificación funcional oficial, el gasto programable en México distingue tres grandes rubros: desarrollo social, actividades productivas y gestión gubernamental.

Entre las tendencias más apreciables en la evolución del gasto público destaca la importancia creciente del gasto social, el cual pasó de representar 38% del total del gasto programable en 1990 a 60% en 2000. En forma paralela a una mayor canalización de recursos presupuestarios, la asignación del gasto social se dirigió a aquellas áreas con mayor impacto redistributivo entre la población (educación, empleo, salud y seguridad social), así como a programas específicos de alivio a la pobreza. El gasto en actividades productivas (energía, desarrollo agropecuario, comunicaciones y transportes) constituye el segundo gran rubro del gasto programable, que en 2000 representó 27% del total de este tipo de gasto. Dentro de este rubro, alrededor de tres cuartas partes se destinaron al sector energético, fundamentalmente a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Finalmente, el rubro de gestión gubernamental, que incluye el gasto en impartición y procuración de justicia, legislativo, medio ambiente, entre otros, constituyó 12% del gasto total programable en 2000.

Otra tendencia notable observada fue la descentralización del gasto hacia los estados y municipios, bajo lo que se ha denominado proceso de federalización del gasto público.

**GASTO SOCIAL EN RELACION AL PIB
(PORCENTAJE)**



Distribución del ingreso en los hogares

La inequidad y la pobreza han sido fenómenos unidos al desarrollo de la economía mexicana. Desde las estadísticas reportadas en los años de 1950 por la primera encuesta de Ingreso – Gasto de los Hogares levantada en México, el valor de coeficiente de Gini era 0.516.³³ Al finalizar el periodo del desarrollo estabilizador el valor del coeficiente en vez de disminuir había aumentado a 0.526 aunque con un cambio significativo en la composición: el surgimiento de los estratos medios. Posteriormente durante los sexenios de Echeverría y López Portillo, a pesar de lo declarado en función de sus metas de política económica, no produjeron grandes beneficios en términos de equidad. El coeficiente de Gini reportado para el año 1983 fue de 0.499. Para analizar el periodo se toman cinco encuestas ingreso gasto, las levantadas en 1984, 1989, 1994 y 1996 que a diferencia de las encuestas de años anteriores tienen la característica de que la metodología utilizada fue prácticamente la misma, de la misma forma el INEGI fue la única institución responsable de su levantamiento y proceso.

La primera crisis aguda de los últimos dos decenios fue previa al levantamiento de la primera encuesta: en los años 1982-1983, el incremento en las tasas de interés mundiales y la caída en los precios del petróleo exigieron una estricta disciplina interna para poder atender los compromisos externos; el servicio de la deuda externa y el combate a la inflación trajeron como consecuencia drásticos recortes en el crecimiento, el consumo privado y el gasto público, por lo que las

condiciones de vida de los hogares captados en la encuesta de 1984 se encuentran muy deteriorados con respecto a los hogares captados en la encuesta de años anteriores.

A pesar de que en el periodo 1984-1994 existió una aguda concentración de la riqueza, los ingresos por hogar no sufrieron deterioro, el ingreso corriente trimestral pasó de 5,877 pesos en 1984 a 8,263 pesos en 1994. Este proceso puede explicarse por las causas siguientes:³⁴

- Un incremento en el número de perceptores por hogar, que paso de 1.58 a 1.73 en el periodo, que es congruente con un incremento de la tasa neta de participación de la población de 12 años y más dentro de la población total y una mayor participación de la fuerza de trabajo femenina.
- Un aumento de los ingresos de los receptores que habían empezado un proceso de recuperación después de la abrupta caída de 1983.

Entendiendo la política social como el conjunto de programas que tienen como objetivo compensar las desigualdades físicas o sociales con que los individuos nacen para proporcionarles la oportunidad de adquirir “las capacidades básicas”. Lo que subyace a este argumento es que la política social ha de abocarse exclusivamente a la provisión de estas capacidades, de ahí que la política debe estar enfocada a estos grupos de población, los que se encuentran en extrema pobreza.

A decir de Rosario Dávila, detrás de esta concepción se encuentra la orientación de que el problema de distribución del ingreso y la distribución están fuera del ámbito de la ciencia económica y corresponde al plano ético. Se visualizan como dos problemas separados; uno la eficiente asignación de recursos que corresponde a la política económica y otro fuera de su campo, la distribución equitativa de éstos.

No es aleatorio que la política social concebida como políticas para pobres tenga un auge durante los sexenios del cambio estructural. PRONASOL constituyó el eje de la política social en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Lo anterior, nos lleva a reflexionar seriamente que la disminución de la inequidad y la pobreza no

³³ El Coeficiente de Gini es una de las medidas más comunes para medir la distribución del ingreso, cuantifica el área de la desigualdad de los ingresos ordenados de menor a mayor ingreso y graficados de forma tal que en el eje vertical se representa el acumulado de los ingresos y en el horizontal el porcentaje de la población correspondiente.

³⁴ Hilda Rosario Dávila, Op. Cit.

son objetivos que puedan ser logrados sólo mediante una política social, ya que mientras no exista un modelo de crecimiento que permita la integración de los diferentes sectores a la actividad económica estaremos en un círculo vicioso: la política social tendrá que atender cada vez con mayor intensidad a los pobres que genera el modelo de crecimiento económico. Esto no significa que el Estado debe olvidarse de diseñar políticas sociales cada vez más amplias y eficientes, sino que la política económica debe caminar en la misma dirección. Un modelo de crecimiento más incluyente que promueva el empleo y el desarrollo del mercado interno.

4.8 El balance gubernamental del gasto público

La versión oficial marcaba una serie de avances económicos, políticos y sociales que posteriormente fueron contradecidos por la situación en la que se vio inmersa la económica mexicana a finales del sexenio, por lo que surgieron importantes cuestionamientos sobre las líneas de acción del gobierno Salinista.

De acuerdo a los informes de ejecución, “el monto del gasto neto devengado del sector público presupuestal pasó de un ejercicio equivalente al 39.8% del PIB en 1988 a una autorización original de 24.8% de ese indicador en 1994; en términos reales significó una reducción acumulada de 25.6%.”³⁵ La disminución del nivel de gasto se sustentó inicialmente en la renegociación de la deuda externa llevada a cabo en 1989.

De acuerdo a los informes oficiales, a partir de 1990, la reducción del costo financiero de la deuda permitió incrementar en términos reales el gasto primario del sector público presupuestal. Definido como el resultado de la diferencia entre el gasto neto devengado y el pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda. “El gasto primario que en 1988 representó sólo el 55.6% del total, en el presupuesto autorizado de 1994 significó el 89.8%, es decir, tuvo un crecimiento real acumulado de 20.1% para el periodo.”³⁶

El monto del gasto no programable del sector público presupuestal registró una reducción acumulada de 67.8% en términos reales; así mismo, en relación al tamaño de la economía bajó de 20.8 puntos porcentuales a sólo 5.6%, lo que

³⁵ Salinas de Gortari, Carlos Sexto Informe de Gobierno, 1994.

³⁶ Idem.

enfatisa la magnitud del cambio estructural del presupuesto, atribuible al menor costo financiero de la deuda. En el caso de los recursos destinados a los estados y municipios, derivados de la participación de los ingresos federales, su comportamiento fue inverso ya que acumularon un crecimiento de 17.9% en términos reales para el lapso.³⁷ La variación de este componente reflejaba los efectos de las modificaciones introducidas a partir de 1991 a la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados.

El presupuesto original de 1994 para el gasto programable del sector público tenía un crecimiento acumulado de 20.5% en términos reales con respecto al gasto ejercido de 1988. Como proporción del gasto neto devengado, las erogaciones asignadas a programas pasaron de un nivel de 47.8% en 1988 a 77.4% en el programa autorizado para 1994.³⁸

El cambio estructural del presupuesto implicó una re conceptualización de la gestión pública y una redistribución de responsabilidades y prioridades entre el aparato estatal y la sociedad, principio básico de la Reforma del Estado. Con ello, el Estado pretendía fortalecer la capacidad para cumplir con sus responsabilidades fundamentales como productor en áreas estratégicas, promotor de la inversión privada y garante del desarrollo social y el bienestar de la población con la finalidad de propiciar el crecimiento económico.

4.8.1 Desarrollo rural

Las estadísticas mostradas en los informes de gobierno señalan que el gasto ejercido en el sector desarrollo rural registró un crecimiento de 44.1% entre 1988 y 1994.³⁹ La mayor canalización de recursos presupuestales al sector tenía como finalidad avanzar en la estrategia de la modernización del campo para elevar la producción de alimentos básicos, acrecentar la productividad y la rentabilidad de las actividades agropecuarias. La estrategia se basó en la adecuación del marco legal que rige las actividades productivas, la reestructuración de las instituciones gubernamentales ligadas al desarrollo de nuevos mecanismos de fomento a las actividades productivas del sector. Con la finalidad de garantizar la correcta aplicación de la nueva legislación agraria se llevó a cabo una profunda

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Salinas de Gortari, Informe de labores, 1994.

reestructuración de las instituciones gubernamentales del sector. Se crearon la Procuraduría y los Tribunales Agrarios y se reestructuró el Registro Agrario Nacional para facilitar el desarrollo ordenado y apegado a Derecho de las nuevas relaciones entre los agentes que convergen en el campo; a la vez, se pusieron en marcha los programas de Abatimiento del Rezago Agrario y de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos con la finalidad de actualizar los derechos de la propiedad sobre la tierra y apoyar la asociación productiva y respaldar la contratación de créditos. Así mismo, las dependencias y entidades públicas del sector se concentraron en actividades de planeación, promoción, fomento, sanidad y ampliación de obras de infraestructura, retirándose de la producción de insumos y reduciendo al mínimo su participación en la comercialización, actividades que asumieron los particulares.

