



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ECONOMÍA  
CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN  
SEMINARIO DE TITULACIÓN ECONOMÍA PÚBLICA

**“LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO  
MEXICANO A TRAVÉS DE LA ECONOMÍA  
PÚBLICA, 1982-2006”**

## **ENSAYO**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA

**PAULINO JAIME ARZATE**

ASESOR:

**MTRO. ALFREDO CÓRDOBA KUTHY**



MÉXICO, D. F.

SEPTIEMBRE 2009



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.

### **Mis más sentidos y sinceros agradecimientos:**

A mis padres: Perfecto Jaime Alvarado y Ma. Celestina Arzate Rodríguez (finados)  
Por sus enseñanzas, por la educación, el amor y los valores morales y éticos que con su ejemplo aprendí, los cuales como herramientas me han servido en toda mi vida.

A mi esposa Irene

Por su gran amor, su amistad, sus palabras de aliento, su valioso apoyo y sacrificios que siempre me ha prodigado y que nunca me han dejado caer; como muestra, el logro de esta meta que durante más de 30 años postergue.

A mis amigos y compañeros de la Facultad de Economía

Manuel Díaz Escobar Celorio y Francisco Olvera Martínez, a quienes siempre recordare por su gran amistad, consejos y ayuda que siempre me brindaron cuando la necesite.

A mi gran amigo Francisco Colín Colín

Por su amistad de hermano siempre desinteresada y leal que durante muchos años me ha obsequiado.

A mis amigos de siempre

Por su amistad, lealtad y solidaridad, que con orgullo presumo tener, especialmente:

Carlos E. Mainero del Castillo,  
Juan Manuel García Rocha,  
Sonia Beltrán Anaya, y  
Mónica Campuzano Sánchez.

A mi maestro y asesor Alfredo Córdoba Kuthy

Por su gran amor a la docencia que siempre manifiesta al transmitir sus conocimientos en la cátedra y en sus consejos; así como, por sus orientaciones que me guiaron en la estructuración y desarrollo del ensayo que aquí presento.

A mis maestros sinodales:

Por sus orientaciones y comentarios que me dedicaron, y gracias a ello enriquecieron el contenido de este ensayo.

Mtro. Carlos Tello Macías,  
Mtro. Alfredo Córdoba Kuthy,  
Lic. Héctor Rogelio Rodríguez Frappé,  
Juan Andrés García, y  
Lic. Ángel Ávila Martínez.

A todos ellos muchas gracias y mi eterno reconocimiento y agradecimiento.

Septiembre de 2009

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

### I BREVE MARCO DE REFERENCIA TEÓRICA DEL ESTADO Y LA ECONOMÍA PÚBLICA

1.1 Antecedentes	6
1.2 El Estado	8
1.3 El Estado Mexicano	13
1.4 La economía pública	16
1.5 La intervención estatal y la política económica	21

### II LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO MEXICANO 1982 – 2000

2.1 La implantación del modelo neoliberal	25
2.2 Los programas de ajuste económico	27
2.3 La reforma al sistema financiero	35
2.4 Las reformas estructurales a la economía	39
2.5 La liberación comercial	42
2.6 Las cuestiones políticas y sociales	47

### III LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO MEXICANO 2000 – 2006

3.1 Las promesas del cambio y los resultados	52
3.2 El desempleo y la estabilidad económica	59
3.3 La estabilización y el equilibrio en las finanzas públicas	66
3.4 El sistema financiero y bancario	78
3.5 La política cambiaria y la deuda pública	81
3.6 La evolución del comercio exterior	87

## CONCLUSIONES 93

## ANEXOS 99

## BIBLIOGRAFÍA 103

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, la evolución de la participación del Estado mexicano a través de la economía pública durante los últimos 25 años a partir de 1982, fue elaborado enmarcado en el contexto del Seminario de Titulación de Economía Pública, organizado por el Centro de Educación Continua y Vinculación de la Facultad de Economía, de la Universidad Nacional Autónoma de México. El cual ha sido revisado y discutido en el seno de dicho seminario. De esta revisión se recogieron los comentarios y las sugerencias presentadas con el fin de enriquecer el contenido de dicho trabajo.

El objetivo de este análisis, es producto de la idea de explicar la marcha de la economía nacional durante el periodo comprendido de 1982 a 2006. En esta investigación se analizan las causas estructurales que han originado el fracaso del modelo económico adoptado por las últimas cuatro administraciones identificado con el neoliberalismo, el cuál ha derivado en precarios resultados en el crecimiento de la economía y en consecuencia una caída del PIB per cápita. Así mismo, trataremos de explicar el porqué las futuras administraciones pueden cometer los mismos errores.

Los límites del desarrollo trascienden las buenas y las malas intenciones, también van más allá de las mentes y el entendimiento de los economistas que todo lo enmarcan en su paradigma del libre mercado. La comprensión de la economía está más cerca de la población en su vida cotidiana y tiene mucho más que ver con el sentido común. La explicación de la pobreza, el desempleo, las actividades informales, la falta de competitividad, de productividad, y de crecimiento económico va más allá del modelo de dejar que el libre mercado se encargue de la economía.

Argumentar que el Estado no asuma su responsabilidad social, política y económica, es lo mismo que decir que el mercado es el mecanismo que logra eficientemente el equilibrio y todos los agentes maximizan su bienestar, es asumir que la intervención del Estado en la economía es el causante de todos los males. Pero los hechos nos muestran que en las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta, en los cuales el Estado tuvo una participación más activa en la economía, las personas hicieron más riqueza que nosotros durante los últimos 25 años; y eso que, se supone que contamos con más conocimientos y recursos tecnológicos. La pobreza en aquellos años no se compara con las condiciones de pobreza en que vive "...el 75% de la población nacional, es decir, cerca de 80 millones de mexicanos..."<sup>1</sup>

Nuestra hipótesis la cual buscamos mostrar y compartir a lo largo de este trabajo, es que los problemas cíclicos de devaluación, inflación, estabilización y estancamiento de la economía nacional, y sus consecuencias en la agudización de la pobreza, la concentración del ingreso y la brecha que nos separa del resto del mundo en crecimiento, es que México es presa de una industrialización trunca que nos hace dependientes del exterior, y que en cada periodo de crecimiento económico se vuelve contra si, como un

---

<sup>1</sup> Ver participación de Julio Boltvinik, periódico La Jornada, 21 de julio de 2009.

estrangulamiento externo manifestado en una creciente demanda de divisas que nos regresa al estancamiento y generación de más pobreza y menos bienestar social.

En los últimos veinticinco años esta historia se ha repetido. La devaluación de 1976 dio inicio a un ciclo intermitente de inflación, devaluación y contracción que la visión tradicional de la economía ha interpretado como fenómenos de “sobrecalentamiento”. Este diagnóstico da lugar a oleadas en forma de restricción monetaria y fiscal. El resultado ha sido un ciclo de inflación, estancamiento y desempleo. El error básico de ese diagnóstico consiste en aplicar mal la política económica que conduce cíclicamente a niveles de vida cada vez más deteriorados, así como a un mercado interno más endeble lo cual condena a la economía y a los mexicanos a este estado de casi estancamiento en que vivimos a finales de 2006.

A partir de 1982, se da un cambio de rumbo. Se pone en práctica una nueva estrategia económica, distinta a la que prevaleció en el país durante varias décadas anteriores. Con la estrategia neoliberal que se instrumentó, se buscó reducir el papel del Estado en la economía, dejando al sector privado la responsabilidad primordial de impulsar el crecimiento económico.

Existe un amplio consenso sobre el importante papel del Estado en el desarrollo económico. Éste, ha influido decisivamente en la marcha de la economía mexicana a través de su sector público y del presupuesto. Sin embargo, el significado de la intervención estatal es un tema muy debatido. Al respecto, no existe acuerdo sobre las modalidades, mecanismos y grados de intervención, así como tampoco en sus resultados en distintos periodos del desarrollo. Sin tomar partido en éste debate hay que tener presente los rasgos y características que ha tenido la intervención estatal en las etapas diferentes de la evolución de la economía mexicana, especialmente, el papel del sector público.

Una de las tareas que explícitamente asumió el Estado en el desarrollo fue crear aquellos mecanismos e instituciones que le permitieran asegurar el crecimiento económico en el largo plazo. No obstante lo anterior, la intervención estatal y la empresa pública en particular, han respondido también a las necesidades inmediatas y de corto plazo del crecimiento a partir de las exigencias del aparato productivo, y de las demandas de algunos grupos sociales.

A lo largo de la historia del desarrollo económico el Estado no refleja únicamente una preferencia o necesidad económica. En realidad también es la expresión de un debate ideológico y político. Ello se ilustra en las reflexiones siguientes:<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ayala Espino, José, *“Economía del Sector Público Mexicano”*, Facultad de Economía, UNAM, Editorial Esfinge, México, 2005, p. 110.

- I. Existe un viejo e intenso debate con respecto a los límites del sector público en la economía. La confrontación de ideas políticas y económicas alcanza su clímax en los siguientes temas: la extensión del gobierno en la economía, el balance que debe existir entre los sectores público y privado y el tamaño óptimo del sector público. No cabe duda que éste debate ha ocupado un lugar central en nuestra vida política y económica durante la mayor parte del pasado siglo. El sector público contemporáneo es principalmente una obra de los liberales de la segunda mitad del siglo XIX que siempre concibieron al Estado como un auxiliador, proveedor y protector de los pobres, la injusticia, la desigualdad y las consecuencias negativas de la expansión del capitalismo. La visión normativa de los liberales concibió el papel del Estado como un factor correctivo, justo y necesario para ayudar a compensar a un sistema que no reparaba en los males sociales que inevitablemente genera.
- II. Los conservadores, por su parte, generalmente se han opuesto a un sector fuerte y grande en sus distintas manifestaciones. Por ejemplo, desean que el gobierno no tenga empresas públicas, que participe poco en la producción de bienes privados y aún públicos, que no amplíe su participación en la seguridad social (educación, salud y vivienda). Ellos piensan que un sector público grande se inmiscuye en decisiones que deberían ser de los individuos, de la sociedad y guiadas por la “mano invisible” del mercado. Señalan que la intervención del gobierno obstruye la iniciativa de los individuos, coarta la libertad individual y dificulta o inhibe la competencia. En fin, los conservadores piensan que el Estado del bienestar propicia que la gente se abstenga de desarrollar sus habilidades y creatividad, y acepta pasivamente la ayuda paternalista del Estado.
- III. Los neoliberales han llevado las ideas conservadoras al campo del sector público, pues pugnan por una intervención mínima del Estado y su política busca dismantelar la presencia del gobierno en la vida económica. En contraste los socialistas, demócratas y laboristas conciben un papel más amplio para el Estado. Sin embargo en la actualidad casi nadie pone en duda que el gobierno juega un papel fundamental en la economía.

La estructura económica de México muestra que cuando la economía crece, las importaciones de insumos intermedios y bienes de capital (maquinaria y equipo) aumentan, porque no se producen al interior de la economía nacional. Esto se refleja como una tendencia al déficit comercial. Por lo tanto, podemos decir que el desequilibrio de la balanza comercial de la economía mexicana es un problema de tipo estructural. Y este mecanismo se repite en cada período de expansión económica convirtiéndose en un verdadero freno para la expansión sostenida del PIB de la economía nacional.

Por otra parte, “es necesario distinguir entre problemas estructurales y “reformas estructurales”...”Estas últimas se refieren a cambios institucionales y legales que buscan flexibilizar las relaciones entre los agentes que intervienen en la producción. En cambio los problemas estructurales se refieren entre otros a:”<sup>3</sup>

1. “La desigualdad en el desarrollo entre el sector industrial, el agrícola y el de servicios;

---

<sup>3</sup> Vargas Sánchez, Gustavo, “Análisis económico de un sexenio que está por concluir”, Editorial Castdel, México, 2006, p. 8.

2. Que la industria nacional está orientada a la producción de bienes finales y no produce bienes intermedios ni de capital;
3. Esto determina que para que la producción aumente al interior de nuestro país, se necesite importar cuantiosos volúmenes de bienes intermedios y de capital lo que provoca una dependencia con respecto al exterior;
4. El abandono y retraso del sector agrícola ha ocasionado que sea cada vez más dependiente de las importaciones;
5. La economía se hace más dependiente del petróleo, pues las divisas que este sector produce son necesarias para el funcionamiento del sector industrial y el agropecuario; y
6. La heterogeneidad en el desarrollo tecnológico de las empresas extranjeras y las nacionales y la ausencia de un desarrollo tecnológico nacional”.

El triunfo del concepto ortodoxo del mercado ha implicado el abandono de la economía nacional a manos de las grandes empresas monopólicas y oligopólicas, nacionales y extranjeras, y a concluir que la mejor política industrial y agropecuaria es la que no existe. México es el único país donde la aberración de esta doctrina ha llegado a sus extremos, por lo que hoy, a finales del gobierno Foxista no contamos con políticas de crecimiento de industrialización, agropecuario, de ciencia y tecnológico.

A pesar de este panorama, existe una alternativa para romper los límites estructurales del desarrollo económico: esta consiste en elaborar e instrumentar un modelo de desarrollo sustentable de largo plazo que comprenda políticas económicas de desarrollo industrial, agropecuario, científico, social, ecológico y sobre todo de eliminación de la pobreza, que nos conduzca a participar de los frutos del desarrollo de la economía mundial. Si no se rompen los límites del desarrollo económico, los problemas estructurales volverán a repetirse periódicamente y los círculos perversos que la economía nacional padece, y que en este trabajo tratamos de explicar, seguirán reproduciéndose y magnificándose.

La importancia de crear e impulsar un modelo de desarrollo económico sustentable de largo plazo y competitivo radica, en primer lugar, en resolver los problemas estructurales de la economía. Sólo de esta forma se podrá impulsar un proceso de creación de riqueza y de crecimiento sostenido de largo plazo en nuestra economía. En buena medida, el fracaso de los modelos económicos aplicados recientemente ha consistido en no hacer un diagnóstico del origen y causa de los problemas estructurales que enfrenta la economía.

La disyuntiva no es Estado o mercado, sino como sumarlos. No hay un tamaño “óptimo” del Estado, la cuestión de la participación del Estado en la economía no esencialmente de carácter cuantitativo, sino de carácter cualitativo. Lo que hay que precisar es que tipo de Estado es el que se busca y cuál debe ser la naturaleza y las características de su participación en la economía.

No hay un único modelo u opción que combine el crecimiento económico con la justicia social. Tampoco hay una sola forma de combinar los esfuerzos conjuntos de los sectores público y privado, ni una forma única de integrarse a la economía global. De lo que se trata es de encontrar las distintas combinaciones y formas de organizar el esfuerzo nacional en un mundo globalizado.

La estructura de este ensayo está conformada por tres capítulos: en el primero, se examinan las definiciones y el desarrollo histórico del Estado en general y del Estado mexicano en particular; aquí mismo, se plantean las definiciones de la economía pública, la intervención estatal y la política económica, y cómo ha sido la participación del Estado mexicano en la economía mexicana en el largo plazo. En el segundo capítulo, se analizan las políticas económicas que dieron origen al nuevo modelo de desarrollo introducido en los inicios de los años ochenta, con el fin de enfrentar la crisis de la deuda externa. Por último, en el capítulo tercero se hace un análisis de cómo durante los años 2000 - 2006, lejos de llevarse a cabo el “cambio” prometido, se continuó con el mismo modelo económico neoliberal.

Para la realización del presente ensayo se encuentran los siguientes autores, que por las características propias del tema, se consideran los más relevantes: Joseph E. Stiglitz; N. Gregory Mankiw; Carlos Tello Macias; José Ayala Espino; Gustavo Vargas Sánchez; Rolando Cordera Campos; Carlos Javier Cabrera Adame; Julio Boltvinik; Fernando Clavijo; Jaime Ornelas Delgado; José A. Gurria; V. Brailovsky; Nora Lustig; Enrique Hernández Laos; Jorge Velázquez Roa; Guillermo Ortiz Martínez; Pedro Aspe Armella; Antonio Gazol S.; P. Krugman; David Ibarra; Enrique Cárdenas, entre otros.

# I BREVE MARCO DE REFERENCIA TEÓRICA DEL ESTADO Y LA ECONOMÍA PÚBLICA

## 1.1 Antecedentes

Para comprender mejor los puntos de vista actuales sobre el papel económico del Estado, puede resultar útil examinar, desde una perspectiva general, las diferentes opiniones que surgieron en el pasado. Algunas de las ideas principales de los siglos XVIII Y XIX han sido fundamentales para la historia económica en el siglo XX y continúan siéndolo hoy.

Una teoría predominante en el siglo XVIII, que fue especialmente persuasiva para los economistas franceses, era la de que el Estado debía fomentar activamente el comercio y la industria. Los defensores de esta teoría se llamaban *mercantilistas*. Fue en respuesta a los mercantilistas por lo que Adam Smith, a quien suele considerarse el fundador de la economía moderna, escribió "*La Riqueza de las Naciones*" en 1776, en la que defendió la idea de que el Estado debía desempeñar un papel limitado. Smith intentó mostrar que la competencia llevaba a los individuos, en la búsqueda de sus propios intereses privados, servir al interés público. El ánimo de lucro los inducía, compitiendo entre sí, a ofrecer los bienes que deseaban los demás. Sólo sobrevivían en el mercado las empresas que producían lo que se deseaba y al precio más bajo posible. Smith sostenía que *la economía era llevada por una mano invisible*, a producir lo que se deseaba y de la mejor manera posible.

Las ideas de Adam Smith ejercieron una influencia poderosa tanto en los poderes públicos, como en los economistas de su época. Muchos de los economistas del siglo XIX, como los ingleses John Stuart Mill, y Nassau Senior, promulgaron la doctrina conocida con el nombre Laissez Faire, según la cual el Estado debía dejar hacer al sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada. La competencia ilimitada era la mejor manera de servir a los intereses de la sociedad.

El razonamiento de Smith no convenció a todos los pensadores sociales del siglo XIX, a quienes preocupaban las graves desigualdades en la distribución del ingreso que veían a su alrededor, la miseria en que vivían las clases trabajadoras y el desempleo en que se veían sumidas frecuentemente. Teóricos sociales como Karl Marx, Sismondi y Robert Owen, desarrollaron teorías que no sólo intentaban explicar lo que veían sino que también sugerían como reorganizar mejor la sociedad. Muchos escritores atribuían los males de la sociedad a la propiedad privada del capital; lo que para Smith era una virtud para ellos era un defecto.

Marx fue el defensor más influyente de la idea de que el Estado debía intervenir más en el control de los medios de producción. Para otros, como Owen, la solución no era ni el Estado ni la empresa privada, sino la formación de grupos pequeños que cooperaran en interés mutuo. Por una parte, la propiedad privada del capital y la libre empresa y, por

otra, el control estatal de los medios de producción, constituyeron los principios opuestos que iban a guiar la política y la economía internacionales en el siglo XX.

A fines del siglo pasado, los países de la antigua Unión Soviética y el bloque de países del Este de Europa se encontraron inmersos en una monumental transición a un sistema de mercado, en una transformación fundamental del papel del Estado en estas economías. En los países occidentales, el papel económico del Estado también ha cambiado, pero los cambios han sido más graduales y en respuesta a acontecimientos económicos que han ido ocurriendo durante todo el siglo pasado. Actualmente está muy extendida la idea de que los mercados y las empresas privadas constituyen la clave del éxito de la economía, mientras que el Estado desempeña un papel importante como complemento del mercado. Sin embargo, el carácter exacto de ese papel continúa siendo un motivo de controversias.

La gran depresión económica (1929 - 1933), fue el acontecimiento que más cambio la actitud hacia el Estado. Se llegó al convencimiento, y con razón, de que los mercados habían fallado claramente, lo que dio lugar a enormes presiones para que el Estado hiciera algo.

El gran economista inglés John Maynard Keynes, creía firmemente no sólo que el Estado debía intervenir para hacer frente a la depresión económica, sino también que podía hacerlo. La creencia de que el Estado debía y podía estabilizar el nivel de actividad económica, la incapacidad de la economía para generar empleo, entre otros, no fueron los únicos problemas que llamo la atención a Keynes. La depresión puso en la palestra problemas que existían desde hacía tiempo, si bien con un carácter menos grave. Muchas personas perdieron casi todo su dinero cuando quebraron los bancos y cayó la Bolsa de Valores. Muchos agricultores se encontraron con que los precios de sus productos eran tan bajos que no podían pagar sus hipotecas, por lo que sus faltas de pago se convertían en algo normal.

Para responder a la depresión los gobiernos no sólo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que también aprobaron medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas: el subsidio del desempleo, la seguridad social, los fondos de garantía de depósito, los programas de apoyo a los precios agrícolas y muchos otros dirigidos a diversos objetivos sociales y económicos, entre ellos, la mejora de las condiciones laborales y la regulación de la bolsa de valores.

Tras la segunda guerra mundial, las economías occidentales disfrutaron de un nivel de prosperidad sin precedentes, pero quedó patente que no todos se beneficiaron de sus frutos. Muchas personas parecían estar condenadas por sus orígenes a llevar una vida de miseria y pobreza; y a tener unas sombrías perspectivas de encontrar un buen empleo. Estas diferencias de oportunidad fueron las que impulsaron a los poderes públicos a adoptar muchos de los programas sociales lanzados en los años sesenta.

Décadas después que se lanzaran los programas de lucha contra la pobreza, ésta no se ha erradicado. Tanto los críticos como los defensores de los programas públicos coinciden en que no basta con tener buenas intenciones: muchos de los programas destinados a paliar las insuficiencias observadas en la economía de mercado produjeron efectos muy distintos de los que sus defensores esperaban.

Los defensores de la intervención continua del Estado sostienen que los críticos exageran los fallos de los programas públicos, y afirman que la lección que debe extraerse no es que el Estado deba cejar en su intento de resolver los grandes problemas sociales y económicos de una nación, sino que debe elaborar con más cuidado los programas públicos, así como su aplicación.

## 1.2 El Estado

El estudio de las teorías modernas del Estado, se justifica por dos razones básicas; en primer lugar, por la importancia misma del Estado, como una organización e institución que juega un papel decisivo en la vida económica, política y social; en segundo, porque la teoría económica convencional frecuentemente ha omitido el estudio del Estado como una variable relevante, particularmente la neoclásica. Es evidente que una teoría del Estado reviste una gran importancia para algunas subdisciplinas bien establecidas: finanzas públicas, política económica, elección pública, desarrollo económico y la economía del bienestar, todas ellas interesadas en el análisis del papel del Estado en la economía.

“Para algunos economistas el Estado es un instrumento de la clase social dominante, que a través de él, despliega políticas para influir en la marcha del sistema. El Estado genera sus propias iniciativas políticas y económicas como una institución autónoma, organizada y dotada de funciones. Pero además, porque recoge, procesa y administra las demandas y presiones de la sociedad, de acuerdo con reglas y procedimientos institucionales y con los valores, tradicionales y prácticas políticas y sociales no escritas en las leyes”<sup>4</sup>

El enfoque asumido es que ni el mercado ni el Estado garantizan por sí solos la eficiente asignación de los recursos. El mercado puede llevar a la ineficiencia en la medida en que los agentes privados conspiran para buscar, mantener o acrecentar privilegios legales o ilegales, cuando constituyen un sistema corporativo para presionar por la búsqueda de rentas, cuando evaden impuestos, cuando establecen monopolios, cuando depredan los recursos naturales y el medio ambiente, cuando ocultan información relevante para los consumidores, cuando asumen una conducta especulativa y, muchas otras prácticas desafortunadamente vigentes en la actualidad. El Estado por su parte, tampoco es garantía de eficiencia, en tanto que el sector público incurre en prácticas corruptas y monopólicas abiertas o veladas; manipula el sistema de precios y el sistema electoral para favorecer intereses de grupos corporativos; aplica un proteccionismo discriminatorio;

---

<sup>4</sup> Ayala Espino, José, *“Economía pública, una guía para entender el Estado”*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997, pp. 27-28.

favorece ciertas actividades a expensas de otras; otorga subsidios a empresas políticamente influyentes; expande los organismos públicos para favorecer grupos de la burocracia y sus clientelas políticas; reserva los cargos públicos relevantes para los grupos de la élite gobernante; manipula los programas de gasto en provecho de los grupos de interés, entre otras prácticas nocivas para la sociedad.

La imagen tradicional de una economía guiada por un buen gobierno hacia la búsqueda del interés público y del bien común, puede ser enfocada de una nueva manera: la ineficiencia del sector privado es más grande de lo que en el pasado se admitía; pero la ineficiencia del sector público, también es más grande de lo que pudiera pensarse. El diseño de las políticas públicas entraña una disyuntiva entre las ineficiencias de los sectores público y privado.

Es por eso que los problemas que enfrentan los gobiernos, para diseñar y aplicar políticas eficientes y equitativas, no tienen soluciones sencillas o singulares, y la mayoría de las veces esas soluciones reflejan complejas combinaciones de políticas que promueven o inhiben respuestas, que dependen simultáneamente, del mercado y del Estado. La experiencia nos muestra que las soluciones a problemas económicos y políticos, contenidas en las políticas públicas o en los mecanismos del mercado, son casi siempre provisionales, y que los equilibrios económicos, sociales y políticos que resultan de ellas son casi siempre inestables. Lo anterior, es una razón más por la cual es necesario mejorar las teorías del Estado.

Las teorías y los análisis empíricos, hasta ahora desarrollados, aún no ofrecen respuestas plenamente satisfactorias a muchas preguntas sobre el significado de la intervención del Estado en la economía. Si bien la economía ha mejorado las teorías del Estado, aún enfrenta el desafío de enriquecer el trabajo empírico en este campo de estudio. Una de las tareas básicas de estas teorías, es explicar aspectos concretos relacionados con las funciones y comportamiento de los Estados contemporáneos. El objeto de encontrar los principios que sirvan para entender el significado del Estado y explicar, y no sólo juzgar, ese significado. Entender y explicar el Estado es importante, es difícil pensar el grado de sofisticación económica y la complejidad social e institucional alcanzado por las economías contemporáneas, sin el papel activo del Estado.

El Estado, hoy comprende una intrincada red de instituciones y organizaciones, sus operaciones y funciones son más amplias y más penetrantes. Se puede decir, que el mayor o menor éxito del desempeño económico, no sólo depende de las transacciones económicas que ocurren en los mercados y en el sector privado, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, bienestar social, y de la infraestructura que son proporcionados por el Estado. En realidad el Estado y el mercado coexisten como mecanismos y distribución de los recursos de que dispone la sociedad. En el mercado, los recursos son asignados por sus propietarios y la distribución es el resultado de múltiples decisiones de los individuos. El Estado también participa en la asignación y distribución de recursos, no sólo de los que son propiedad pública, sino

también de aquellos que son propiedad privada. Los resultados a los que llegan el Estado y el mercado casi siempre difieren, y solo excepcionalmente coinciden. Dicho de otra manera, la maximización de los beneficios individuales, no necesariamente conduce a la realización del bienestar social.

El Estado, además de ser un factor o agente público, que participa en la asignación de recursos en el mercado, también participa en la distribución de la riqueza y del ingreso. La riqueza es distribuida hacia las empresas y el ingreso hacia los individuos. El Estado es el agente encargado de institucionalizar los procesos de política económica aprobando: objetivos, aplicando instrumentos, organizando instituciones, evaluando las acciones aplicadas, y estableciendo compromisos entre diferentes grupos sociales para procurar su equilibrio.

Los ciudadanos se interesan en el Estado porque tienen derechos y obligaciones, votan por unos representantes y eligen unos programas de gobierno. Los políticos se ocupan del Estado, porque tienen responsabilidades y poder para diseñar y aplicar políticas públicas que afectan de manera diversa a la sociedad. Los analistas se preocupan por el Estado, porque buscan la formulación de teorías y modelos para mejorar el entendimiento de problemas prácticos y, eventualmente recomendar la formulación de políticas que prevengan o corrijan efectos negativos del desarrollo económico.

No deja de ser una paradoja que, a pesar de la importancia creciente del Estado, la teoría económica convencional no se haya ocupado suficientemente de este tema. Algunos destacados economistas han reconocido este hecho y recientemente se han interesado por construir modelos para explicar el comportamiento y funcionamiento del Estado, tal como es y no sólo como debería ser. También es nueva, la importancia que la teoría convencional le confiere al Estado, en la generación de instituciones y en la regulación de la economía, y en las implicaciones que esto tiene en la asignación de recursos y en la distribución del ingreso.

Las teorías convencionales justificaron, durante muchos años, la omisión del Estado como una variable importante en sus modelos, con el supuesto propósito de eliminar las “*interferencias*” políticas e institucionales que el Estado introduce en la economía. Entre los economistas preocupados por la falta de interés por el Estado, y su participación activa en el mercado, se encuentra Musgrave, quien hace ya algunos años, en su clásico e influyente libro sobre la teoría de las finanzas públicas, escribió: “...los economistas han prestado mucha atención a la formulación de teorías que examinan los problemas de los hogares de consumidores, empresas comerciales, cooperativas, sindicatos y otras unidades de adopción de decisiones en la economía. Si bien queda mucho por hacer, podemos jactarnos de poseer un marco bastante adecuado en el explorar estos asuntos. Pero no se ha logrado un éxito semejante en los intentos de elaborar una teoría correspondiente sobre el papel del Estado en la economía...”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Musgrave, R. y P. Musgrave, “*Hacienda Pública y Teoría Aplicada*”, McGraw-Hill, México, 1992.

Años más tarde en la misma dirección North, volvió a destacar esa ausencia cuando afirmo que: "...La existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico; sin embargo, el Estado es la fuente humana del ocaso económico. Esta paradoja debería llevarnos a considerar crucial el estudio del Estado en la historia económica: los modelos de Estado deben ser una explícita de cualquier análisis de los cambios seculares. Pero mientras el largo camino de la investigación histórica está cubierto de restos de teorías del Estado desarrolladas por historiadores y teóricos de la ciencia política, los economistas han presentado poca atención al problema..."<sup>6</sup>

En igual forma Stigler, evidencio el problema al escribir: "... Los economistas comienzan a extender su trabajo hacia el estudio de las instituciones políticas y las prácticas que ejercen efectos importantes sobre los asuntos económicos tradicionales. Este esfuerzo se explica fácilmente: el Estado está jugando un creciente papel, frecuentemente un papel decisivo en la operación del mercado... para mí el acertijo real es *porque* los economistas fueron tan lentos para usar su teoría y métodos de investigación para analizar el papel económico del Estado..."<sup>7</sup>

La literatura económica reciente reconoce la necesidad de trascender el enfoque economicista convencional y desarrollar uno que permita estudiar los procesos políticos y sociales. Para ello, es pertinente desarrollar teorías, enfoques e instrumentos, que nos ofrezcan un marco analítico más adecuado para pensar y entender al Estado, desde una perspectiva transdisciplinaria, que permita las ricas relaciones que se establecen entre las esferas económica, social y política. Ello facilitará el análisis del comportamiento y las elecciones económicas de los individuos en el ámbito de los procesos políticos y económicos en que ocurren. Esta perspectiva requiere de la incorporación del importante papel que juegan los contextos políticos e institucionales en los mecanismos de asignación y distribución de los recursos, ya sea por el mercado o por el Estado. Estos contextos, están definidos por el tipo de organizaciones políticas, las características del régimen político, el funcionamiento del sistema de partidos, la legislación electoral, las organizaciones sociales y, en suma por las "*reglas del juego*" que permiten organizar el intercambio económico, definir los derechos de propiedad, y establecer los contratos y las negociaciones individuales y colectivas.

La importante consecuencia de este enfoque es que la eficiencia económica no depende únicamente de las elecciones racionales de los individuos y de los cambios en los precios de los bienes y servicios que ocurren en el mercado, como lo asume la teoría económica convencional, sino que también depende de las elecciones colectivas y del cambio institucional y político que ocurre en el mercado político, como lo sostiene la economía política.

---

<sup>6</sup> North, D., "*Estructura y cambio en la historia económica*", Alianza Universidad, Madrid, 1984.

<sup>7</sup> Stigler, G., "*Memoirs of an unregulad economist, Basic Books Publishers*", Nueva York, 1988.

En este contexto, el Estado moderno “es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico”.<sup>8</sup>

Es una organización con ventajas comparativas sobre otras organizaciones del capitalismo, porque tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: cobrar impuestos, emitir moneda y regular la propiedad, es decir, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos. En este sentido, el Estado es una “*tercera fuerza*” que coercitivamente impone las “*reglas del juego*” a los individuos en el intercambio económico. Pero el Estado también, es al mismo tiempo, un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político.

La experiencia histórica muestra que el Estado ha buscado atender un espectro amplio de objetivos nacionales, entre los que destacan: propiciar y estimular las condiciones favorables para el crecimiento y desarrollo económico; garantizar la permanencia y fluidez de un orden jurídico, administrativo e institucional acorde con las necesidades de la producción; actuar en el ámbito de los conflictos sociales y políticos como una instancia de mediación y negociación entre los intereses contradictorios, y finalmente en una economía que se ha internacionalizado en grado intenso, establecer los mecanismos que garanticen una más rápida y adecuada integración de la economía internacional. Estas han sido esquemáticamente las razones por las cuales el Estado en la posguerra se convirtió en elemento influyente en la economía y la sociedad.

Por lo anterior, el Estado también puede ser concebido como una macroestructura compleja que no está determinada abstractamente por algunos de sus componentes y que está influida por el contexto histórico concreto, es decir, el Estado puede ser enfocado simultáneamente como actor y como una estructura institucional que incide en la escena política y económica dependiendo de las condiciones históricas y sociales determinadas.

El poder del Estado para intervenir en la vida económica y política tiene su origen en las funciones que le demanda la sociedad, o que el Estado impone a la sociedad. Una buena parte de esas funciones, por ejemplo, la especificación de los derechos de propiedad, la regulación de contratos, entre otras, difícilmente se podrían realizar sobre la única base de la cooperación voluntaria de las partes involucradas, se requieren de mecanismos de coerción que garanticen su cumplimiento.

El Estado moderno se justifica en razón de sus fines y por el empleo del derecho para conseguirlos. “Las responsabilidades genéricas del Estado son: a) preservar la integridad territorial, b) defender la soberanía nacional, y c) garantizar la convivencia pacífica,

---

<sup>8</sup> Ayala Espino José, “*Mercado, Elección Pública e Instituciones, Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*”, Facultad de Economía, UNAM, México 2000, pp. 32-33.

mediante el establecimiento de un orden normativo y vigilando que este se cumpla. Por su parte, las funciones sustantivas del Estado son:”<sup>9</sup>

- I. Mejorar la asignación de los recursos;
- II. Promover el crecimiento económico;
- III. Hacer más equitativa la distribución del ingreso;
- IV. Procurar el pleno empleo de las personas y de la capacidad de producción instalada;
- V. Buscar la estabilidad de los precios; y
- VI. Garantizar el cumplimiento de la Ley: derechos de propiedad, contratos y regulaciones.

Mucho se ha discutido sobre los límites y alcances de las funciones económicas del Estado, al respecto no hay conclusiones definitivas. El gobierno cuenta con dos instrumentos para cumplir con estas funciones: el presupuesto público (gasto e ingreso) que es un mecanismo de intervención directa en la economía y, las instituciones públicas y leyes económicas, que son medios indirectos aplicados por el gobierno para fijar las “*reglas del juego*” en la economía. Por medio de ellos, el gobierno influye en el comportamiento de los agentes económicos, especialmente, en sus decisiones de invertir, ahorrar, trabajar y consumir.

Después de varias décadas en los que se pensó que el mercado era suficiente para superar problemas y asegurar el crecimiento y desarrollo económico, hoy se está, cada vez más volviendo a reconocer que la economía requiere para funcionar, de una mayor presencia y acción del Estado y así tener, de manera combinada, un mayor crecimiento económico, un mejor y sustentable uso y aprovechamiento de los recursos, una más equitativa distribución del ingreso y una disminución de la pobreza.

### **1.3 El Estado mexicano**

Colocar en una perspectiva histórica de largo plazo al Estado mexicano permite reconocer su punto de partida y desarrollo diferente con respecto a otros países. En México, dadas sus peculiaridades históricas, nuestra propia cultura, las características de nuestras instituciones y organizaciones económicas y políticas, y por supuesto de los factores sociales que conforman a nuestro país como nación, le confieren a su sector público características específicas.

Además, conviene tener presente que el papel formal que le otorgan las instituciones existentes al Estado no necesariamente se corresponden a las capacidades realmente ejercidas, y mucho menos a sus potencialidades. Pero también convendría recordar, y eso nos enseña la historia, que la mera definición de capacidades en las leyes y organizaciones económicas no necesariamente se traduce en un cumplimiento efectivo del destino y misión del Estado. El Estado y su sector público, pueden mejorar sus

---

<sup>9</sup> Musgrave, R. y P. Musgrave, “*Hacienda Pública y Teoría Aplicada*”, McGraw-Hill, México, 1992; citado por el Maestro, Tello, Carlos “*Estado y Desarrollo Económico: México 1920 – 2006*”, Facultad de Economía, UNAM, México 2007, p. 22.

capacidades y sus instituciones si se introducen las reformas legales y organizacionales pertinentes. Por ello importa conocer la evolución histórica del sector público mexicano y, así descubrir sus fortalezas y debilidades.

Los mecanismos y formas de intervención estatal que desde la Revolución Mexicana se fueron gestando y consolidando parecen haber llegado a un punto de agotamiento; después de un largo periodo en que habían sido la base de una sólida articulación social que fue capaz de sostener con éxito relativo el crecimiento económico acelerado y una notable estabilidad política. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta esas modalidades de intervención estatal han venido sufriendo mutaciones importantes hasta el punto en que han aparecido signos de un nuevo perfil.

Los resultados a los que llevó la intervención estatal y su nuevo perfil tienen sus raíces más profundas en los hechos históricos que en el siglo pasado inauguró la Revolución Mexicana y la secuela de cambios importantes que a partir de entonces se multiplicaron. Esos cambios radicales estuvieron centrados en la constitución del Estado Mexicano por los grupos revolucionarios; en la organización de las instituciones estatales y de la sociedad civil, arena política en la cual se desarrollaron y resolvieron los intereses de los agentes sociales que surgieron y finalmente, en la remodelación y el cambio estructural de la economía a través de las diferentes estrategias y políticas del desarrollo. Esta serie de cambios fue influida y transformada por los acontecimientos internos e internacionales como las crisis económicas y las conflagraciones internacionales.

Es pertinente mostrar, desde la perspectiva de la estrategia de desarrollo, la concepción que el Estado Mexicano generó en lo referente a su propio papel, y las visiones y respuestas de otros agentes sociales, que por su presencia han tenido también un papel destacado en la definición de las diferentes modalidades de la participación estatal en nuestro país.

De esta manera, puede sostenerse que el Estado mexicano se comprometió en un marcado proceso inversionista durante las primeras fases de crecimiento, cuando la creación de la infraestructura e industrias de base eran precondición para la continuidad del crecimiento; más tarde, si bien no se abandonó esta tarea, el gasto corriente parece haberse expandido a tasas mayores que la inversión pública.

El consenso, el contrato social y la coerción son elementos que están simultáneamente presentes en el Estado mexicano moderno. El Estado mexicano lleva a cabo, al mismo tiempo, un papel proteccionista y distributivo. El Estado proteccionista, define y protege los derechos sociales contractuales que permiten la creación de la riqueza. El Estado distributivo, controla los arreglos contractuales permitidos y define las modalidades admisibles de la propiedad. Aunque hay que decir, que tanto la característica proteccionista, como el carácter distributivo, no pueden o no deben ser llevados al extremo o de manera indefinida, ya que en aquel caso, (el carácter proteccionista) impediría la creatividad e innovación de nuevas formas de generación de riqueza, y en

este, (el carácter distributivo) surgirían desincentivos a la inversión, ahorro y trabajo, fuentes primordiales de creación de riqueza.

En los años de 1930 a finales de 1970, la presencia del Estado mexicano en el desarrollo económico se expandió en mayor o menor grado por casi todas las etapas que configura la evolución del desarrollo económico mexicano. Éste hecho será particularmente importante a partir de la gran depresión (1929-1933), y la segunda posguerra mundial en coincidencia con el desarrollo económico Mexicano. Sin embargo, la mayoría de los analistas sostiene que el principal elemento que parece explicar la acción estatal se ha localizado en la insuficiencia de los mecanismos del mercado para garantizar por sí sólo el desarrollo más o menos equilibrado y sostenido a largo plazo. Y por otra parte, coinciden en señalar que la intervención estatal ha obedecido a la necesidad de garantizar la cohesión y estabilidad sociopolítica de la sociedad y la economía. Pues estas dejadas en libertad tienden a desorganizarse.

“El desarrollo económico mexicano ha sido fuertemente influido por la intervención estatal. Este es un hecho reconocido; sin embargo, no existe completo acuerdo sobre las modalidades, mecanismos y grados de intervención, como tampoco en sus resultados en distintos periodos del desarrollo o en el largo plazo”.<sup>10</sup>

La vasta acción estatal se fue sobre poniendo en el desarrollo; primero, creando y modernizando las instituciones financieras, monetarias, y crediticias, integrando la economía a través de carreteras y otras vías de comunicación; segundo, remodelando la vieja estructura agraria, y en tercer lugar, impulsando la industrialización a través de integrar los volúmenes de capital necesario para incorporar las técnicas modernas que demanda la industrialización en gran escala y además mantener y consolidar los mecanismos financieros, fiscales y comerciales de promoción involucrados en la industrialización.

En las economías de menor desarrollo relativo, como la nuestra, el Estado se desarrolló en condiciones sociales y económicas más atrasadas que provocaron una intervención más intensa y en nuevos ámbitos que exigían la modernización económica y social, el impulso de la industrialización, la reforma agraria, y la actualización financiera y fiscal, en un contexto caracterizado por nuevas formas de la competencia internacional. Por ello, el Estado en nuestra economía se afirmó tempranamente como una parte integrante y estructural que rodeó y permeó su proceso de desarrollo, sobre todo en las coyunturas económicas dominadas por las crisis económicas.

Por último, es significativo el que aún durante los años de crisis, el Estado mexicano promoviera la creación de empresas y organismos descentralizados, fundamentalmente instituciones financieras que apoyaron el intenso proceso de modernización y

---

<sup>10</sup> Ayala espino, José, “Estado y Desarrollo la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX “, Facultad de Economía, UNAM, México 2003 pp. 21-22.

reorganización de la economía. Y por otro lado, se promulgó un conjunto de leyes y códigos que ampliaron el poder de intervención del Estado.

#### 1.4 La economía pública

La economía pública es una disciplina de desarrollo reciente. Ello no quiere decir que los economistas hayan ignorado la importancia del Estado para el desarrollo económico. Como han escrito Haveman y Margolis: "...la economía política tiene una larga historia que se inicia con los economistas clásicos. En efecto, Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, escribieron hace cerca de 200 años, eran economistas del sector público, o economistas políticos, que a menudo investigaron los efectos de una legislación propuesta o efectiva sobre la riqueza nacional y discutieron algunos problemas de la organización política. Pero durante la mayor parte de los últimos 200 años, la economía pública no ha ocupado un lugar central dentro del análisis económico, ni su enfoque ha estado bien balanceado...",<sup>11</sup>

"Los orígenes de la economía pública se remontan al estudio de las finanzas públicas clásicas, al cual, a lo largo del tiempo, se han venido agregando nuevas teorías y temas de estudio. El primer texto que aborda explícitamente la economía pública como una nueva disciplina es el de L. Johansson, *"Public economics"*, Ámsterdam, North Holland, 1965..."Antes de este libro, el estudio tradicional de la intervención estatal se reducía a los temas convencionales cómo la hacienda pública y las teorías puras del gasto y del ingreso. Estos temas eran estudiados como asuntos independientes..."Posteriormente en los años ochenta, aparecieron varios libros sobre esta disciplina, entre los que destaca el de J. Stiglitz, *"La economía del sector público"*, Barcelona, Antoni Bosch, 1988".<sup>12</sup>

Los enfoques teóricos son diversos y heterogéneos y las perspectivas políticas e ideológicas muy amplias. Ello no debe preocupar demasiado; en rigor es parte sustantiva del proceso científico. Sin embargo, de lo que no debe quedar duda es que estos economistas subrayan el hecho del surgimiento de la economía pública como una nueva rama de la economía que estudia problemas relevantes. Esto último es lo que hay que mantener en su justa perspectiva.

Muchos economistas piensan que la economía pública es una nueva disciplina que debemos conocer, porque contiene teorías, enfoque y aplicaciones muy valiosas para entender el papel del Estado en la economía. En efecto, la economía pública es actualmente un tema de estudio común, y en expansión, en los principales centros académicos del mundo. Pero también los políticos y los funcionarios públicos, de muchos gobiernos y de los organismos internacionales, aplican frecuentemente la economía pública para resolver problemas concretos.

---

<sup>11</sup> R. Haveman y J. Margolis, *"Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales"*, México, FCE, 1992.

<sup>12</sup> Ayala Espino José, *"Economía Pública, una guía para entender al Estado"*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997, pp. 1-11.

La economía pública es una rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público de la economía en su sentido más amplio. Es decir, comprende el estudio del gasto y el ingreso públicos, ya tradicional en las finanzas públicas, pero analizados bajo una nueva perspectiva. La economía pública comprende las teorías del gasto y el ingreso, pero también incorpora la economía del bienestar y la elección pública.

A su campo de estudio se agregan nuevos e importantes temas que las finanzas públicas habían dejado de lado: la deuda pública; la empresa pública; entre otros temas públicos; los problemas institucionales y organizacionales de la administración pública; el sistema de seguridad social, las políticas sociales y la economía del bienestar; el marco jurídico, normativo y reglamentario de la regulación económica; los procesos políticos y sociales que intervienen en las elecciones públicas y las acciones colectivas que emprenden los agentes económicos frente a las distintas políticas gubernamentales, y no únicamente las presupuestarias tradicionales.

Antes de su surgimiento, el estudio tradicional del papel del Estado en la economía se reducía a los temas convencionales de finanzas públicas, la hacienda pública y las teorías puras del gasto y del ingreso. Estos temas eran estudiados como si se tratara de asuntos independientes, y no parte de un solo proceso, y como si los fenómenos políticos no tuvieran importancia. En distintos foros académicos y políticos se decía con frecuencia que el estudio de las finanzas públicas era poco analítico, muy descriptivo, y carecía de una fundamentación teórica sólida. En efecto, su estudio privilegiaba los aspectos legales, administrativos y operativos, sin prestar demasiada atención a las implicaciones micro y macroeconómicas del gasto y del ingreso. En cambio, se concedía una exagerada importancia a la descripción de procedimientos, reglamentos y clasificaciones del presupuesto público.

Los enfoques tradicionales del estudio de las finanzas públicas se habían caracterizado por dos rasgos:

1. Una excesiva especialización y segmentación, es decir, se estudiaba, a las políticas de gasto e impuestos, la provisión de bienes públicos, la promoción del crecimiento y la estabilidad, las políticas distributivas y el pleno empleo, entre otros, como si se tratara de aspectos autónomos, y
2. Un énfasis excesivo en la descripción del funcionamiento legal, administrativo y funcional, aspectos indudablemente importantes, pero que no pueden suplir, sino complementar los temas económicos sustantivos.

Alrededor de la segunda mitad del siglo pasado, ocurrió una transición desde el estudio de las finanzas públicas hacia la economía pública. En efecto, de los temas convencionales de las finanzas públicas (gasto e ingreso públicos) se dio paso al estudio de los temas de la economía pública (regulación económica, producción pública,

seguridad social, medio ambiente, educación, entre otras), bajo nuevas teorías economía del bienestar y elección pública.

A diferencia de los enfoques convencionales de finanzas públicas, es importante subrayar la necesidad de estudiar la economía del sector público desde una nueva perspectiva de análisis que permita relacionar distintos campos de estudio: el gasto y el ingreso públicos, la empresa pública, la regulación, la privatización, la economía del bienestar, la seguridad social, el federalismo fiscal y político y la elección pública y la acción colectiva que están detrás de los procesos que definen el presupuesto público, todos ellos procesos (objetos de estudio) que forman parte de la economía pública.

El importante desarrollo de la economía pública como una nueva disciplina, no es algo accidental, por el contrario, responde a dos fenómenos:

1. Es un reflejo de la mayor relevancia del gobierno en la economía y del grado de sofisticación que han alcanzado sus distintos mecanismos de intervención y,
2. Es una respuesta a las carencias teóricas que el estudio convencional de la teoría de las finanzas públicas ha revelado.

En el plano teórico era particularmente notable la separación de aspectos sustantivos:

- ✓ Los aspectos micro y macroeconómicos;
- ✓ Los planos positivos y normativo y,
- ✓ Los modelos teóricos y sus aplicaciones instrumentales.

En contraste, la economía pública moderna, propone una agenda de investigación más amplia: las relaciones entre las políticas de gasto e ingreso; las políticas de estabilización; el cambio estructural inducido por la política pública; los procesos políticos que acompañan la toma de decisiones en el ámbito público y, la participación de los agentes económicos y sus organizaciones sociales, políticas y corporativas, entre otros temas. La economía pública trata de descubrir e interpretar las relaciones causa-efecto de estos temas.

La economía pública amalgama tres ramas de la economía: la economía del bienestar, la elección pública y las finanzas públicas, esta última la más antigua de ellas, aunque se habían desarrollado en buena medida por separado. En el cuadro 1.1, ver el apartado de anexos, a título de ilustración se muestran algunas de las más importantes áreas disciplinarias.

*La economía del bienestar tradicional*, contribuyó al entendimiento del papel del Estado, primero descubrió que en el mercado podrían surgir fallas que provocarían pérdidas de eficiencia y bienestar, y segundo, ideó la noción de función social del bienestar, construida a partir de las preferencias individuales y expresadas por algún método de votación. La propuesta básica fue que la intervención gubernamental permitiría alcanzar una más

eficiente asignación de recursos y una mejor distribución del ingreso. Esta original propuesta desafió a los modelos convencionales de equilibrio general y competencia perfecta que se habían instalado como pilares decisivos de la economía convencional. De acuerdo a estos modelos, el mercado permitía automáticamente:

- La asignación de recursos más eficiente y la maximización del bienestar social sin necesidad de que interviniera el Estado en la economía y,
- No era posible introducir un cambio en la asignación o distribución de recursos sin perjudicar al menos algún individuo.

Los teóricos de la economía del bienestar pensaron, con cierto aire de triunfalismo, que el desempeño eficiente de la economía y la mejor distribución del ingreso se resolvía con intervenciones públicas crecientes, sin reparar que la excesiva intervención también podría acarrear problemas. Sin embargo, la economía del bienestar avanzó sobre sus propias limitaciones e introdujo dos nociones nuevas:

- a) Que las soluciones basadas en la intervención del Estado podrían no ser óptimas en el sentido de Pareto. Pero sí superiores a las de los mercados competitivos, podrían surgir soluciones “segundo mejor óptimo”, y
- b) Que el Estado también puede fallar porque enfrenta problemas de información y del conocimiento de las preferencias de los agentes económicos, relativizó la capacidad del gobierno para resolver eficientemente la asignación de recursos.

*La elección pública*, se preocupó por estudiar los problemas originados en los procesos decisionales de los agentes, incluido el Estado. Formuló teorías sobre el crecimiento del Estado a través de distintos modelos; desarrolló una teoría de las votaciones, mejorando los modelos tradicionales de la economía del bienestar que explicaban las decisiones sociales; introdujo el papel de las instituciones por medio de la denominada teoría de las constituciones, para relacionar el papel de las leyes en la economía. Además, criticó la exagerada importancia que daba la economía del bienestar a la intervención del gobierno para resolver cualquier problema económico. También desarrolló, bajo la inspiración de las teorías contractualistas del Estado, una visión de acuerdo a la cual entre el gobierno y la sociedad se establece un contrato social. El “contrato” le imprimiría al Estado una tendencia al crecimiento ilimitado, el gobierno crecería más allá de lo socialmente necesario y de lo económicamente eficiente, porque habría irremediablemente una fuerte solidaridad entre electores, políticos y burócratas para que el gasto año tras año creciera. La conclusión evidente es que el Estado podría fallar en mejorar la eficiencia económica y social y, en consecuencia, debería concentrar su atención exclusivamente en fijar un marco regulatorio mínimo para favorecer el establecimiento de un ambiente económico de competencia.

*Las finanzas públicas*, por su parte, lograron avanzar en aspectos técnicos-instrumentales; especialmente mejoraron mucho las técnicas para programar el gasto y

optimizar el ingreso público. Las mediciones del gasto y la incidencia fiscal fueron cada vez más adecuadas. Las definiciones del sector público, a través del sistema de cuentas nacionales, se precisaron significativamente. La econometría y las series de tiempo se aplicaron con éxito para explicar las relaciones entre el gasto público, los impuestos y el crecimiento de la economía. Un avance práctico importante consistió en la mejoría de los modelos de análisis costo-beneficio para tomar decisiones en materia de política de gasto público, en contextos caracterizados por la competencia entre proyectos, sometidos a alto riesgo e incertidumbre, y con información incompleta.

La interacción entre la economía del bienestar, la elección pública y la nueva teoría de las finanzas públicas se ha visto indudablemente beneficiada; pero también ha sido desafiada por los aportes recientes del neoinstitucionalismo económico y de la nueva economía pública, que buscan imprimirle mayor realismo al estudio de temas de la economía pública. Estos enfoques, se han preocupado por incorporar la dimensión institucional y política, como variables decisivas. Ejemplos relevantes de ello, son la renovación de la teoría de las instituciones, la escuela de los derechos de propiedad, la teoría de las decisiones, la economía de los costos de transacción y el enfoque del principal y la agencia, que tienen múltiples aplicaciones al estudio de la economía pública.

Es indudable que, a pesar de los problemas teóricos que aún persisten, la interacción interdisciplinaria comienza a dar buenos resultados:

- La nueva economía del bienestar se ha convertido en un ejercicio menos estéril y repetitivo que su antecesora, incorporando nuevos desarrollos instrumentales y teóricos;
- La elección pública ha intentado superar las limitaciones impuestas por sus supuestos restrictivos y sus conclusiones normativas sesgadas, y ha buscado áreas de aplicación más prácticas; y
- Las finanzas públicas están alcanzando una mejor fundamentación teórica, más allá de los aspectos operativos, de los instrumentos de medición, de los enfoques microeconómicos, y en general, de sus anteriores limitaciones.

En suma, puede afirmarse que la interacción entre la economía del bienestar, la elección pública, el neoinstitucionalismo económico y la nueva teoría de las finanzas públicas ha contribuido indudablemente a desarrollar la economía pública como una nueva rama de la economía. El neoinstitucionalismo económico se preocupa por aplicar más sus teorías a la comprensión del papel del Estado en la economía y a los distintos ámbitos de la economía pública.

Como lo han reconocido muchos, la economía pública todavía tiene mucho trabajo por delante. Dos aspectos destacan:

1. Revisar las bases microeconómicas de los modelos de competencia perfecta, equilibrio general y elección racional, que todavía influyen mucho en algunos de los desarrollos teóricos recientes de la economía pública, y

2. Poner más atención al estudio de los problemas prácticos y reales que intervienen en el diseño de las diversas políticas públicas: el papel que juegan las instituciones y los ordenamientos jurídicos, normativos y regulatorios en el desempeño económico; el significado de los arreglos institucionales, pactos y negociaciones sociales y coaliciones políticas; la influencia de los derechos de propiedad, de sus diversas estructuras, esquemas de organización, regímenes jurídicos y económicos en los incentivos para la inversión y el ahorro en una economía dada; la incidencia de las estructuras organizacionales y contractuales de las diferentes organizaciones, como las empresas, los organismos públicos, y en general, de diversas organizaciones sociales en la determinación de diferentes estructuras de costos de transacción; las relaciones entre costos de transformación y los costos de transacción, y su influencia en el desempeño económico; las acciones colectivas, los procesos de toma de decisiones y los mecanismos de elección pública para mejorar la coordinación económica y; finalmente, el cambio institucional en una economía expuesta a la competencia internacional y la globalización.

Conviene tener presente que las disciplinas y teorías se han preocupado por renovar sus enfoques y agendas. Es cierto estos temas representan desafíos teóricos y empíricos, pero no deberían ser obstáculos insalvables para intentar mejorar los marcos conceptuales que nos permitan captar los mecanismos particulares que producen los fenómenos antes enlistados. Los nuevos temas no siempre son bien recibidos, existe una resistencia a aceptar la necesidad de trabajar problemas nuevos, innovar métodos y procesar nueva información, porque se requiere el aprendizaje de los nuevos enfoques y, en muchas ocasiones, las teorías ya conocidas, aun rinden buenos frutos prácticos. A título de ilustración, se enlistan algunas de las aportaciones teóricas, instrumentos y los principales campos de estudio de la economía pública moderna, ver cuadro 1.2 en el apartado de anexos.

### **1.5 La intervención estatal y la política económica**

La empresa pública contiene un aspecto organizacional al igual que otras organizaciones que forman parte del aparato estatal; sin embargo, su rasgo distintivo consiste en que el Estado a través de estas empresas se vuelve en sí mismo un agente de la acumulación del capital, protagonista directo en la producción, distribución y financiamiento. El Estado ya no será el espectador, que a través de las regulaciones y mecanismos indirectos influye en la economía, sino ahora es un agente más en el mercado. Esta nueva orientación de la intervención estatal sólo se justificará como apoyo a las inversiones privadas y creación de externalidades a través de la infraestructura, sino además reemplazara al sector privado, asumiendo riesgos y promoviendo nuevas aéreas de inversión.

El Estado, a través de sus empresas, puede modificar y hasta modelar nuevos comportamientos empresariales que, por ejemplo, las estructuras oligopólicas obstruyen. Este fenómeno ha sido especialmente importante en las economías con industrialización tardía, como la nuestra, y con un grado considerable de dependencia con respecto al exterior. Como señalan Rueschmeyer y Evans en relación con estos países "...La existencia de un conjunto de empresas propiedad del Estado estratégicamente localizado

constituye, tal vez, un prerequisite para la intervención efectiva en la economía. La frase “localizado estratégicamente” aquí es crítica: es la forma en que las estructuras de mercado encajan con las iniciativas estatales es crucial para la efectividad de las empresas estatales...”<sup>13</sup>

El peso específico alcanzado por el conjunto de empresas públicas en la economía, en el empleo, en el mercado y la formación de capital, revela la presencia de una base material que alimenta la autonomía del Estado. Estas empresas por su ubicación y características intrínsecas, han requerido y dado lugar a la formación de grandes organizaciones burocráticas especializadas y disciplinadas por estar en el mercado y la competencia, que muchas veces no pocos de sus cuadros son transferidos al gobierno central. Las necesidades de descentralización encuentran en las empresas públicas, por su mayor autonomía respecto de la burocracia central, una correa de transmisión para que la intervención sea más efectiva, por ejemplo: en términos de acumulación, lo que disminuye los riesgos de la segmentación de las decisiones estatales.

En general es recurrente que sobre todos los países de industrialización tardía las empresas públicas hayan sido palanca para el fortalecimiento del Estado y su modernización, pero además han servido como un núcleo de enlace y estímulos para que los inversionistas privados apoyaran la industrialización como medio para consolidar el desarrollo nacional en una dirección en la que la toma de decisiones y la orientación de la acumulación de capital ocurriera sobre una base más independiente.

El origen y las distintas funciones de las empresas públicas están determinados por la conjunción de factores estructurales y coyunturales. Así por ejemplo, los organismos públicos creados para la construcción de la infraestructura básica y la organización del sistema financiero, monetario crediticio y fiscal son la expresión de la necesidad de desarrollar una base material para la industrialización. De igual modo, el ingreso de las empresas públicas a la industria ocurre en un contexto en el cual las insuficiencias del capital privado nacional o extranjero amenazan bloquear las posibilidades de desarrollo.

La formación de empresas públicas es un proceso económico y político que involucra el modo en que se van tomando y procesando la toma de decisiones. Los organismos públicos son modelados en un contexto histórico determinado por características estructurales y por los proyectos, expectativas, la organización y el poder relativo de los grupos sociales para influir en el cambio. Es decir, se trata de un proceso que combina las necesidades de acumulación, de la organización de la sociedad y de la propia estructuración del Estado.

El desarrollo nacional ha planteado desde su inicio cuestiones básicas, tales como:<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Evans, P., Rueschemeyer, D., y T. Skocpol. *“Bringing the State Back in”*, Cambridge University Press, 1985, p. 57.

<sup>14</sup> Ayala Espino, José, “Estado y Desarrollo, La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX”, Facultad de Economía, UNAM, México, 2003, p. 18.

- a) El problema de la autonomía nacional como un problema del desarrollo industrial en una economía mundial más competitiva,
- b) La modernización del Estado en una dirección capaz de recoger y procesar las demandas de los diferentes agentes, y
- c) Nuevos pactos sociales en los cuales se definan políticamente los papeles que tendrán los viejos y nuevos actores.

En estas circunstancias la intervención estatal de las empresas públicas, en lo productivo, financiero e investigación tecnológica, rebasa el nivel de mero factor complementario y anticíclico y reafirma su papel protagónico directo, y de componentes esencial en el patrón de acumulación de capital.

La intervención estatal a través de la política económica modela – no sin contradicciones y vaivenes – mediante los instrumentos el propio sistema económico, imponiéndole un cierto dinamismo, reduciendo los efectos de fenómenos negativos, promoviendo ciertos sectores y grupos.

Por otro lado, la política económica es un proceso social en el cual los aspectos políticos y los económicos están estrechamente relacionados, permitiendo a los distintos grupos sociales su participación en el desarrollo económico y social. La adoptamos como el campo de lucha política en el cual las acciones del poder y sus decisiones sobre la producción, la distribución, el financiamiento y el uso del excedente se enfrentan y resuelven, es decir, se refiere a las prácticas sociales del poder político en materia económica.

Los objetivos de la política económica constituyen una suerte de síntesis entre lo económico y lo político que al evidenciar sus características particulares muestra que sus objetivos económicos son simultáneamente políticos. Así mismo, deben expresar los intereses substantivos de los grupos dominantes, pero también consideran los intereses de los grupos dominados para garantizar consenso y justificación. Como práctica social del poder está determinada por las condiciones históricas, las confrontaciones entre clases sociales y grupos, el nivel de desarrollo alcanzado, las formas de inserción en la economía mundial, los condicionantes geopolíticos y geoeconómicos, y la dotación de recursos naturales y humanos.

En los análisis de largo plazo la política económica podría diluirse en el desarrollo económico como un elemento natural. Sin embargo, se trata de interpretar la combinación de objetivos económicos y políticos en la acción estatal y explicar los desajustes y ajustes derivados de la aplicación de las políticas. Por lo tanto, no puede ser concebida sólo como una técnica instrumental y económica ni tampoco como mera política; es el resultado y ámbito de conflictos entre grupos y clases que tienden a consolidar, recrear, o disolver equilibrios político- sociales en el campo económico. Por ello, surgen opciones diferenciadas encaminadas a crear un nuevo proyecto o reforzar el existente; en este sentido, la política económica no es privativa del Estado o de un grupo social determinado sino del conjunto de la sociedad.

Las presiones políticas de los grupos sociales inciden decisivamente en la política económica, por la influencia que van ganando grupos en la conformación de la red institucional y en las formas que adoptan los procesos de toma de decisiones. La política económica buscará el establecimiento de un pacto social con el mayor consenso posible sin que ello implique la cancelación del conflicto social, sino la delimitación de su campo.

La relación que se establece entre consenso y conflicto social es contradictoria y expresa las particularidades del proceso de política económica. Dicho de otro modo, la tensión entre el consenso y el conflicto social constituye la modalidad particular de articulación entre la lucha social y la formulación de la política económica en una formación social concreta.

## II LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO MEXICANO 1982-2000

### 2.1 La implantación del modelo neoliberal

Con el triunfo del pensamiento neoliberal y al calor de la crisis de la deuda externa, se pone en práctica en México una serie de reformas delineadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), EL Banco Mundial, la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos; el posteriormente llamado “Consenso de Washington”, el cual se caracteriza por un conjunto de reformas, destinadas alterar de manera significativa la estructura de la economía. Estas cubren muchas áreas relacionadas entre sí y todas tienen el declarado propósito de mejorar la eficiencia del sistema económico.

A partir de 1982 se abandona, progresivamente, el modelo de desarrollo que México venía siguiendo durante décadas y que se apoyaba en la intensa y extensa participación del Estado en la economía, que procuraba la justicia social, que protegía a la producción nacional y estimulaba la industrialización del país por la vía de sustitución de importaciones, por otro modelo de desarrollo, distinto, que busca descansar en el libre juego de las fuerzas del mercado para asignar y utilizar los recursos, desregulado, abierto a la competencia con el exterior y con una cada vez menor participación del Estado.

La magnitud y profundidad de las reformas entraña un periodo de transición, en el que se modifican las instituciones, se redefine la relación entre los factores de la producción y entre las clases sociales y en el que hay un reacomodo del poder. Las reformas, incluyen la liberación del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera. La orientación de la economía hacia los mercados externos. La privatización de las empresas públicas. La desregulación de las actividades económicas. La estricta disciplina fiscal. La erradicación de los desequilibrios fiscales, por la vía de la reducción del gasto público. Una reforma tributaria orientada a la reducción de las tasas en los impuestos directos y descansar, para la recaudación, en los impuestos indirectos. Un marco legislativo e institucional para garantizar los derechos de propiedad.

El modelo neoliberal promete mejorar la competitividad, estimular el libre acceso a los recursos de capital y a los tecnológicos y promover una estructura económica más flexible. Todo ello, para desarrollar un ambiente más favorable para los inversionistas nacionales y extranjeros y así lograr un crecimiento económico sostenido, estabilidad en los precios y los más altos niveles de bienestar. La política económica adoptada de inmediato arrojó, como su primer resultado, la llamada “década perdida”, que en realidad como es el caso de México, resultaron ser dos las perdidas.

Entre 1980 y 2000 el crecimiento del PIB en México resultó inferior al de muchos países: la mitad menor al alcanzado por Estados Unidos y cinco veces inferior al de China, ver el siguiente cuadro 2.1.

**Cuadro 2.1 Crecimiento medio anual con respecto al PIB 1980-2000**

México	2.1	Irlanda	5.7
Estados Unidos	3.1	Vietnam	6.3
Costa Rica	4.2	Corea	7.3
Chile	5.5	China	10.2

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, 1998 y 2002, Washington D. C., Estados Unidos.