Entre las acciones de fomento a la producción agropecuaria sobresalen la participación de los sectores social y privado en la comercialización de los principales cultivos, a través de los programas de Apoyo a la Comercialización Rural y de Apoyo Temporal a productores y fundamentalmente el establecimiento del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), orientado a apoyar los ingresos de los productores de cultivos básicos a través de un sistema de subsidios directos de acuerdo a la superficie cultivada que promueve la reconversión de los cultivos hacia actividades con mayores ventajas comparativas.

4.8.2 Pesca

En el sector pesquero, el gobierno federal trató de reorientar sus actividades dando especial énfasis a la promoción, regulación y organización pesquera, así como al control y vigilancia del equilibrio ecológico, con la finalidad de favorecer, al mismo tiempo, la participación de la inversión privada y social en proyectos que inducían la capitalización de la actividad. Bajo este nuevo marco, se eliminó el régimen de especies reservadas a cooperativas; se abrió la posibilidad para que éstas pudieran asociarse con otros agentes económicos y se amplió el plazo de concesión hasta 50 años. De igual manera se promovió la integración de cadenas productivas, la rentabilidad de la captura y el desarrollo de la acuicultura, con acciones de fomento financiero, fiscal, arancelario y de investigación y desarrollo

tecnológico. Estas acciones se tradujeron también en el incremento de la oferta alimentaria para consumo humano, el mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores, el impulso al desarrollo regional y la racionalización de la explotación de los recursos del mar. Así mismo, se desincorporaron las 32 empresas paraestatales y el fideicomiso para el Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero, lo que explica la reducción de más de 70% en el gasto del sector entre el ejercicio de 1988 y la autorización para 1994.⁴⁰

4.8.3 Comunicaciones y transportes

En el sector comunicaciones y transportes se incrementó la infraestructura para apoyar el crecimiento de las actividades económicas y el desarrollo regional del país, como resultado del crecimiento de 39.7% de la inversión física realizada por el sector público, no obstante que el gasto sectorial aumentó sólo 2.6% durante el mismo periodo.⁴¹

El avance en la modernización de las comunicaciones y transporte se apoyó en la concentración de las actividades del Estado en las funciones de planeación, coordinación, regulación y vigilancia. El redimensionamiento y cambio estructural de las empresas públicas tenía como objetivo la canalización de recursos de inversión a los proyectos estratégicos de mayor impacto sectorial entre los que destaca la atención prioritaria del mantenimiento y conservación de la red federal de carreteras alimentadoras y de cuota. Se pretendía adecuar el marco normativo para que se eliminaran restricciones legales y administrativas que obstaculizaban la competencia y concurrencia de los sectores social y privado en el financiamiento de proyectos de ampliación, modernización y conservación de la infraestructura existente. Con ello, se amplió la red de carreteras, puentes y caminos de cuotas, a la vez que se fortaleció la infraestructura en ámbitos portuario, ferroviario, aeroportuario y de telecomunicaciones.

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ Salinas de Gortari, Carlos. Sexto informe de Gobierno 1994.

4.8.4 Comercio y Abasto

El gasto del sector comercio se contrajo 35.4% en términos reales entre 1988 - 1994.⁴² A pesar de este comportamiento se logró impulsar la modernización integral del sector, misma que se basó en la renovación del marco legal regulatorio de las actividades industriales entre las que destacan la expedición de las nuevas leyes federales de Competencia Económica, Protección al Consumidor y Metrología y Normalización, las cuales favorecieron una más libre concurrencia a los mercados y han fomentado la participación de los particulares en actividades comerciales y empresariales en mejores condiciones de eficiencia y responsabilidad.

Entre los cambios realizados en el sector comercio, cabe destacar las transformaciones en la operación de las entidades públicas coordinadas por éste y la redefinición de sus objetivos y ámbitos de acción. Destaca la modernización estructural del sistema CONASUPO que implicó la concentración operativa del organismo únicamente en la adquisición de frijol y maíz; el programa industrial de LICONSA; la desincorporación de ICONSA, MICONSA e IMPECSA; y la reordenación de DICCONSA en cuanto a la comercialización de productos básicos en las zonas rurales y urbanas marginadas. Los subsidios gubernamentales se destinaron a apoyar el consumo directo de leche y tortilla y otros productos para la población de menores ingresos.

Los fondos presupuestales asignados al Programa Social de Abasto crecieron en 77.4% entre 1991 y 1994. Las acciones ejecutadas en el marco del programa permitieron asignar subsidios directos a las familias de escasos recursos, en especial a las que habitan en las zonas marginadas del país, para asegurarles el abasto suficiente de tortilla y leche.⁴³

Con la finalidad de lograr un uso más racional de los recursos y obtener mejores resultados con la aplicación del Programa de Abasto Social de Leche, LICONSA redefinió su población objetivo utilizando el criterio de niños menores de 12 años, en sustitución de las familias; depuró y actualizó su padrón de beneficiarios y reubicó los centros de venta en las zonas rurales y colonias populares con mayor

⁴² Informe de Labores, 1994

⁴³ Ibidem.

nivel de marginación. Así mismo, se estableció un convenio con DICCONSA para hacer más eficiente la distribución de leche en el medio rural y otorgó concesiones para que este producto fuera distribuido por comerciantes independientes que contaran con infraestructura adecuada. De esta forma, en 1994 la cobertura del Programa comprendió todas las entidades federativas, a diferencia de las que operaban en 1989. Con ello, se benefició aproximadamente 6.9 millones de niños mediante la distribución diaria de 3.7 millones de litros de leche en promedio, a través de 6,378 centros de distribución en 1,654 municipios, 111 más que en 1988.⁴⁴

En cuanto al programa de subsidio a la tortilla, se revisó el padrón nacional de beneficiarios, orientándolo a apoyar a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos que habitan en colonias populares de las principales ciudades. Con esto, se logró ampliar la cobertura del programa de poco más de un millón de familias en 1988 a casi el doble en 1994, operando en 202 ciudades del país, lo que significa un incremento de 166 ciudades atendidas durante el sexenio.⁴⁵

4.8.5 Energía e industria

El gasto del sector energético entre 1988 y 1994 presentó una reducción acumulada de casi 12%; no obstante se logró fortalecer la infraestructura y alcanzar una mayor eficiencia en la producción y generación de energéticos.⁴⁶ Los menores requerimientos de recursos presupuestales por parte del sector, se explicaban por las importantes medidas de cambio estructural llevadas a cabo durante el sexenio en las entidades paraestatales, con base en la renovación de su marco legal, organizacional, operativo y financiero; así como por el impulso selectivo a la participación de la inversión privada en las áreas de petroquímica y generación de energía eléctrica, al desregular en cierto grado la producción de energía eléctrica para posibilitar la inversión de los particulares con estricto apego a la normatividad establecida.

La reestructuración de PEMEX tenía como finalidad establecer un esquema más eficiente y competitivo basado en la especialización, la descentralización de actividades y la modernización de los procesos productivos.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem

⁴⁶ Ibidem

Las erogaciones presupuestales efectuadas por el sector industrial disminuyeron en 97.7% en términos reales entre 1988 y el presupuesto autorizado para 1994.⁴⁷ Este menor gasto está relacionado fundamentalmente con el retiro de la participación estatal en la rama de fertilizantes y de las industrias azucarera y de bienes de capital. En el caso de la industria papelera, permanecía la administración estatal en algunas empresas que emprendieron programas de saneamiento financiero y un proceso de reestructuración y modernización de sus procesos productivos. En el ámbito minero, el Estado abandonó totalmente la producción directa pero centró sus acciones en las actividades relacionadas con la planeación, promoción y desregulación.

4.8.6 Turismo

En el sector turismo se llevó a acabo una transformación del marco jurídico y normativo a través de la promulgación de la nueva Ley Federal de Turismo, con la cual se fomentó la inversión nacional y extranjera y se fortalecieron la descentralización, la desregulación y la simplificación administrativa. Así mismo, se redefinió la participación del Estado en el sector, circunscribiendo sus actividades a la planeación y promoción mediante la prestación de apoyos técnicos y financieros. Ello implicó la desincorporación de las empresas inmobiliarias y operadoras de servicios turísticos así como la enajenación de los activos asociados a inversiones en diversos destinos turísticos. Entre el ejercicio fiscal de 1988 y la autorización del presupuesto para 1994, el gasto del sector acumuló un crecimiento real de 58.8%, aunque cabe señalar que este proviene de una base de comparación muy reducida ya que la participación del sector en el total del gasto programable sectorial era de sólo 0.2%.⁴⁸ El incremento del gasto del sector se explica por los apoyos financieros otorgados por el FONATUR a la operación y mantenimiento de diversos centros turísticos, así como por la intensificación de las campañas promocionales de publicidad en el país y el extranjero.