El que en México, con su larga historia de activa y orientadora participación del Estado en la economía, se haya podido implantar el modelo neoliberal obedece a la combinación de varios elementos, dentro de los cuales destacan: <sup>15</sup>

1. El pensamiento y la acción se organizó en casi todos los países del mundo, y de manera destacada en los países capitalistas dominantes, en torno a las ideas del neoliberalismo: la supremacía del individuo sobre el conjunto de la sociedad, el libre mercado, el libre movimiento de las mercancías, los servicios y el capital entre las naciones y la disminución de la participación del Estado en la actividad económica y en la conducción del proceso de desarrollo.
2. El capital financiero internacional encabezado por el FMI y el Banco Mundial, que tanto había prestado al gobierno mexicano y que vio amenazada la posibilidad del pago puntual y cabal de los préstamos otorgados.
3. Estados Unidos, la mayor potencia económica en el mundo y, sin duda, la que sobre México tiene la mayor influencia, ampliamente respalda y promueve el modelo neoliberal y exige a México alinearse y supeditarse a ese modelo.
4. El capital nacional también promueve la puesta en práctica del modelo neoliberal y, en especial, intensificó su lucha después de la nacionalización de la banca, en agosto de 1982, con el propósito de reducir las facultades económicas del Estado y delimitar con precisión su cada vez menor intervención en la economía.
5. Las limitaciones, insuficiencias, deficiencias e, incluso, las contradicciones que ya tenía el modelo de desarrollo vigente sirvió para promover el cambio y apuntalar el modelo neoliberal, como el único camino para superar los problemas que el país tenía y emprender el crecimiento económico. El grupo conservador del gobierno, que operaba en posiciones clave del sector financiero, nunca tuvo mejor oportunidad para promover sus ideas que la atmosfera creada por la nacionalización de la banca y, en
6. El grupo gobernante que en México asumió el poder a partir de diciembre de 1982 comparte ampliamente las tesis y las recomendaciones del modelo neoliberal.

Las instituciones que forman parte del Consenso de Washington, impusieron sus ideas al grupo gobernante. Con la elección de Miguel de la Madrid, la corriente neoliberal dentro del gobierno ganó. <sup>16</sup> Muy presente en México a lo largo de la década de los años setenta,

<sup>15</sup> C. Tello, "Estado y desarrollo económico: México 1920-2006, Facultad de economía, UNAM, México, pp. 629-630.

<sup>16</sup> Ver de R. Cordera y C. Tello, "*La disputa por la nación*", Siglo XXI, editores, México, 1981.

esta corriente con frecuencia utilizó al FMI y al Banco Mundial para apuntalar su posición dentro del gobierno. La influencia de estas instituciones, junto con la Reserva de Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, sobre el gobierno mexicano creció conforme el país se endeudaba con el exterior entre 1960 y 1982.

El gabinete económico de Miguel de la Madrid, como el de Carlos Salinas, 1989 -1994 y el de Ernesto Zedillo, 1995-2000, fueron homogéneos, ideológicamente similares. Al descansar todos ellos en la teoría económica neoclásica, mantuvo disciplina y estuvieron convencidos de que la única forma de superar la crisis, era a través de las políticas ortodoxas de estabilización y pagando la deuda externa.

La historia del cambio estructural en México puede dividirse en cuatro periodos: el ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda (1982-1985); el inicio del cambio estructural y la primera generación de reformas (1986-1994); la profundización del cambio estructural (1995-2000) y, a partir de 2001, el agotamiento del impulso inicial de las reformas.<sup>17</sup>

## **2.2 Los programas de ajuste económico**

En el mensaje, al protestar como Presidente de la República el 1º de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid dijo:

“México se encuentra en una grave crisis...la crisis se manifiesta en expresiones de desconfianza y pesimismo en las capacidades del país para solventar sus requerimientos inmediatos; en la enconada búsqueda de culpables; en sentimientos de abandono, desanimo y exacerbación de egoísmos individuales o sectarios, tendencias que corroen la solidaridad indispensable para la vida en común y el esfuerzo colectivo...

La crisis se ubica en un contexto internacional de incertidumbre y temor; una profunda recesión esta en ciernes...altas tasas de interés, el desplome en los precios de las materias primas y el alza en los productos industriales, producen la insolvencia de numerosos países...al desorden económico mundial se añade la inestabilidad política, la carrera armamentista, la lucha de potencias para ampliar zonas de influencia...vivimos una situación de emergencia...la situación es intolerable. No permitiré que la patria se nos deshaga entre las manos. Vamos a actuar con decisión y firmeza”.

Posteriormente, en su primer Informe de gobierno, transcurridos nueve meses, en los que la política económica puesta en práctica no daba los resultados que de ella se esperaban, Miguel de la Madrid vuelve a caracterizar más ampliamente la crisis en la que se encontraba el país y la economía mundial a finales de 1982 para así, en parte, explicar los resultados obtenidos en los primeros meses de su gobierno. Para hacerle frente a la crisis Miguel de la Madrid, desde su discurso de toma de protesta, pone en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) para los tres primeros años de su gobierno

---

<sup>17</sup> R. Cordera Campos y L. Lomeli Vanegas, “El cambio estructural en México 1982-2004: elementos para una evaluación”, en Economía Informa, núm., 336, Facultad de Economía, UNAM, septiembre-octubre 2005, pp. 5-21.

cuyos objetivos centrales son: combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido y eficiente.

En realidad el programa de ajuste económico llevado a cabo para superar la peor crisis económica de la que el país tenía memoria resultó ser, en los hechos, tradicional, similar en las políticas instrumentadas (aunque más intenso en los ajustes al gasto público) a varios otros que en distintos momentos se habían llevado a cabo en el país. No estuvo a la altura del diagnóstico que de la crisis hizo el propio gobierno y, como era de esperar, los resultados estuvieron muy lejos de las metas previstas.

Después del fracaso del PIRE, se instrumentó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), anunciado en 1986 y puesto en operación durante el resto de ese año y 1987. El PAC buscaba hacer explícito el rechazo definitivo del gobierno al estancamiento económico como medio para enfrentar la crisis y se planteó en cambio, la posibilidad de lograr un moderado crecimiento económico con control de la inflación.

Tanto el PIRE como el PAC, tuvieron en realidad como objetivo fundamental: restablecer los pagos por servicio de la deuda externa. A fin de lograr el respaldo y el apoyo de la comunidad financiera internacional a los programas que el gobierno estaba llevando a la práctica y, como objetivos secundarios:

- ✓ Combatir la inflación, que a juicio del gobierno resultaba del excesivo gasto público y de los incrementos en los salarios;
- ✓ Corregir el déficit fiscal, reduciendo sobre todo la inversión pública;
- ✓ Reducir la deuda interna;
- ✓ Reducir y acotar la participación del Estado en la economía; y
- ✓ Abrir la economía a la competencia con el exterior a fin de hacerla más competitiva y, además, presionar los precios internos a la baja.

Para ello se llevaron a cabo drásticos recortes al gasto público (sobre todo al de inversión y el social), incrementos sustanciales en los precios y en las tarifas de los bienes y de los servicios públicos, aumentos en algunos impuestos indirectos, por ejemplo, se incrementó de 10 a 15% el Impuesto al Valor Agregado (IVA). El salario mínimo se fija en función de la meta inflacionaria que el gobierno establece año con año y se inicia la reducción de los aranceles y otros controles cuantitativos a la importación de mercancías.<sup>18</sup>

A partir de 1982, el gobierno pide a la banca comercial extranjera la reestructuración del servicio de la deuda externa contratada por el sector público, y subsidia y apoya (vía el Fideicomiso para la Cobertura de los Riesgos Cambiarios, "Ficorca", la reestructuración

---

<sup>18</sup> M. de la Madrid, *"Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia 1983-1988"*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 597. Para un análisis y una explicación más detallada del PIRE y del PAC, véase a F. Clavijo, (compilador), *"Reformas económicas en México 1982--1999"*, Lecturas de Trimestre Económico 92, México, 2000, Fondo de Cultura Económica-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), especialmente las pp. 13-155. También ver V. Brailovsky, R. Clarke y N. Warman *"La política económica del desperdicio. México en el periodo 1982 - 1988"*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1989.

de la deuda externa privada. Con la renegociación de la deuda externa, se logra espaciar a lo largo de ocho años, con un periodo de gracia de cuatro, los pagos del principal, que se vencía en 1983 y 1984. Aún con estas renegociaciones de la deuda externa del sector público, su saldo al finalizar el sexenio fue de 54% mayor al que se registró en 1982. Y durante varios años México transfirió cuantiosos recursos al exterior.<sup>19</sup>

El saldo de la cuenta de bienes y servicios no factoriales (CBSNF), que mide cuantos recursos se envían al extranjero una vez deducidos los que el país absorbe de afuera, es decir, la diferencia entre lo que una economía produce y lo que gastan sus sectores internos, drásticamente cambio de signo a partir de 1982. “Después de la Segunda Guerra Mundial el país comenzó a generar, casi sin interrupción, déficit en la CBSNF, ello implicó haber recibido recursos del exterior año con año, que fueron financiados con préstamos...así, durante esta época la economía absorbió más recursos de los que produjo. A partir de 1982 cambia radicalmente esta situación...mientras que el país se benefició, durante los doce años que van de 1970 a 1981, en más de 2 mil millones de dólares al año, de 1982 a 1988 el país transfirió al exterior, en promedio al año, más de 9 mil millones de dólares al año...y ello sujetó a la economía a un severo régimen...que fue innecesario. No sólo se pagó mucho más que lo recibido, sino que para lograrlo se dejó de producir en gran escala...así, generar los superávit en la CBSNF requirió disminuir la demanda agregada considerablemente a fin de reducir las importaciones y crear excedentes exportables...durante el periodo de 1982-1988 los recursos no utilizados – la diferencia entre lo que potencialmente pudo haberse producido y lo realizado – fue más de dos veces lo que se transfirió al exterior. En conjunto, en ese lapso dejó de consumirse e invertirse en el interior del país casi 17% del nivel técnicamente factible”.<sup>20</sup> Ver el siguiente cuadro 2.2.

**Cuadro 2.2 Transferencias de recursos al exterior por periodos (salDOS de CBSNF)  
(Miles de millones de dólares)**

Concepto	1970 – 1981	1982 – 1988
A precios corrientes	-24.1	63.8
A precios de 1970	-14.9	23.7

Fuente: Sistemas de Cuentas Nacionales de México, INEGI, varios años.

<sup>19</sup> Sobre la reestructuración de la deuda externa, ver J. A. Gurria T. “La política de deuda externa en México, 1982-1990”, en C. Bazdresch, et. al., (compiladores), “México: auge, crisis y ajuste”, 3 volúmenes, Lecturas del Trimestre Económico 73, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

<sup>20</sup> V. Brailovsky, “La política económica...op. cit p. 39, se estima que, en promedio, el costo de la deuda externa le significó al país 5% del PIB cada año durante 1983-1988. F. Clavijo, (compilador), “Reformas Económicas...”, op. cit, p. 100, estima que las transferencias anuales netas al exterior fueron de casi 6% del PIB. Nora Lustig, “México. hacia la reconstrucción de una economía”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 54, estima que la transferencia de recursos que el país hizo durante 1983-1988 promedió casi 6% del PIB al año.

Al gasto público que entrañaba el servicio de la deuda externa se añadieron las cuantiosas reducciones en las inversiones y otros gastos del sector público. En 1983 el gasto público se reduce en términos reales, más de 17% con respecto al año anterior. En 1985, la reducción es de 6%, sobre el de por sí ya reducido nivel de 1984. En 1986, la reducción es de 13% y en 1988 de más de 10%. Sólo a partir de 1989 empieza, tímidamente, a aumentar. De representar más del 50% del PIB en 1982, para 1988 el gasto público tan sólo representó 34%. La inversión pública, que en 1981 representó casi 11% del PIB, cae a 3.9% en 1988. En cambio el pago de intereses de la deuda pública total representó 17.6% del PIB en 1988. También el salario mínimo en términos reales se redujo año con año: en 1983 cayó casi 30% y para 1988 era tan sólo 48% del que prevaleció en 1982, ver el siguiente cuadro 2.3.

**Cuadro 2.3 Indicadores del ajuste económico** <sup>21</sup>

Año	PIB real (%)	Precios Variación Anual %	Inversión Pública Bruta fija % del PIB	Salarios	
				Mínimos	Contractuales
				1982 = 100	
1981	8.8	29	10.6	113.6	91.4
1982	-0.6	99	8.6	100.0	100.0
1983	-5.2	81	5.7	71.3	72.5
1984	3.6	59	5.8	67.3	69.8
1985	2.7	64	5.7	66.0	70.0
1986	-3.5	106	5.0	59.0	80.1
1987	1.7	159	4.3	55.4	100.3
1988	1.3	52	3.9	48.3	61.9

Fuente: ver la cita número 18.

Hubo enormes diferencias entre las metas macroeconómicas que en el PIRE se establecieron y lo que finalmente sucedió. A pesar de los resultados desalentadores del PIRE, se volvió a insistir con el PAC que, no obstante la retórica que se utilizó para darle el carácter de un programa de expansión económica, resultó ser también tradicional de estabilización, y el PIB por persona se desplomó. <sup>22</sup>

En términos macroeconómicos el sexenio 1983-1988 fue desastroso: el PIB por persona se redujo a un ritmo anual de 2.1% en términos reales; los precios al consumidor aumentaron, en promedio, a un ritmo anual de 90%; el tipo de cambio paso de 57 pesos por dólar en promedio en 1982, a 2 mil 284 pesos en 1988. En esos años, se concentró aún más el ingreso: el coeficiente de GINI (*se utiliza para medir la equidad en la distribución del ingreso. Conforme se aleja de la unidad y se acerca a cero la distribución*

<sup>21</sup> La información se ha tomado de E. Hernández Laos y J. Velázquez Roa, "Globalización, desigualdad y pobreza", Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza Valdés Editores, México, 2003 y P. Aspe Armella, "El camino mexicano de la transformación económica", FCE, México, 1993. También, Banco de México, diversos informes, del INEGI y de CEPAL.

<sup>22</sup> F. Clavijo, (compilador), "Reformas económicas...op. cit., cuadro A 34.

*del ingreso es más equitativa*), pasó de 0.501 en 1984 a 0.549 en 1989, año en el que 10% de los hogares (los más ricos) disponían de casi 50% del ingreso nacional.<sup>23</sup>

A finales de 1987, cuando aún la economía no terminaba de salir de la crisis, (para el gobierno, “la crisis dejó de ser una situación concreta, y se convirtió en un aspecto difuso, sobre el que descargaron, a manera de víctima expiatoria, las consecuencias desastrosas de las políticas neoliberales”),<sup>24</sup> se desploma el índice de la Bolsa Mexicana de Valores y se registra una corta, pero intensa fuga de capitales. Ello más la devaluación del peso en noviembre de ese año y una inercia inflacionaria de 6% mensual, colocaban al país por la ruta de la hiperinflación.

La incapacidad de los programas ortodoxos (PIRE y PAC) para lograr controlar el proceso inflacionario y el alto costo que esos programas significaron en materia de crecimiento económico, empleo y bienestar de la población llevaron al gobierno a introducir en diciembre de 1987 el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), junto con las políticas monetaria y fiscal restrictivas (típicas de los programas ortodoxos de estabilización), en el PSE y, después, en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que se instrumentó de 1989 a 1992, se añadieron políticas heterodoxas (como control negociado y acordado de los precios líderes de la economía) y se aceleró la apertura comercial para fijar un límite superior a los precios de los bienes comerciables y contribuir a abatir el costo de los bienes intermedios.

El presidente de la República y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron los dos pactos (el PSE y el PECE) y hubo reuniones periódicas a partir de 1987 para evaluar, supervisar y garantizar el cumplimiento de los compromisos.

El PSE logró que el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) bajara de un promedio de 159% en 1987 a 52% en 1988, al tiempo que la economía se recuperaba. Durante los años siguientes, de 1989 a 1992, los años del PECE, y después, en 1993 y 1994, se mantuvo una política monetaria y fiscal restrictiva, ortodoxa, la apertura comercial cobro un nuevo impulso y se aceleraron las privatizaciones.

En 1989 se llevó a cabo una nueva y exitosa renegociación de la deuda externa, se negoció con el FMI, con el Banco Mundial, con el Club de París y con la banca comercial. Por primera vez, se aceptó la idea de que debiera haber quitas al capital adeudado o reducción de la tasa de interés. Finalmente, se llegó a un arreglo con los más de 500 bancos participantes y, muchos de ellos, aceptaron la opción de reducir 35% del principal y otros optaron por aceptar la disminución de la tasa de interés. No obstante lo anterior, entre 1982 y 2000 el país pagó alrededor de 200 mil millones de dólares tan sólo por concepto de interés, el triple del saldo de la deuda externa total en 1981.

---

<sup>23</sup> E. Hernández Laos y J. Velázquez Roa, “Globalización, desigualdad...op. cit., diversos cuadros.

<sup>24</sup> V. Brailovsky, R. Clarke y N. Warman “La política económica..., op. cit., p. 14

A la reducción de la deuda externa del sector público, se sumo la reducción de la deuda interna. Los recursos de las privatizaciones “se dedicaron íntegramente a pagar deuda interna... El efecto de la reducción de la deuda interna y externa permitió que la deuda pública total en México... pasara de 63.5% del PIB en 1988 a sólo 22.5% en 1994...en 1988 se pagaba 17.7% del PIB en intereses, comisiones y gastos de deuda, para 1990, concluida la renegociación de la deuda externa, el pago por ese concepto había disminuido a 9.8% del PIB. Para 1994, con la reducción de la deuda interna, gracias al uso de los ingresos provenientes de las privatizaciones, en total sólo pagamos por intereses 2.8% del PIB.<sup>25</sup>

Entre 1988 y 2000, el salario mínimo en términos reales y los salarios contractuales continuaron bajando. En el 2000 10% de los hogares en México (los más pobres) contaban con sólo 1% del ingreso total del país. En cambio, más del 43% del ingreso total lo absorbía 10% de los hogares más ricos, ver el siguiente cuadro 2.4.

**Cuadro 2.4 Indicadores del ajuste económico**<sup>26</sup>

Año	PIB real (%)	Precios Variación Anual %	Inversión Pública Bruta fija % del PIB	Salarios	
				Mínimos	Contractuales
				1982 = 100	
1988	1.3	52	3.9	48.3	61.9
1989	3.1	20	4.0	50.8	59.9
1990	4.4	30	4.2	46.2	56.9
1991	3.6	19	4.1	46.0	57.5
1994	4.4	7	4.9	44.1	54.9
1995	-6.2	52	3.6	37.5	45.6
1996	5.2	28	2.9	35.7	43.4
1998	4.9	19	2.7	34.1	43.7
2000	6.0	9	3.4	30.9	44.8

Fuente: ver la cita número 22.

Lo que sí lograron los programas de ajuste después de 1988, fue reducir el déficit público. Pero ello se logró a un alto costo en términos de crecimiento económico y de justicia social, ver el siguiente cuadro 2.5

<sup>25</sup> C. Salinas de Gortari, “México. Un paso difícil a la modernidad”, Plaza & Janes Editores, Barcelona, España, 2000. También ver, P. Aspe Armella, “El camino mexicano de la transformación económica”, FCE, México, 1993.

<sup>26</sup> La información se ha tomado de E. Hernández Laos y J. Velázquez Roa, “Globalización, desigualdad y pobreza”, Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza Valdés Editores, México, 2003 y P. Aspe Armella, “El camino mexicano de la transformación económica”, FCE, México, 1993. También, Banco de México, diversos informes, del INEGI y de CEPAL.

**Cuadro 2.5 Déficit del Sector Público % del PIB**

<b>Año</b>	<b>Financiero</b>	<b>Primario</b>	<b>Operacional</b>
1982	-17.0	-2.5	-5.5
1986	-16.0	2.5	-2.4
1988	-11.7	7.6	-3.4
1989	-4.8	7.7	-1.8
1994	-0.3	2.2	-0.5
2000	-1.1	2.2	-0.5

Fuente: Sistemas de Cuentas Nacionales de México, INEGI, varios años.

Durante los años que van de 1982 a 2000, los principales indicadores macroeconómicos se comportaron de la siguiente manera: ver el siguiente cuadro 2.6

**Cuadro 2.6 Principales indicadores macroeconómicos**

<b>Periodo</b>	<b>PIB por persona tasa media de crecimiento</b>	<b>Precios al consumidor variación anual promedio (%)</b>	<b>Tipo de cambio pesos x dólar al final del periodo</b>	<b>Coefficiente GINI</b>	
				<b>Año</b>	<b>%</b>
1983 - 1988	-2.1	90.5	2,284	1984	0.501
1989 - 1994	1.9	16.7	4,070	1989	0.549
1995 - 2000	1.7	21.6	9,600	1994	0.528
				2000	0.564

Fuente: Sistemas de Cuentas Nacionales de México, INEGI, varios años.

En diciembre de 1994, durante el primer mes de gobierno de Ernesto Zedillo, se registró una intensa y cuantiosa fuga de capitales, lo que provocó una brusca variación del tipo de cambio, fuertes incrementos en la tasa de interés, se dispararon los precios y que el PIB cayera más de 6% en 1995.

El 1º de enero de 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), abrió perspectivas de crecimiento a la economía nacional..."en febrero de ese mismo año, la Reserva Federal de los Estados Unidos registró un proceso de alzas continuas en las tasas de interés, implementadas para impedir que aumentara la inflación. En menos de un año las tasas de interés se duplicaron, de modo que durante 1994 los Estados Unidos se convirtió en el país más atractivo para colocar dinero..."ese año cada incremento en las tasas de interés estadounidenses estimulaban la salida de capitales de nuestro país..."el 14 de noviembre de 1994, la Reserva Federal de los Estados Unidos volvió a incrementar la tasa de rendimientos de los fondos federales; el aumento fue de tres cuartos de punto y ese sólo movimiento ha sido calificado como la acción más restrictiva de política monetaria adoptada en ese país desde 1990..."fue ese incremento inesperado el principal estímulo

para la salida de divisas ocurrida durante la semana del 14 al 18 de noviembre de 1994, en cinco días, salieron del país más de 3,160 millones de dólares...”<sup>27</sup>

No obstante todo ello, las perspectivas para 1994 y los siguientes años eran favorables. La economía crecía a una tasa superior al 4.5%; las reservas internacionales eran estables, a pesar de las fugas de capital que en el año se habían dado; las exportaciones crecían y, el tipo de cambio no las limitaba; las finanzas públicas operaban sin déficit. En noviembre de ese año, el Banco Mundial difundió un reporte en el que anticipaba para el país la plena recuperación del crecimiento económico y un periodo de gran estabilidad.

El 1º de diciembre Ernesto Zedillo asume la presidencia de la república. Todo parece marchar sobre ruedas. El 19 de ese mes, salieron del país 700 millones de dólares. Ese mismo día, pero en la noche, convocados por el gobierno a una reunión del Pacto, ya rebautizado con el nombre de “Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento”, dirigentes obreros y campesinos conversaron con varios funcionarios del gobierno y se les informó que se modificaría el régimen cambiario.

El 21 de diciembre de 1994 el gobierno acordó devaluar el peso en un máximo de 15%. “...Entre el 20 y 21 de diciembre unos cuantos mexicanos con información privilegiada vaciaron 4,633 millones de dólares de las reservas internacionales. Esta cifra representó la salida de capitales más elevada del México moderno en un solo día: el Banco Central perdió prácticamente la mitad de todas las reservas internacionales con las que contaba el país...”<sup>28</sup> inversionistas extranjeros, que habían comprado Tesobonos, al ver las salidas de capitales mexicanos, la devaluación de la moneda y la crisis bancaria que se avecinaba, perdieron confianza en la solidez de la economía mexicana y buscaron salirse del mercado. Ellos querían dólares, pues dólares habían introducido. El Banco de México no contaba con suficientes divisas. Se buscó el apoyo del gobierno de Estados Unidos, que finalmente accedió a armar un paquete de rescate financiero por 50 mil millones de dólares. Ello elevó sustancialmente la deuda externa mexicana.

Los daños causados a la economía nacional por el “error de diciembre” fueron considerables. En 1995, el PIB descendió 6.2% en términos reales y la CEPAL estimó que el “error de diciembre” ocasionó que los hogares pobres e indigentes pasaran de 36% del total en 1994 a 43% del total de la población del país en 1996. El tipo de cambio en tan sólo unos meses paso de 3.44 (ya nuevos pesos) pesos por dólar el 1º de diciembre de 1994 a 4.10 a finales de ese año y a 7.66 a finales de 1995. Las tasas de interés pasaron

---

<sup>27</sup> C. Salinas de Gortari, *“México. Un paso difícil...op. cit., pp. 1101, 1110 y 1111.*

<sup>28</sup> C. Salinas de Gortari, *“México. Un paso difícil...op. cit., pp. 1121 a 1125.* Las reservas internacionales al 30 de noviembre de 1994 sumaban 12,484 millones de dólares. Entre el 15 y el 19 de diciembre las reservas perdidas sumaron 1,675 millones. Que sumados a los 4,633 que sacaron del país unos cuantos mexicanos, entre el 20 y 21 de diciembre, arroja un total de 6,308 millones. en siete días se enviaron fuera del país más de la mitad de las reservas existentes al 30 de noviembre de 1994.

de 15% a casi 110%, tan sólo entre diciembre de 1994 y marzo de 1995. Muchas empresas quebraron y el desempleo creció de manera acelerada.<sup>29</sup>

A raíz del “error de diciembre” y los problemas que ocasionó, a principio de marzo de 1995, el gobierno puso en práctica un programa de ajuste tradicional que denominó: “Programa de acción para reforzar el acuerdo de unidad para superar la emergencia económica”. Se recortó el gasto público, se dejó flotar libremente el peso y se modificaron a la alza los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos. El programa no logró evitar el enorme descalabro de 1995. La devaluación del peso junto con el incremento en las tasas de interés, provocó que muchas empresas y personas no pudieran cubrir los pagos de los créditos que habían contratado con la banca comercial que, para julio de 1992, ya se había privatizado, después de que el Congreso de la Unión, en mayo de 1990, aprobara las modificaciones a los artículos 28 y 123 de la Constitución que le dieron fundamento constitucional.

Para enero de 1995, las carteras vencidas de las instituciones financieras se multiplicaron. La mayoría de ellas, fueron provocadas por el incremento explosivo en las tasa de interés. Los acreditados no podían pagarlas. Al no poder cobrarlas, los bancos quebraron, su capital se volvió negativo. El gobierno tuvo que intervenir. Resolvió salvar a los bancos, no a los acreedores.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), fideicomiso creado para evitar problemas financieros de los bancos cambió, a partir del “error de diciembre”, y ya no fue financiado con recursos de los bancos sino con subsidios públicos. “...Para finales del año 2000, el costo del salvamento bancario alcanzo casi un millón de millones de pesos (el 15% del PIB y equivalente a 90 mil millones de dólares). El informe final, agosto de 2006, de la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, de la Cámara de Diputados, indica que el costo del rescate bancario ascendió a un billón 248 mil millones de pesos, que representa el 17% del PIB. Monto, que según los diputados tardará 70 años en ser totalmente liquidado. En todo caso, el costo se ha venido cubriendo con los impuestos de la sociedad. Queda pendiente si se reconoce la deuda total como deuda pública...”<sup>30</sup>

### **2.3 La reforma al sistema financiero**

Entre 1983 y 1988, el financiamiento del déficit público dominó al sistema bancario mexicano. Se establecieron restricciones al financiamiento directo que el Banco de

---

<sup>29</sup> CEPAL, Panorama social de América Latina, 1998, Santiago de Chile. También del Banco de México, Informe Anual 1995, México, 1996.

<sup>30</sup> Contaduría Mayor de Hacienda, “Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Federal de 1996. Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)”, México, H. Cámara de Diputados, septiembre de 1998. También el Informe correspondiente a agosto de 2006. Se han hecho diversas investigaciones sobre el costo del rescate bancario. En el Informe de Michael W. Mackey (1998), contador y auditor contratado por la Cámara de Diputados, se estimó en 16.8% del PIB. El Banco Mundial lo estimó en 19.3% y el Banco Interamericano (BID), en 20%.

México podía otorgar al gobierno federal. "...La reforma financiera instrumentada a partir de 1988 se caracterizó por su amplia cobertura, su profundidad, por el ritmo con que fue puesta en práctica y por el objetivo buscado..."<sup>31</sup>

Para el gobierno, dos objetivos básicos ordenaron la reforma y el afán de modernización financiera:

- I. "En primer término, el sistema financiero mexicano..."debe acrecentar la generación del ahorro nacional, lo que significa ampliar el monto de los recursos disponibles en cantidad suficiente, y canalizarlos de manera eficaz y oportuna hacia aquellas actividades productivas más dinámicas, que permitan alcanzar los niveles de crecimiento deseados".
- II. "En segundo lugar, nuestro sistema financiero debe ser amplio, diversificado y, sobre, todo moderno; de forma tal que sea capaz de apoyar y promover la productividad y competitividad de la economía nacional..."<sup>32</sup>

Para ello, el gobierno declaró que tomaría una serie de medidas tendientes a:

"Aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca...; Garantizar el sano y eficaz funcionamiento del sistema financiero en su conjunto...; Dotar de crédito a las áreas consideradas como prioritarias y estratégicas con los recursos provenientes de los bancos...; Incrementar el beneficio social de la banca de desarrollo...; Reforzar las funciones de inspección y vigilancia que las autoridades ejercen sobre los intermediarios financieros...; Lograr la consolidación de un mercado de capitales que apoye cada vez en mayor medida los requerimientos financieros de inversión..."<sup>33</sup>

El proceso de liberación financiera promovido a partir de diciembre de 1988 se caracterizó, en primer lugar, por la amplia cobertura de las reformas emprendidas. Estas incluyeron: privatización bancaria, autonomía del banco central, (en junio de 1993 como resultado a las reformas a los artículos constitucionales 28, 73 y 123) modificaciones a la banca de desarrollo, tasas de interés, subsidios, encaje legal, crédito dirigido, regulación prudencial y supervisión y apertura al capital extranjero.

Mediante reformas constitucionales a los artículos 18 y 123, a partir de mayo de 1990 el servicio de banca de crédito dejó de ser una actividad exclusiva del Estado y se les dio acceso a los particulares. Con base en lo anterior y en el acuerdo presidencial del 5 de septiembre de 1990, se fijaron los principios que habrían de regir el proceso de privatización de la banca, la cual se llevó a cabo entre 1991 y 1992. Ello no obedeció a

---

<sup>31</sup> G. Ortiz, *"La reforma financiera y la desincorporación bancaria"*, FCE, México, 1994; P. Aspe, *"El camino mexicano..."*, op. cit., y F. Clavijo, (compilador), *"Reformas económicas..."*, op. cit.

<sup>32</sup> G. Ortiz, *"La reforma financiera..."*, op. cit., pp. 36-37.

<sup>33</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1995, pp. 67-68. En P. Aspe, *"El camino mexicano..."*, op.cit, p. 74, también hace referencia a esos objetivos.

que los bancos se hubieran manejado de manera inadecuada. Por el contrario, el Estado fue “un eficaz administrador, pues su gestión estaba acreditada a lo largo de los años en que había tenido el control de los bancos comerciales.”<sup>34</sup> Junto con lo anterior, se redujo la acción de la banca de desarrollo, que durante décadas se utilizó exitosamente para fomentar la actividad de ciertas áreas prioritarias y estratégicas. Los saldos de su cartera de crédito empezaron a caer y, para finales del siglo XX, tan sólo representaron una fracción de los que tenían diez años antes.

El sistema de control monetario por regulación directa dejó de existir a finales de 1991, para dar paso a una política de regulación monetaria indirecta por medio de operaciones de mercado abierto y el anuncio explícito de límites al crédito interno del Banco de México. La reforma interna se acompañó con la apertura al capital externo. Primero se llevó a la práctica la desregulación de la inversión extranjera directa. Posteriormente, se permitió la inversión extranjera en la banca.

De manera paralela a la introducción de las reformas monetarias, financieras y bancarias se inició un proceso de ajuste y negociación de la deuda externa del país. El 26 mayo de 1989 se suscribió un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el 30 de ese mismo mes se firmó un acuerdo con el Club de París y al mes siguiente, el 13 de junio, se llegó a un acuerdo con el Banco Mundial. Contando con esos apoyos y acuerdos se abordó la cuestión de la reducción en gran escala de la deuda externa con los bancos privados. Finalmente el 4 de febrero de 1990 se firmó el convenio en materia de deuda externa.

Por la secuencia y fechas en que se dieron todos estos sucesos es de pensar que parte de los acuerdos a los que se llegó con el gobierno de Estados Unidos, los organismos internacionales y con los bancos comerciales extranjeros incluían la privatización de la banca en México y su plena apertura al capital extranjero.

Por lo que hace al conjunto de la reforma financiera, el Banco Mundial escribe al respecto:

“México ha sido un buen ejemplo de un desarrollo desequilibrado del sector financiero en varios sentidos: en primer lugar, México introdujo reformas de primera generación que incluyeron la rápida desregulación de las tasas de interés y la apertura de la cuenta de capital, poniendo menor énfasis en la construcción de incentivos, en los instrumentos de regulación y supervisión y en la infraestructura financiera para asegurar que los intermediarios pudieran llevar a la práctica sus funciones con seguridad y solidez. En segundo lugar, México se concentró en lo que ya existía – el sistema bancario – y no en el desarrollo de lo que faltaba – un mercado de capitales...en tercer lugar, algunas precondiciones clave para la exitosa liberación financiera no estaban bien

---

<sup>34</sup> G. Ortiz, “*La reforma financiera...*” op. cit., p. 72. Otros, en su tiempo, destacados funcionarios del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda (Ernesto Fernández Hurtado, Francisco Suarez Dávila, Carlos Sales) también escriben sobre el adecuado y eficiente desempeño de la banca nacionalizada.

establecidas, en especial la regulación prudencial, la supervisión, el cumplimiento, de las normas establecidas y un moderno y justo marco de referencia legal”<sup>35</sup>

La operación del sistema financiero, a partir de las reformas. Deja mucho que desear, tanto desde el punto de vista del desarrollo nacional como desde los usuarios de la banca. Estos son algunos de los principales aspectos:<sup>36</sup>

- I. México es el país con mayor participación de capital extranjero en la banca entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y también entre los países de América Latina. Para el año 2000, de los activos bancarios 72% es administrado por instituciones que tienen la mayoría de su capital social en manos de extranjeros. Para 2003, se elevó a 81%. En 1997 sólo el 18% lo era. En tan sólo seis años, la penetración del capital extranjero se multiplicó en más de cuatro veces: de 18 a 81%.
- II. Los indicadores de intermediación financiera han caído. La captación de los recursos monetarios y de ahorro como porcentaje del PIB, disminuyeron considerablemente después de la privatización de la banca: en 1994, fue de 32%; en 2000, de 23%. Por su lado, la evolución del saldo del crédito otorgado por la banca comercial al sector privado no bancario de la economía, expresado como fracción del PIB, pasa de cerca de 43% en 1994 a 9.7% en 2000. El financiamiento otorgado por la banca al sector privado no bancario, que entre 1984 y 1992 creció a 10% del PIB a más de 30%, este cayó después del “error de diciembre”, a menos de 10% en 2000.
- III. No se ha constituido un sólido, auténtico mercado de capitales en el país, tan necesario para financiar a largo plazo la formación pública y privada de capital. La mayoría (en torno a 70%) de las operaciones en la bolsa de valores se hacen en Certificados de Tesorería (Cetes), con plazo de vencimiento menor a un año. Un porcentaje muy alto de la deuda interna gubernamental está a plazo particularmente corto: en diciembre de 2000, el plazo promedio de vencimiento de valores gubernamentales era de un poco más de año y medio.
- IV. La banca de desarrollo, que en México siempre desempeñó un papel importante y de promoción del crecimiento, fue reduciendo su actividad. Lo mismo sucedió con varios de los Fondos de Fomento, establecidos por el gobierno federal en el Banco de México y en la banca de desarrollo, para impulsar diversas actividades y, los que aún existen llevan a cabo una actividad marginal, de escasa importancia y trascendencia.
- V. Prácticas bancarias poco ortodoxas y, en algunos casos, francamente ilegales y nocivas para la economía nacional, llevaron a la acumulación de cartera poca sólida y con creciente dificultad de recuperación. La crisis bancaria de 1995 – 1996 puso en evidencia todo ello, como también fueron puestos al descubierto los insuficientes sistemas de supervisión y de regulación prudencial que existían.

---

<sup>35</sup> Banco Mundial, “México. A Comprehensive Development Agenda for the New Era”, Washington D.C., Estados Unidos, pp. 242 – 243.

<sup>36</sup> C. Tello, “Estado y desarrollo...”, op. cit., pp. 667 – 671.

- VI. Las crecientes utilidades que obtiene la banca en México resultan de una doble operación: por el lado de los ingresos, la banca obtiene cuantiosos recursos por la vía del cobro de elevadas y desproporcionadas comisiones por diferentes servicios que presta. A esas comisiones se suma el cobro de intereses: los que provienen del Fobaproa y del IPAB, que resultaron del salvamento que el gobierno hizo de la banca a raíz de la crisis bancaria de 1995 – 1996. Por el lado de los egresos, la banca paga a los ahorradores tasas de interés que están por debajo del nivel de inflación. De esta manera, al usuario de los servicios de la banca le pagan un rendimiento negativo en términos reales y le cobran todo tipo de desproporcionadas comisiones.

Esta es la banca que tiene México en la actualidad. La transición financiera puesta en práctica en el país, a partir de 1982, después de la nacionalización de la banca, pavimentó el camino. Algunas de las reformas fueron acertadas y oportunas. Otras no. En todo caso no se cuenta con un mercado de capitales. El sistema financiero mexicano no ha ampliado el monto de los recursos disponibles en cantidad suficiente, ni los ha canalizado de manera eficaz y oportuna hacia las actividades productivas prioritarias y estratégicas. No ha promovido la productividad y la competitividad de la economía nacional, ni ha estimulado su crecimiento. En realidad, la ineficiencia del sistema de intermediación financiera es una de las principales causas del escaso crecimiento económico observado en México en los últimos años.<sup>37</sup>

#### **2.4 Las reformas estructurales a la economía**

En el mensaje del 1º de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid anunció que “paralelamente a estas políticas inmediatas, Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE), realizaremos otras que atiendan y propicien cambios estructurales que requiere nuestra economía”. Posteriormente, Salinas de Gortari continuaría, con mayor intensidad, con los cambios estructurales, sobre todo en el redimensionamiento del Estado y en la apertura comercial, Ernesto Zedillo profundizaría en esa dirección.

En diciembre de 1982, de la Madrid propuso, y el Congreso de la Unión aprobó reformas a varios artículos constitucionales: al artículo 25, con el fin de precisar, establecer y ordenar, de manera explícita, los criterios básicos y los límites de la intervención del Estado en la economía y reafirmar el principio de su rectoría en el desarrollo. Al artículo 26, con el propósito de establecer las áreas de actividad reservadas en forma exclusiva al Estado y los fundamentos para la participación de los sectores social privado en las áreas prioritarias. Se reforzó, de esta manera, el sistema de economía mixta que entraña la coexistencia equilibrada de los sectores público, privado y social. Al artículo 28, en el que se responsabiliza al Estado a organizar un sistema de planeación democrática.

Con estas reformas constitucionales, no cabalmente comprendidas por los empresarios que las vieron como fórmula de mayor intervención del Estado en la economía cuando,

---

<sup>37</sup> Algo similar concluye un grupo de muy destacados y diversos economistas reunidos en Huatusco, Veracruz, entre el 5 y 6 de junio de 2003. Ver *¿Por qué no crecemos? Hacia un consenso para el crecimiento en México?*, reflexiones de 54 economistas, folleto publicado en México, abril de 2004, edición particular.

en realidad, establecían por primera vez sus fronteras, se iniciaron los trabajos para redimensionar al sector público mexicano.

Seis años después, en 1989, tres fueron los planteamientos fundamentales hechos por Carlos Salinas que sirvieron para organizar la cuestión de la reforma del Estado, su participación en la economía y la justicia social:

- a) La creciente participación del Estado en la economía nacional “limitó su capacidad para dar justicia social a los mexicanos”;
- b) Lo que hay que resolver, por tanto, es “el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo” y,
- c) La responsabilidad fundamental de un Estado es atender las demandas sociales de su población y una “economía más abierta a la iniciativa y la inversión no estatal se conducirá, sin duda, para servir los objetivos nacionales de la soberanía y de la justicia social”.<sup>38</sup>

Con la profundización de las reformas estructurales, la responsabilidad de la expansión de la economía nacional explícitamente se le encargó al capital privado, a la inversión de los particulares, nacionales y extranjeros, que tuvieron que desenvolverse en un mercado abierto a la competencia del exterior.

La reforma fiscal puesta en marcha a partir de diciembre de 1982, como parte fundamental del proceso de redimensionamiento del Estado, fue efectiva en lograr la reducción del déficit público. De un déficit financiero de casi 17% del PIB en 1982 se pasó, a uno que osciló en torno a 1% del PIB durante los últimos diez años del siglo pasado. Pero ello se logró con una drástica reducción del gasto público. Los ingresos tributarios permanecieron prácticamente estancados, 10.6% del PIB en 1981, 11.4% en 1988, 1.3% en 1994 y 11.2% en el 2000.

El programa de ajuste de las finanzas públicas tuvo un alto costo en términos sociales y en términos de crecimiento económico. La caída de la inversión pública no se vio compensada por un aumento en la privada y los vacíos que dejó el gasto público no los colmó el privado. La inversión bruta fija, en términos reales, cayó de más de 23% del PIB en 1981 a 14% en 1987, para después lentamente subir, salvo en 1995, para alcanzar 20% en el 2000.

Para el año 2000, las finanzas públicas eran sumamente frágiles y dependían excesivamente de los ingresos petroleros. La política fiscal continuó enfrentando escollos graves para cumplir con sus tres funciones básicas: abastecer de bienes públicos a la

---

<sup>38</sup> Ver primer Informe de Gobierno de Carlos Salinas, septiembre de 1989, y su discurso al recibir el doctorado Honoris Causa que la Universidad de Brown, en el estado de Rhode Island, Estados Unidos, le otorgó el 5 de octubre de 1989.

sociedad, contribuir a la equidad distributiva del ingreso y la riqueza, y apoyar las estrategias de crecimiento, estabilidad y cambio.

Otra parte importante del proceso de redimensionamiento del Estado fue la privatización de las empresas públicas. En diciembre de 1982 las empresas y entidades paraestatales del gobierno federal eran 1,155, para 1988, tan sólo quedaban 412 empresas en manos del Estado. Eran, en su mayoría, las más importantes. Durante el sexenio de 1989 - 1994, se modificó el artículo 28 constitucional para permitir la desincorporación de diversas empresas, que el propio artículo clasificaba de estratégicas y prioritarias, en total para 1992 sólo quedaron 223 empresas en poder del Estado, ver el siguiente cuadro 2.6.

**Cuadro 2.6 Número de empresas públicas 1982-1992**

Año	Organismos descentralizados	Entidades con participación mayoritaria del gobierno	Fideicomisos públicos	Entidades con participación minoritaria	Total
1982	102	744	231	78	1,155
1983	97	700	199	78	1,074
1984	95	703	173	78	1,049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280
1991	77	119	43	0	239
1992	77	106	40	0	223

Fuente: Banco de México, y OCDE, *estudios económicos de México*, 1991/1992.

En conjunto, la privatización de empresas produjo al Estado mexicano cerca de 30 mil millones de dólares. El balance final del proceso de privatización aún está por escribirse. Tan sólo en términos financieros, el salvamento de la banca privada en 1995, ah costado ya a los contribuyentes varias veces esa cifra.

En esos años de cambios estructurales, quizás, era necesario racionalizar, depurar, la participación del Estado en la economía. Fusionar algunas de las empresas, liquidar otras más, fortalecer muchas de ellas y privatizar otras. Pero conforme a criterios bien definidos y no, como se hizo, con el único criterio de privatizarlas tan sólo porque eran propiedad del Estado.

Con la privatización de las empresas públicas lo que se puso en venta, para beneficio de algunos particulares, fue la riqueza de la Nación que el Estado administraba. Si los particulares compraron las empresas, propiedad del gobierno federal, fue precisamente porque funcionaban bien, reportaban ganancias y tenían buenas perspectivas.”Lo que se pretendía lograr con la privatización fue la corrección permanente de las finanzas del

sector público y el desarrollo de una eficiente base productiva. Esto sólo parcialmente se alcanzó.”<sup>39</sup>

Finalmente, “el redimensionamiento del Estado se hizo con una importante transformación del marco regulatorio en el país.”<sup>40</sup> Ello permitió mantener el papel del gobierno como supervisor de las relaciones entre los agentes económicos. Hubo simplificación administrativa y se eliminaron toda una serie de regulaciones. Se liberaron sectores como el financiero o el de transporte, mientras que las telecomunicaciones y la petroquímica, por ejemplo, continuaron operando con un régimen monopólico.

En diciembre de 1992 se publicó la nueva Ley Federal de Competencia Económica, que constituye la medida regulatoria más importante de este periodo: la nueva reglamentación sustituyó leyes elaboradas en la primera mitad del siglo XX, como la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios (1934) y la Ley de Industrias de Transformación (1914). La Ley de Competencia tipifica las prácticas monopólicas; su evaluación y combate constituye la principal actividad de la Comisión Federal de Competencia, entidad encargada de aplicar la Ley.

## 2.5 La liberación comercial

El proceso de desmantelamiento del sistema de restricciones al comercio exterior, al amparo del cual la economía mexicana se desarrolló durante décadas, se inició desde el principio del gobierno de Miguel de la Madrid y, en tan sólo unos cuantos años (1985-1987), se paso de ser una de las economías más cerradas a una de la más abiertas del mundo.

Los primeros esfuerzos de apertura se iniciaron a finales de 1977, con la sustitución del permiso previo por su equivalente arancelario para más de la mitad de las fracciones. Posteriormente se discutió ampliamente si México debía o no incorporarse al GATT, (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles)<sup>41</sup> que demandaban con insistencia los socios comerciales de México durante 1980. La decisión que finalmente se tomó fue en el sentido de que no era el momento más oportuno.

---

<sup>39</sup> para una descripción y análisis del proceso de privatización, ver, de P. Aspe Armella, “*El camino mexicano de la transformación económica*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, especialmente el capítulo IV. También de J. Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, FCE, México, 1993.

<sup>40</sup> Para una descripción y análisis del proceso de desregulación ver: F. Clavijo, “*Reformas económicas...*”, op. cit, pp. 47 a 54; G. Martínez y G. Fárber, “*Desregulación económica (1989-1993)*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

<sup>41</sup> Es un tratado multilateral, creado en la Conferencia de la Habana, en 1947 y firmado en 1948 por 23 países, por la necesidad de establecer un conjunto de normas comerciales y concesiones arancelarias, y está considerado como el precursor de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El GATT era parte del plan de regulación de la economía mundial tras la Segunda Guerra Mundial, que incluía la reducción de aranceles y otras barreras al comercio internacional. Obtenido de <http://es.wikipedia.org/wiki/GATT>.

Fue durante el sexenio de de la Madrid cuando se avanza con rapidez en el camino del cambio hacia la liberación comercial. En 1983, se lleva a cabo una reducción del nivel de dispersión de los aranceles y, para finales de ese año, las importaciones exentas de arancel pasan de 21 a 42% del total. En 1984 se continúa trabajando en esa dirección y, posteriormente, cuando México inicia en 1985 las negociaciones para adherirse al GATT, el proceso se acelera y para 1986, año en que México ingresa al GATT, 73% del total de las importaciones están exentas, menos de 28% del valor de las importaciones quedan sujetas a permiso previo y se desmantela el sistema de precios oficiales.

Para 1988, el arancel máximo es de 20%, el promedio es de 10% y el número de artículos sujetos a restricciones cuantitativas tan sólo es de 325, 3% del total. Entre 1989 y 1993, se reducen aún más los aranceles promedio y los permisos de importación. Se establece una protección efectiva, uniforme a fin de evitar discriminación entre actividades y se promulga, en 1993, la Ley de Comercio Exterior, esta ley sustituyó a la publicada el 13 de enero de 1986.

Como complemento de la liberación comercial, México llevó a cabo negociaciones con diversas regiones: en 1986, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); en 1988, Cuenca del Pacífico; en 1989, Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC). Después, México ingresa como miembro de pleno derecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

También se firmaron tratados de libre comercio con varios países de América Latina que entraron en vigor; en 1995, Colombia, Venezuela, Costa Rica y Bolivia; en 1998, Nicaragua; en 1999, Chile; en 2001, El Salvador, Honduras y Guatemala; en 2004, Uruguay. Con la Unión Europea y con Israel, en 2000; con Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza, 2001 y con Japón en 2005.

De todas estas negociaciones y firmas de tratados, destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que en 1990 se empezó a negociar y se aprobó a finales de 1993 y entró en vigor el primero de enero de 1994, zona con la que México lleva a cabo el grueso de su comercio exterior..."En la época en que se negoció el TLCAN, la media arancelaria mexicana era 10%, la media ponderada de 5% y 97.3% de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones (TIGI) estaba fuera del régimen de permiso previo. Es decir, sólo 2.7% de los *ítems* de la TIGI, que amparaban 18.7% de las importaciones totales, estaba sujeto a barreras no arancelarias y en conjunto habrían de cubrir un impuesto menor a 6%..."<sup>42</sup>

En mayo de 1988, durante la campaña electoral para la presidencia de la república, Carlos Salinas afirmó en Monterrey: "la apertura de la economía a la competencia externa es un hecho irreversible". En febrero de 1990, una vez concluida la negociación de la deuda externa, México le informa a Estados Unidos su interés por iniciar las

---

<sup>42</sup> A. Gazol Sánchez, "Diez años del TLCAN: una visión al futuro", en ECONOMÍAUNAM, núm. 3, UNAM, septiembre-diciembre 2004.

negociaciones para establecer una zona de libre comercio. Posteriormente Canadá propone integrarse plenamente a las negociaciones.

De inmediato el gobierno mexicano formó un Consejo Asesor, integrado por representantes de todos los grupos sociales y el sector privado, que había participado desde 1983 ampliamente en todo el proceso de apertura comercial, constituyó la Coordinadora de Organizaciones Empresariales del Comercio Exterior (COCE), cuya única función era la de participar en las negociaciones del TLCAN.<sup>43</sup>

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que le dio un marco legal y seguridad a las relaciones comerciales entre los tres países miembros que silenciosamente, durante lustros, habían venido integrándose, se propone:

- ✓ Eliminar los obstáculos al comercio de bienes y servicios.
- ✓ Promover la competencia leal.
- ✓ Aumentar las oportunidades de inversión.
- ✓ Proteger la propiedad intelectual.
- ✓ Procurar la eficacia y administración del Tratado.
- ✓ Establecer lineamientos para las ulteriores cooperaciones trilaterales, regionales y multilaterales encaminadas a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

“En el más ambicioso de los casos, sería una zona de libre comercio de segunda generación por cuanto no sólo considera el comercio de mercancías, sino también el de servicios y los temas de inversión y de propiedad intelectual.”<sup>44</sup>

Difícilmente se puede sostener que los resultados, de la liberación comercial y de la firma del TLCAN, son por completo positivos o totalmente negativos. Los cambios llevados a la práctica en esta materia a partir de 1982 difícilmente son reversibles y, en todo caso, no conviene pretender volver al pasado proteccionista de la economía nacional. En los últimos veinticinco años mucho es lo que ha cambiado en el mundo y en México. La economía globalizada opera con ciertas reglas y una muy importante de ellas, es el relativamente libre intercambio de mercancías y de servicios y el libre movimiento de capital.

Con la apertura y el TLCAN, no se superó el desequilibrio externo tradicional de la economía mexicana. Al contrario, ahora la economía depende más de las importaciones que antes: una tercera parte de todo lo que se le ofrece al consumidor en México proviene del exterior (en 1990, sólo 13%). Ahora más que antes, la economía depende más para crecer de su capacidad para importar. Hace 15 años, la importación de mercancías equivalía a 15% del PIB y, ahora, cerca del 40%.

---

<sup>43</sup> La información se ha tomado de C. Salinas de Gortari, *“México. Un paso difícil a la modernidad”*, Plaza & Janes Editores, Barcelona, España, 2000. También ver de H. Blanco, *“las negociaciones comerciales con el mundo”*, FCE, México, 1994.

<sup>44</sup> A. Gazol Sánchez, “Diez años...”, op., cit, p.11.

“...En síntesis, los últimos años del crecimiento económico *hacia afuera* de México durante el porfiriato, y durante los años siguientes que siguieron a la revolución, el tamaño relativo de la economía mexicana se redujo frente a una economía dinámica y en franca expansión como la norteamericana, a pesar de la severa contracción provocada en ambos pises por la gran depresión de los años treinta. Por el contrario, a partir de los cincuentas, y coincidiendo con la segunda fase de apertura de la economía mundial, el tamaño relativo de la economía se acrecentó, especialmente en los años en que el país abordaba sucesivamente las dos primeras etapas de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Sin embargo, ese crecimiento diferencial se redujo notablemente a partir de la interrupción de la *edad dorada* en 1973, lo que coincidió en términos gruesos con el agotamiento del modelo sustitutivo impulsado en México, y su posterior transformación en un modelo de crecimiento *hacia fuera* en los últimos tres lustros del siglo XX...”

“...La productividad laboral en México, que subió de 1970 a 1981, cayó a partir de ese año y en 2000 apenas tiene un nivel similar al que tenía en 1970. En Estados Unidos durante 1970-2000, la productividad laboral no dejó de crecer y la brecha que separa, a ambos países, en este último año, es mayor a la que existía en 1970...” La productividad total de los factores en México, no ha dejado de caer desde 1981 hasta 2000, mientras que en Estados Unidos no ha dejado de subir en esos mismos años. Por tanto, la brecha que las separa ha aumentado. En términos de niveles relativos de eficiencia, en 1981 México era la mitad de lo eficiente que era Estados Unidos en ese año. En 2000, sólo es la tercera parte”.<sup>45</sup>

Buena parte de ese intercambio, se da con Estados Unidos y Canadá: más de 90% de la exportación total mexicana y dos terceras partes de la importación.

Las exportaciones tuvieron un crecimiento acelerado durante los años que van de 1982 a 2000. En aquel año, la exportación neta fue de 24 mil millones de dólares; en el 2000, fueron más de 166 mil millones. Es decir, se multiplicaron casi siete veces. De representar tan sólo 8% del PIB en 1982, en 2000 representaron 34%. Su composición cambió: en 1982, por concepto de petróleo fue 50% y en el año 2000 sólo 10%. En cambio las manufacturas pasaron de representar casi el 20% en 1982 a 40% en 2000. Lo que más rápidamente creció fue la actividad de las maquiladoras: del 10% del total de la exportación en 1982 a más de 45% en 2000. Las exportaciones mexicanas, además se beneficiaron del extraordinario ciclo de crecimiento económico de Estados Unidos, que justamente se dio después de 1994 y, de la devaluación del peso en diciembre de ese año, que mantuvo el tipo de cambio subvaluado hasta el año 2000.

Pero también, en estos años se ha dado una excesiva penetración de las importaciones. En 1982, las importaciones totales fueron de 17 mil millones de dólares y en el año 2000 fueron 175 mil millones. Es decir, se multiplicaron por diez. En las manufacturas, el coeficiente de penetración (importaciones / producción bruta de manufacturas) pasó, en ese lapso, de alrededor de 15 a 52%. Excluida la maquila, en el año 2000 la balanza

---

<sup>45</sup> E. Hernández Laos, “Convergencias y divergencias entre las economías de México y Estados Unidos en el siglo XX”, en Investigación Económica, vol., LXIII, 250, octubre-diciembre, 2004, Facultad de Economía, UNAM, p. 93.

comercial de México arroja un déficit de 24 mil millones de dólares y el de las manufacturas, en ese mismo año, es de 38 mil millones.

Aunado a esto, la liberación comercial se promovió sin las políticas económicas que debieron acompañarla: la industrial y la de apoyo al campo, a la producción agropecuaria. Se pensó que el sólo proceso de apertura comercial desencadenaría los impulsos requeridos para la expansión del aparato productivo mexicano. Que las exportaciones jalarían al resto de la economía; pero esto no ha sido así. Los mecanismos del mercado no crean, por sí mismos, economías externas que se difundan desde la exportación a otros segmentos de la economía.

De ahí la necesidad de instaurar estrategias e instituciones de fomento que satisfagan ese objetivo. Sin embargo, se llegó a decir que lo mejor era no tener una política industrial. Se descartó, por completo, una política industrial orientada a ubicar, para después estimular, los sectores de actividad sobre los que debiera incidir la acción del gobierno de fomentar las exportaciones.<sup>46</sup> La incipiente industria productora de bienes de capital se frenó y muchas cadenas productivas se interrumpieron, como lo muestra el alto contenido importado de los bienes que el país exporta.

A la luz de los resultados de la liberación comercial, sin duda es indispensable la puesta en práctica de una política industrial activa, estratégica, en lugar de dejar todo al libre juego de las fuerzas del mercado.

Y lo mismo sucede en materia de producción e intercambio agropecuario. Se pensó que, en la actividad agropecuaria, existían las condiciones suficientes que permitirían al campo mexicano tener una elevada capacidad de respuesta de los factores de producción y del producto, a los cambios en los precios relativos. Ello permitiría aprovechar las ventajas comparativas del país. No fue del todo así.<sup>47</sup> Aquí tampoco no hubo una política de desarrollo agropecuario. Este, apenas se estimuló con Procampo, pero no fue suficiente. Cabe decir, que todos los países protegen, de la competencia del exterior, su producción de alimentos y también la estimulan y la subsidian.

El TLCAN fue visto, además, como forma de estimular la inversión extranjera: norteamericana y canadiense, pero también la de otros países; en 1993, un año antes de que entrara en vigor, se promulga la Ley de Inversiones Extranjeras, que incorpora diversas adecuaciones hechas durante veinte años a la Ley en la materia de 1973, que regulaba, e integra las disposiciones del TLCAN en la materia. La nueva Ley especifica que actividades están sujetas a diversas limitaciones y las que requieren aprobación de la Comisión Nacional para la Inversión Extranjera (CNIE), que evaluará las solicitudes considerando los siguientes criterios: la creación de empleo y la capacitación de la mano

---

<sup>46</sup> P. Krugman (compilador), *“Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

<sup>47</sup> R. Escalante, L. M. Galindo y U. Campos, *“El agro mexicano y el TLCAN: ¿agro sin campesinos?”*. En R. Cordera (coordinador), *“La globalización de México: opciones y contradicciones”*, UNAM, México, 2006.

de obra; la aportación tecnológica; el respeto a las normas de protección ambiental y, la contribución a la competitividad.

“Después de la firma del TLCAN, entre 1994 y 2003, el promedio anual de inversión proveniente de Estados Unidos fue de más 8 mil millones de dólares, mientras que entre 1984 y 1993 ese promedio fue de casi de 2 mil millones. No sucedió lo mismo con la inversión procedente de otros países: entre 1984 y 1993, el total de flujos de inversión no estadounidense en México fue de 35 mil millones de dólares y, entre 1994 y 2003, fueron de más de 35 mil millones.”<sup>48</sup>

En síntesis, se ha exagerado el papel positivo que sin duda desempeña la inversión extranjera. En los hechos, ha creado poco empleo, salvo la maquila, y pocas externalidades positivas, que se difundan en el aparato productivo o que integren a la economía nacional redes transnacionales solidas.

## **2.6 Las cuestiones políticas y sociales**

Con el afán de construir un amplio consenso social en torno a la política, incluyendo la económica, que se fue poniendo en práctica entre 1982 y 2000, se promovieron diversas reformas políticas y sociales, sobre todo durante el gobierno de Carlos Salinas.

De 1970 a 1996, México pasó de ser un país en el que, durante más de tres décadas, el Presidente de la República tenía y ejercía enormes facultades constitucionales, a otro distinto, diferente, con un presidencialismo acotado y con poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial independientes entre sí. “Con un federalismo más vigoroso, en donde los estados se desenvuelven cada vez menos subordinados al poder central. Donde los grupos y las organizaciones sociales actúan con creciente autonomía. Diversos partidos políticos compiten entre sí, al amparo de leyes electorales no restrictivas y de manera más equitativa.”<sup>49</sup>

La reforma electoral de 1977, con la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), fue la base sobre la cual se desarrollo el proceso de democratización del país...”a partir de la reforma que podríamos llamar, desencadenadora, de 1977, poco a poco y uno tras otro, vastos contingentes, de todas las ideologías, incluso quienes se mostraban herméticos a la vía electoral, fueron incorporándose a ella, ensanchando, construyendo nuevas alternativas o fortaleciendo a las existentes...”<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> A. Gazol Sánchez, “Diez años...” op. cit., pp. 16 y 17.

<sup>49</sup> Ver R. Cordera, P. Salazar y J. Woldenberg, “La mecánica del cambio en México”, ediciones Cal y Arena, México, 2000

<sup>50</sup> J. Woldenberg, “El cambio electoral. Casi 30 años”, en A. Attili (coordinadora), “Treinta años de cambios políticos en México”, UNAM, Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 54 y 55.

En 1996, después de varios años de cambios, el gobierno y los partidos acuerdan una amplia y profunda reforma que cambió, de raíz, las instituciones y las leyes electorales en México. El Instituto Federal Electoral (IFE), obtuvo autonomía y plena independencia del gobierno. Los miembros de su Consejo son nombrados por la Cámara de Diputados con el consenso de los partidos políticos. Los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Federal de la Federación son electos por la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia. Las formulas de representación en el Congreso de la Unión se ajustaron para un mejor equilibrio de votos con escaños. Se cambió el régimen legal de los partidos y se creó la figura de las agrupaciones políticas. Se estableció la elección directa del Jefe de Gobierno y de las 16 Delegaciones en la que está dividido el Distrito Federal. A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se le ampliaron facultades. Hubo más recursos financieros para los partidos políticos y su distribución más equitativa.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) mexicanas, que aumentaban en número y en capacidad de organización, han denunciado la violación de los derechos humanos y la corrupción que se practicaba en diferentes esferas del gobierno y que actuaban con impunidad. "...En junio de 1990, en Palacio Nacional se anunció la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), con el propósito de combatir y terminar con las violaciones que en México se cometían y de contar con un instrumento esencial en la construcción del proceso democrático del país..."<sup>51</sup> En enero de 1992 se promovió reforma constitucional para dotar de plena autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Todavía en la actualidad se siguen violando los derechos humanos en nuestro país. Sin embargo, es mucho lo que se ha logrado en esta materia en tan pocos años. Los ciudadanos acuden, cada vez más, a la CNDH, así como a las comisiones establecidas en las entidades federativas a denunciar las violaciones que se cometen. México se ha ido incorporando de manera paulatina al sistema internacional de protección de los derechos humanos, mediante la firma y ratificación de diversos pactos y convenios emanados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En diciembre de 1991, con el apoyo de prácticamente la totalidad de las fuerzas políticas del país, el dictamen que modificaba varios artículos constitucionales fue aprobado en la Cámara de Diputados. Se modificó el artículo 3º, para eliminar la prohibición de que las corporaciones religiosas intervinieran en planteles educativos privados. Se ratificó la educación pública laica. En el 5º, se eliminó la restricción de establecer órdenes monásticas. En el 27, se facultó a las iglesias para adquirir bienes relacionados con el desempeño de su función religiosa. En el 130, se reconoció la personalidad jurídica de las iglesias y se creó la figura de asociación religiosa.

En julio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Asociaciones Religiosas y Culto Público, y en septiembre de ese año, después de dos años de

---

<sup>51</sup> C. Salinas de Gortari, *"México. Un paso difícil..."*, op.cit., p. 328

intercambiar representantes personales, se anunció el establecimiento de relaciones diplomáticas entre México y el Vaticano.

En abril de 1989, después de unos meses de iniciado el gobierno de Carlos Salinas, se instaló la Comisión Nacional de Justicia para los pueblos indígenas de México, con el fin de proponer reformas al marco normativo y reconocer los derechos de los pueblos indígenas...”en México los millones de indígenas están enmarcados por un denominador común: la pobreza...”de este rasgo compartido deriva la práctica de reducir su singularidad cultural a denominaciones que apelan en mayor medida a su situación social: ser indígena en México hoy en día es sinónimo de ser pobre...”los pueblos y las comunidades indígenas de México viven en condiciones extremadamente distantes de la equidad y el bienestar...”la desigualdad que afecta a los pueblos indígenas, como lo sostuvo en repetidas ocasiones el Instituto Nacional Indigenista, es un fenómeno estructural, histórico y por lo mismo integral...”la desigualdad se manifiesta en todas y cada una de las relaciones que vinculan a los pueblos indígenas con otros sectores de la sociedad. Se expresa tanto en las relaciones de poder político, como en las de orden económico, ideológico y cultural...”<sup>52</sup>

En los primeros días de diciembre de 1991 se modificó el artículo 27 constitucional, con el doble propósito de fortalecer los derechos de propiedad y de formar un mercado de la tierra y facilitar la inversión privada en el campo. La mayoría de las organizaciones que congregaban el Congreso Agrario Permanente (CAP) apoyaron la iniciativa de reforma constitucional. Dos meses después, se promulgó la Ley Reglamentaria del ya modificado artículo 27 constitucional. A partir de la reforma, el gobierno se organiza para definir y dar certeza a la tenencia de la tierra a ejidatarios, comuneros y ofrecer seguridad a los pequeños propietarios.

Culminaba, con la reforma al artículo 27 constitucional, el proceso de abandono por parte del gobierno de las actividades productivas agropecuarias, que se inicia en 1983, para que en lo sucesivo se rijan por los mecanismos del mercado. Incluyendo el de la tierra.

En términos de inversión pública, la destinada a las actividades agropecuarias pasó de más de 10% del total a sólo 2%, entre 1980 y 2000. Entre 1985 y 2000, prácticamente no se incorporaron tierras al cultivo bajo riego. Las presas y los distritos de riego existentes, así como mucha de la superficie que ya contaba con agua asegurada, se deterioraron por falta de inversión pública que permitiera conservar y mantener la infraestructura hidráulica mínima necesaria.