⁴⁷ Ibidem

⁴⁸ Ibidem

4.8.7 Educación

A finales de la década sólo se atendía el 81% de la demanda educativa en los niveles básicos y 45 de cada 100 niños no terminaban su instrucción. Ante esta situación, Solidaridad construyó más de 81 mil espacios educativos, lo que benefició a casi 3.3 millones de alumnos y permitió abatir el déficit. El 39.3% de los espacios se ubicaron en Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Jalisco, Puebla y Veracruz. El presupuesto Federal y estatal ejercido de 1989 a 1994 por el programa de infraestructura educativa, ascendió a poco más de 2,163 millones de pesos con un gasto promedio por espacio educativo de casi 26,600 pesos y de 657 por alumno. En marzo de 1990, el programa escuela Digna, cuyo objetivo era apoyar la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos particularmente en los niveles de educación básica.⁴⁹

4.8.8 Salud

Las erogaciones efectuadas en el sector salud y laboral acumularon un incremento real de 81.4% entre el nivel observado de 1988 y el presupuesto autorizado para 1994, que les permitió acrecentar su participación dentro del gasto programable sectorial en 7.8 puntos y en el producto nacional en 1.5 porcentuales, al alcanzar respectivamente niveles de 22.6 y 4.3% en la asignación de 1994. La mayor canalización de recursos permitió mejorar la prestación de servicios médicos, asistenciales y de seguridad social, así como ampliar la cobertura nacional de los servicios de salud en beneficio de los derechohabientes y de la población abierta, incorporando en especial a los habitantes de las zonas rurales y de difícil acceso así como a la población de las zonas urbanas marginadas. Se incrementó el personal altamente calificado en la rama médica y paramédica y se promovió la participación de personal voluntario y de otras ramas afines que contribuyeron a la extensión territorial de los servicios médicos y asistenciales en el país. La población cubierta por las instituciones de salud (IMSS, IMSS – SOLIDARIDAD, ISSSTE Y SSA) pasó de alrededor de 88% de la población total en 1988 a 95% en 1994.

La modernización del sistema nacional de salud se llevó a cabo a través de una mayor coordinación entre las instituciones del sistema, lo que permitió mejorar la

⁴⁹ Salinas de Gortari, Carlos. Sexto informe de Gobierno 1994.

complementariedad y disminuir la duplicidad de funciones y actividades, para brindar una mejor atención a un mayor número de habitantes.

La modernización del sector salud impulsó la expansión y el fortalecimiento de la infraestructura hospitalaria de los tres niveles de atención médica, para que una mayor cantidad de comunidades cuente con instalaciones médicas de primer nivel y más centros urbanos dispongan de servicios médicos especializados. Para el logro de estas acciones se conjuntaron los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado.

4.8.9 Trabajo y previsión social

En materia laboral, el ejercicio del presupuesto permitió impulsar la capacitación, el adiestramiento y la productividad de la fuerza de trabajo, a fin de ampliar sus oportunidades para obtener remuneraciones más elevadas; apoyar el servicio nacional de empleo para una mejor vinculación entre la oferta y la demanda laborales y avanzar en la procuración e impartición de justicia a través de la conciliación y orientación de los conflictos entre los empleados y los patrones. Estas acciones permitieron que en el periodo 1988 – 1994 la incorporación de 6.5 millones de trabajadores a programas de capacitación registrados ante la secretaría de trabajo y previsión social por 138,145 empresas; otorgar 465,340 becas de capacitación a trabajadores desempleados; e impulsar la creación de 61,117 comisiones mixtas de seguridad e higiene. Así mismo se atendieron 134,170 asuntos en la procuración de la defensa del trabajador.⁵⁰

4.8.10 Vivienda y desarrollo urbano

En materia de vivienda, los programas habitacionales del sector público alcanzaron una mayor eficiencia al adoptar nuevos esquemas financieros y facilitar la mayor participación de los gobiernos locales y los particulares, ampliando significativamente la oferta habitacional y disminuyendo los costos indirectos asociados a la construcción de vivienda de interés social popular. Entre 1989 y 1994 se invirtieron 129 mil millones de pesos en la construcción de 1,449,500

⁵⁰ Ibidem

viviendas nuevas; 874,900 mejoramientos de vivienda, la urbanización de 172,300 lotes con servicios y la canalización de 246,400 créditos para la autoconstrucción. Los recursos destinados al subsector desarrollo urbano, agua potable y ecología entre 1988 y 1994 acumularon una tasa de crecimiento de 50.5%, lo que permitió avanzar en la reestructuración integral del sector en los ámbitos normativo, financiero, institucional; y fomentar la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la sociedad, en la solución de problemas comunes en materia de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología. En este contexto, en 1992 se estableció el programa de las cien Ciudades para impulsar planes de desarrollo urbano en las ciudades medias con mayor potencial, a fin de ofrecer nuevas opciones para la ubicación y el desarrollo de las actividades productivas, el arraigo de la población migrante del medio rural y atraer a la desplazada de las grandes metrópolis. Se estima que entre 1992 y 1994, en el marco del programa se invirtieron 2,326,900 millones de pesos para fortalecer la infraestructura vial y de servicios básicos y constituir rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras obras de beneficio comunitario. Con ello, se avanzó en el reordenamiento de los centros poblacionales y en la transformación gradual del patrón de distribución de los asentamientos urbanos en el territorio nacional, en forma congruente en las políticas de descentralización y desarrollo económico.

Para dotar a los centros de población de servicios urbanos básicos, se avanzó en el esquema de descentralización de los sistemas de agua potable, alcantarillado, saneamiento, mediante el fomento a la participación de particulares y los gobiernos estatales y municipales en la ejecución y el financiamiento de los proyectos. Se estima que en los sexenios los recursos de inversión provenientes de estas fuentes, destinados a la ampliación y operación de la red de agua potable y alcantarillado, sumaron 15,689 millones de pesos, de los cuales el 40.4% se canalizó a las zonas metropolitanas de las ciudades de Guadalajara, México y Monterrey; el 33.2% al programa de agua y Alcantarillado en Zonas Urbanas; el 20.3% a zonas rurales y el restante a otras inversiones.

4.9 Los resultados del proceso económico neoliberal.

El gobierno de Salinas ofrecía un futuro feliz y próspero con base en su reforma económica neoliberal: liberación plena del comercio exterior y el Tratado de Libre Comercio, privatización de paraestatales de infraestructuras y servicios, apertura de la inversión extranjera, combate a la inflación, estricto control salarial y del gasto público, y el asistencialismo del PRONASOL para combatir la pobreza extrema. Sin embargo, una vez que Ernesto Zedillo tomó posesión de la presidencia, “el crecimiento con estabilidad se esfumó e inevitablemente se originó una devaluación monetaria de más del 50%. Unas semanas antes, el Secretario de Hacienda garantizaba a los legisladores un crecimiento económico de 4%, inflación del 4% y estabilidad cambiaria para 1995”.⁵¹ En torno a esta situación se generaban dos puntos de discusión sobre las razones de la crisis económica: mientras que algunos consideraban que las causas eran políticas, otros argumentaban fallas en los cálculos de la economía. Por un lado, se culpaba de la inestabilidad económica a los magnicidios de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu, al conflicto en Chiapas y a los conflictos post electorales que ocasionaron la fuga de capitales. Por otro lado, se sustentaba que la apertura comercial total e incondicional dio lugar al crecimiento acelerado del déficit comercial debido a las altas importaciones, aún mayor a las exportaciones; “el déficit tenía que cubrirse a toda costa con la indiscriminada inversión extranjera y la contratación de la deuda externa, misma que tuvo un fuerte crecimiento de casi 50% al cierre de 1994, siendo mayor a los 148 mil millones de dólares”.⁵² Por otro lado, se suscitaba una dependencia tecnológica por la ausencia de un sector local productor de bienes de capital y de investigación y desarrollo, profundizada por la modernización. Así mismo, la destrucción de la base productiva de la pequeña y mediana empresa agraria comercial e industrial no podían enfrentar la competencia internacional ni modernizarse y cuya desaparición deja al consumidor atado a las mercancías extranjeras. La economía se había basado en una dependencia del capital extranjero.

Cabe mencionar que, mientras que en octubre de 1994, la reserva nacional ascendía a 23 mil millones de dólares, para 1995 se registraban menos de 3,400

⁵¹ La Jornada, enero de 1995.

⁵² Vargas Medina, Agustín. “Deuda externa en ascenso” en *Época*, 13 de febrero, 1995.

millones. Lo obtenido de las ventas de empresas estatales se destinó a pagos al exterior, intereses sobre pasivos contratados con inversionistas extranjeros que especularon en las Bolsa Mexicana de Valores y se sostuvo un tipo de cambio sobrevaluado. El dólar barato y la indiscriminada apertura comercial trajeron como resultado un déficit en la balanza comercial y un desequilibrio en la cuenta corriente.

Por su parte, el presidente de la República precisó que la crisis devaluatoria se originó por el elevado déficit en la balanza de pagos en cuenta corriente, producto de la sobrevaluación del tipo de cambio y la excesiva dependencia del capital financiero internacional volátil y de corto plazo para financiarlo. “El déficit tiene lugar cuando las importaciones de bienes y servicios superan a las exportaciones. Este fenómeno se observó consistentemente desde 1988 (2,337 millones de dólares) pero se hizo diez veces más grande en 1994 (28,147 millones de dólares) cuando representó el 8% del PIB. Para todo el periodo 1988/1994 se acumuló un déficit en cuenta corriente de 107 mil millones de dólares, que curiosamente para algunos analistas contrastaba con el superávit alcanzado en el periodo 1982/1987”.⁵³

Los componentes de este déficit eran:

“52 mil millones en la balanza comercial, producto de mayores importaciones que exportaciones de mercancías.

65 mil millones de déficit en balanza de servicios financieros en la que se registran intereses de la deuda externa y dividendos a la inversión extranjera.

10 mil millones de superávit en la balanza de servicios no financieros, principalmente por el concepto de los ingresos netos por turismo.

El problema del déficit en cuenta corriente, por tanto, no sólo obedecía a que se importó más de lo que se exportó, sino al hecho de que se tuvieron que pagar importantes recursos para cubrir los servicios al capital extranjero que a su vez se utilizó para financiar el déficit en la balanza de pagos en cuenta corriente. Lo anterior indica que los pagos netos por el servicio al capital externo se

⁵³ Villarreal, René. “Del ajuste al crecimiento y desarrollo” en Revista Época, 13 de febrero 1995, Pág. 30

mantuvieron como la principal carga para el país, a pesar de las renegociaciones de la deuda externa realizada en 1990”.⁵⁴

A raíz de la devaluación del peso, a partir de los últimos días de diciembre de 1994, se enfrentó una situación de emergencia económica que desencadenó en los primeros meses de 1995 una reacción de incertidumbre en los mercados financieros de México y el extranjero. La devaluación tuvo sus orígenes en diversos y complejos factores. El de mayor peso fue el aumento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que se agravó con la sobrevaluación del tipo de cambio real del peso y la alta dependencia de la economía a la inversión financiera externa. La mayor dependencia de recursos externos para financiar el déficit se presentó durante los últimos años, conjuntamente con una disminución del ahorro interno, en particular del privado; esto último como resultado de la devaluación que promovió el incremento del consumo en detrimento del ahorro.

Los desequilibrios del sector externo se agravaron en el transcurso de 1994 y se intensificó la percepción de inversionistas nacionales y extranjeros de que había aumentado el riesgo cambiario del país, lo que originó una fuerte especulación de la moneda nacional. La fuga de capitales, en un contexto de agotamiento virtual de las reservas internacionales de México, desembocó a finales de diciembre con la devaluación del peso, misma que generó una relevante crisis económica a la que muchos identificaron como aún peor que la de 1982.

La propuesta de solución a la problemática por parte del presidente se enfocaba a tres acuerdos:

El Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica integrando y coordinando los esfuerzos y responsabilidades de todos los sectores productivos para salir de la crisis. “En el AUSEE se sustentó el propósito de reducir el déficit de cuenta corriente, mediante la reducción del gasto público, el incremento en las tasas de interés. Dicho déficit se financiaría mediante préstamos externos de alrededor de 5 mil millones de dólares, entre 7 y 8 mil millones de dólares de inversión extranjera directa y el resto con inversiones de cartera y la repatriación de capitales. Se pretendía que en 1995 el PIB creciera 1.5% respecto al año anterior y que la inflación como promedio en el año fuera de casi 16%. Se

⁵⁴ Ibidem. Pág.30

establecía un tope máximo de 10% a los aumentos salariales; en términos reales los salarios se reducirían por lo menos 9% si se lograba la meta de inflación que se proyectaba. Así mismo, se pronosticaba que el consumo interno se reduciría 4.1% y que las exportaciones se elevarían 16%, lo que ayudaría a reducir el déficit de cuenta corriente y cumplir los compromisos con los acreedores.”⁵⁵

El Acuerdo Financiero Internacional con el acceso de líneas de crédito por 52 mil millones de dólares para evitar la insolvencia, superar la crisis de liquidez y recuperar la estabilidad cambiaria, como prerequisites para recuperar el crecimiento.

Un Acuerdo Político Nacional que privilegia el diálogo pluripartidista para encauzar el camino democrático del país apoyándose en la configuración de un nuevo equilibrio entre los tres poderes, con un nuevo presidencialismo abierto y acotado, un nuevo poder judicial y un congreso más participativo y corresponsable del proceso de cambio.

El Programa de Emergencia Económica tenía tres objetivos principales:

- ✓ Lograr que el déficit de la cuenta corriente se redujera a niveles manejables en el corto plazo;
- ✓ Crear las condiciones para una pronta recuperación de la actividad económica y el empleo;
- ✓ Conseguir que el efecto inflacionario de la devaluación fuera más reducido y corto.

Sin embargo, surgieron dudas en cuanto a la estrategia y medidas propuestas para alcanzarlos, por considerarlas económicamente ineficaces, contrarias al interés social y disfuncionales con las metas que se pretendían cumplir. De hecho existía un fuerte malestar por aquellos que esperaban otros resultados e iniciativas con el nuevo presidente, ya que la población se enfrentaba con un programa recesivo de “estabilización” con crecimiento mínimo; aumento del desempleo y pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Así mismo, el recurrir a nuevas privatizaciones recibía objeciones de fondo diversas. Desde el punto de vista económico, la ineficiencia con la que se manejaron los recursos anteriores generaba aún más dudas. Los bienes y servicios privatizados no eran mejores

⁵⁵ Rueda, Peiro isabel. México. Crisis, reestructuración económica, social y política. México, UNAM,1998, pág. 134

pero más costosos (telefonía, peajes carreteros, servicios bancarios, fertilizantes, etc.) “De los aproximadamente 25 mil millones de dólares captados en el sexenio anterior, sólo una mínima parte fueron recursos de inversionistas nacionales y extranjeros, pues las privatizaciones se financiaron en buena parte con créditos de la banca comercial e incluso de la de desarrollo, es decir, con ahorro público y recursos nacionales.”⁵⁶ De igual manera cabría el razonamiento de no contratar más deudas pues por décadas, esa política demostraba no ser una fórmula para el crecimiento sano, sino un lastre que llevaba de crisis en crisis, a la insolvencia recurrente y a la pérdida más grave de riquezas naturales, activos productivos, control económico y soberanía política.

Así pues, surgían propuestas alternativas que llevaran a la efectiva implementación del programa de emergencia:

“Disminución selectiva de las importaciones, elevando los aranceles para todos aquellos productos extranjeros de consumo no necesario o que se producen en el país o pudieran producirse a corto plazo en cantidad, calidad y precios razonables.

Reactivación económica. El equilibrio de la cuenta de divisas, garantizar pagos y activar de inmediato con el mercado interno la planta productiva ociosa, salvando ramas industriales completas en crisis, como las productoras de textiles, calzado, madera, papel, o la avicultura, la ganadería y en gran parte la agricultura, generaría un crecimiento tres veces mayor al 1.5% propuesto con efectos positivos en el empleo, el consumo, el ahorro, los ingresos fiscales, la recapitulación de las empresas y hasta el abatimiento de las carteras vencidas. Esto permitiría establecer condiciones internacionales de créditos y operación para que la modernización y la competitividad de las empresas mexicanas fuera posibles y a partir de ahí realizar una desgravación arancelaria paulatina que permitiera su ajuste. Tan nocivo es un proteccionismo excesivo e irracional como la desprotección total de la planta productiva frente a economías muy superiores.

Tipo de cambio. El Banco de México tendría que fijar el tipo de cambio para compensar en el año una inflación de alrededor de 20%. Para evitar que la especulación dañe a la economía debía implantarse un control flexible de divisas para asegurar a las empresas, al gobierno y a los particulares, un abasto de

⁵⁶ La Jornada, enero 10 de 1995.

moneda extranjera a precio estable que permitiría definir y planear con certidumbre sus costos y operaciones.

Inflación y salarios. Estabilizado el tipo de cambio y establecidas las reglas de importación, las empresas podrán calcular con precisión sus nuevos costos y precios que deberán elevarse lo menos posible y no más allá del impacto real que reciban. En este cálculo quedaría incluido el incremento salarial acordado del 10%; aunque quedaba pendiente el ajuste definitivo de salarios para que en la medida en que la reactivación económica prosperara y las empresas pudieran hacerlo, se complementara el aumento salarial los meses siguientes, a fin de llegar a compensar el aumento inflacionario postdevaluatorio que habría de definirse en el primer trimestre del año. El objetivo era que, salvo las empresas realmente imposibilitadas para hacerlo, todas se comprometieran cuando menos a mantener el poder adquisitivo de los salarios y mejorarlos con productividad. Esta política constituiría el eje de combate a la inflación, una garantía de creciente demanda programada y desde luego una medida de elemental cumplimiento con quienes vivían de su trabajo.

Finanzas Públicas y financiamiento de la economía. En este punto la finalidad era que la mayor aportación y esfuerzo para superar la crisis sea de quienes han sido los beneficiarios absolutos. Los altos ingresos debían ser gravados con tasas impositivas crecientes en forma temporal pero inmediata; las ganancias especulativas en la Bolsa de Valores habían de gravarse igualmente para ayudar a regresar a la Bolsa Mexicana de Valores a su papel de mercado financiero sano para las empresas. Al equilibrarse y aumentar los ingresos del gobierno aumentarían los ingresos, aunque se tendría que reducir el gasto corriente y hacer crecer la inversión pública. La banca tendría que ser objeto de un nuevo estatuto que la obligara a operar en el sentido del desarrollo del país y no en contra. Todo ello para asegurar el uso económicamente eficiente del ahorro público y privado y su canalización hacia la inversión productiva y la inversión social.”⁵⁷

Por otra parte, el gobierno norteamericano ofreció a Zedillo 18 mil millones de dólares y posteriormente un paquete de rescate financiero por un monto de 50,800 millones de dólares. Clinton afirmaba que la ayuda a México era esencial para

⁵⁷ La Jornada, enero 9 de 1995.

evitar que la crisis mexicana afectara los empleos de miles de norteamericanos en Estados Unidos, miles de millones de dólares en exportaciones, el incremento de la migración legal y que se difundiera a otras naciones del hemisferio la inestabilidad financiera. Sin embargo, el problema central a resolver no era la crisis devaluatoria, sino que el gobierno se centró en restablecer la confianza de los inversionistas extranjeros y dicho préstamo fue precisamente para calmar a los poseedores de deuda mexicana en el exterior que estaban molestos con la devaluación.