Al inicio de la década de los años ochenta, el sector agropecuario aportaba el 7% con respecto al PIB y recibía 20% de financiamiento bancario. Para el año 2000, el sector aportaba más del 5% del PIB, pero sólo recibió 4% de financiamiento bancario. Los precios reales al productor del campo cayeron 23.5% en promedio entre los años 1990 y 2000, para los principales productos del campo: maíz, frijol, arroz, trigo, soya y cártamo.

---

<sup>52</sup> C. Tello, “Nueva relación Estado pueblos indígenas, INI, México, 1995.

“...A lo largo de esos veinte años, cambiaron las reglas de la intervención estatal en el sector rural. Se buscaron condiciones de mercado libre y sin fronteras, al liberarse el intercambio comercial con el exterior; así mismo, se dismanteló el régimen de protección a los campesinos y a la producción del campo. Con el tiempo se perdió también la seguridad alimentaria: el grado de dependencia agropecuaria, importaciones en relación con el consumo, pasó en promedio de 30% en 1990 a 60% en el año 2000...”<sup>53</sup>

El cambio de política le dio a los ejidatarios y comuneros, en principio, mayor libertad para cultivar, rentar o vender sus tierras. Pero no se logró, con el cambio, una mayor producción y una mayor productividad agropecuaria, ni más inversión en el campo y su creciente capitalización. La reforma al artículo 27 constitucional no logró combatir el minifundio. Lo que sí significó mayor pobreza para la población rural: en el año 2000, 55% de ella era pobre y el 29% vivía en condiciones de extrema pobreza.

Los años en que cayó en picada el PIB por persona, de 1983 a 1988, el ingreso se concentró aún más y la población que vivía en condiciones de pobreza y de extrema pobreza creció. El gobierno, con su política fiscal y su recorte del gasto, poco hizo para atender a las necesidades de la población que vivía en la pobreza y la indigencia. Lo que sí hizo fue dismantelar la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) creado por acuerdo presidencial y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1977.

“En diciembre de 1989 se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que tuvo como propósito desarrollar programas de bienestar social, infraestructura y otros proyectos productivos enfocados a los grupos más pobres.”<sup>54</sup> El bienestar social y el estímulo a la producción fueron los dos ejes del trabajo de Pronasol. Encaminó acciones en: educación, salud, alimentación y abasto, desarrollo urbano, atención a jóvenes, desarrollo regional, apoyo a comunidades indígenas, proyectos culturales, procuración de justicia, proyectos productivos, empresas, desarrollo sustentable y con mujeres, campesinos, jornaleros agrícolas y migrantes.

En 1997, se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que concentró sus esfuerzos en la población más necesitada. La que vive en condiciones de pobreza extrema, que a mediados de la década de los años noventa se estimaba en casi 28 millones de personas (4.8 millones de hogares), o sea cerca de 30% de la población total del país. Más de la mitad de ellos vivían en zonas rurales, en localidades con menos de 2,500 habitantes.

---

<sup>53</sup> D. Ibarra y A. Acosta, *“El dilema del campesino”*, en *Investigación Económica*, vol., LXII, 245, julio-septiembre, Facultad de Economía, UNAM, México, 2003, P. 164.

<sup>54</sup> C. Salinas de Gortari, *“México. un paso difícil...”*, op. cit., pp. 549 a 554. También ver del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *“El programa nacional de solidaridad”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

“...Progresas está integrado por tres componentes, otorgados simultáneamente para aprovechar sus mutuas complementariedades: 1) apoyos educativos...a niños y jóvenes...; 2) atención a la salud básica de todos los miembros de la familia...; 3) apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional...”<sup>55</sup>

Mientras que los programas, Pider, Coplamar y Pronasol atienden los grupos sociales y procuran la organización de los beneficiarios, estableciendo una relación directa entre el gobierno y las comunidades, Progresas establece un esquema de transferencias de recursos que implica una relación entre el gobierno y las familias pobres. Es decir, optó por focalizar los apoyos: privilegia al individuo, sobre el grupo o la comunidad.

No se pudo lograr, a pesar de los esfuerzos que se hicieron, para una distribución del ingreso, entre las familias, más equitativa y una reducción en el número de personas que vive en condiciones de pobreza. Las mejoras en la distribución del ingreso logradas hasta 1982, se revirtieron a partir de 1983, año en que se cancelaron y redujeron varios programas de carácter social que venía impulsando el gobierno para atender a la población más pobre del país.

En términos relativos, la proporción de la población en condiciones de pobreza pasa de 73% del total en 1963 a 42% en 1977 y 41% en 1981, para subir a 60% en 1984 y bajar en 1994 a 51%, subir en 1995 y 1996 y volver a establecerse en torno a 50% del total de la población en el año 2000.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> S. Levy y E. Rodríguez, *“El programa de educación, salud y alimentación, Progresas – Programa de desarrollo humano oportunidades”*, en S. Levy (compilador), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 261 y 262.

<sup>56</sup> E. Hernández Laos y J. Velázquez Roa, *“Globalización, desigualdad...”*, *op. cit.* Por lo general se coincide en las tendencias en los diversos estudios que sobre el tema se han hecho: baja relativa y absoluta de la cantidad de pobres entre 1963 y 1981. A partir de la crisis de 1994 y 1995 se vuelve a elevar esta cantidad de pobres para después establecerse en torno a 50% de la población en el año 2000. También hay diferentes definiciones de pobreza, ver J. Boltvinik, coordinador, *“Pobreza: desarrollos conceptuales y metodológicos”*, en Comercio Exterior, vol., 53, núm. 5, mayo de 2003, México.

### III LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO MEXICANO 2000 - 2006

#### 3.1 Las promesas del cambio y los resultados

Durante la campaña para la Presidencia de la República, Vicente Fox prometió “un cambio en el modelo económico. Un modelo distinto a los conocidos hasta entonces en México: ni las políticas populistas, ni el dogmatismo del neoliberalismo. Nuestra propuesta es un modelo económico en donde el ser humano y el desarrollo de sus cualidades esenciales sean el objetivo: una economía humana y moderna...”.

De manera más específica ofreció: “...crear las condiciones para que la economía crezca a tasas de 7% y genere, cuando menos, un millón empleos anuales, combatir el rezago laboral y el desempleo en el que viven millones de mexicanos...” “Democratizar la economía, distribuyendo las oportunidades para todos y en todas las regiones del país”... Manifestó su compromiso de promover... “tasas anuales de inflación equivalentes a aquellas de nuestro principal socio comercial en un plazo no superior al año 2003...” Reiteró, igualmente, en su compromiso de un programa fiscal que logre un equilibrio presupuestario no más tarde que el 4º año de mi gobierno. Haremos obligatoria la necesidad de dar resultados en esa materia...”<sup>57</sup>

En lugar de proponer una política que buscara recuperar el crecimiento de la economía alejándose del “dogmatismo del neoliberalismo”, en los Criterios Generales de Política Económica para 2001, que se presentaron al Congreso de la Unión, se propone: “la nueva administración desea expresar su firme compromiso de instrumentar una política económica que privilegie la estabilidad...” “la estrategia económica de mediano plazo está diseñada para facilitar a la autoridad monetaria el cumplimiento de su meta desinflacionaria. En particular el Gobierno Federal considera que la forma más adecuada de apoyar al Banco de México en su objetivo desinflacionaria consiste en mantener finanzas públicas que contribuyan a disminuir las presiones que ejerce la deuda pública sobre los mercados financieros...” “la meta de mediano plazo reside en alcanzar un nivel de inflación de 30% en 2003...” “el eje central del programa económico para 2001 lo constituye el fortalecimiento de la política fiscal...” “Si bien una política monetaria restrictiva tiene el potencial de disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda agregada, dicha política debe complementarse con la política fiscal para que el crecimiento del gasto no presione el nivel de precios...” “En concreto, para 2001 se prevé: un déficit público equivalente a 0.50% del PIB, es decir, inferior en medio punto del producto al programa aprobado para 2000...”<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Tomado de la página [www.vicentefox.org.mx/pag\\_campaña/2000](http://www.vicentefox.org.mx/pag_campaña/2000) citado en J. L. Calva, “México: la estrategia macroeconómica 2001-2006. Promesas, resultados y perspectivas”, en Problemas del desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, vol. 36, núm., 143, octubre-diciembre 2005.

<sup>58</sup> SHCP, Criterios generales de política económica para el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la federación de 2001, México, 2000.

Estos fueron “los criterios que, a lo largo de seis años, ordenaron la política económica del gobierno de Vicente Fox.”<sup>59</sup> No propuso, como prometió en su campaña, un cambio en el modelo económico. Siguió el mismo, aunque operado con menos talento y oficio. Por encima de los demás objetivos de política económica, se privilegió la estabilidad de los precios. Se contrajo la demanda agregada, reduciendo el gasto público y haciendo lo posible para limitar la expansión del gasto privado. Esto sucedió en los tres primeros años del gobierno foxista. Con la misma política se obtuvieron, como era de esperar, los mismos resultados. Incluso peores, en términos de crecimiento de la economía nacional.

A iniciativa de Vicente Fox, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo que para el gobierno resultaba fundamental. Además de aumentar las facultades discrecionales del Ejecutivo en materia presupuestaria y disminuir las del Congreso, con la Ley se canceló la posibilidad de una política alternativa a la neoliberal, de equilibrio presupuestal. En su artículo 17 dice: “el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de presupuesto de egresos”, aquel que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores del gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Excepcionalmente, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, debido a las circunstancias económicas y sociales que priven en el país, podrán prever un déficit presupuestario. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaria al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos:

- a) El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario;
- b) Las razones que justifican el déficit presupuestario; y
- c) El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

“El déficit presupuestario deberá eliminarse durante el plazo que se establezca conforme a lo señalado en la fracción III de este artículo”<sup>60</sup>

Lo que no se logró fue la puesta en práctica de otras reformas que el gobierno promovió. Se argumentó que las primeras reformas estructurales, las que se instrumentaron durante los gobiernos de de la Madrid y de Salinas y se profundizaron durante el de Zedillo, no habían dado los resultados que de ellas se esperaban (crecimiento económico, empleo y bienestar social de la población) porque no fueron acompañadas de otras, tan importantes como las primeras. Sin ellas difícilmente la economía podría crecer. Y de esas, se dijo que las más importantes eran: la hacendaria y la relacionada con las relaciones hacendarias entre la Federación y las entidades federativas. La laboral y la energética.

---

<sup>59</sup> ver los Criterios generales de política económica, para los años de 2000 a 2006, en la página de internet de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México.

<sup>60</sup> ver de A. Labra (coordinador), “*Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*”, UNAM, México, 2006.

En los primeros meses de 2001, el gobierno federal propuso al Congreso de la Unión una serie de medidas que buscaban reducir los impuestos directos (ISR) y descansar, de manera progresiva, en los indirectos (IVA) pues, según la teoría neoclásica, convencional, ello resulta más eficiente no sólo para aumentar la recaudación y administrar los tributos sino, además, para la asignación de recursos por parte de los agentes económicos. Así, se propuso cancelar el carácter de exento y de tasa cero del IVA a los alimentos y las medicinas, aplicándoles la tasa general (que se proponía bajarla) y reducir la tasa del ISR, con miras a establecer una tasa única que resultara neutral verticalmente para los causantes. La propuesta no prosperó en el Congreso. Fue rechazada con el argumento de que un impuesto (el IVA) a los alimentos y a las medicinas se traduce, en la práctica (por el incremento en los precios que provoca), en una reducción del consumo de esos bienes en, por lo menos, 80% de la población, la relativamente más pobre.

Otra de las reformas estructurales que el gobierno promovió fue la laboral. La idea de flexibilizar las relaciones laborales mediante una reforma al artículo 123 constitucional y a su Ley reglamentaria (Ley Federal del Trabajo). Para el gobierno Foxista, flexibilizar las relaciones laborales consiste en eliminar, entre otros: el sistema actual de pagos por despido; la negociación colectiva y los contratos obligatorios para la industria (los contratos ley); el ingreso obligatorio a sindicatos (clausula de expulsión); los requisitos de promociones basados en la antigüedad; entre otros aspectos, que incidían en desventajas para la clase trabajadora. No prosperó en el Congreso de la Unión la propuesta del gobierno.<sup>61</sup>

También se insistió en la reforma energética. Por lo que hace a la energía eléctrica, se propuso una nueva organización en la materia, que divide a la actividad en tres áreas; generación, transmisión y distribución, alentando la competencia en todas las áreas y permitiendo en ellas la participación del capital privado. Por lo que hace al petróleo, se propuso la participación del capital privado en todas las etapas del proceso productivo (de la explotación a la refinación y distribución del petróleo). No prosperó la reforma. Lo que sí se dio fueron los Contratos de Servicios Múltiples que se ofrecieron al capital privado.

En este capítulo, con el fin de destacar la importancia de analizar el desempeño económico durante la administración 2000 – 2006, utilizaremos los conceptos de medición económica del Producto Interno Bruto (PIB) y del PIB por persona (PIB per-cápita). Por lo que, si deseamos saber el nivel de crecimiento en la economía mexicana, en este periodo, debemos analizar los datos asociados a estos conceptos. Ver el siguiente cuadro 3.1

---

<sup>61</sup> Las distintas propuestas en la materia se presentan en el artículo de G. Bensusán, “La reforma laboral”, en ECONOMIAUNAM, UNAM, núm., 9, México, septiembre-diciembre 2006.

**Cuadro 3.1 Evolución histórica del PIB y PIB per cápita en México (%)**

Periodo	Tasa de crecimiento media anual del PIB real	Tasa de crecimiento media anual de la población	Tasa de crecimiento media anual del PIB per cápita
1930-1939	2.6	N.D.	N.D.
1940-1970	6.0	4.0	2.4
1971-1981	6.9	2.4	4.4
1982-2006	1.2	1.8	-0.5

Fuente: elaborado con base a datos del INEGI, del Sistema de Cuentas Nacionales.

Con el propósito de facilitar la comprensión del análisis Consideremos tres etapas: la primera que corresponde al inicio y auge del modelo de industrialización que va de 1930 a 1970; la segunda que corresponde a los años setentas; y la tercera que consiste en la política de estabilización de reformas estructurales, que abarca de 1982 a 2006. Analicemos brevemente estas etapas:

Primera etapa. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones que va del periodo posrevolucionario hasta 1970. El arranque de este modelo lo podemos ubicar entre 1930-1939, el PIB de la economía creció en 2.6% en promedio. El auge de este proceso va de 1940 a 1970 y muestra un crecimiento promedio de 6% anual. Es necesario hacer resaltar que estamos hablando que durante treinta años en promedio crecimos a una tasa del 6%.

Si tomamos en PIB por habitante, el crecimiento es muy significativo: 2.4% promedio anual. Esto significa que la riqueza de cada familia aumentó de forma consecutiva durante 30 años a una tasa anual de 2.4%. Este modelo de crecimiento propuso una estrategia muy clara: el desarrollo industrial. Este fue liderado por la producción interna de bienes manufacturados de consumo final que antes se importaban, por eso se le dio al nombre de “sustitución de importaciones”. El resultado final fue que el bienestar de la sociedad mexicana creció sustancialmente.

Segunda etapa: crecimiento con industrialización trunca o modelo “desarrollista” (1971 a 1981). En estos años la estrategia del modelo de industrialización llegó a su fin y el impulso del crecimiento se perdió porque no se continuó con la segunda etapa de industrialización que consistía en la producción interna de bienes intermedios y de capital (lo que debería haber sido el motor del crecimiento), y en cambio “el motor del crecimiento” se sustituyó por una política de gasto público, cuyo financiamiento fue la deuda externa.

Posteriormente, a finales de los años setenta, el impulso al crecimiento provino del auge petrolero y el gasto público financiado por la deuda externa y respaldada por las reservas internacionales del petróleo. Muchos sectores de la industria crecieron sustancialmente, aún cuando esto suponía un crecimiento petrolizado y dependiente del financiamiento externo.

Si bien este modelo puede ser muy criticable el resultado en crecimiento económico durante esa década fue el más alto de la historia de la economía nacional, el PIB creció casi 7% en promedio cada año, y el PIB por habitante 4.4%.

Tercera etapa: el modelo neoliberal, de ajuste económico y reformas estructurales. La política económica de este modelo se caracterizó porque no se propuso, ni cuenta con una estrategia nacional. Su objetivo ha sido estabilizar la economía a través de políticas fiscales y monetaristas altamente restrictivas, para garantizar el equilibrio en las finanzas públicas y niveles bajos de inflación.

El crecimiento económico, se propuso que, debería alcanzarse al reducir el tamaño del Estado y a liberalizar los mercados, de tal forma que a partir de crear las condiciones “estructurales de libre mercado” el crecimiento tuviera lugar. El resultado de la política aplicada en estos últimos cinco lustros ha sido muy pobre: el PIB creció en sólo 1.2% en promedio anual de 1982 a 2006. Y en términos del bienestar, este sufrió un estancamiento crónico e incluso en algunos años en retroceso. El PIB por habitante reporta una tasa media de crecimiento de -0.5%. Esto significa en términos llanos que la economía ha experimentado dos décadas y media de retroceso en bienestar social. Se puede decir, que durante 25 años consecutivos, cada año se perdió 0.5% de su riqueza.

Esta periodización es importante pues busca subrayar una de las tesis más relevantes que sostenemos en este trabajo: el crecimiento sostenido y el bienestar de un país es sólo posible si se cuenta con un modelo de crecimiento y de desarrollo de largo plazo. Estabilizar, y bajar la inflación no es suficiente para crecer y crear bienestar social.

Sin un modelo de crecimiento sustentable de largo plazo, la expansión de la economía se vuelve de corto plazo, tarde o temprano se torna endeble, y terminará agudizando las condiciones de dependencia tecnológica y financiera del país. Y lo que es peor, los ciclos cortos de estancamiento, pobre crecimiento y retroceso económico y social se vuelven crónicos. Esto es claro si observamos el desempeño de la economía utilizando una subdivisión en sexenios correspondientes a la última etapa analizada. La información se presenta en el siguiente cuadro 3.2

**Cuadro 3.2 Evolución del PIB y PIB por habitante 1982-2006 (%)**

Periodo	Tasa de crecimiento media anual del PIB real	Tasa de crecimiento media anual de la población	Tasa de crecimiento media anual del PIB per cápita
Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988	0.2	1.9	-1.66
Carlos Salinas de Gortari 1988-1994	3.2	1.7	1.47
Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000	3.5	1.6	1.92
Vicente Fox Quezada 2000-2006	2.1	1.4	0.68

Fuente: elaborado con base a datos del INEGI, del Sistema de Cuentas Nacionales.

El sexenio de Miguel de la Madrid es el que inicia las políticas conservadoras, y con objeto de estabilizar los precios de los bienes y servicios que el gobierno ofrecía, para esto aplica una política fiscal y monetaria ampliamente restrictiva, así como una liberalización e incremento de los precios lo que dio lugar a un proceso de estancamiento e hiperinflación que redujo el nivel de vida de los mexicanos. El PIB en promedio fue casi nulo (0.2%) y el PIB por habitante retrocedió al reportar -1.66% promedio anual.

La política económica aplicada en la administración de Carlos Salinas agregó al menos dos estrategias de tipo no tradicional para controlar la inflación: la apertura comercial que culminó con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN); y una política de concertación social para regular la inflación a través de acuerdos con los agentes económicos. De esta manera, el incremento de los precios se redujo y se ponían las bases para una estabilización de los mismos. Sin embargo, el no crear un modelo de crecimiento económico interno, haría que el crecimiento experimentado en ese sexenio, mostrara rápidamente sus debilidades y limitaciones estructurales. Debido a esta política poco ortodoxa y por las expectativas de TLCAN la economía creció en 3.2% con respecto al PIB anual promedio, y el PIB per cápita en 1.47% lo que significó el crecimiento más alto de esa época. Con todo, este crecimiento quedó muy por debajo de los resultados reportados por el modelo de sustitución de importaciones y el boom petrolero de la década de los setentas.

La administración de Ernesto Zedillo heredó las consecuencias de la no sustentable política económica de Carlos Salinas, las presiones acumuladas y reprimidas a lo largo de la administración salinista explotaron inmediatamente al inicio de la nueva administración en lo que se llamó “el error de diciembre” de 1994 en la forma de fuga de capitales y una gran devaluación del peso.

La consecuencia fue nuevamente una espiral inflacionaria que se buscó controlar profundizando la política fiscal y monetaria restrictiva que si bien dieron resultado en una reducción de la inflación al costo de un pobre crecimiento del PIB. Este crecimiento en el sexenio fue de tan sólo 3.5% promedio anual, en tanto que el PIB por habitante reportó una tasa de 1.92%, promedio anual.

Durante la administración de Vicente Fox, no se cambió la política económica seguida en las administraciones anteriores, y se continuó con una política fiscal y monetaria conservadora, buscando el equilibrio en las finanzas públicas y el control en la inflación, lo que dio como resultado que los precios se estabilizaran acompañado con un estancamiento en la producción. Se hicieron cada vez más notables los problemas de dependencia del crecimiento ante los ciclos de la economía de Estados Unidos y las variaciones en los precios del petróleo. El crecimiento de estos factores, permitió relajar el gasto público y con ello aumentar el crecimiento del PIB y el PIB per cápita en 2005 y 2006. Aun cuando aquellos efectos internacionales impulsaron el crecimiento interno, el desempeño de la economía, en su conjunto, ha dado pobres resultados.

En efecto, durante la administración 2000-2006 la economía reportó los más pobres resultados de los últimos sexenios después del periodo de crisis: el PIB creció en promedio sólo a 2.1% (en el sexenio de Carlos Salinas fue de 3.2%, y en el de Ernesto Zedillo fue de 3.5%), lo mismo ocurrió con el PIB por habitante, el cuál creció en sólo 0.68%, en tanto que con Carlos Salinas lo hizo en 1.40% y con Ernesto Zedillo fue de 1.92%.

Con el anterior análisis, estamos es posibilidad de explicarnos la evolución de la administración 2000-2006, la información se presenta en el siguiente cuadro 3.3

**Cuadro 3.3 Evolución de PIB y el PIB per cápita en la administración 2000-2006 (%)**

<b>Año</b>	<b>Tasa de crecimiento media anual del PIB real</b>	<b>Tasa de crecimiento media anual de la población</b>	<b>Tasa de crecimiento media anual de PIB per cápita</b>
2001	-0.16	1.48	-1.62
2002	0.83	1.45	-0.62
2003	1.35	1.44	-0.09
2004	4.18	1.42	2.72
2005	3.00	1.39	1.59
2006	3.30	1.37	2.10
<b>Promedio</b>			<b>0.68</b>

Fuente: elaborado con base a datos de la Serie Histórica del Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI.

Como se puede ver en el cuadro anterior 3.3, el desempeño anual del PIB ha sido muy pobre: en 2001 el crecimiento del PIB real fue negativo -0.16%, En 2002 y 2003 apenas llegó a 0.83% y 1.35% respectivamente, en 2004 el crecimiento fue de 4.18%, en buena parte, por el estímulo del ciclo de crecimiento de la economía norteamericana. En 2005, por el aumento del precio del petróleo y a niveles extraordinariamente altos en los flujos de ingresos por dicho concepto, la economía nacional en su PIB creció en 3%. En 2006, nuevamente debido a la entrada de más ingresos por concepto del petróleo permitieron flexibilizar la política fiscal, el PIB aumentó en 3.3%.

La información, aquí presentada, nos dice que la creación de valor y riqueza creada durante la administración Foxista ha sido una de las más precarias del México moderno. Tan sólo creció a una tasa promedio anual de 2.1%, muy por debajo de las tasas logradas en los dos sexenios anteriores. Esa tasa de crecimiento en la generación de riqueza nacional fue insuficiente para mejorar el nivel de vida de los mexicanos, cuya tasa de crecimiento anual fue de 1.4% promedio por año. Por lo tanto el PIB per cápita creció en sólo 0.68% en promedio.

El Banco de México atribuyó el desplome de la economía mexicana, en los primeros años del gobierno de Fox, a lo que sucedía en la de Estados Unidos..."La desaceleración que experimentó la economía mexicana se explica fundamentalmente por el debilitamiento del crecimiento económico de los Estados Unidos..."El Secretario de Hacienda también lo hizo: "la situación de la economía mexicana no es producto de malas políticas gubernamentales, sino a consecuencia de un ciclo económico recesivo en nuestro

principal socio...”<sup>62</sup> Sólo en parte ello era correcto. Mientras que México continuó aplicando una política restrictiva, que buscaba a toda costa mantener estables los precios y equilibradas las finanzas, Estados Unidos aplicó políticas económicas contracíclicas, destinadas a estimular la actividad económica.

La Reserva Federal redujo drásticamente y casi mensualmente las tasas de interés de 6.5% anual a finales de diciembre de 2000 a 1.75% en diciembre de 2001 y a 1% en junio de 2003. Por su lado, el superávit de las finanzas públicas de ese país, de 1.3% del PIB logrado en 2002 y a otro de 4.6% en 2003.

Sobre el particular, Joseph E. Stiglitz, premio Nobel de Economía en 2001, escribe: “Estados Unidos les dice a los mercados emergentes, desde Indonesia hasta México, que existe cierto código de conducta al que deben apegarse si quieren ser exitosos” según el cual “todos los países deben equilibrar sus presupuestos”. Sin embargo, en Estados Unidos los dos grandes partidos políticos “aceptan actualmente la idea de que cuando nuestro país está en recesión, no sólo es permisible, sino incluso deseable, incurrir en déficit fiscales”. Por eso, sugiere: “las economías en desarrollo deberían analizar con cuidado no lo que Estados Unidos les dice que hagan, sino lo que hizo en años en que surgió como potencia industrial y lo que hace ahora...”<sup>63</sup>

### 3.2 El desempleo y la estabilidad económica

El modelo seguido por la economía mexicana en los últimos veinticinco años ha reportado el crecimiento más bajo en el PIB nacional (1.2% promedio anual) desde el periodo de la posguerra. En la administración del sexenio que concluyó hace tres años, el crecimiento del PIB también ha sido escaso, 2.1% en promedio por año. Este precario crecimiento económico ha dado lugar a un escaso crecimiento del empleo formal; de esto, dos aspectos sobresalientes:

1. El estancamiento económico se refuerza con la pobreza que él mismo genera. El escaso crecimiento da lugar al incremento de la economía informal y con ello un círculo creciente del desempleo formal, así como la expulsión masiva de mexicanos que buscan mejores oportunidades de vida en las economías de los Estados Unidos y Canadá.
2. Por otra parte, las remesas se convierten en un factor de estabilidad. Paradójicamente aquel círculo ha creado un círculo de flujos financieros que le da estabilidad y equilibrio a la economía nacional. La falta de empleos y la pobreza en aumento, ha llevado a muchos mexicanos a emplearse en la economía del vecino país del norte, permitiéndoles enviar crecientes flujos de divisas vía remesas a la economía mexicana, las cuales incrementan de manera considerable las reservas internacionales y logra la estabilidad en el tipo de cambio, logrando con esto mantener la estabilidad en los precios internos.

---

<sup>62</sup> Banco de México, *Informe sobre la inflación*, octubre-diciembre, 2000, México, y periódico *El financiero*, México, 17 de diciembre de 2001. Citados en J. L. Calva, “México: la estrategia...”, op. cit, p. 71.

<sup>63</sup> J. E. Stiglitz, “Do What We Did, Not What We Say”, (hagan lo que nosotros hicimos, no lo que nosotros les decimos) artículo sindicado que apareció en octubre de 2003.

En el campo del empleo formal, la promesa que se presentó en el “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006” (PRONAFIDE), se expresó en dos escenarios: uno optimista llamado de “reforma estructural” y otro pesimista llamado “escenario inercial”.

En el primer escenario se afirmaba que se promovería la generación de más de un millón de empleos. Por su parte, bajo los supuestos del escenario inercial se calculaba la generación de 650 mil empleos formales, en promedio, cada año.

Los resultados observados son completamente diferentes entre lo pronosticado y lo logrado de los dos posibles escenarios programados en el PRONAFIDE. Esto es preocupante que en todo el sexenio 2000-2006 no se hayan generado los empleos que se prometieron tan sólo para un año, y esto en el peor de los casos que corresponde al escenario pesimista. Si sólo consideramos del 2003 al 2006, el total de empleo formal que el gobierno de Fox consideraba posible generar era más de cuatro millones de empleos. En ese periodo, en realidad los empleos creados fueron muy inferiores a los planeados en el escenario más pesimista. Por tanto el saldo para estos cuatro años, es que esta administración tiene una deuda social en términos de empleo formal de más de 3 millones de plazas de trabajo. Ahora, si consideramos todo el sexenio, podemos inducir que la situación es mucho más crítica.

De acuerdo con la metodología del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), este Instituto reporta que en México se tienen tasas de desempleo de 3 y 4% anual.<sup>64</sup> En el siguiente cuadro 3.4 se presenta información con respecto al empleo y desempleo formales utilizando la información oficial:

---

<sup>64</sup> Para el INEGI cuenta como población ocupada a quienes en una semana laboran sólo una hora o un día, a cambio de un ingreso monetario, en especie o incluso “sin recibir paga alguno”...considera empleados a quienes al momento de su encuesta dicen que podrían empezar a trabajar en un mes, así como a quienes no laboran temporalmente por permisos, enfermedades, motivos personales o vacaciones. Para el INEGI, tiene empleo la persona que se encuentra ocupada en la economía formal o informal cuando menos una hora a la semana, con pago o sin él. Es decir, no importa si se inscribe o no a algún sistema de seguridad social.

**Cuadro 3.4 Población formalmente empleada y desempleada**

Años	Trabajadores asegurados en el IMSS (1)	Tasas (%)	Plazas creadas (miles) (1)	Plazas requeridas (miles) (2)	Migración estimada anual (miles) (3)	Población formalmente desempleada (miles)
1998	11,260,996	0.00	0.00			
1999	11,906,326	5.73	645.0			
2000	12,606,753	5.88	700.0			
2001	12,540,936	-0.52	-66.0	1,020.0	450.0	636.0
2002	12,435,666	-0.84	-105.0	1,020.0	450.0	675.0
2003	12,379,607	-0.45	-56.0	1,020.0	450.0	656.0
2004	12,539,343	1.29	160.0	1,020.0	450.0	410.0
2005	12,926,637	3.09	387.0	1,020.0	450.0	183.0
2006	13,350,000	3.28	423.0	1,020.0	450.0	127.0
Promedio y total		0.97	743.0	6,120.0	2,700.0	2,677.0

Fuente: (1) INEGI; (2) número de empleos según PRONAFIDE 2002-2006, escenario optimista; (3) promedio diarios.

Los resultados en cuanto a empleo formal de la política económica de la administración Foxista, en los primeros años, fue realmente severa, por ejemplo: si comparamos con los dos últimos años del presidente Zedillo, en los cuales la tasa de empleo (reportados a partir del IMSS) aumento en 5.7% y 5.9%, mientras que en los tres primeros años de 2000-2006, la tasa no sólo no es positiva, sino se tornó negativa en -0.5%, -0.8% y -0.5%. En el cuarto año se registro una tasa positiva pero sólo del 1.3%. Este pobre comportamiento habría continuado en los siguientes dos años, de no ser por un crecimiento impresionante en el precio del petróleo en el mercado internacional, lo que se tradujo en crecientes recursos para el gobierno federal. Este flujo de ingresos se mantuvo hasta el 2006. El empleo formal reportado por el IMSS arrojó un crecimiento del 3.1% para el 2005, y del 3.3% para el 2006, lo cual coincide con el crecimiento del PIB en estos años, (ver cuadro 3.3 anterior).

Durante el sexenio 2000-2006, se programó una creación aproximada de 750 a 800 mil plazas formales de trabajo, que es una cantidad muy reducida comparada con la prometida (más de un millón por año) y casi la misma cantidad de las que en el año (2000) se crearon durante la administración de Ernesto Zedillo.

De los datos presentados en el cuadro 3.4 podemos apreciar que las plazas requeridas (tomamos para este renglón las plazas prometidas durante el gobierno de Vicente Fox en su escenario optimista) son casi 9 veces más (6.1 millones de plazas) que las creadas en todo el sexenio (740 mil). Esto significa que más de 5 millones de mexicanos en edad de trabajar no tuvieron un trabajo formal durante la administración 2000-2006.

Esa cantidad de mexicanos se agregaron a los millones de desempleados formales que ha creado el modelo económico de los últimos 25 años. Estos desempleados se pueden dividir en los siguientes grupos:

1. Los mexicanos “expulsados” en forma de emigrantes hacia los países del norte, y
2. Los mexicanos que han incrementado el empleo informal y/o subempleo.

Por la información oficial sobre migración podemos afirmar que durante la administración del sexenio 2000-2006, la economía mexicana expulsó aproximadamente 2.7 millones de mexicanos para trabajar en la economía de Estados Unidos y otros países. Como resultado del estancamiento económico del país, la población formalmente desempleada se ha ido acumulando año tras año hasta alcanzar en este sexenio más de 5 millones de personas adicionales. Si a esta cantidad le restamos el número de mexicanos que emigran a los Estados Unidos, (en promedio se estiman anualmente 450 mil, y por tanto en este periodo suman 2.7 millones) restarían 2.3 millones de desempleados formales que se agregaron a los que ya existían.