En tanto se buscaban posibles soluciones para combatir la crisis, la población se encontraba en una situación sumamente compleja. Tanto las empresas medianas como grandes se enfrentaban al endeudamiento en dólares ya que dependían de las importaciones y la mayor parte de sus operaciones se cotizaban en dólares. Alentados por el gobierno y obligados por las exigencias del Tratado de Libre Comercio, los industriales mexicanos decidieron modernizar el aparato productivo de sus empresas. Sin embargo, debido a la devaluación, muchas de ellas casi desaparecían, no sólo porque se endeudaron en dólares para adquirir la maquinaria y los equipos necesarios para revitalizarse, sino por que convirtieron la importación de insumos en un factor esencial en la producción nacional, tan necesaria que sin el no podrían competir con el exterior.

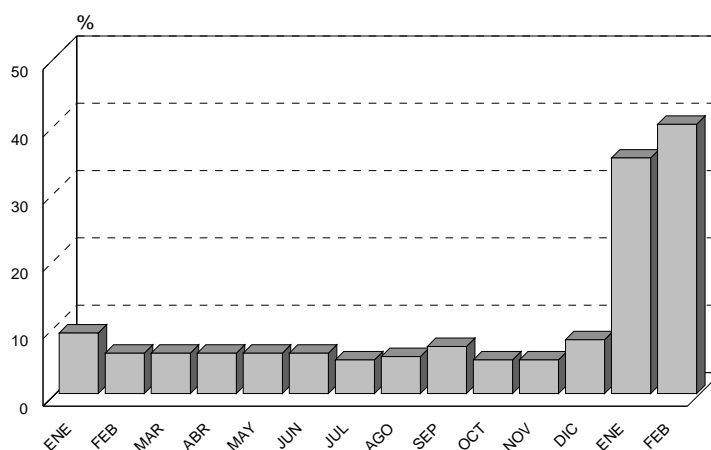
Las importaciones crecieron explosivamente a lo largo del sexenio: “en 1989 fueron de 18,324 millones de dólares; en 1990 de 22,457 millones; en 1991 a 31,034 millones, en 1992 a 39,600 millones y hasta septiembre de 1994 la cifra ascendía a 38,438 millones de dólares.

Del total de las importaciones, las que son bienes de consumo representaban el 15%; las de insumos el 60% y las de bienes de capital el 25% restante.”⁵⁸ El sector industrial catalogaba la crisis como la más grave, aún más que la de 1982 cuando José López portillo devaluó el peso. El sector se vio obligado a reducir sus gastos con la consecuente liquidación de empleados y el crecimiento del desempleo. “A principios de 1995, se hablaba de que éste sería superior al 8%, lo que representaba un alza de más de ciento por ciento respecto a 1994. El índice de inflación también se anticipaba alto, pues en la primera quincena de enero de

⁵⁸ Ortega Pizarro, Fernando. “Empresas medianas y grandes, endeudadas ...” en Revista Proceso, 9 de enero 1995.

1995 alcanzó el 2.3%, mientras que en el periodo anterior fue de 1.1%, es decir, el índice creció al doble.”⁵⁹ Por su parte, el índice de precios al consumidor aumentó poco más de 25% para 1995.⁶⁰

**INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
VARIACIONES MENSUALES 1994 - 1995**



FUENTE: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS DE LA UNAM CON DATOS DEL BANCO DE MÉXICO

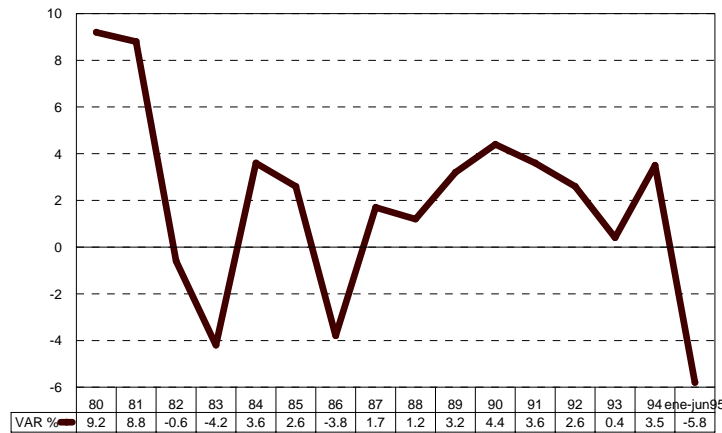
En cuanto al comportamiento anualizado de la actividad económica, durante el primer semestre el PIB presentó un descenso de 5.8%, el más pronunciado para un periodo similar, desde 1983. El sector agropecuario e industrial tuvo caídas de -9.8 por ciento y -6.2 por ciento, respectivamente. El sector de servicios presentó una reducción en su producción de -5%, respecto al mismo periodo del año anterior.⁶¹ El Producto Interno Bruto agropecuario observó en el segundo trimestre su peor registro histórico, motivado por un desplome en el financiamiento, en particular de los recursos de la banca privada, que afectó particularmente el renglón de granos básicos.

⁵⁹ Danell, Juan. “Hay indicios de estabilización, pero...” en revista *Época*, 30 de enero de 1995, Pág. 16

⁶⁰ Zedillo Ponce de León, Primer Informe de gobierno, Anexo estadístico, 1995

⁶¹ Revista electrónica, Mensajero Económico, agosto de 1995.

PIB de Mexico 1980 - 1994



FUENTE: BANCO DE MEXICO

El salario mínimo real tuvo una contracción de 4% con respecto a 1994, es decir, mientras que en 1994 se ubicaba en 13.52 pesos diarios, para el siguiente año era de 13.11 pesos. La tasa de desempleo creció de 3.7% en 1994 a 5.2% durante el primer trimestre de 1995.⁶² La crisis repercutió en una desaceleración de la actividad económica que deprimió en 1995 la oferta de puestos de trabajo. Para mediados de 1995, la tasa de desempleo abierto se incrementó hasta 6.3% de la población económicamente activa. El personal ocupado en el sector manufacturero observó una caída anual de menos 8.3 por ciento.⁶³ A lo largo de la primera mitad del año fueron despedidas por el cierre de sus fuentes de trabajo unas 121 mil personas en promedio mensual, según el número de afiliados al IMSS, organismo cuya membresía se redujo 6.64% con respecto a la que tenía al término de diciembre de 1994.⁶⁴

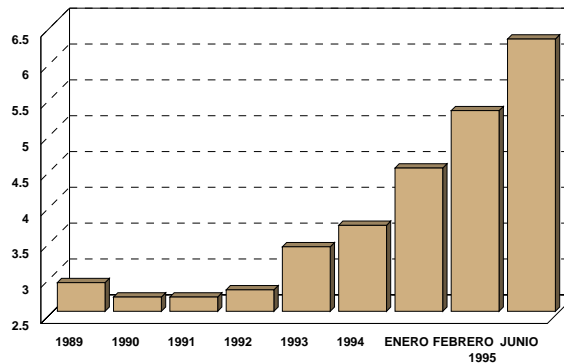
⁶² Ibidem

⁶³ INEGI. Avance de Información Económica, junio 1995.

⁶⁴ Ibidem.

TASA DE DESEMPLEO ABIERTO

1989 - Febrero 1995 (Variación %)



Fuente: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM con datos del INEGI

Así pues, el gobierno implementó medidas para la reactivación gradual de la economía y la promoción del empleo.

Al dar a conocer su Plan Nacional de Desarrollo, Ernesto Zedillo resumió cinco objetivos:

- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional.
- Consolidar un régimen de convivencia social regido por el derecho.
- Construir un pleno desarrollo democrático.
- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda las oportunidades de superación individual y comunitaria en todo el país.
- Promover el crecimiento económico sostenido y sustentable.

En materia económica, establecía como meta alcanzar tasas de crecimiento superiores al 5 por ciento anual y asumía el compromiso de evitar la aparición de “crisis recurrentes cada sexenio”. La política económica se dirigía a lograr que la inversión total creciera anualmente por arriba del 24% del Producto Interno Bruto y que el ahorro interno pasara de 16 a 22 por ciento del PIB a finales del siglo. La política social se desplegaba mediante cinco estrategias y líneas de acción:

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos;
- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población;
- Promover el desarrollo equilibrado de las regiones;
- Privilegiar la atención a los grupos y zonas con mayor desventaja social y económica; y

- Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

Como parte central de la política social se transformaría el PRONASOL con el propósito de que la experiencia acumulada permitiera la construcción de una política integral que se concentrara en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo. Las líneas de acción de la política de combate a la pobreza enmarcaría la provisión de servicios básicos y apoyo al empleo y a la producción.

En respuesta a los planteamientos y reclamos de la iniciativa privada, se presentó un programa adicional para reactivar la planta productiva, crear empleos, estimular la demanda interna y dar un respiro a los usuarios del crédito. Se anunciaba que para respaldar a los trabajadores y la planta fabril, se promulgaba un decreto para garantizar la tasa cero del impuesto al valor agregado en la producción y venta de alimentos procesados y medicinas.

Así mismo, el 23 de junio de 1995, el gobierno federal y la Asociación de Banqueros firmaron un acuerdo que permitiría reestructurar, mediante el mecanismo de Unidades de Inversión, e implementar un programa para reactivar en el corto plazo el mercado de vivienda.⁶⁵

Estas y otras medidas más se consideraron necesarias para cambiar el rumbo económico del país que finalmente dio continuidad a la tendencia neoliberal.

Sin duda, sobre todo desde 1995, México operó mucho más conforme con las reglas de una economía de mercado. El trauma y los efectos de la devaluación de diciembre de 1994 fueron mayores justamente por la resistencia de los responsables de la política económica a permitir que las variables macroeconómicas fluctuaran con mayor libertad y que los mecanismos estabilizadores de esa nueva economía operaran.

⁶⁵ Revista Electrónica Mensajero Económico, junio de 1995.

INDICADORES MACROECONOMICOS
(Promedios Anuales)

1995-1999

Crecimiento del PIB	2.8
Tasa de Inflacion	24.6
Tasa real de Interes (*)	4.5
Balanza en cuenta Corriente/PIB	-2
Balanza Fiscal/PIB	-0.7
Deuda Pública/PIB	29.4
M2/PIB	30.9
M1/PIB	9.3
Base Monetaria/PIB	3.6

(*) Se refiere a Cetes 91 días.

Fuente: Banco de México, INEGI, Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

DEUDA EXTERNA BRUTA DEL SECTOR PÚBLICO

(Saldos al final del periodo en millones de dólares)

	Saldo inicial	Disposición	Amortización	Endeudamiento		Ajuste		saldo final	Saldo Final en pesos	% PIB
				Neto	Tipo de Cambio	saldo final	Saldo Final en pesos			
1980	29757.2	7771.1	3723.4	4047.7		7.9	33,812.80	774.3	17.3	
1981	33812.8	13822.5	4806.3	9016.2		10,131.60	52,960.60	1,297.50	21.20	
1982	52960.6	11195.6	4935.1	6260.5		-346.9	58,874.20	3,196.90	32.6	
1983	58874.2	37860.2	33507.8	4352.4		-670.4	62,556.20	7,506.70	41.9	
1984	62556.2	6230.8	3618	2612.8		4,208.90	69,377.90	11,641.60	39.50	
1985	69377.9	4813	4050.1	762.9		1,939.30	72,080.10	18,481.30	39.00	
1986	72080.1	6168.8	4782.1	1,386.70		1,884.10	75,350.90	45,805.80	57.80	
1987	75350.9	9534.9	6573.6	2,961.30		3,094.50	81,406.70	111,478.30	57.70	
1988	81406.8	8512.6	9258.7	-746.1		342.5	81,003.20	184,079.80	44.20	
1989	81003.2	4724.2	7607.6	-2,883.40		-2060.8	76,059.00	187,234.40	34.10	
1990	76059	46971.6	48500.2	-1,528.60		3,239.90	77,770.30	218,736.70	29.60	
1991	77770.3	12854.1	10323.8	2,530.30		-312.8	79,987.80	241,395.20	25.40	
1992	79987.8	16899.5	20383.2	-3,483.70		-748.9	75,755.20	234,424.50	20.80	
1993	75755.2	22621.8	19958.3	2,663.50		328.7	78,747.40	245,313.90	19.50	
1994	78747.4	31074.9	27456.1	3,618.80		3,069.60	85,435.80	288,354.40	20.30	
1995	85435.8	39770.8	25325.3	14,445.50		1,052.40	100,933.70	647,893.40	35.30	
1996	100933.7	34606.7	35463	-856.30		-1792.9	98,484.80	748,425.40	29.80	
1997	98284.5	25602.1	33317.6	-7,715.30		-2247.8	88,312.20	699,371.40	22.00	
1998	88321.2	25073.4	23365.3	1,708.10		2,265.20	92,294.50	805,766.90	20.90	
1999*	92294.5	12489.2	12542	-52.80		-1,186.30	91,055.40	870,535.20	18.80	

*7 a junio

Fuente: Cálculos de la CEPAL con datos de SHCP y Banco de México

Conclusiones

El replanteamiento de las funciones del Estado se presenta como el primer aspecto que debe adaptarse a las condiciones económicas y sociales por las que atraviesa el país considerando los posibles impactos que pudieran surgir una vez que se estructura la política económica.

Fundamentalmente, la problemática gira en torno a las actividades que debe desarrollar el gobierno en condiciones de eficiencia y eficacia para dirigir económica y socialmente a una comunidad creciente, demandante de bienes y servicios de una economía que en algunos momentos, no encuentra la esencia de su papel protagónico en la sociedad. Por otro lado, el reducir los objetivos a una estabilización financiera más que social es producto de la falta de capacidad de inversión requerida para encabezar un crecimiento económico sostenido, situación que por algún tiempo, propició una intensa intervención estatal en la economía.

El cuestionamiento surge como producto de una difícil situación económica que ha repercutido en los grupos sociales más sensibles; esto provoca desequilibrios no sólo en los aspectos económicos del gobierno, sino también en los políticos al cuestionar la legitimidad de las decisiones gubernamentales y lo que, por exclusión, el gobierno decide no atender.

Es por ello, que las acciones del Estado deben encaminarse al desarrollo tanto económico como integral dando prioridad a los sectores sociales que resienten aún más los efectos de una política económica desproporcionada. A pesar de que en el sexenio de estudio se trató de poner especial atención en los programas sociales, las medidas no fueron suficientes para contrarrestar los efectos del proceso de reestructuración económica. El grupo en el poder dio preferencia a las variables macroeconómicas que fueron la base de la política neoliberal sin considerar los efectos que se generarían posteriormente. Así mismo, las acciones sociales se dirigieron exclusivamente a fines políticos en aras de fortalecer la legitimidad del partido en el poder. El objetivo principal era reconstruir la imagen política que convenciera a la sociedad mexicana de que el

crecimiento y desarrollo económicos eran posibles con la continuación de las reformas estructurales que incluyeran al país en el proceso de transformación global. Por consiguiente, no se puede aceptar que a partir de 1988, la política del gobierno fue del todo exitosa (pues si bien se lograron algunas metas, generó altos costos), la crisis de diciembre de 1994 así lo demuestra. En este sentido, se plantea la necesidad de efectuar cambios sustanciales en la política económica para lograr un crecimiento con distribución equitativa del ingreso.

Si bien podemos decir que el gobierno en algo cumplió su cometido con la desincorporación de las empresas paraestatales, que representó una fuente de ingresos muy importante para lograr el ajuste de las finanzas públicas y formar un fondo de contingencia que, en su mayor parte se destinó, al pago de la deuda pública interna; el proceso de privatización no ayudó a mejorar el nivel de vida de la población como se había dicho y menos aún mejorar la distribución del ingreso, pues tales ingresos se utilizaron más como propósitos de estabilización que de redistribución. Además contrariamente a lo que se decía, la mayoría de las empresas privatizadas producían ingresos al gobierno, de ahí que el sector público enfrentara un menor flujo de recursos.

Es indudable que en el marco de las constantes transformaciones del entorno económico global, fuera necesario reestructurar la política económica de México. El problema consistió en que teniendo un alto nivel de pobreza y desigualdad distributiva, no se contemplaron las condiciones que respondieran a la pregunta de si el país estaba lo suficientemente preparado para ello. En la mayoría de los casos, aunque se pretendió modificar positivamente el nivel de vida, los resultados fueron contrarios.

Los niveles de gasto social además de ser bajos han tenido una evolución que no refleja un patrón definido en términos de prioridades políticas sobre la participación del Estado en la economía. Más aún, su evolución no ha respondido a una prioridad o estrategia social de mediano o largo plazo sino más bien a factores como el tamaño del gobierno en la economía y el desempeño económico.

Los aspectos de gasto social ya mencionados, unidos a la existencia de importantes niveles de pobreza, desigualdad del ingreso, inequidad vertical y horizontal y rezagos sociales, apuntan la necesidad de implementar una nueva institucionalidad para la gestión del gasto social y de las políticas sociales, con el objeto de promover acciones más eficaces, eficientes y transparentes que mejoren la equidad y bienestar sociales. Una institucionalidad que genere un marco regulatorio adecuado, identifique y dimensione las brechas y rezagos sociales, defina metas, promueva la eficiencia e implemente sistemas de monitoreo y evaluación de programas sociales.

Finalmente, el reto para cualquier análisis acerca del problema de la Reforma del Estado en su componente económico que pretenda superar la apología fácil del mercado y proponer las características que deba asumir la gestión gubernamental mexicana, en el mundo contemporáneo, tiene que incorporar la revisión de los cambios y la evolución que ha experimentado.

En este sentido, una de las limitantes más serias a las que se enfrentó la Reforma del Estado es asumir que la problemática de la gestión pública no puede reducirse a establecer una administración gubernamental funcional al capital y a modificar el modo de razonamiento de burocracia para que dirija su interés a los problemas de eficacia y eficiencia administrativa. Mas bien el reto es lograr que las acciones de gobierno y la estructura administrativa pública se adapten a las nuevas condiciones económicas y sociales imperantes, manteniendo la lógica de compromiso del Estado con la sociedad. Esto significa realizar transformaciones cualitativas en la forma en que el Estado lleva a cabo sus funciones de gobierno. Es decir, lo que requiere es una reforma integral del gobierno, no sólo una reforma económica y administrativa, sino también una transformación política que recupere espacios para la toma de decisiones públicas y anteponga los intereses de la población tanto al ejercicio del poder autoritario público como al poder económico sobredimensionado del mercado.

Por el contrario, reducir la reforma del Estado a la simple reorganización de la estructura gubernamental y a una modernización económica de tipo eficientista

solamente resulta en la restricción del ejercicio del gobierno y su supeditación a la economía de mercado. Se trata entonces de que el Estado y la Administración Pública adquieran flexibilidad y adaptabilidad al contexto económico y al entorno político.

Así pues, la reforma del Estado ya no puede pensarse como la simple modernización económica y la reorganización administrativa de la estructura de gestión pública, donde el poder público puede, de manera independiente a la sociedad, tomar decisiones que la afectan en su calidad de receptora del quehacer gubernamental. Al contrario, la exigencia social de contar con un Estado moderno no quiere decir un Estado mínimo acotado a funciones de regulación económica, ni quiere decir un Estado en el que se separan de manera superficial la administración de la económica, el mercado y la política, significa contar con un Estado capaz de llevar a cabo una acción integradora, en un proyecto colectivo e incluyente de los intereses de todas las clases sociales.