Pero no sólo el desempleo es el único problema que padece la economía nacional, también son los bajos salarios lo que configura una falta de demanda que estimule la inversión privada nacional. No sólo la masa salarial de los empleados formales no avanzó en los últimos años, tampoco lo hizo el poder de compra de los salarios; más aún, durante todo el periodo (1982-2006) del modelo neoliberal se ha deteriorado, a excepción de los últimos años. Este comportamiento lo podemos apreciar en el siguiente cuadro 3.5

**Cuadro 3.5 Evolución del salario mínimo real en México 1973-2006**

Año	Salario real a precios del 2006 (pesos por día)	Año	Salario real a precios del 2006 (pesos por día)
1973	131.45	1990	64.37
1974	143.90	1991	61.94
1975	153.58	1992	54.73
1976	161.45	1993	64.92
1977	169.61	1994	59.16
1978	163.86	1995	46.89
1979	160.47	1996	43.02
1980	149.17	1997	47.02
1981	151.71	1998	46.72
1982	127.68	1999	45.69
1983	102.84	2000	45.92
1984	93.48	2001	46.19
1985	92.93	2002	46.51
1986	78.37	2003	46.05
1987	63.30	2004	46.03
1988	65.37	2005	46.53
1989	69.88	2006	47.05

Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos y Banco de México. Notas: 1) El salario mínimo nominal ha sido usado bajo la nomenclatura de 1993 de nuevos pesos, es decir, reducido en tres ceros del valor antiguo. 2) El salario real es el salario nominal aislado del efecto inflacionario reflejado en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)

La información de la evolución de los salarios reales, en una panorámica de largo plazo nos muestra que la capacidad de compra de los salarios ha pasado por dos grandes etapas:

1. La primera etapa va desde la fase temprana de industrialización (y el boom petrolero) hasta la crisis de 1982. Durante esos años el salario real de los trabajadores aumento hasta 169.6 pesos por día en 1977 y 151.5 pesos en 1981.
2. La segunda etapa corresponde al modelo de estabilización y ajuste estructural, y es de 1982 a 2006. En estos años el salario real se ha deteriorado en forma constante hasta ser menos de la tercera parte de los años de los setentas. En el año de 2006 el salario real se redujo hasta llegar a sólo 47 pesos. El poder de compra de los salarios reales perdió lo correspondiente a más de 100 pesos.

El deterioro del poder de compra de los salarios no podrá ser resarcido en muchas décadas si el modelo económico prevaleciente se continúa aplicando. Tanto el desempleo como el rezago de los salarios reales se han transformado en una menguada capacidad de compra y en términos macroeconómicos en una escasa demanda efectiva y ésta al presentar una dinámica de crecimiento tan baja, no representa un estímulo para crecimiento económico. El resultado es un círculo de estancamiento y pobreza que se refuerza y reproduce con el incremento del desempleo, la pobreza y la marginación. Lo anterior, explica el por qué la inversión privada no ha respondido a las políticas que se muestran como equivocadas y que se han centrado en la liberalización de los mercados y las reformas estructurales.

Paradójicamente, son los grupos de trabajadores en estado de pobreza “expulsados de México” por la política económica actual los que logrando llegar a Estados Unidos y obtener un empleo, alivian el delicado balance en el que se mueve la economía nacional, al menos en dos sentidos: por una parte, al enviar recursos monetarios a sus familiares en México los han sacado de la pobreza extrema, lo que en términos de las estadísticas se muestra como una reducción de dicho estado de vida; y por otra, el enorme flujo de divisas (más de 20 mil millones de dólares en el año 2005) ha permitido mantener la estabilidad de la balanza de pagos en nuestro país y la estabilidad en el tipo de cambio.

En el siguiente cuadro 3.6, se presenta la evolución de las remesas de divisas que los emigrantes envían a sus familiares en México. En sólo seis años el flujo se ha multiplicado en más de cuatro veces, lo cual es comprensible por el enorme cantidad de emigrantes que como hemos visto, anteriormente (ver cuadro 3.4), han tenido que abandonar nuestro país en busca de un ingreso para sus familias.

**Cuadro 3.6 Evolución de las remesas hacia México**

<b>Año</b>	<b>Millones de dólares</b>	<b>Tasa de cambio anual</b>
1998	5,627	0.0
1999	5,910	5.0
2000	6,573	11.2
2001	8,895	35.3
2002	9,814	10.3
2003	13,396	36.5
2004	16,613	24.0
2005	20,035	20.6
2006	24,000	19.8
<b>total</b>	<b>92,753</b>	

Fuente: Banco de México. El año 2006 es una estimación. El total sólo incluye Datos de 200 a 2006

Como podemos ver en el cuadro 3.6 anterior, tan sólo en seis años, el monto de las divisas que han entrado al país suma más de 92 millones de dólares. Las remesas de los migrantes mexicanos son mucho mayores que la inversión directa (10 a 12 mil millones de dólares) y toda la ayuda al desarrollo que proviene del exterior. En diferentes estudios, por ejemplo de la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos (CBO, por sus siglas en inglés), se ha mostrado que en nuestro país al menos 18 de cada 100 familias dependen de las remesas de emigrantes. Sin estos recursos no sería comprensible el nivel actual de las reservas internacionales (60 mil millones de dólares), ni el equilibrio en la balanza de pagos y, en general, la estabilidad macroeconómica del país.

Existen dos flujos de divisas que le dan estabilidad a nuestra economía: uno, es el creciente envío de los migrantes, y el otro es el flujo de divisas que representa la exportación de petróleo. En los años, 2005 y 2006, el precio del petróleo mexicano se ha triplicado pasando de 20 dólares por barril a casi 60 dólares. Esto ha representado un enorme flujo de divisas, que por la política conservadora del gobierno se ha desperdiciado, como el mismo Fondo Monetario Internacional (FMI) recientemente, ha reconocido en una crítica a la administración Foxista.

La suma del flujo de divisas provenientes de las remesas y de los ingresos petroleros, han permitido financiar las crecientes importaciones de bienes y servicios que el nuevo modelo exportador implica, así como el crecimiento sustancial de las reservas internacionales, las cuales superan los 60 mil millones de dólares. Esto último es fundamental, pues son las reservas internacionales, tanto en su monto como en su flujo, las que soportan la base fundamental en la que descansa la estabilidad del tipo de cambio del país. A su vez la estabilidad de los precios de la economía nacional tiene su base en la estabilidad de los precios clave, entre los que destacan la estabilidad del tipo de cambio nominal y el estancamiento de los salarios mínimos oficiales de los trabajadores. Al final de este círculo tenemos que la estabilidad macroeconómica es resultado de los mexicanos pobres que han emigrado a la economía de Estados Unidos y de la eventualidad de las condiciones internacionales de los precios del petróleo. Esto es lo que

determina un círculo débil de estabilidad macroeconómica de la que se ufana la administración Foxista.

Hemos establecido que el gobierno de Vicente Fox, al ser fundamentalmente una continuación del modelo económico neoliberal seguido por las anteriores administraciones a partir de 1982, ha de compartir la responsabilidad de los resultados de dicho modelo. En este sentido, la primera responsabilidad de este gobierno que quiso ser reconocido como del “cambio” consistió en la continuidad de la aplicación de un modelo económico que había demostrado sus equivocados resultados, así el primer gran error fue precisamente que no se instrumentó ningún cambio a la estrategia económica que los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo aplicaron durante sus gestiones.

Sin embargo, el desempeño de la economía mexicana en la administración del sexenio 2000-2006 ha sido la más pobre y frustrante, después de los años de crisis. Por lo que algo especialmente mal se debió haber realizado en este sexenio. Así el fracaso de la política económica, no es sólo producto del mismo modelo económico, sino que además se debe explicar por el estilo y peculiaridades de la conducción e instrumentación de esta administración. Por lo tanto, se tratará de explicar la evolución y los resultados en el marco de la aplicación del modelo y de las reformas estructurales que vienen desde hace más de dos décadas. Para ubicar el análisis entre las metas y los resultados observados, es conveniente señalar que hay una diferencia importante de lo que prometió Fox en su campaña (crecimiento del 7% y la generación de más de un millón de empleos por año) a lo que se propone en el PRONAFIDE.

La diferencia puede ser muy sutil, aunque también es muy importante mencionar que las metas prometidas en el documento PRONAFIDE, se planteo un escenario como el prometido, condicionado al logro de las “reformas estructurales”. De esta manera, creaban un resguardo para justificar el posible incumplimiento de dichas promesas. Analicemos lo prometido y los resultados en términos de crecimiento del PIB. En el PRONAFIDE se presentan dos escenarios, uno optimista (“con reformas estructurales”) y otro pesimista (“inercial”). Los datos correspondientes se presentan en el siguiente cuadro 3.7

**Cuadro 3.7 El Pronafide observado y planeado (%) con respecto al PIB**

Año	Observado	Pronafide	
		Sin reformas	Con reformas
2001	-0.16	0.0	2.00
2002	0.83	1.7	1.70
2003	1.35	3.5	4.90
2004	4.18	3.17	5.80
2005	3.00	3.8	6.60
2006	3.30	4.1	7.00

Fuente: Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, Programa Económico para 2002 aprobado por el H. Congreso de la Unión. Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Podemos observar que las metas de crecimiento económico planteadas en el escenario optimista estuvieron muy lejos de lograrse, seguramente porque más bien estaban orientadas a justificar las promesas de campaña. Esto parece revelar que las metas de campaña fueron más una estrategia publicitaria para convencer a un electorado dispuesto al cambio, que un compromiso a lograr. Si consideramos el escenario pesimista o “inercial” planteado en el PRONAFIDE, podemos observar (en la grafica 4.1) una gran proximidad entre lo que se esperaba y lo que se logró. Incluso en el año 2004 el crecimiento observado fue mayor que lo esperado.

El resultado, que es en efecto el peor escenario, “el pesimista” es el que experimentó, la economía nacional. De otra forma, este preservaba la inercia de la economía, que hace énfasis a la posibilidad de que no se hubiera presentado un cambio (recuérdese es la administración del cambio). El “cambio” no modificó los resultados y la marcha de la economía, y por tanto, en la práctica mostro un escenario pésimo. Aun más, el crecimiento observado del PIB fue menor al planteado, la evaluación de la administración en su gestión de la economía debe estar por debajo de ese calificativo.

El grupo de trabajo que elaboró el PRONAFIDE puede argumentar para justificar los resultados, que la culpa no es del gobierno que lo llevo a cabo, sino porque no se aprobaron las reformas estructurales que habían planteado. Las justificaciones pueden ser muchas pero los resultados están a la vista. A la luz de los resultados, el gobierno y su equipo de economistas saben muy bien que en las condiciones en que opera el modelo económico neoliberal no habría crecimiento económico, pero además nunca les preocupó ese objetivo, así como tampoco el bienestar social de la población.

### **3.3 La estabilización y el equilibrio en las finanzas públicas**

Uno de los principales logros del modelo aplicado en los últimos 25 años ha sido la estabilización de los precios. En el siguiente cuadro 3.8, podemos ver que el programa de estabilización aplicado desde la administración de Miguel de la Madrid ha tenido éxito en bajar la inflación. Está bajo de 94.5% en aquel sexenio a 4.7% en la administración de Vicente Fox.

Durante el sexenio 2000-2006, como se ve en el mismo cuadro, la inflación bajo de 9.5% en el año 2000 a 3.5% en el 2006. Si bien no se lograron las metas de inflación como se habían proyectado, es cierto que se mantuvo una tendencia a la baja y una sustancial estabilidad en los precios.

**Cuadro 3.8 La inflación proyectada, observada y por sexenio (%)**

Año	Inflación				%
	Observada	Proyectada (inercial)	Proyectada (con cambios)	Sexenio	
1999	16.67				
2000	9.51				
2001	6.39			Luis Echeverría Álvarez 1970-1976	12.84
2002	5.03	4.5	4.5	José López Portillo y Pacheco 1976-1982	29.44
2003	4.56	3.3	3.0	Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988	94.46
2004	4.68	3.3	3.0	Carlos Salinas de Gortari 1988-1994	17.00
2005	4.00	3.3	3.0	Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000	22.15
2006	3.50	3.3	3.0	Vicente Fox Quezada 2000-2006	4.69

Fuente: INEGI y PRONAFIDE 2002-2006

La estabilización de precios ha sido producto de un manejo discrecional de los precios claves de la economía mexicana, en particular de: la tasa de crecimiento de los salarios, del deslizamiento de tipo de cambio y de la tasa de interés. Sin embargo, desde la perspectiva oficial, a través del PRONAFIDE la estabilidad de precios se explica por la contención monetaria y el equilibrio en las finanzas públicas. Estos son dos de los principales objetivos estratégicos del programa y de la política económica del gobierno de Vicente Fox.

El equilibrio en las finanzas públicas es uno de los paradigmas más importantes de las políticas de estabilización, por eso tanto en el escenario optimista como en el pesimista del PRONAFIDE se proponía las mismas metas en el déficit público, la idea es que se aproximaran a cero. Esto lo podemos ver en el siguiente cuadro 3.9.

**Cuadro 3.9 El déficit público (ingreso-gastos) % del PIB**

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006
Escenario optimista	0.65	0.50	0.2	0.1	-0.2
Escenario pesimista	0.65	0.50	0.2	0.0	-0.2
Observado	-1.28	-0.58	-0.3	-0.7	-0.2 (e)
Sin ingresos petroleros (e1)					9.8

Fuente: PRONAFIDE 2002-2006, y SHCP, (e) estimaciones del gobierno federal, (e1) estimación del FIM en Panorama de la Economía Mundial, abril 2006

Cualquiera que fuera el escenario que pudiera enfrentar el gobierno Foxista, es decir, tanto en el caso inercial como en el de reformas estructurales, el objetivo que se tenía que lograr sería a un nivel muy cercano al déficit cero como porcentaje del PIB.

En el mismo programa económico se reconocía que aún en la situación del escenario pesimista, que implicaba un menor crecimiento económico y una menor recaudación, el esfuerzo tendría que ser mayor en la restricción del gasto público, pero el objetivo a lograr era el déficit cero.

Al comparar los resultados con lo proyectado podemos ver claramente que este principio, de equilibrio presupuestal, fue cuidadosamente seguido. Por tanto, si comparamos la meta y el resultado, tenemos un claro éxito es este objetivo. Para fortuna del gobierno de Fox, el incremento en los ingresos provenientes del petróleo le permitió lograr sus metas. Para el infortunio del país, esos cuantiosos recursos han sido desperdiciados pues no se han invertido en proyectos productivos de largo plazo.

Esto lo ha reconocido el mismo Fondo Monetario Internacional en el documento "Panorama de la Economía Mundial" (abril 2006), que afirma que sin los ingresos petroleros el déficit público habría sido de casi 10% del PIB (63 mil millones de dólares) para el año 2006. Gracias a esos recursos el déficit con respecto al PIB fue aproximadamente del 0.2%, es decir, casi cero.

En el mismo documento del FMI, se reconoce que el sexenio 2000-2006 en su objetivo de lograr el equilibrio presupuestal ha desaprovechado los recursos petroleros generados en los últimos tres años, calculados en aproximadamente 200 mil millones de pesos.

El costo de seguir con afán el objetivo de equilibrio fiscal durante el modelo de reformas estructurales, consiste en que México continua rezagándose en cuanto a crecimiento con respecto a América Latina, la cual creció en 4.3% y a la economía mundial en su conjunto que creció a 4.9%. Nuestro país sólo creció en 3.5% en el año de 2006. Este rezago no se reduce a lo que ocurrió en este año, esto se observa a lo largo de los años de 2000 a 2003.

Entre 2001 y 2006, la economía mexicana dispuso de cuantiosas divisas. Más de 300 mil millones de dólares entraron al país, en esos años, por concepto de: exportación petrolera, remesas de los trabajadores mexicanos residentes en el extranjero, inversión extranjera directa y turismo. Tan sólo en el primer trimestre de 2006, entraron más de 32 mil millones de dólares por esos conceptos. Aunque hay que precisar que nada de ello fue resultado de una acción concreta de política económica por parte del gobierno mexicano. Este, nada hizo, por ejemplo, para que se incrementaran en el mercado mundial los precios del petróleo.

La abundancia de divisas, no se reflejó en un mayor crecimiento de la economía nacional. No hubo un aprovechamiento de ese ingreso extraordinario de divisas. Ante esto, el número de pobres en el país permaneció en torno al 50% del total de la población siendo notoriamente mayor en las áreas rurales. "Resulta claro, además, que la incidencia de la pobreza no ha sido uniforme a lo largo del tiempo, toda vez que se observa con claridad el significativo incremento que habría registrado a consecuencia de la profundización de la

crisis económica de 1995 y sus secuelas en 1996. Un fenómeno similar se registró como resultado de la recesión de 2002. Los efectos del ciclo económico se habrían observado en la intensidad y en la desigualdad de la pobreza, que además son más agudas en las zonas rurales que en las urbanas del país”.<sup>65</sup>

Utilizando la nueva metodología del gobierno para medir la pobreza, que establece tres niveles de ella, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), con base en la encuesta de ingreso-gasto del INEGI para 2005, llega a las siguientes definiciones:

- a) *Pobreza alimentaria*, población que cuenta con un ingreso por persona insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable;
- b) *Pobreza de capacidades*, población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso por persona insuficiente para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar y,
- c) *Pobreza de patrimonio*, población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso por persona insuficiente como para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.<sup>66</sup> ver el siguiente cuadro 3.10

**Cuadro 3.10 Población pobre % del total**

<b>Año</b>	<b>Pobres alimentarios</b>	<b>Pobres capacidades</b>	<b>Pobres patrimonio</b>
1992	22	31	54
1994	21	30	53
1996	37	46	69
1998	34	42	64
2000	24	32	54
2002	20	27	50
2004	17	25	47
2005	18	25	47

Fuente: Consejo Nacional de evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Documento 001/2006 del 1º de octubre de 2006.

El aumento de las transferencias gubernamentales a las familias pobres, la ampliación de la cobertura del Programa Oportunidades, que vino a sustituir a Progresá, compensaron la

<sup>65</sup> E. Hernández Laos, “Bienestar, pobreza y vulnerabilidad en México: nuevas estimaciones”, en ECONOMIAUNAM, UNAM, núm., 9, septiembre-diciembre 2006.

<sup>66</sup> Coneval, documento núm., 001 / 2006 del 1º de octubre de 2006. También ver, de Székely, M., “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004”, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio de 2005. Un resumen de este trabajo, se publicó en el *Trimestre Económico*, vol., LXXII (4), núm., 288, octubre-diciembre de 2005, FCE, México, pp. 913 a 931.

caída en el nivel de ingresos y el desempleo, resultado del desplome de la economía entre 2001 y 2003.

Otras investigaciones sostienen que ha sucedido lo contrario, más en consonancia con la evolución de la economía, que no creció entre 2000 y 2003. Aplicando el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), que es multidimensional y que tiene tres componentes básicos: ingresos, tiempo y necesidades básicas insatisfechas, en estos años la pobreza, lejos de disminuir, aumento en términos absolutos, más de seis millones de personas, y en términos relativos, más del 8%.<sup>67</sup>

Con el objetivo de lograr una estabilidad de los precios y reducir la inflación a un nivel semejante a los de nuestros socios comerciales (sobre todo Estados Unidos) la política económica se orientó junto con la meta de equilibrio de las finanzas públicas a una política de contención del crecimiento de la cantidad de dinero. El prejuicio económico sostiene la idea de que la inflación depende de la cantidad de dinero que hay en circulación, por consiguiente una política que regula la expansión del dinero también daría lugar a la contención de los precios.

Tanto la política fiscal como la monetaria se han ajustado con rigor a las recomendaciones de la teoría tradicional y de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Podemos concluir que los pobres resultados en el desempeño de la economía mexicana, no son porque la política económica conservadora se haya aplicado incorrectamente sino precisamente porque se ha aplicado de forma estricta, lo que en repetidas ocasiones le ha merecido un reconocimiento por aquellas instituciones financieras internacionales. En el fondo lo que ocurre es que las fuerzas del crecimiento se esterilizan con el fin único y exclusivo de lograr la estabilidad de precios.

Más allá de la visión oficial de la estabilización de precios nacionales, estos han tenido un comportamiento descendente y estable gracias a que los precios claves de la economía han sido en gran parte administrados o negociados para que su cambio no afecte la tasa de inflación.

La estrategia del gobierno para estabilizar los precios ha consistido en:

1. *La estabilización del tipo de cambio:* es muy importante para la estabilidad de los precios internos, al menos en dos sentidos, uno real, pues una gran cantidad de insumos intermedios y bienes de capital necesarios para la producción provienen del extranjero, cualquier variación de sus precios en moneda nacional se transfiere, tarde o temprano, en los precios finales. Por otra parte la estabilidad o devaluación cambiaria genera expectativas inflacionarias que siempre es mejor tener bajo control.

---

<sup>67</sup> J. Boltvinik, "Los fracasos de Fox", periódico la Jornada, 2 de julio de 2006, México, también ver J. Boltvinik y E. Hernández Laos, "Pobreza y distribución del ingreso en México", Siglo XXI editores, México, 1999, pp. 313-350.

La estabilidad del tipo de cambio, por su parte, se ha logrado por la entrada de:

- ✓ La remesas de los emigrantes,
- ✓ Los flujos financieros internacionales de capital, que han visto en la Bolsa Mexicana de Valores buenos rendimientos, sobre todo los ofrecidos por el gobierno federal, y
- ✓ La creciente e inesperada entrada de dólares por el incremento en los precios del petróleo en los últimos tres años, entre otros factores.

Así al garantizar la estabilidad en el tipo de cambio, las variaciones en su cotización no afectan a los precios internos. Por esto se considera al tipo de cambio como el “ancla financiera” de la estabilidad de precios.

2. *El control de los sueldos y salarios:* ha sido una de las piezas más importantes de la estabilidad y la baja inflación. Los sueldos y salarios son uno de los costos más importante de las empresas e instituciones por lo que su control permite a las empresas no incrementar sus precios muy por arriba del incremento salarial.

Por tanto, el gobierno ha aplicado una fuerte política salarial que le ha dado estabilidad a los precios internos, esta política no ha dado oportunidad que se desarrolle una espiral inflacionaria entre precios y salarios.

3. *El control del incremento en los precios de impacto generalizable:* en la economía como es el caso de los precios de las gasolinas. Con el objeto de mantener la inflación bajo control, el gobierno federal decidió “aislar” el incremento de los precios internos de las gasolinas, con respecto del incremento de los precios internacionales.

El costo de esta política en los años de 2004 a 2006, es que una parte sustancial (aproximadamente el 25%) de los ingresos extraordinarios por el aumento del precio del petróleo se canalizó al pago del incremento de los precios de las gasolinas que el país importa. Es claro que el gobierno ha querido administrar las variaciones de los precios asumiendo los costos financieros que esto ha implicado. El hecho de lograr las metas inflacionarias a cualquier costo, implica para el país dejar de tener un flujo importante de divisas y su posible canalización a la economía nacional.

La evolución de la inflación y él como esta se ha controlado a través de los precios claves: el tipo de cambio, los salarios y los precios internos, se muestran en el siguiente cuadro 3.11

**Cuadro 3.11 La variación porcentual de la inflación y su relación con las Variaciones del tipo de cambio y los salarios**

<b>Año</b>	<b>Inflación</b>	<b>Tipo de cambio</b>	<b>Salarios</b>
1997	15.72	0.00	0.00
1998	18.61	22.09	17.62
1999	12.32	-3.52	31.32
2000	8.96	2.08	10.06
2001	4.40	-5.51	6.98
2002	5.70	13.82	5.78
2003	3.98	7.50	4.50
2004	5.19	-0.09	4.25
2005	3.33	-6.14	4.49
2006	3.50	2.57	4.00
<b>Promedio del sexenio</b>	<b>4.35</b>	<b>2.03</b>	<b>5.00</b>

Fuente: indicadores económicos del Banco de México y de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

En promedio durante todo el sexenio (2000-2006) la inflación creció a una tasa del 4.35%, el tipo de cambio se deslizó en 2.03% y los salarios crecieron en tan sólo 5%.

Por tanto, si bien se ha afirmado que los precios se han dejado a libre juego de las fuerzas del mercado, en la realidad la tasa de inflación ha sido controlada y es dependiente de la estabilidad del tipo de cambio, de las negociaciones salariales por una parte, y por la otra, de que el gobierno esté dispuesto a sostener el costo del incremento en los precios de las gasolinas en el mercado nacional.

El modelo económico seguido en las últimas décadas, se ha apoyado en la idea monetarista y en los equilibrios financieros, por lo que al no hacer frente a los problemas económicos estructurales de largo plazo de la economía nacional, su manifestación en inflación y devaluación se vuelven a presentar de forma cíclica. Esto es lo que ha ocurrido con la devaluación de 1976, luego con la de 1982 y 1986, y la última devaluación de diciembre de 1994. Las condiciones para una próxima devaluación se han venido gestando y el boom de los precios del petróleo lo único que ha hecho es prorrogarla.

La administración anterior a la actual, quiso apuntalar el tipo de cambio en las variables monetarias, en particular en el abultado monto de las reservas internacionales, pero no hizo nada para crear e invertir en una estrategia de crecimiento a largo plazo que se apoyara en la productividad y la competitividad de la economía.

Así como las empresas que no se desarrollan, no compiten, no invierten en tecnología y organización, se estancan y quiebran, de la misma manera las economías que no desarrollan una estrategia de competitividad sobre las bases reales de la producción, tampoco no crecen, generan pobreza y equilibrios débiles que conducen cíclicamente a

problemas de inflación de devaluación, estancamiento económico y concentración del ingreso.

La política económica del gobierno de Vicente Fox no eliminó los factores que condicionan los problemas cíclicos de la economía, la aplicación del modelo de estabilización y de liberalización del mercado condujo a la economía mexicana a un estancamiento donde se han acentuado viejos problemas de la estructura económica caracterizados por:

- a) La dependencia en el ciclo económico interno con respecto a los movimientos de la economía de Estados Unidos y del precio internacional de petróleo,
- b) Una fragilidad financiera que se refleja en una estabilidad débil y dependiente de los flujos financieros externos,
- c) la heterogeneidad en la estructura productiva y la falta de articulación de las cadenas productivas, y
- d) La dependencia del crecimiento económico en relación a la importación de bienes de capital, insumos intermedios y tecnología de punta.

A lo anterior, habría que añadir a esos problemas estructurales, la necesidad de un modelo económico de generación de riqueza de largo plazo. El objetivo inamovible de tener un déficit de casi cero a dado lugar a un problema adicional, el no aprovechar las oportunidades de crecimiento económico. Estos problemas se expresan en situaciones graves para la economía nacional y sus habitantes, en particular en un creciente rezago en términos de competitividad y bienestar social.

Como hemos mostrado el desempeño de la economía nacional ha sido el peor después del sexenio de Miguel de la Madrid. Los resultados en términos de crecimiento habrían sido peores en los últimos tres años de la administración Foxista, de no ser por el incremento de los precios internacionales del petróleo. Esto expresa claramente lo incorrecto del modelo económico seguido, o al menos su agotamiento.

Posiblemente estos resultados no serian tan alarmantes, de no ser que vivimos en un mundo cada vez más globalizado en el cuál las malas políticas económicas se pagan con un crecimiento en la brecha que separa a los países con estrategias inteligentes y progresistas, de aquellos que se han quedado en las viejas teorías económicas y modelos de que el libre mercado dará lugar a un crecimiento competitivo y con bienestar social, por la aplicación de políticas de equilibrio fiscal y regulación monetaria. El ese sentido, dos indicadores del rezago que guarda nuestro país con respecto al resto del mundo son nuestra posición en: la competitividad mundial y el índice de desarrollo humano.

Uno de los indicadores que muestran de forma más dramática el claro fracaso de la política económica aplicado en la administración de Vicente Fox y de la política de las anteriores administraciones es la declinación de nuestro país en la posición del índice de competitividad mundial.

La competitividad de la economía mexicana con respecto a los estándares internacionales se ha deteriorado, pues hemos pasado de la posición 31 en 1998 a la posición 55 en el año 2005 y 56 en 2006.

En la administración 2000-2006 la pérdida de competitividad ha sido de diez posiciones. Si tomamos a 1998 como año de referencia, la pérdida ha sido de 15 lugares. Es decir, 15 países avanzaron más que nuestra economía. Esto muestra por una parte que el rezago de nuestro país es de largo plazo; pero por la otra, existen en el mundo estrategias de crecimiento que están dando resultado y son mucho más eficientes en la aplicación de sus modelos económicos.

La verdad es que el gobierno, y en particular su política económica, sólo se ha orientado hacia la meta de equilibrio fiscal y estabilidad en los precios y no se ha preocupado por llevar adelante una política de crecimiento económico, y mucho menos una estrategia inteligente y convincente de crecimiento competitivo. La consecuencia de la falta de una estrategia de crecimiento y competitividad es que no se genera riqueza, y menos que se pueda distribuir y crear bienestar social para la población.

La política económica aplicada por el gobierno de Vicente Fox, al ser fundamentalmente una continuación del modelo económico de estabilización de reformas estructurales, seguido por las anteriores administraciones a partir de 1982, perdió la oportunidad de un cambio que dirigiera a la economía hacia un proceso de crecimiento y bienestar, por lo que su elección hacia la continuidad ha de compartir la responsabilidad del fracaso que muestran los resultados de dicho modelo.

Por lo tanto, la primera responsabilidad de este gobierno que se quiso reconocer como del “cambio”, consistió en la continuidad de la aplicación de una política económica que ya había demostrado pobres resultados. Esta decisión lleva implícita una segunda responsabilidad: no construir un modelo de crecimiento de largo plazo que superara los problemas estructurales de la economía, que nos colocara en la senda del crecimiento económico y bienestar que requiere el país, en cambio se ha llevado a la economía a un creciente rezago en competitividad y bienestar social.

La explicación del fracaso que tenemos ante nosotros, en principio está en dos factores: la aplicación de la política económica de carácter conservador y en los principios económicos que la soportan.

La aplicación de la política económica ha sido excelente. Difícilmente podemos encontrar una administración que haya aplicado la política de estabilización como lo hizo la administración anterior a la actual. Esta política consiste en lograr y mantener el equilibrio fiscal y en una estricta restricción monetaria. De lo anterior, podemos ver claramente que:

- I. El equilibrio de las finanzas públicas fue claramente alcanzado y conservado en los primeros tres años, al costo de tasas de crecimiento económico muy bajas. A partir del año 2004, el equilibrio en las finanzas públicas y el crecimiento económico se apoyo en los

precios del petróleo, el costo son las crecientes divisas que no se aprovecharon para apoyar un despegue industrial y de crecimiento de largo plazo. La administración Foxista pasara a la historia como aquella que desaprovecho la oportunidad de la enorme riqueza que le proveyó el contexto internacional con el alza de los precios del petróleo.

- II. La política monetaria ha sido impecable al mantener en línea el incremento de la cantidad de dinero que los objetivos inflacionarios. Esta política fue muy “eficiente” en no saber aprovechar toda la fuerza que implicaba el flujo de divisas que ingresaron al país en forma de inversión financiera, flujos petroleros, turismo y remesas. Al mismo tiempo de desaprovechar el poder de crecimiento económico que implicaban esos flujos financieros.

Estas políticas fiscal y monetaria al aplicarse de forma “excepcionalmente bien” han llevado a un estado de estabilidad y casi estancamiento, producto de no utilizar las fuerzas del crecimiento de las cuales la economía ha carecido en los años recientes.

El pensamiento económico conservador del modelo neoliberal afirma que el mercado es el mecanismo que resuelve cualquier problema que se presente en la economía. De otra forma, los problemas son producto de que el estado intervenga en los procesos de la economía.

De aquí se deriva que la mejor política de un gobierno es la no intervención en el mercado ni en ningún proceso económico, porque genera distorsiones y externalidades que afectan el libre juego de la oferta y la demanda. El papel del Estado, en todo caso es el de asegurar la estabilidad social, la aplicación de la ley y recientemente – se reconoce por el mismo Banco Mundial- enfrentar los problemas de la pobreza extrema y la contaminación. De ahí en fuera, cualquier intervención del Estado en los procesos económicos es inconveniente.

De este paradigma se desprende: que la mejor política fiscal es la que obtiene un equilibrio en las finanzas públicas; la mejor política monetaria es aquella que esteriliza cualquier incremento del dinero por encima de lo que considera conveniente; y la mejor política de inversión pública y privada es la que no existe.

Este modelo (mercado-equilibrio) es el que domina el pensamiento de los que administran la economía de “la administración del cambio” y no les permite pensar y menos proponer alternativas nuevas y creativas en pleno proceso de revoluciones tecnológicas, organizativas, culturales y sociales. Mientras se conserven en la mente de los responsables de llevar a cabo la política económica esos viejos esquemas los problemas cíclicos de la economía nacional se continuaran presentando. No es un problema de una administración u otra, ni de buenos deseos, se requiere un proyecto nuevo de crecimiento económico y desarrollo nacional de largo plazo.

Uno de los motores de la economía es el gasto público del Estado, en particular a través de sus políticas fiscal y monetaria, las cuales se expresan en sus políticas de ingresos,

gastos y en las variables monetarias como la cantidad de dinero en circulación en la economía y las tasas de interés.

Cualquier política fiscal, ya sea de saneamiento, de crecimiento o de empleo implica necesariamente que exista un financiamiento para dicha estrategia. En el escenario pesimista del gobierno federal (aquel que no considera las reformas estructurales) se propuso que el ingreso del sector público se mantendría estancado en su participación en el PIB en 22.3%. En los hechos, sus ingresos aumentaron considerablemente a partir del 2003 en 25.2%, y durante 2005 y 2006 hasta representar 25.3 y 27.5%, respectivamente. Es decir, un incremento inesperado del 3% del PIB.

Al inicio del gobierno de Vicente Fox, se insistió en la necesidad de aumentar los ingresos públicos provenientes de recaudación fiscal. En particular, una de las promesas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) consistió en eficientar el aparato tributario y ampliar la cobertura de los contribuyentes, por tanto se deducía que cabría esperar un incremento de la recaudación tributaria particularmente en la que se refiere al Impuesto Sobre la Renta (ISR). Nuevamente esta ha sido una promesa no cumplida como se observa en el siguiente cuadro 3.12

**Cuadro 3.12 Participación del ingreso público en el PIB (%)**

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingreso tributario esperado	0.00	0.00	11.00	11.10	11.10	11.10	11.20
Observado	11.51	12.24	12.63	12.08	10.85	10.49	10.20
Ingreso por ISR observado	5.12	5.34	5.52	5.31	4.86	4.99	N/D

Fuente: PRONAFIDE 2002-2006, Dirección de Planeación Hacendaria, SHCP, e INEGI

Aún en el escenario pesimista del gobierno, los ingresos observados por recaudación tributaria se quedaron cortos en relación a los esperados. Los ingresos, como proporción del PIB, no sólo no aumentaron sino que en la administración actual la recaudación fiscal perdió dos puntos porcentuales al reducirse del año 2000 al 2005, de 11.51 a 10.5% respectivamente.

A pesar de que se ha insistido mucho en la necesidad de elevar la eficiencia fiscal, esta no se reflejó en la realidad. La recaudación por el ISR tampoco se incrementó, más aún, se redujo de 5.12% en 2000 a 4.99% en 2005. En resumen, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también fracasó en su objetivo de eficientar e incrementar la recaudación fiscal.

En el cuadro 3.12 anterior, se muestra como la recaudación de ingresos tributarios se redujo como porcentaje del PIB y aun por debajo del porcentaje planeado en el escenario pesimista del gobierno federal.

El ingreso del sector público como porcentaje del PIB aumenta de 2000 a 2005 en más del 2%, y el ingreso tributario se contrae en 1%. Esta diferencia se explica por el alza de los precios del petróleo, los cuales aumentaron de forma significativa los ingresos públicos, así como el incremento en los ingresos no tributarios.

El incremento en los ingresos públicos se explica en forma significativa por los ingresos petroleros, los cuales aumentaron de 7.11% en 2002 a 9.42% en 2005, lo que ha implicado casi dos puntos y medio del PIB en esos años. A pesar de no haberse cumplido la promesa de mayor recaudación fiscal, el gobierno federal se favoreció de un flujo inesperado y cuantioso de recursos financieros provenientes de los ingresos petroleros de casi 2.5% del PIB. Ver el siguiente cuadro 3.13

**Cuadro 3.13 Relación porcentual de los ingresos petroleros con respecto al PIB**

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos petroleros (1)	7.78	7.22	7.11	8.40	8.98	9.42

Fuente: Dirección de Planeación Hacendaria, SHCP e INEGI. (1) Incluye los ingresos propios de PEMEX, los derechos por hidrocarburos, los aprovechamientos sobre rendimientos excedentes y los IEPS de gasolinas y diesel

Una de las características de la administración anterior a la actual, consiste en que: la política mesurada e incluso contractiva del gasto público que tradicionalmente acompaña las políticas conservadoras de corte neoliberal se transformó rápidamente en una política expansiva del gasto público, con motivo a la enorme riqueza que ingresó por concepto de los ingresos petroleros.

En el PRONAFIDE se prometió un ajuste importante en el gasto corriente que incluye gastos personales, de operación, ayudas, subsidios y trasferencias. Esos gastos como porcentaje del PIB deberían pasar de 2002 a 2006 de 14.3% a 11.8%, es decir una reducción de 2.5 puntos porcentuales.

Contrario a toda recomendación ortodoxa y promesa, el gasto total aumento de 24.69% a 25.35%, el gasto corriente paso de 14.13% a 15.17%, y los gastos de capital crecieron de 2.89% a 3.66% del 2000 al 2005, según la evolución que se muestra en el siguiente cuadro 3.14

**Cuadro 3.14 Gasto total, corriente y de capital observado con respecto al PIB (%)**

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (e)
Gasto total	24.69	24.51	25.32	25.97	25.26	25.35	26.00
Gasto corriente	14.33	14.47	14.93	15.86	14.72	15.17	15.50
Gasto de capital	3.28	2.83	3.44	3.30	3.84	3.66	3.90

Fuente: Dirección de Planeación Hacendaria, SHCP e INEGI. (e) datos estimados

Cabe señalar que, entre los gastos financieros hay dos que tienen entrampados a las finanzas públicas. El primero se refiere al pago de intereses, comisiones y gastos, originados por la deuda externa, que aunque se redujo en la administración Foxista representó en el año 2005 el 2.37% del PIB; el segundo gasto, es el del IPAB, que si bien disminuyo como porcentaje del PIB, al pasar de 0.68% en el año 2000 a 0.28% en 2005, en términos de montos ascendió en esos años a casi 40 mil millones de pesos constantes (a valor de 1993) que corresponde al 2.5% del PIB de 2005.

En esos dos renglones de gastos financieros, que implicaron en el año 2005 casi 2.65% del PIB, influyo una política de negociación, renegociación y de auditoría que podría liberar recursos importantes para el gasto público; por otra parte, si el gobierno federal hubiera cumplido su compromiso de disciplina en el gasto público, sobre todo en gasto corriente, (en lugar de gastar 25% hubiera gastado el 22.2% prometido) se habrían ahorrado otros tres puntos porcentuales del PIB. En consecuencia, en 2006 se podría haber presentado un superávit fiscal aproximadamente del 5% o más. Tenemos ante nosotros un gobierno conservador en el discurso pero dispendioso en los hechos. Podemos concluir que los ingresos petroleros permitieron una expansión del gasto público y al mismo tiempo el logro del objetivo de un equilibrio fiscal.

### 3.4 El sistema financiero y bancario

La banca nacional y el sistema financiero mexicano tienen un papel central en el crecimiento de nuestra economía. En estos términos se debe fomentar el ahorro, aumentar su captación y canalizarlo prioritariamente a la inversión productiva. Por lo tanto, un sistema financiero eficiente y funcional al crecimiento económico se ha de expresar en al menos tres hechos:

- a) La captación de importantes volúmenes de ahorro, los cuales deberán estar determinados por tasas reales positivas para los ahorradores.
- b) Bajas y competitivas tasas de interés al crédito, que implique un bajo costo del dinero para los inversionistas y las familias, y así que estas usen el crédito para la compra de bienes inmuebles o para el consumo. Dicho de otra manera, las tasas de interés deben estimular a la demanda agregada.

- c) Garantizar un flujo sustancial de créditos para la inversión productiva. La disponibilidad de recursos financieros por parte de las empresas productivas es fundamental para la expansión y crecimiento de la economía, y la banca tiene el papel fundamental de canalizar los recursos a las actividades productivas.

Un sistema bancario eficiente y funcional al crecimiento de cualquier país habrá de cumplir con esas tres características; así como, cobrar tasas de interés por sus créditos que estimules la inversión productiva, la compra de bienes de consumo e inmobiliarios, pero sobre todo a la inversión con objeto de lograr un estímulo al crecimiento económico.

Sin embargo, en nuestro país existe un sistema bancario con una estructura de oligopolio muy concentrado en dos y a lo sumo tres grandes bancos. Y estos poseen un gran poder de monopolio para fijar y determinar los precios de su servicio, en este caso de la tasa de interés.

Los oligopolios bancarios han utilizado este poder monopólico para aplicar la vieja sentencia de “comprar muy barato y vender muy caro”. La tasa de interés real que pagan a sus ahorradores, en los últimos años ha fluctuado entre 4 y 5% nominal anual, y la que cobran a los usuarios de tarjetas de crédito está por encima del 30% real, lo cual les ha dejado un margen de ganancia y utilidades muy altas.

Esta variedad de tasas de interés es resultado del poder de monopolio de los oligopolios bancarios y de la falta de defensa de los consumidores, así como de la falta de instituciones que regulen el comportamiento abusivo de los bancos.

Si bien los consumidores o usuarios del dinero bancario cargan directamente con tasas considerablemente altas, la economía en su conjunto también carga con un costo social en términos de crecimiento pues deja de percibir el valor social en forma de altos pagos por tasas de interés que los bancos absorben de los usuarios y de las empresas, sobre todo medianas y pequeñas. Esto significa, que vía precios hay una transferencia del valor de una parte de la economía hacia los bancos que se manejan de manera oligopólicas.

La baja captación de ahorro interno y el poder de los oligopolios bancarios han determinado cambios importantes en la estructura de la demanda y la oferta del crédito bancario. El excesivo costo del dinero para las empresas ha limitado sus proyectos de inversión y la demanda de dinero para financiar sus inversiones y transacciones corrientes ha sido cubierta por financiamiento no bancario, destacando en particular el financiamiento de proveedores. Por su parte, el financiamiento no bancario de las empresas pasó del 50% en 1996 al 75% en 2005. Esto apunta a que el sistema bancario ha dejado de ser un intermediario útil a las actividades productivas de las empresas.

No hay que olvidar que la inversión privada sin duda es uno de los motores fundamentales de la economía. En ella se basa el crecimiento económico de cualquier economía capitalista. Si la inversión se expande la economía crece y si aquella se contrae la economía también lo hace. Sorprendentemente, la administración Foxista, la más

conservadora que haya existido en los últimos tiempos, no creó las condiciones para fomentar y acelerar la inversión privada y para estimular un crecimiento económico nacional. La inversión privada ha sido una de las principales víctimas de la contracción de la demanda a la que la política económica, desde 1982, ha sometido a nuestro país.

Esto muestra no sólo la falta de confianza en el futuro, sino la ausencia de un mercado interno que sea un estímulo para la realización de inversiones rentables, y en general la falta de un proyecto de desarrollo y competitividad nacional.

La ausencia de un modelo de crecimiento de largo plazo, la falta de dinamismo en el mercado interno y el descredito en el que pronto cayó la administración anterior a la actual fue percibida por los inversionistas extranjeros que luego de un crecimiento en sus inversiones en el 2001, estos redujeron su actividad al nivel en que habían venido participando desde la administración de Ernesto Zedillo.

Si consideramos la información de la inversión extranjera directa (IED) como porcentaje del PIB, se confirma la idea de que el gobierno de Vicente Fox inició con un gran respaldo, lo cual se mostró en un crecimiento sustancial en este rubro, el cuál alcanzo más del 4% del PIB. Pero esta confianza se deterioró rápidamente.

Este comportamiento muestra que a pesar de las políticas conservadoras de liberalización y la tendencia de dejar todo al libre mercado, la inversión privada continua respondiendo a la dinámica del gasto público y a sus expectativas de rentabilidad, las cuales se hacen favorables cuando aumenta la demanda nacional, como ha ocurrido en los años del 2004 al 2006. Lo desfavorable es que ese estímulo no es de largo plazo sino que se circunscribe al efecto de los ingresos petroleros.

La escasez de financiamiento bancario y las elevadas tasas de interés llevaron a las empresas a buscar financiamiento tanto en intermediarios no bancarios como en fuentes alternativas. Al mismo tiempo los bancos canalizaron los recursos captados no a las actividades productivas, si no a aquellas más rentables: el financiamiento al consumo mediante las tarjetas de crédito.

En el año 1996, el financiamiento al consumo constituía sólo el 5% del financiamiento bancario, para 2005 este representaba el 30%. En cambio el financiamiento a las empresas 1996, representaba el 70% y para 2005 significaba menos del 50%.

De lo anterior, podemos concluir que la banca no ha cumplido su papel de intermediario financiero funcional al crecimiento económico. En primer lugar, la captación de ahorro por la banca comercial se ha reducido de forma sistemática; en segundo lugar, ha fijado una estructura de tasas de interés que no estimulan las actividades productivas y si el consumo, pero a un costo muy alto para los usuarios de las tarjetas de crédito. En este contexto, el sistema bancario ha canalizado cada vez más recursos a las actividades que

son más lucrativas para los bancos, como son los créditos al consumo en detrimento de los créditos a la inversión productiva.

El costo económico de un sistema financiero oligopolico y concentrado es la ineficiencia de la banca, que se expresa en altos costos para los demandantes de créditos y abultadas ganancias para los bancos. En el año 2004 obtuvieron ganancias por 25,377 millones de pesos y en 2005 por 37,471 millones.

El mismo gobernador del Banco de México, en la Convención Bancaria de marzo de 2006 ha reconocido que las elevadas ganancias que obtiene la banca, impide el crecimiento económico y son resultado de la “insuficiente competencia”; de forma más simple podemos decir, de la estructura oligopólica que controla la economía nacional.

Por último, podemos decir que uno de los motores del crecimiento que consiste en un sistema bancario eficiente y funcional para el crecimiento no está cumpliendo con su función de captar y canalizar la riqueza de la nación ahorrada hacia el proceso de producción, y de esa forma no se cierra un círculo virtuoso de crecimiento.

### **3.5 La política cambiaria y la deuda pública**

Como ya hemos dicho, uno de los resultados positivos de la puesta en práctica del modelo neoliberal, ha sido el control de los precios y por tanto la estabilidad de los mismos. También como ya hemos visto, la estabilidad de precios descansa y ha sido anclada en el tipo de cambio.

El tipo de cambio nominal ha sufrido varias devaluaciones que han quedado marcadas por sus efectos inflacionarios. Si bien no existe un ciclo regular en que se presente este fenómeno, a partir de la devaluación de 1976 (a excepción de la devaluación de 1982) podemos encontrar un intervalo de una década entre uno y otro suceso devaluatorio, le siguió la devaluación de 1986, y posteriormente de la 1994.

En México, la conducción de la política cambiaria de 1982-2006 ha transitado por cuatro diferentes administraciones públicas, resultado de diversos factores económicos internos y de carácter internacional, que, en gran medida, han ejercido influencia directa sobre el diseño de la política cambiaria.

La política cambiaria previa a las devaluaciones de 1976 y 1982 se caracteriza por una política de tipo de cambio fijo, por lo que, las fluctuaciones en los precios internos y externos no se reflejaron en los movimientos de la paridad cambiaria, y las presiones de la economía se fueron acumulando hasta que previo a cada una de esas devaluaciones se presentaron fuertes fugas de divisas. Al reducirse las reservas internacionales en poder del Banco de México, el país se quedaba sin recursos para hacer frente a sus transacciones comerciales y financieras, por tanto debió devaluarse la moneda ante el dólar.

La devaluación de agosto de 1982 inauguró una nueva política cambiaria caracterizada por deslizamientos frecuentes y alteraciones abruptas. Como objeto de que el incremento de los precios internos en relación con los precios internacionales no se acumulara, en 1983 se decidió que el peso se depreciara diariamente en trece centavos. Esta depreciación se incrementó en el siguiente año a diecisiete centavos por día: este deslizamiento permaneció hasta el año 1985. Sin embargo, las presiones inflacionarias eran más fuertes y se acumularon presiones que hicieron que en ese año la moneda se devaluara en 16.7%. En agosto de ese año este régimen se abandonó.

A fines de 1985 y a lo largo de 1986 la economía continuó presentando tasas de inflación altas en relación a la marcha de los precios internacionales, por lo que en 1986 se volvió a devaluar el peso, en esta ocasión en casi 34%. La causa inmediata de esta devaluación fue la caída en los ingresos petroleros.

En 1987 las presiones sobre el peso mexicano volvieron a aparecer debido a la necesidad de efectuar prepagos de la deuda externa, y se acompañan del colapso del mercado bursátil. Esto dio origen a una fuga importante de dólares, ante lo cual el Banco de México se debió retirar del mercado cambiario dando paso a una devaluación del 121.6%

En febrero de 1988 se inauguró una nueva política cambiaria que consistió en un deslizamiento del tipo de cambio a una tasa constante. El deslizamiento se fijó inicialmente en un peso (de los viejos pesos) por día, y posteriormente se redujo a 80 centavos y a 40 centavos. De esta forma, el deslizamiento se usó para fijar expectativas y como ancla para los precios internos.

Si bien este ejercicio tuvo efecto en la reducción de precios, muy pronto se aprendería la lección de usar el tipo de cambio nominal como un ancla a la política de estabilización, pues debe considerarse que en el largo plazo los ajustes de los diferenciales entre los precios internos y externos pueden ir minando la confianza en el tipo de cambio.

De 1988 a 1991 la política cambiaria se caracterizó en que el tipo de cambio nominal se utilizó como instrumento para controlar la inflación inercial con relativo éxito. En ese sentido la disciplina fiscal también creó expectativas de una política económica consistente con el saneamiento presupuestal. El 12 de noviembre de 1991 la política de concertación social de ajuste en los precios lograba un acuerdo para que el tipo de cambio se deslizara 20 centavos por día, lo que implicaba una tasa anualizada del 5%.

En noviembre de 1991 se experimentó una nueva política cambiaria <sup>68</sup> que adoptó un sistema de banda cambiaria y se eliminó el control de cambios. A partir del 11 de noviembre con un límite inferior fijo (piso) y un límite superior movable (techo), donde la

---

<sup>68</sup> La creciente amplitud de la banda permitiría un mayor juego a las fuerzas del mercado, dando suficiente holgura al Banco de México para que en casos de contingencia vendiera la menor cantidad posible de moneda extranjera y evitara así pérdidas de reservas internacionales.

moneda se depreciaría paulatinamente a una tasa constante con un deslizamiento diario según los lineamientos de la política cambiaria.

La estrategia cambiaria por parte del Banco de México tuvo la intención de disminuir el deslizamiento, el cual se ubicó en un marco de transición que conduciría gradualmente a la desaparición de la banda cambiaria y a la implantación de un sistema de tipo de cambio flexible dictaminado por el mercado de divisas.

Si bien se buscaba dar más flexibilidad al manejo del tipo de cambio, su apreciación continuaba lentamente. Para evitar que las presiones se acumularan, en octubre de 1992 se modificó el régimen de deslizamiento del techo de la banda cambiaria. Esta política se abandonó poco después y se adoptó una política de tasa de flotación.

En el año de 1993 se formó una Comisión de Cambios, (integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del Banco de México y dos miembros de la Junta de Gobierno), encargados de regular la intervención en la fijación de la banda cambiaria y en el deslizamiento del tipo de cambio. El deslizamiento promedio del límite superior (techo) se mantuvo a 0.0004 en donde el sistema cambiario no sufrió muchas modificaciones. Esto condujo a una sobrevaluación de la moneda que fue soportada por las reservas internacionales existentes entonces, sin embargo no duraría mucho tiempo.

Las presiones acumuladas por las diferencias de precios (internas y externas) habían llevado a que el tipo de cambio se apreciara en 18% aproximadamente, y ante un conjunto de factores internos y externos se precipitó la fuga de capitales y finalmente la devaluación de diciembre de 1994, a la que se le conoció como el “error de diciembre”.

En el fondo no existió ningún error, sino que las presiones que habían venido minando la paridad cambiaria desde principios del año habían sido reprimidas por la administración de Carlos Salinas de Gortari con objeto de dar una apariencia de éxito completo en el campo de la estabilización de precios.

Durante la primer quincena de diciembre de 1994, las presiones sobre la moneda se presentaron de forma intensa y para el día 20 del mismo mes se elevó el techo de la banda en 15.3%, sin embargo, éste fue rápidamente superado debido al surgimiento de ataques especulativos;<sup>69</sup> a partir del segundo trimestre de 1994 y el último del mismo año, se realizó por parte del Banco de México, una marcada intervención, que finalmente fue infructuosa, dando paso al colapso del sistema cambiario: el peso se devaluó en una magnitud del 71% en 1994.<sup>70</sup> El tipo de cambio en promedio anual 1994 a 1995 se devaluaría casi 100%, al pasar de 3.40 a 6.65 por dólar.

---

<sup>69</sup> Un ataque especulativo es la respuesta racional del mercado frente a inconsistencias previstas en políticas económicas. Ver Salant y Henderson (1978), Krugman (1979) y Flood y Garber (1984).

<sup>70</sup> Banco de México informe anual 1994, p. 51.

De acuerdo al informe del Banco de México, el mercado cambiario estuvo sujeto a presiones desde principios del año ejercidas por:

- ✓ El alza de las tasas de interés en Estados Unidos que provoco que inversionistas desistieran de continuar canalizando recursos a México, produciendo la depreciación de la moneda dentro de la banda de flotación.
- ✓ Acontecimientos de orden político y delictivo que impactaron fuertemente y negativamente a los mercados.<sup>71</sup>

Para otros economistas como Nora Lustig<sup>72</sup> las principales presiones devaluatorias provinieron de:

- ✓ La vulnerabilidad del sistema financiero, como producto de un marco regulatorio deficiente y falta de transparencia y de capacidad para hacer cumplir las normas.
- ✓ El aumento sistemático de Tesobonos debió haber constituido una señal de la falta de credibilidad en la política cambiaria y del riesgo que implicaba para el gobierno asumir las obligaciones a corto plazo endosadas al dólar.

La devaluación daría paso al régimen de flotación libre del tipo de cambio iniciado a partir del 22 de diciembre de ese mismo año.

El colapso del peso implicó un enorme paquete de apoyo financiero de Estados Unidos a México acompañado por acuerdos del gobierno mexicano en políticas encaminadas a desaparecer el temor del incumplimiento de pagos internacionales, las ventas de pánico y la propagación de crisis a otros mercados.<sup>73</sup>

La experiencia de los fenómenos post-devaluatorios se ha aprendido. El punto ha sido que la fuga de capitales da origen a una devaluación cambiaria, y el país al quedarse sin divisas debe contratar créditos y apoyos financieros para hacer frente a sus pagos con el exterior. Después de la devaluación de 1994 el tipo de cambio se subvaluó, pero el diferencial de precios entre la economía Mexicana y la de Estados Unidos ha venido menoscabando la ventaja cambiaria de aquella devaluación.

El riesgo de una devaluación no está eliminado, por el contrario, la sobrevaluación del tipo de cambio está latente y sigue avanzando. En 2006 el valor del peso se encontraba aproximadamente 15% por encima de su valor de equilibrio, lo cual era una señal de que en términos de paridad cambiaria existían condiciones para una devaluación.

---

<sup>71</sup> El Banco de México en su informe anual (1994) especifica que el día del asesinato de Luis Donaldo Colosio, las reservas del Banco de México eran de 28,321 millones de dólares, disminuyendo a casi 11,000 millones a los treinta días posteriores al crimen. A mediados de noviembre las declaraciones del Subprocurador Ruiz Massieu sobre el sistema político causaron una pérdida de reservas de 3,500 millones de dólares.

<sup>72</sup> Nora Lustig, México y la crisis del peso: lo previsible y la sorpresa, vol. 45, núm. 5, México, Mayo de 1995. P. 377

<sup>73</sup> Ver La evolución de la crisis del peso mexicano parte II, FMI, 1996.

Ahora bien, el porqué el tipo de cambio no se devaluó, la explicación se encuentra en la enorme cantidad de reservas internacionales con las que contó el país que a finales de 2006, estas llegaron a más de 60 mil millones de dólares. Es claro que la política cambiaria debe manejarse con mucho más cuidado, con objeto de que no continúe sobrevaluando y genere expectativas devaluatorias.

A principios de 2001, de acuerdo con la paridad del poder de compra, el tipo de cambio estaba sobrevaluado y había fuertes expectativas de una devaluación; pero la venta del banco más grande de México, Banamex Accival al grupo City Corp, por la cantidad de doce mil quinientos millones de dólares generó expectativas de estabilidad y fortaleza que han mantenido la estabilidad del tipo de cambio peso-dólar a pesar de la crisis en la que ha caído la economía Mexicana.

El costo de esta política de estabilización claramente es que las reservas internacionales son un inmenso valor y riqueza que la economía mexicana ha creado. Es de cualquier forma, un enorme capital que se podría utilizar para un nuevo proyecto de crecimiento, de competitividad y bienestar social, toda la fuerza de crecimiento que pueden significar 60 mil millones de dólares son esterilizados para lograr la meta de estabilidad cambiaria y de precios. Una política de crecimiento, cualquiera que pueda ser está entrampada en el contexto de la política financiera y del tipo de cambio que se ha descrito.

En cambio una política de crecimiento y competitividad logra una estabilidad, no por el tipo de cambio real, sino por la ventaja competitiva que se expresa en precios estables, producto de las ganancias en productividad y en un mercado interno fuerte.

Dada la abundancia de las reservas internacionales que se empeñaron en acumular las dos últimas administraciones, antes de la actual, la necesidad de nueva deuda externa como proveedora de divisas ha disminuido. Con las reservas internacionales y el flujo de divisas con las que cuenta el país no hacen que sea necesaria una nueva deuda en moneda extranjera.

Una primera característica de la deuda pública total es que esta se ha mantenido en casi el mismo nivel desde 1995. La deuda total, con algunas variaciones, ha fluctuado en un poco más de 300 mil millones de pesos desde 1993. El incremento en el gasto público de los últimos años no requirió de nueva deuda pública pues los ingresos petroleros lograron más que financiar su crecimiento.

Una segunda característica de la deuda se refiere a su estructura. Si dividimos la deuda total en deuda externa y deuda interna, observamos que desde la administración de Ernesto Zedillo y a lo largo de la administración de Vicente Fox se transforma la deuda externa en deuda interna.

La deuda contratada en los mercados de Estados Unidos la tasa fluctúa alrededor del 4% y con organismos financieros de desarrollo se pueden obtener tasas menores, el gobierno

federal ha decidido contratar deuda en el mercado financiero nacional a tasas que duplican las internacionales. Esto es incompresible, la estrategia de endeudamiento ha consistido en cambiar deuda barata por deuda cara. Esto lo podemos apreciar en el siguiente cuadro 3.15, donde presentamos la estructura de la deuda total del gobierno federal.

**Cuadro 3.15 Saldo real y porcentual de la deuda del gobierno mexicano  
(Miles de millones de pesos de 1993)**

<b>Año</b>	<b>Deuda total</b>	<b>Deuda interna</b>	<b>Deuda externa</b>	<b>Deuda interna (%)</b>	<b>Deuda externa (%)</b>
1995	333,81	14,78	319,03	4.43	95.57
1996	320,49	14,35	306,09	4.48	95.51
1997	272,57	19,44	253,13	7.13	92.87
1998	293,19	36,97	256,22	12.61	87.39
1999	298,96	62,57	236,39	20.93	73.07
2000	315,75	109,60	206,18	34.71	65.30
2001	305,24	112,57	192,66	36.88	63.12
2002	314,33	136,15	178,18	43.32	56.68
2003	232,83	134,48	189,34	41.53	58.47
2004	325,99	145,53	180,46	44.64	55.36
2005	302,17	150,26	151,91	49.73	50.27

Fuente: Banco de México, Series Históricas.

En el cuadro anterior podemos observar claramente como esta política de endeudamiento se inició con Ernesto Zedillo y ha sido continuada por la administración de Vicente Fox. Pero el costo no sólo ha sido sobre el erario público que ya de por sí es una cosa grave, sino tienen un impacto en toda la economía nacional.

El gobierno federal, al endeudarse en el mercado interno, toma recursos de la misma economía y entra a competir con intermediarios financieros por el ahorro local, lo cual explica por una parte, que la captación de ahorro por el sistema bancario se haya reducido (como ya lo hemos visto) y por otra, presiona a que las tasas de interés estén y se conserven en niveles altos, con el efecto negativo sobre la inversión y la actividad económica nacional.

Esta forma de financiarse del gobierno opera en contra de su misma política de estabilización o reducción de precios y en contra de la reducción de los costos financieros de las empresas nacionales, no dejando que estas puedan promover la inversión productiva. Surge un círculo perverso, donde en términos jerárquicos es menos importante el crecimiento económico.

Parece que todo indica que aun sobre el mismo objetivo de reducción de precios y estabilización, y sobre el objetivo de lograr un mayor saneamiento fiscal (que se podría reducir bajando el pago por el servicio de la deuda) y equilibrio en las finanzas públicas, encontramos que lo más importante es un objetivo no declarado en la política económica y en el PRONAFIDE: asegurar niveles de alta rentabilidad en el sistema financiero

(bancario y bursátil) y los grandes tenedores de los recursos financieros nacionales e internacionales. Es por esto, que a lo largo de estos años la Bolsa Mexicana de Valores reporta cotidianamente records históricos, y los banqueros obtienen ganancias que superan las obtenidas en otros países, y aún en sus países de origen.

### **3.6 La evolución del comercio exterior**

Desde la perspectiva de los retos del crecimiento económico, tanto las exportaciones como la agricultura se pueden definir como dos fuentes de divisas. Durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, es decir de 1930 hasta 1970, la agricultura jugó un papel central en la dinámica del crecimiento, no sólo como productora de alimentos y como mercado de los productos manufacturados, sino también como exportadora de sus productos y por lo tanto como proveedora de divisas.

La agricultura entonces se convirtió en una fuente de riqueza, de ingreso nacional y de divisas que financiaba el crecimiento, y que servían para financiar las importaciones de bienes intermedios, como maquinaria y equipo que requería la expansión de las manufacturas. Este papel de generador de divisas lo desempeñó hasta que entró en crisis, el modelo referido, a finales de la década de los años sesenta.

Otra fuente de divisas para el país son las exportaciones, siempre y cuando estas sean superiores a las importaciones. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual se aprobó a finales de 1993 y entró en vigor el 1º de enero de 1994, se instrumentó con dos objetivos principales: el primero, era estimular el crecimiento con estabilidad, y el segundo, consistía en una solución para disminuir el déficit de la balanza comercial. De tal suerte, que se esperaba que la demanda de dólares para cubrir las importaciones podría ser satisfecha con la oferta de divisas que las exportaciones generarían. Más aún, se suponía que debería generarse un superávit.

La evolución de las exportaciones de 1994 a 2006 ha crecido de forma vertiginosa; si quisiéramos explicar la política comercial internacional, que en estos años se basó en una primera fase en la firma de acuerdos de aranceles y posteriormente en la del TLCAN, podríamos hablar de un éxito absoluto.

El valor de las exportaciones pasaron de 18.03 miles de millones de dólares (mmd) en el año de 1980 a 60.88 en 1994. Y de este año en el cual entra en vigor el TLCAN, las exportaciones continuaron aumentando hasta multiplicarse por más de 3.5 veces y llegan a 213.71 mmd en 2005.

El desempeño de las exportaciones se puede observar en el siguiente cuadro 3.16

**Cuadro 3.16 Saldo de la balanza comercial de México 1980 - 2005**  
(En miles de dólares)

<b>Año</b>	<b>Exportaciones (1)</b>	<b>Importaciones (2)</b>	<b>Saldo (3 = 1-2)</b>	<b>Saldo sin exportaciones petroleras</b>
1980	18,031,039	21,089,360	-3,058,321	-13,499,670
1981	23,307,339	27,184,229	-3,876,890	-18,450,021
1982	24,055,210	17,010,631	7,044,579	-9,432,602
1983	25,953,138	11,848,281	14,104,857	-1,912,296
1984	29,100,351	15,916,198	13,184,153	-3,417,157
1985	26,757,300	18,359,097	8,398,203	-6,368,454
1986	21,803,596	16,783,892	5,019,704	-1,287,508
1987	27,599,515	18,812,426	8,787,089	157,297
1988	30,691,498	28,081,969	2,609,529	-4,101,718
1989	35,171,046	34,765,996	405,050	-7,470,933
1990	40,710,936	41,593,352	-882,316	-10,985,976
1991	42,687,520	49,966,560	-7,279,040	-15,445,447
1992	46,195,623	62,129,350	-15,933,727	-24,240,327
1993	51,885,965	65,366,542	-13,480,577	-21,171,126
1994	60,882,213	79,345,901	-18,463,688	-26,093,995
1995	79,641,552	72,453,067	7,088,485	-1,594,408
1996	95,999,736	89,468,769	6,530,967	-5,308,853
1997	110,431,383	109,807,793	623,590	-10,853,882
1998	117,539,293	125,373,059	-7,833,766	-15,140,707
1999	136,361,793	141,974,760	-5,612,967	-15,583,094
2000	166,120,717	174,457,811	-8,337,094	-24,471,853
2001	158,779,718	168,396,460	-9,616,742	-22,816,129
2002	161,045,982	168,678,857	-7,632,875	-22,462,702
2003	164,766,395	170,545,823	-5,779,428	-24,381,739
2004	187,998,523	196,809,634	-8,811,111	-32,477,663
2005	213,711,210	221,269,758	-7,558,548	-39,453,767
2006 (e)	213,711,210	211,269,758	-17,558,548	

Fuente: Banco de México, Series Históricas. (e) datos estimados

El comportamiento creciente de las exportaciones nos habla de un proceso de integración a la economía mundial. Sin duda, hoy México está más integrado al comercio mundial y a los procesos globales de producción. Sin embargo, esto no se ha transformado en un proceso generador de divisas para nuestra economía como era de esperarse, debido a que las importaciones también aumentaron y lo han hecho en un valor superior al observado en las exportaciones.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN, el saldo en la balanza comercial se tornó negativo y creciente. En el mismo año de 1994, las importaciones superaron a nuestras exportaciones en 18.45 mmd (esto fue un aumento de más de veinte veces del déficit del año de 1990). Este enorme déficit en la balanza comercial justificó la falta de confianza de que México pudiera financiar en cantidad suficiente de dólares y creó las condiciones para la devaluación de diciembre de 1994. Claramente no fue un “error de diciembre” como se le conoce al suceso, fue producto del deterioro, entre otras causas, el de la balanza

comercial del país, es decir de la creciente demanda de divisas para su funcionamiento, que el sector exportador no proveyó al sistema financiero.