Bibliografía

- Adam Smith, Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, F.C.E., 1999.
- Agosin M. y R. French-Davis. “La liberalización comercial en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 50, 1993.
- Aguilar Villanueva, Luis F. “Gestión Gubernamental y Reforma del Estado”. En: Mauricio Merino Huerta. (1ª. Edición). *Cambio Político y Gobernabilidad*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992.
- Alain, Touraine. “Los Movimientos Sociales” en *¿Podemos Vivir Juntos? Iguales y Diferentes*, F.C.E., México 1999.
- Alejo, Francisco J. “Racionalidad económica y política de los programas de estabilización económica”, en González Casanova, P y Aguilar Camín H. (coords.), *México ante la crisis*, Editorial S XXI, México, 1991, p. 349.
- Alonso Jorge, Alberto Aziz y Tamayo, Jaime (coordinadores). El Nuevo Estado mexicano, Ed. Nueva Imagen, México, 1992.
- Alvarez Bejar, Alejandro y Mendoza, Gabriel. México: 1988-1991. Un ajuste económico exitoso?, México, DEP/ECONOMÍA, UNAM, 1991.
- Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano a la transformación económica, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Aspe, P. “La reforma financiera en México”, *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, México, 1994.
- Banco de México. Indicadores Económicos, ediciones mensuales 1980-1997, México D.F.
- Banco de México. Informe Anual 1982, México, 1983.
- Banco de México. Informe Anual 1987. México, 1988.
- Banco de México. Informes Anuales 1990 – 1994.
- Banco de México. The Mexican Economy, varios años.
- Banco Mundial (1988), Informe sobre el desarrollo mundial.
- Basañez, Miguel. El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México. Ed. Siglo XXI, 1990.
- Bassave, Jorge, Alejandro Dabal y Carlos Monera. Globalización y Alternativas incluyentes para el siglo XXI, Col. Jesús Silva Herzog, UAM, México, 2002.
- Bazdresch y Santiago Levy. Macroeconomía del populismo en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 223.
- Bazdresch, Carlos. La economía mexicana: cuatro ensayos, CIDE, México, 1989

Bazdresch, Carlos; Bucay, Nisso y Loaeza Soledad (compiladores). México, auge, crisis y ajuste. México, Fondo de Cultura Económica, Vol. I y II, 1992.

Bernard, Jean. Programación del Desarrollo Económico. Material fotocopiado.

Blanco, H. Las negociaciones comerciales de México con el mundo. Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Blanco, José Joaquín y Woldenberg, José (compiladores). México a finales de siglo. Tomo I y II, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia, tr. José F. Fernández Santillán, 2ª. Ed., F.C.E, México, 1996.

Bobbio, Norberto. Liberalismo y democracia, tr. José F. Fernández Santillán, 2ª. Ed., F.C.E, Buenos Aires, 1992.

Boisier, Sergio. (1991). "La Descentralización; un Tema Difuso y Confuso". En: Nolhen, D. (Ed.). Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur. Madrid: Síntesis y Nueva Sociedad.

Boulding, Kenneth E. Principios de Política Económica. Ediciones Aguilar, Madrid, 1963.

Bravo Castillo, Gustavo. Reforma del Estado y Modernización.

Calva, José Luis. México, más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global, Ed. Plaza Janés, Barcelona, 1999.

CEPAL. 1980-1995: 15 años de desempeño económico, CEPAL, 1996.

CEPAL. Interacciones entre macro y micro economía, CEPAL, 1996.

CEPAL. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, CEPAL, 1995.

Chávez Ramírez, Paulina Irma. Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 1996.

Clavijo, Fernando (compilador). Reformas Económicas en México 1982 – 1999, El Trimestre Económico, FCE.

Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso. La política macroeconómica en México. CEPAL, Serie Reformas Económicas, mayo, 2000.

Cordera y A. Orive. México: Industrialización Subordinada, en lecturas del Trimestre Económico No. 39, México, FCE, 1981.

Cordera, Rolando y José Ayala. Estado y privatización: una aproximación a la experiencia mexicana, F.C.E., 1988.

Cordero, María Elena (compilador) ¿Qué ganamos y qué perdimos con el TLC?, México, UNAM, Siglo XXI, 1996.

Damm Arnal, Arturo. La revolución fiscal en México, editorial Panorama, México, 1995.

Diccionario Enciclopédico Lexis 22. Tomo IX.

Dornbush, R. "The Case for Trade Liberalization in Developing Countries", *Journal of Economic Perspectives*, vol 6, núm.1, invierno 1992.

Edwards, S. "The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons from Latin America Experience", *The World Economy*, pp. 1-14, 1990.

Escobar Valenzuela, Miguel. "Modernidad y Administración Pública". En: Colección Política y Administración. Tomo I. Transiciones Políticas. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1991.

Fadl Kuri, S. y S. Puchot Santander. "La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 4, 1995.

Fanelli J.M. y R. Frankel. "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", *Revista de la CEPAL*, núm. 55, 1995.

Farfán, Rafael. "Comunicación y Democracia: la utopía social de J Habermas". (Ensayo. Sin Fecha. Sin Editorial. Sin Año).

Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Ed. Porrúa, México 1986, 442 pp.

Fernández Díaz, Andrés. Política Económica. Ed. McGraw Hill, México, 1995.

Ferrer, Aldo. Historia de la globalización, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Franco Anaya, Alfredo. Gasto federal y desarrollo económico. Tesis UNAM Escuela Nacional de Economía, México, 1967.

Franco, Rolando. "Políticas Públicas y Descentralización". (Material Fotocopiado).

Fuentes Morúa, J. y García Márquez, E. (coords.). "¿Reforma o regresión en el Estado?" Segundo coloquio sobre reforma del Estado, Universidad Autónoma Metropolitana, 1997.

Furtado, Celso. Breve introducción al desarrollo. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Gabriel, Mario y Chávez Presa, Jorge A. "Logros y retos de las finanzas públicas en México", SHCP, 1997, (mimeo).

Gavito, Javier. "La crisis financiera en México: orígenes, consecuencias y medidas implementadas para superarla", 1996, (mimeo).

Goñi Montilla, Guillermo Antonio. Análisis de los egresos del sector público. UNAM, México, 1989.

Guerrero Orozco, Omar. "La Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias". (Ensayo. Sin Fecha. Sin Editorial. Sin Año).

- Guillén Romo, Héctor. Orígenes de la crisis en México. Editorial Era, México, 1986.
- Guillén, A. "El sistema financiero y la recuperación de la economía mexicana", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, 1994.
- Gutmann, Peter. Crecimiento económico. Ed. Uteha. Sección 13 economía. México, 1968.
- Huerta Moreno, María Guadalupe. Reforma del Estado Mexicano y Modernización Pública. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001.
- Ibarra, David. ¿Transición o crisis?. Las contradicciones de la política económica y el bienestar social. Ediciones Aguilar, 1996 (Nuevo siglo).
- IMF. "Developments in International Exchange and Payments Systems", IMF, *World Economic and Financial Surveys*, 1992.
- INEGI. Avance de Información Económica, junio 1995.
- INEGI. Encuesta industrial mensual. Varios tomos.
- J. Williamsom. "A New Facility for the IMF?", *International Financial Issues for the 1990s*, vol. VII.
- James Petras y Morris Morley. "Los ciclos políticos Neoliberales. América Latina de ajusta a la pobreza y a la riqueza en la era de los mercados libres" en John Saxe - Fernández (coord.). *Globalización: Crítica a un Paradigma*, UNAM, México, 1999.
- Jhon Gray, Liberalismo, Tr. María Teresa de Mucha, Patria, México, 1992.
- Jiménez Fuentes, José Eduardo y Valenzuela Mejía Javier. Implantación del Neoliberalismo en México: Estudio de caso, la privatización de la empresa siderúrgica Altos Hornos de México. Tesis Profesional, FCPyS, UNAM, México, 2000.
- John Rawls. Liberalismo Político, F.C.E. México, 1996
- José Córdoba, El Programa Mexicano de Reordenación Económica, 1983 -1984.
- Katz, I. "Exportaciones y crecimiento económico. Evidencia para la industria manufacturera en México", *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 2, México, 1996, pp. 109-119.
- Kirschen, J. Bernard. Política Económica Contemporánea. Capítulo I F.C.E. Barcelona, 1996
- Labra, Armando. Para entender la economía. Facultad de Economía, UNAM, 1987.
- Larry S. Carney. "Globalización: ¿el legado final del socialismo? En John Saxe-Fernández (coord.) *Globalización: Crítica a un paradigma*, UNAM, 1999.
- Lechuga, Jesús y Fernando Chávez (coordinadores). Estancamiento económico y crisis social en México 1983 - 1988. Tomo I Economía, UAM, México, 1989.

Lechuga, Jesús y Fernando Chávez (coordinadores). Estancamiento económico y crisis social en México. Tomo II Sociedad y Política, UAM, México, 1989.

Maia Muñiz, Reynaldo. "Reforma del Estado en América Latina: ¿Descentralización o Decadencia del Estado Nación?" En Mauricio Merino Huerta. (1ª. Edición). Cambio Político y Gobernabilidad. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992.

Martínez Escamilla Ramón. Crisis económica, ¿fin del intervencionismo estatal?, México, UNAM, El Caballito, 1997.

Martínez, Gabriel y Fáber, Guillermo. Desregulación económica (1989-1993), FCE, México, 1994.

Méndez Silvestre, J. Problemas y Política Económica de México. Ed. Interamericana, México, 1985.

Meyer, M. Gerrald y Roberto Balwi. Desarrollo económico. Ed. Aguilar, 1976.

Miguel de la Madrid, Tercer Informe de Gobierno, 1985.

Mirón, Rosa María y Germán Pérez. López Portillo: Auge y Crisis de un sexenio. Colección Folios Universitarios. Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1988.

Moreno, J.C. "Ortodoxia y heterodoxia: ¿Alternativa de las estrategias de estabilización?", *La Edad de Plomo del Desarrollo Latinoamericano*, op. cit., 1993.

Morisset, J. "Does Financial Liberalization really improve private investment in developing countries?", *Journal of Development Economics*, vol. 40, 1993.

Mostajo, Rossana. Gasto social y Distribución del ingreso: Caracterización e Impacto Redistributivo en países de América Latina y el Caribe, CEPAL, Serie Reformas Económicas, mayo, 2000.

Mussa, M. "Macroeconomic Policy and Trade Liberalization: Some Guidelines", *World Bank Research Observer*, 2, enero, 1987.

Nora Lustig y Jaime Ros, México, WIDER Stabilization and Adjustment Policies and Programmes, Estudio 7 de Países del World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki, 1987.

Nora Lustig. México: Hacia la reconstrucción de una economía, El Colegio de México y F.C.E., México, 1993.

Noriega P. "Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio", *Revista de la CEPAL*, núm. 50, 1993.

OCDE. Examen de las políticas agrícolas de México, OCDE, París, 1997.

OECD. Economic Outlook. Varios números.

OECD. Economic Surveys, México 1994-1995, OECD, París, 1995.

OECD. Economic Surveys, México 1996-1997, OECD, París, 1997.

OECD. Economic Surveys, México 1997-1998, OECD, París, 1998.

- OECD. Economic Surveys, México 1997-1998, OECD, París, 1998.
- OECD. Estudios económicos de la OCDE, estudio especial para un país no miembro, 1991-1992.
- OECD. Estudios económicos de la OECD: México 1991/1992, París, 1992.
- Ortiz Mena, Antonio. El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época, FCE, México, 1998.
- Ortíz Niño, Víctor. “Capital, Mercados financieros”, Bursamétrica.
- Ortíz Wadgyamar. Política Económica de México 1982 – 2000, El fracaso neoliberal. Editorial Nuestro Tiempo, 7ª. Ed., México, 1999.
- Ortiz, Guillermo. “La reforma financiera y la desincorporación bancaria”, Una visión de la modernización de México, FCE, México, 1996.
- Ortiz, Guillermo. “Los servicios financieros ante el Tratado de Libre Comercio”, en Nacional Financiera, Revista el Mercado de Valores, núm. 22. 1992.
- Ortíz, Guillermo. La polarización en México: causas y consecuencias, Banco de México, 1981.
- Ortiz, G. y J. Serra Puche. “A Note on the Burden of the Mexican Foreign Debt”, 1986.
- Perry, G. y Herrera, A.M. Finanzas públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina, B.I.D., 1994.
- Poder Ejecutivo Federal. Informe de Gobierno, Anexo. Varios años.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución, 1994, 1995 y 1996.
- Retchkiman K. Benjamín. Teoría de las finanzas públicas. Tomo I, UNAM.
- Rivera Ríos Miguel Angel. Crisis y reorganización del capitalismo mexicano. Era, 1987.
- Rivera Ríos Miguel Angel. El nuevo capitalismo mexicano. Era, 1991.
- Rojas Suárez, Liliana, “From the Debt Crisis toward Economic Stability: An Analysis of the Consistency of Macroeconomic Policies in Mexico”, Documento de Trabajo del FMI, Washington, marzo de 1992.
- Rojo Chávez, Juan José, Analice las reformas fiscales 1995, Línea Editorial Fiscal, México, 1995.
- Ros, J. “Apertura externa y reestructuración económica en México”, en Vial, J. (comp), Balance de las reformas económicas.
- Ros, J. “Aspectos macroeconómicos de la estabilización heterodoxa”, La edad de plomo del desarrollo latinoamericano: op. cit., 1993.
- Ros, J. “Inflación inercial y conflicto distributivo”, idem.

Rosales Nuñez, Juan. Los primeros 100 días de la administración de Ernesto Zedillo y la continuidad del Modelo Neoliberal. Tesis Profesional. FCPyS, UNAM, México, 1996.

Rosas Figueroa, Aniceto y Roberto Santillán López. Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México. UNAM, 1962.

Rueda, Peiro Isabel. México. Crisis, reestructuración económica, social y política. México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Siglo XXI, 1998.

Salinas de Gortari, Carlos. Informe de Labores, 1991

Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno, 1994.

Schultze, Rainier Olaf. "El Federalismo en los Países Industrializados: Una Perspectiva Comparada". En: Nolhen, D. (Ed.). Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur. Madrid: Síntesis y Nueva Sociedad, 1991.

Schwartz, Berd y Teresa Ter Minassian. The distributional effects of public Expenditure: Update and Review, Fiscal Affaire Department, IMF, Washington D.C., 1995

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Programa de política industrial y comercio exterior, México, 1996.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Información Económica y Básica. Vol.1, núm 4, mayo 1978.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Inversión Extranjera y Empleo en México, México, 1994.

Sepúlveda, Ricardo J. La forma de Gobierno en la Reforma del Estado. Seminario sobre estrategias y propuestas para la Reforma del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

SHCP. Criterios generales de política económica para 1989 -1994.

SHCP. Criterios generales de política económica para 1996.

Tamames, Ramón. Diccionario de Economía y Finanzas.

Tello Carlos. La Nacionalización de la Banca en México, Siglo XXI, México, 1984.

Tello, Carlos. La política económica en México: 1970 – 1976, Ed. Siglo XXI, México, 1984.

Uthoff A. y D. Titelman. "Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas", *Revista de la CEPAL*, núm. 53, 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Calidad de la Administración Pública". En: *Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública*. (1ª Edición). Tamaño del Estado. Año II, Num. 3, Junio de 1990. México, 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Social: Una Opción de Gobierno Abierto". En: Revista de las Especialidades de Ciencias Políticas y Sociales. Estudios Políticos. Cuarta Época. Número 4. Julio-Septiembre. 1994. U.N.A.M.

Valdivieso, S. y Alvarado, M. "La eficiencia productiva del sector manufacturero mexicano 1985-1991", México, 1994 (mimeo).

Varios autores. México: pasado, presente y futuro. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Tomo II, México, 1996.

Vial, J. Balance de las reformas económicas.

Vidal, G. "Reforma económica, mecanismos de financiamiento y procesos de inversión", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, 1994.

Villareal González, Diana R. (compiladora). La política económica y social de México en la globalización. UAM, Xochimilco, México, 2000.

World Bank. World Development Report, 1989.

World Bank. World Development Report, 1991.

Zedillo Ponce de León, Primer Informe de gobierno, Anexo estadístico, 1995.

Hemerografía

Aguilar Monteverde, Alonso. "La economía mexicana. Cambios, nuevos problemas, perspectivas", en Problemas del Desarrollo, núm. 100, vol. 26 enero marzo 1995. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1995.

Aguilar Villanueva, Luis. "El liberalismo social del presidente Salinas de Gortari: Una interpretación", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Núm 156, abril – junio 1994, pp. 189-223.

Aziz Nassif, Alberto. "¿Crisis de gobernabilidad? en La Jornada, 10 de enero de 1995.

Barker, Terry y Vladimiro Brailovsky. "La política económica entre 1976 y 1982 y el plan nacional de desarrollo industrial", en Investigación Económica, vol. 42, octubre – diciembre de 1983, pp.. 273 – 317.

Bonilla Sánchez, Arturo. "México: la primera gran crisis en la globalización financiera", en Problemas del Desarrollo, núm. 102, vol. 26 julio - septiembre 1995. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1995.

Córdoba, José. "Diez lecciones de la Reforma Económica en México", en Nexos, vol. 14, febrero de 1991, pp. 31 – 48.

Danell, Juan; Vargas Agustín. "Hay signos de estabilización pero cunde el desempleo", en Epoca, 30 de enero de 1995, México.

Huerta, Arturo. "La crisis del neoliberalismo mexicano", en Problemas del Desarrollo, núm. 101, vol. 26 abril - junio 1995. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1995.

Marqu ez Ayala David. "Programas de emergencia: un enfoque funcional" en La Jornada, enero de 1995.

Moguel, Julio. "Programa Nacional de Solidaridad,  para quién?" en El Cotidiano, núm. 38, noviembre – diciembre 1990, pp. 97 – 117.

Ortega Pizarro, Fernando. "Empresas medianas y grandes, endeudadas..." en Revista Proceso, 9 de enero de 1995, México.

Ortíz Wadgymar, Arturo. "Reflexiones acerca de los procesos devaluatorios recientes en México, 1982 - 1994", en Problemas del Desarrollo, núm. 101, vol. 26 abril - junio 1995. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1995.

Pazos, Luis. " Porqu  la devaluación?" en El Financiero, 26 de diciembre de 1994, México.

Pradilla Cobos, "Zedillo sabe cómo hacerlo" en La Jornada, 9 de enero de 1995.

Revista electrónica, Mensajero Económico, agosto de 1995

Rivera Ríos Miguel Angel. "La economía mexicana bajo el gobierno de Salinas de Gortari", 1988 – 1992, en El Cotidiano, núm. 59, diciembre 1993, pp. 3-14.

Salinas de Gortari, Carlos. "Discurso de Toma de posesión", La Jornada, 2 de diciembre de 1988

Vargas Medina, Agustín. "Deuda externa en ascenso" en época, 13 de febrero de 1995.

Villarreal, René. "Del ajuste al crecimiento y desarrollo" en época, 13 de febrero 1995.