La expansión de la economía por el auge petrolero, llegó a su momento más grande de crecimiento en 1981 y exigía crecientes volúmenes de importaciones de bienes intermedios y de capital los cuales no pudieron ser financiados por las exportaciones, lo que determinó un enorme déficit de la balanza comercial. Si no tomamos en cuenta las exportaciones de petróleo el déficit ascendía a 18.45 mmd. Como las exportaciones de petróleo, generan divisas que son usadas para financiar ese déficit, este puede ser compensado y desaparecer. Sin embargo, en ese año ni el petróleo pudo evitar el déficit que de todas formas fue de 3.87 mmd.

En 1982 el déficit (sin considerar el petróleo) continuó siendo muy alto, 9.4 mmd (y aunque en este año los ingresos petroleros aliviaron el déficit) las condiciones devaluatorias ya estaban dadas. En ese mismo año México vivió un estado de insolvencia y en el mes de agosto se presentó la devaluación del tipo de cambio. La causa de esta y las siguientes devaluaciones no es el argumento ortodoxo del Banco de México de que la economía estaba sobrecalentada, sino que el país no tenía divisas para financiar su crecimiento.

Esta idea, en los años de 2004 y 2005, es clara pues podemos observar déficits extraordinariamente más altos que los reportados en 1981 y 1982, pero como se cuenta con divisas suficientes para hacer frente a los requerimientos de estas, el país siguió funcionando sin que se haya presentado una devaluación del tipo de cambio.

Pero regresemos, ahora a la devaluación de 1986. Luego de la devaluación de 1982 se aplicó una fuerte política contractiva y la economía entró en un proceso de crisis, en 1985 la recuperación del crecimiento volvió a hacer evidente nuestra dependencia con el exterior y las importaciones repuntaron ligeramente, pero fue suficiente para reportar un déficit de la balanza comercial (sin contar el petróleo) de 6.37 mmd, algo semejante ocurrió en 1986 cuando se reportó un déficit de 1.29 mmd. Estos déficits fueron compensados con los ingresos petroleros, sin embargo, nuevamente se había minado la confianza en la capacidad de pagos de la economía y la fuga de capitales terminó por dar paso a una nueva devaluación del tipo de cambio.

Con la entrada en vigor del TLCAN, en 1994 y la expansión en el crecimiento de la economía nacional dio origen a que las importaciones se expandieran y con ellas el déficit de balanza la comercial (sin petróleo) llegó a 26 mmd, magnitud que nunca antes se había alcanzado. Si tomamos en cuenta la aportación que hace la exportación de petróleo a las cuentas externas, el déficit comercial fue de todas formas cuantioso, llegando a 18.46 mmd. En estas condiciones la paridad cambiaria se hacía insoportable y se presentó la devaluación del peso.

Después de esta devaluación se aplicaron medidas recesivas y para aliviar la situación el gobierno de Estados Unidos después de negociaciones otorgó un crédito urgente de 50 mil millones de dólares al gobierno Mexicano para estabilizar las cuentas externas nacionales.

La historia se vuelve a repetir, luego de un periodo de recesión con el que arrancó el gobierno de Fox, el repunte en la economía que hemos visto en los últimos tres años (2004-2006), ha dado lugar a que los mecanismos estructurales de la dependencia externa se reaviven y las importaciones de bienes intermedios y de capital vuelven a crecer, pero como las exportaciones (a pesar de sus montos y ritmos de crecimiento históricamente impresionantes) son incapaces de satisfacer las necesidades de divisas que exigen las importaciones, el déficit de la balanza comercial llega a niveles históricos no vistos.

El déficit de la balanza comercial para 2005, sin considerar el petróleo, ha llegado a la cifra de casi 40 mil millones de dólares. Esto significa una demanda de divisas de 50% más que el déficit de la balanza comercial reportado en el año de la devaluación de 1994. Sin embargo, ni en 2005 ni en 2006 se ha presentado una devaluación, la razón es sencilla, hay un flujo de divisas hacia el país que garantiza que se pueda cubrir esa demanda y aún quede un remanente para que las reservas internacionales aumenten.

Si consideramos las exportaciones de petróleo el déficit se reduce sustancialmente de 40 mmd a sólo 7 mmd en 2005. Esto ha sido así, gracias al incremento de los precios del petróleo y la consiguiente entrada de divisas (vía remesas las cuales sumaron 20 mmd en ese año). Si quitamos el efecto de los ingresos petroleros, entonces el déficit de la balanza comercial sería de aproximadamente 17.6 mmd en 2006. Esta sería una situación similar a la que vivía la economía mexicana en 1994.

Sin duda, la estabilidad de precios y del tipo de cambio, así como el crecimiento que hemos presenciado en los últimos años, a partir de 2004, le debe mucho a los acontecimientos internacionales, en particular al aumento en los precios del petróleo y los emigrantes mexicanos.

Ahora podemos agregar otro elemento a la de por si crítica situación que acabamos de presentar. A partir de la apertura comercial y con la entrada en vigor del TLCAN, si quitamos los años de crisis de 1994 y 1995, de déficit comercial (con o sin petróleo) se va haciendo cada año más negativo. En 1994, año de entrada en vigor del TLCAN el déficit comercial (sin petróleo) fue de 26.09 mmd, para 2005 había aumentado a casi 40 mmd, es decir el 65% (ver cuadro 3.16).

Pero si recordamos, un déficit en una demanda de dólares para satisfacer las necesidades de importación de bienes intermedios y de capital que requiere la planta productiva, si queremos que siga trabajando necesitamos proveer las divisas necesarias para su funcionamiento. El nuevo problema que introduce la tendencia a crecer del déficit

de la balanza comercial consiste en que las posibilidades de crecimiento de la tasa de expansión de la economía se hacen más pequeñas.

No ha existido una estrategia económica que rompa la dependencia del crecimiento económico interno con las importaciones, y el TLCAN no ha sido la solución. En el cuadro 3.17 se muestra, con respecto al año 2005, como casi tres cuartas partes de nuestras importaciones son de bienes intermedios, que son bienes que utilizan las empresas para producir y el 12 % es de bienes de capital. Se desprende que la economía no ha sido capaz de sustituir las importaciones de esos bienes, por lo cual la dependencia de nuestra planta industrial continua vigente.

**Cuadro 3.17 Composición de las importaciones (%)**

<b>Año</b>	<b>Bienes de consumo</b>	<b>Bienes intermedios</b>	<b>Bienes de capital</b>
1980	12.0	64.0	25.0
1991	12.0	71.0	17.0
2005	14.0	74.0	12.0

Fuente: Elaborado con datos del Banco de México

Con la firma del TLCAN, se esperaba que la apertura y la integración a la economía global dieran lugar a un efecto de “arrastre” sobre la economía mexicana, lo que debería de expresarse en tasas positivas de crecimiento en el PIB.

Los resultados no son claros. Si bien es claro el comportamiento tan dinámico en las exportaciones, ese efecto no se ha visto reflejado en una clara tendencia hacia el crecimiento del PIB nacional. En diferentes pruebas estadísticas no se muestra que exista una relación sostenible en ninguna dirección.

Se han observado un conjunto de efectos contrarios. Aun cuando por una parte se han creado empleos en las empresas que están ligadas a las actividades exportadoras, también se ha constatado que se han roto un conjunto de cadenas productivas que antes estaban ligadas al mercado interno.

De una forma general, lo que parece estar ocurriendo en la economía nacional es que hay un circuito de grandes empresas oligopólicas ligadas a los flujos de comercio internacional que han sido las beneficiadas de la apertura comercial, y que están poco ligadas a la estructura productiva. Por lo cual podemos observar que existen grandes tasas de crecimiento sostenidas en el valor de las exportaciones, de más del 10% anual, pero que sin embargo, su dinamismo no se ve reflejado en el crecimiento del PIB nacional ni en el nivel del empleo.

El TLCAN no se convirtió ni en el “motor” del crecimiento de la economía nacional, ni en la fuente de divisas que se esperaba, por el contrario ha hecho crónico el desequilibrio externo y con una peligrosa tendencia a aumentar. El resultado es que la economía

nacional, ahora debe financiar, además de los desequilibrios propios de la economía nacional, un nuevo déficit asociado a la necesidad de divisas para los flujos comerciales asociados con el TLCAN.

“Hace seis años, yo estaba dispuesto a concluir que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) era un gran éxito. El TLCAN era la vía más prometedora que Estados Unidos podía seguir para aumentar las posibilidades de que México llegara a ser democrático y prospero...”creemos en las fuerzas del mercado y en los beneficios del comercio, la especialización y la división internacional del trabajo. Vemos el enorme aumento de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos en el pasado decenio. Vemos grandes virtudes en la economía mexicana: un medio macroeconómico estable, prudencia fiscal, baja inflación, poco riesgo de país, mano de obra flexible, sistema bancario fortalecido y solvente, programas logrados de reducción de la pobreza, grandes ingresos procedentes del petróleo y demás. Y, sin embargo, las políticas neoliberales no han generado rápidos aumentos en productividad y en los salarios de los trabajadores...”tras haber comprobado el lento crecimiento de México a lo largo de los últimos 15 años, no podemos repetir...”de que la vía neoliberal del TLCAN y las reformas conexas sean clara y evidentemente las correctas...”<sup>74</sup>

Después de seis años de gobierno, Fox dejó un país dividido y sin certidumbre sobre su futuro. Dividido en lo económico y en lo político.

Si algo caracteriza a la economía y sociedad mexicana en 2006 es el escaso crecimiento económico registrado y la enorme desigualdad que existe en la distribución del ingreso: entre los hogares, entre las diferentes regiones del país, entre las diferentes clases sociales que concurren a crearlo. La desigualdad es profunda y se manifiesta no sólo en el ingreso y la riqueza, también en el acceso que la población tiene a los servicios a los que todo mexicano tiene derecho: los educativos, los de la salud, los de la vivienda. La esperanza de mejora y progreso que para muchos mexicanos significó la elección y, posteriormente la presidencia de Fox, se vieron pronto frustradas. Por lo hecho, y lo dejado de hacer. Para la inmensa mayoría de la población, hay poca o casi nula, esperanza de progreso.

---

<sup>74</sup> *¿Ha fallado a México el neoliberalismo?* De J. Bradford Delong, profesor de economía en la Universidad de California en Berkeley, fue Secretario Adjunto del Tesoro de Estados Unidos, durante el gobierno del Presidente W. Clinton. Ver periódico *Reforma*, México, 10 de octubre de 2006.

## CONCLUSIONES

La crisis de la deuda de 1982 marcó un punto de inflexión en la economía mexicana. En efecto, se interrumpió el crecimiento sostenido a lo largo de décadas y la inflación alcanzó niveles no vistos con anterioridad. Sin embargo, el cambio más significativo fue la política de desarrollo del gobierno. Así, la nueva estrategia se dirigió a definir el papel del Estado y a transformar la economía que hasta entonces era regulada y protegida, a una economía abierta y orientada hacia el mercado.

Los principales retos que enfrentó el gobierno a partir de 1982 fueron:

1. Bajo crecimiento;
2. Presiones inflacionarias;
3. Desequilibrios estructurales, gracias al agotamiento del modelo de sustituciones de importaciones que lograba un desigual proceso de industrialización y un sector agrícola polarizado;
4. Déficit fiscales persistentemente altos;
5. Sector exportador dependiente del petróleo;
6. Transferencias por pagos de servicio de la deuda externa con tasas de interés real históricamente elevadas en los mercados internacionales; y
7. Un sector privado inseguro de la capacidad del gobierno para manejar la economía.

Todos estos desequilibrios llevaron a discutir la eficiencia del Estado, en el manejo de la economía, por lo cual la crisis y su proceso de ajuste constituyeron la oportunidad de modernizar la administración pública, corregir los mecanismos de recaudación de ingresos y gastos del sector público y, redefinir la forma y extensión del Estado en la economía.

A partir de 1982, se da un cambio de rumbo. Se pone en práctica una nueva estrategia económica, distinta a la que prevaleció en el país durante varias décadas. Con la estrategia neoliberal que se instrumentó, se buscó reducir el papel del Estado en la economía, dejando al sector privado la responsabilidad primordial de impulsar el crecimiento económico.

En los últimos 25 años, a partir de ese año, con el programa neoliberal, se puso en práctica, primero, un severo ajuste fiscal y externo, cuyo objetivo principal fue el de generar, en la economía nacional, un excedente suficiente para pagar la deuda externa contraída y, por esa vía, regresar el país al mercado financiero internacional, condición que el gobierno estimó necesaria para retomar la senda del crecimiento económico. La estrategia no funcionó.

Vino después la reforma del Estado: se redefinió, a fondo, su papel en la economía. En lo sucesivo, sería la inversión privada la que impulsaría el crecimiento de la economía. También se promovió una rápida y total apertura comercial y a la inversión extranjera. Casi de manera paralela, a través de una segunda reforma del Estado, se impulsaron

cambios en la organización política y la práctica electoral para dar voz y voto, por la vía de la democracia representativa, a la pluralidad social e ideológica en el país.

Con la alternancia que se da en el año 2000, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sale de la presidencia y llega el Partido Acción Nacional (PAN): el presidente Fox declara que el país “había perdido setenta años”. No es el caso. Tampoco lo es que el suyo haya sido el “primer gobierno democrático”.<sup>75</sup>

La economía mexicana enfrenta un conjunto de problemas estructurales, los cuales se han venido gestando por lo menos desde hace varias décadas y que ubicamos en el inicio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. La presencia recurrente de fenómenos de devaluación, inflación y estancamiento económico; con sus consecuencias en el deterioro del nivel de vida de los mexicanos, pobreza y concentración del ingreso. Esta se convierte en una industrialización trunca con el modelo de estabilización y reformas estructurales que inició en 1982 y continúa vigente hasta 2006.

En el año de 1982 se presentó una crisis internacional caracterizada por una caída de los precios internacionales del petróleo y el incremento en las tasas de interés internacionales, ambos fenómenos afectaron las condiciones financieras nacionales y colocaron al país en una situación de insolvencia financiera, que no era otra cosa que una clara incapacidad para que el gobierno pagara el servicio de su deuda externa.

Con objeto de que el gobierno mexicano no se declarara en moratoria, el FMI otorgó un crédito al gobierno nacional condicionado a la aplicación de fuertes políticas de saneamiento fiscal con objeto de garantizar en los siguientes años su solvencia financiera y el pago del servicio de la deuda externa. Este modelo no tenía como objetivo, en lo más mínimo, lograr el crecimiento económico y menos una política de desarrollo de largo plazo, sino como se ha visto en la práctica durante estos años: pagar el servicio de la deuda externa.

Lo más grave de esta etapa, que ya cubre un cuarto de siglo, es la ausencia de un modelo de desarrollo económico de largo plazo que garantice un proceso de crecimiento de la inversión pública y privada con bienestar social y que contemple una integración nacional de nuestra economía a la globalización. En lugar de esta estrategia se optó por un acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá.

A pesar de la firma del TLCAN y de la admisión de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el dinamismo de las exportaciones no se ha traducido en claros efectos de crecimiento en la economía nacional. En cambio, el déficit de la balanza comercial sin considerar el petróleo presenta enormes montos, los cuales deben ser financiados con los ingresos petroleros y otros flujos del exterior.

---

<sup>75</sup> V. Fox, “Encuentros con los medios”, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 9.

Finalmente, a ese conjunto de problemas estructurales, debemos añadir que a partir de la administración de Ernesto Zedillo y durante la administración de Vicente Fox, la política de financiamiento del gobierno federal ha dado lugar a tasas de interés muy elevadas en el mercado interno, que en el marco de la propiedad extranjera de los bancos se traduce en un flujo del ingreso nacional hacia el exterior de magnitudes importantes.

La historia de la economía mexicana nos muestra, que en el marco de una estrategia de desarrollo claramente definida como fue la experiencia de crecimiento a la que dio origen el modelo de industrialización por sustitución de importaciones de 1930 a 1970, un Estado fuerte y líder es compatible con un sector privado fuerte, en expansión, con grandes inversiones y tasas de rentabilidad. Esta relación no sólo es de coexistencia sino de interdependencia y colaboración, lo cual se refleja en crecimiento del empleo, de productividad, de salarios y bienestar social.

De 1982 a 2006, el enfoque de la política que promueve el modelo neoliberal nos ha llevado a un falso conflicto entre Estado y mercado. Esta falsa dicotomía afirma implícita y explícitamente que una economía dominada, dirigida, o con “mucho Estado” es una economía ineficiente y no viable.

En contra parte, se afirma que el modelo de “libre mercado” es todo lo contrario, es lo que garantiza el funcionamiento de las empresas y los individuos, pues respeta las libertades creativas de los emprendedores, es eficiente y deseable pues garantiza el crecimiento y el bienestar nacional.

En este contexto, hablar de que la economía debe dejarse guiar por las libres fuerzas del mercado, equivale a decir que se deje a la economía en manos de los grandes oligopolios y monopolios nacionales y transnacionales.

Fuera de esta polaridad ideológica lo importante es que no existe en ningún lugar en el mundo, ni época alguna, donde la economía se mueva en alguno de los extremos señalados. Los Estados Unidos, Japón y recientemente China son ejemplos de la importancia de tener un Estado fuerte y líder en los procesos de crecimiento. Los modelos de libre mercado existen sólo en la teoría económica pura.

En la realidad, lo que ha ocurrido en las experiencias exitosas de crecimiento de otros países y en el nuestro en el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, es una combinación funcional entre las fuerzas de la empresa privada, del Estado y de la sociedad. En cambio, cuando los políticos neoclásicos se apoderaron del Estado, supuestamente defendiendo a la empresa y el libre mercado, las políticas económicas implantadas desmantelaron a la industria nacional, y han abandonado a las empresas medianas y pequeñas nacionales frente a los grandes monopolios y oligopolios transnacionales.

Si bien, la industrialización trunca en la que desembocó el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones creó un conjunto de problemas estructurales para el crecimiento, la transición de los años setenta y luego el modelo de estabilización y reformas estructurales dieron lugar a nuevos problemas que se añadieron a los existentes, por lo que en 2006 tenemos una estructura con límites estructurales más complejos.

El porqué el modelo neoliberal de estabilidad y reformas estructurales ha fracasado en los cinco lustros, a partir de 1982, que lleva su aplicación en la economía nacional, la respuesta no es sencilla, por lo contrario, pues involucra un conjunto de procesos económicos, políticos, sociales y hasta culturales, sin dejar de lado la importancia de la dinámica de los países con los cuales comercia nuestro país.

Los problemas estructurales que enfrenta la economía mexicana para su crecimiento se han gestado en el desarrollo económico de nuestra misma economía. Por lo que, para comprender las causas del fracaso de las cuatro administraciones, anteriores a la actual, o del modelo económico implantado, debemos tratar de ubicar los problemas que enfrenta cualquier esfuerzo de política económica en sus justas dimensiones.

Así, el proceso acumulativo de estos problemas estructurales ha sido producto de diagnósticos equivocados y por lo tanto de estrategias que no apuntan hacia verdaderos objetivos económicos y sociales del país: el crecimiento económico y el bienestar social.

De la misma forma, para hacer una valoración adecuada de los desafíos de una nueva política económica, se requiere conocer la profundidad y complejidad de los problemas que enfrenta nuestro país. Estos límites no aparecieron por la mala o buena voluntad de uno o varios presidentes que trasciendan los buenos o malos resultados de una o, en este caso, cuatro administraciones, como lo hemos visto en el desarrollo de este trabajo. Los problemas estructurales de nuestra economía se gestaron en el largo plazo.

El creciente endeudamiento ocurrido en la administración 1970-1976, fue uno de los grandes problemas económicos que desembocó en la devaluación de 1976 y posteriormente en la crisis de 1982. Pero desde una perspectiva del crecimiento de la economía, el problema más importante fue el abandono de la estrategia de industrialización avanzada, durante el periodo 1930-1970. Este error vendría a prolongar el desequilibrio estructural de la economía mexicana, y las crisis recurrentes, durante el periodo de 1982 a 2006.

En 1981 y 1982, la creciente deuda externa, su contratación a corto plazo y el aumento de las tasas de interés internacionales que exigían mayores gastos en los servicios de la deuda pusieron punto final al auge petrolero, y el inicio de una política de saneamiento fiscal con el objeto de asegurar el pago a los acreedores internacionales. El diagnóstico de la crisis a la cual dio lugar la devaluación de agosto de 1982 fue el excesivo gasto del

sector público. Por lo que la recomendación del FMI fue una política fiscal y monetaria de enormes proporciones.

La combinación en el tiempo de los factores estructurales que limitan el crecimiento de México y las políticas económicas de mediano plazo que se han aplicado en el país han dado lugar a círculos “perversos” que van en contra del crecimiento y el bienestar social.

Como resultado de este análisis y con el propósito de aportar, de manera modesta se sugiere: el diseño de un modelo de desarrollo sustentable de largo plazo, el cual requiere considerar al menos tres aspectos: a) las lecciones de los modelos económicos por los que ha transitado la economía mexicana, lo que sugiere la necesidad de un nuevo modelo económico de largo plazo; b) los nuevos paradigmas del pensamiento económico social y político que están englobados en el concepto de sustentabilidad y que definen las características de lo que serán las economías del futuro; y c) los retos de la competitividad y la globalización presente y futura, que está claramente marcada por el dominio en el campo de lo económico y tecnológico de Estados Unidos, Japón y Europa.

Procesar estas lecciones, desarrollos teóricos y retos de la competitividad global no son una tarea fácil de realizar implican un proyecto nacional de largo plazo (forzosamente que trascienda el tiempo de uno o varios sexenios), por tanto deberá suponer un compromiso social que va más allá de cualquier identificación partidista si se quiere hacer frente a las necesidades de un país, como el nuestro, que requiere crecer y alcanzar el bienestar social. Este proyecto es necesario iniciarlo ya, de lo contrario tenderemos otro sexenio donde México vuelva a perder el tren de la historia como ha ocurrido hasta la fecha.

Esto sólo podrá realizarse en el marco de nuevas estrategias de una relación dinámica entre el Estado, la sociedad y el sector privado.

El crecimiento económico es necesario para mejorar las condiciones generales de existencia de la población, para lograr un mayor bienestar social. Sólo con una economía en crecimiento se pueden crear en el país los necesarios empleos formales, estables y seguros, y buscar la igualdad de oportunidades para todos. No hay razones suficientes para pensar que, con el tiempo, los frutos del crecimiento económico se filtraran hacia abajo, por goteo, beneficiando a toda la población.

Es por ello que en los años por venir, el Estado debe incrementar su presencia en la economía y debe ser la equidad el objetivo central de su política de desarrollo. Hay que combatir la pobreza en la que aún vive, por lo menos, la mitad de la población del país. Y ello no sólo por razones éticas, que serían suficientes, sino también por razones económicas y políticas.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Informe anual del Banco Mundial, correspondiente a 2006, se titula “*Equidad y Desarrollo*”.

En este sentido, resulta importante buscar un adecuado equilibrio entre Estado y mercado, que se traduzca en un nuevo ciclo de crecimiento económico...“Si bien es cierto que el desarrollo social por sí sólo no es capaz de generar crecimiento económico, podemos afirmar en cambio, y disponemos de los datos para hacerlo, que sí estimularía un crecimiento rápido e integrador si se complementase con políticas favorables al mercado interno...”para fomentar la expansión económica. La función de la equidad económica también ha sido tema de estudio, en cuanto se refiere a los efectos negativos de la distribución no equitativa de la renta y la tierra...”<sup>77</sup>

La tarea entraña recuperar al Estado. Un Estado que, en la democracia, promueva de manera efectiva el desarrollo con la justicia social. Se requiere la acción decidida, comprometida, del Estado convocando a la sociedad para combatir la pobreza. No ha resultado suficiente el poner en práctica un programa específico de combate a la pobreza, que en México ha tenido ya varios nombres y desiguales resultados.

Esto nos permite afirmar que para resolver los problemas del crecimiento y el desarrollo están en el modelo mismo. Por lo tanto es necesario un nuevo modelo de desarrollo sustentable en el largo plazo.

“Que se haga un alto en el camino y se busquen los consensos necesarios para corregir el rumbo económico...”porque no se puede dar continuidad a esquemas que no producen bienestar para la mayoría...”las medidas para superar la crisis no deben reiterar la puesta en práctica de acciones encuadradas en la lógica del modelo que ha conducido a la actual situación...”no se puede solventar un problema repitiendo las causas que lo originan...” se requiere actuar con plena conciencia de que es necesario cambiar el modelo que se ha agotado y que ya no muestra ser el conveniente para México, y a partir de ello reformular las políticas de manera urgente...”<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> A. Sen, “Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”, en L. Emergi, y J. Núñez del Arco (compiladores), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. , Estados Unidos, 1998, citado en R. Cordera, et. al., (coordinadores), *La cuestión social: superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague*, UNAM, IEDT, México, 2003, P. 596.

<sup>78</sup> Ver participación de José Narro Robles, en la primera de tres audiencias públicas, organizadas por el Senado de la República, sobre “la evolución de la crisis económica y las medidas emergentes para enfrentarla que deben considerarse en la agenda legislativa”, periódico La Jornada, 12 de agosto de 2009, p.p. 24 y 26.

## ANEXOS

<b>Cuadro 1.1 LA ECONOMÍA PÚBLICA Y SUS ÁREAS DISCIPLINARIAS</b>			
<b>ECONOMÍA PÚBLICA</b>	<b>Finanzas públicas</b>	Teoría del gasto	Incidencia eficiencia
		Teoría del ingreso	incidencia Optimización
	<b>Economía del bienestar</b>	Teoría de la justicia y los problemas distributivos	Justicia distributiva Contractualismo externalidades
		Fallas de mercado	Bienes públicos Información
		Función social del bienestar	Teoremas de la imposibilidad de Arrow
			Comparaciones interpersonales
	<b>Elección pública</b>	Fallas del gobierno	Provisiones de bienes públicos Corrección de externalidades
		Teoría de la burocracia	Crecimiento del presupuesto y del empleo
		Teoría de las constituciones	Ciclo político Sesgos de las votaciones
	<b>Análisis costo-beneficio</b>	Precios sombra	Evaluación del proyecto
	Costos enterrados		

Fuente: Ayala Espino José, "Economía Pública, una guía para entender al Estado", Facultad de Economía, UNAM, México, 1997, p. 8.

**Cuadro 1.2 TEORÍAS, ENFOQUES Y ÁREAS DE ESTUDIO QUE FORMAN PARTE DE LA NUEVA ECONOMÍA PÚBLICA**

TEORÍAS Y ENFOQUES	CAMPOS DE ESTUDIO Y/O APLICACIÓN
<p><b><u>TEORÍA CLÁSICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS</u></b></p> <p><i>Teorías en las que se apoya:</i></p> <p>Gasto publico Ingreso público Macroeconomía Economía del bienestar Elección pública <b>Políticas de gasto</b> Análisis costo-beneficio</p> <p><b><u>ECONOMÍA DEL SECTOR PUBLICO</u></b></p> <p><i>Teorías en las que se apoya:</i></p> <p>Empresa publica Teoría de la burocracia Teoría de las fallas de mercado Teoría de la planificación</p> <p><b><u>TEORÍA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA</u></b></p> <p><i>Teorías en las que se apoya:</i></p> <p>Macroeconomía Política fiscal Política monetaria Políticas sectoriales</p> <p><b><u>ECONOMÍA DEL BIENESTAR</u></b></p> <p><i>Teorías en las que se apoya:</i></p> <p>Teoremas básicos del bienestar Función social del bienestar Fallas del mercado Evaluación de proyectos Teoría de la justicia distributiva</p>	<p><i>Funciones clásicas del Estado</i></p> <p>Asignación de recursos Distribución del ingreso Estabilización económica y pleno empleo</p> <p><i>Gasto público:</i> Presupuestacion y programación del gasto publico <b>Financiamiento del gasto público</b></p> <p><i>Ingreso:</i></p> <p>Fuentes de ingresos Tributación optima Incidencia fiscal Deuda publica</p> <p><i>Finanzas internacionales</i></p> <p>Análisis de las cuentas nacionales <i>(financieras y de producción)</i></p> <p><i>Estado productor:</i> Producción pública de bienes privados Provisión pública de bienes públicos y privados</p> <p><i>Regulación económica:</i></p> <p>Regulación de precios Subsidios de consumo Transferencias</p>

TEORÍAS Y ENFOQUES	CAMPOS DE ESTUDIO Y/O APLICACIÓN
<p><b><u>ELECCION PUBLICA</u></b></p> <p><i>Teorías en las que se apoya:</i></p> <p>Teoría económica de la política  Teoría de las constituciones  Teoría de las votaciones  Teoría económica de la burocracia  Teoría de acción colectiva  Fallas del gobierno  Elección social  Teoría de las decisiones  Teorías del crecimiento del Estado</p> <p><b><u>INSTITUCIONALISMO ECONOMICO (neoinstitucionalismo)</u></b></p> <p><i>Teorías en las que se apoya:</i></p> <p>Teoría de las instituciones  Derechos de propiedad  Costos de transacción  Teoría de la regulación  Teoría del contrato  Teoría del principal y la agencia</p> <p><b><u>ANALISIS DE COSTO-BENEFICIO</u></b></p> <p><i>Teorías en las que se apoya:</i></p> <p>Microeconomía  Gasto público: precios sombra, valor Presente descontado, excedente del consumidor</p>	<p><i>Políticas macroeconómicas estabilizadoras:</i></p> <p>Fiscal  Monetaria y financiera  Cambiaria  comercial</p> <p><i>Políticas microeconómicas para el cambio Estructural y la promoción del crecimiento:</i></p> <p>Políticas sectoriales (industrial, agraria, desarrollo Regional, etc.)  Economías externas (infraestructura básica)  Políticas promotoras del mejoramiento humano Y físico</p> <p><i>Políticas distributivas:</i></p> <p>Políticas de distribución del ingreso y la riqueza  Políticas de combate a la pobreza</p> <p><i>Políticas del gasto público:</i></p> <p>Diseño y elección de políticas de gasto  Evaluación de políticas de gasto</p> <p><i>Políticas de bienestar:</i></p> <p>Seguridad social  Educación  Pensiones y jubilaciones</p> <p><i>Políticas de regulación económica:</i></p> <p>Medio ambiente y recursos naturales  Competencia y monopolio</p> <p><i>Decisiones:</i></p> <p>No mercantiles  Del mercado político</p> <p><i>Gasto e ingreso públicos</i></p> <p><i>Comportamiento de la burocracia</i></p>

TEORÍAS Y ENFOQUES	CAMPOS DE ESTUDIO Y/O APLICACIÓN
	<p><i>Sistemas electorales y mecanismos de votación</i></p> <p><i>Restricciones institucionales al gobierno</i></p> <p><i>Eficiencia y fallas del gobierno</i></p> <p><i>Generación y transferencias de rentas derivadas De las actividades del sector publico</i></p> <p><i>Negociaciones colectivas</i></p> <p><i>Crecimiento del Estado y la burocracia</i></p> <p><i>Derechos de propiedad</i></p> <p><i>Incentivos económicos</i></p> <p><i>Contratos</i></p> <p><i>Costos de transacción</i></p> <p><i>Evaluación de proyectos de inversión del sector publico</i></p> <p><i>Costos de oportunidad de los proyectos de Inversión del sector publico</i></p> <p><i>Análisis de costos enterrados en proyectos</i></p> <p><i>Eficiencia y equidad</i></p> <p><i>Proyectos productivos e improductivos</i></p>

Fuente: Ayala Espino, José, "Mercado, Elección Pública e Instituciones, una revisión de las teorías modernas del Estado", Facultad de Economía, UNAM, México, 2004, pp. 67-69.

## BIBLIOGRAFIA

- Ayala Espino, José *“Estado y desarrollo. La formación de la economía mexicana en el siglo XX”*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2003.
- , *“Economía del sector público mexicano”*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2005.
- , *“Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado”*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2004.
- , *“Economía pública. Una guía para entender al Estado”*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.
- Boltvinik, Julio y Damián Araceli (coordinadores) *“La pobreza en México y en el mundo”, Siglo XXI, Editores, México, 2005.*
- Cabrera Adame Carlos Javier, (coordinador), *“Cambio estructural de la economía mexicana”*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2006.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, México, 2008.
- Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, (coordinadores) *“El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México”*, Facultad de Economía, UNAM, Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico 99, México, 2008.
- Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia, *“Las políticas sociales al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión”*, Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2000.
- Clavijo, Fernando, (compilador), *“Reformas económicas en México, 1982-1999”*, Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico 92 y Estrategia y análisis económico, consultores, S.C., México, 2000.
- Gazol Sánchez, Antonio, *“Bloques económicos”*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2007.
- Stiglitz, Joseph E., *“La economía del sector público”*, Antoni Bosch, editor, Barcelona, España, 2000.
- Tello, Carlos, *“Estado y desarrollo: México 1920-2006”*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2007.
- Vargas Sánchez, Gustavo, *“Análisis económico de un sexenio que está por concluir”*, Editorial Castdel, México, 2006.