



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

1907 '04 MAR 31 12:03

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

UNIDAD DE ADI "ACATLAN"

78001R

RECIBIDO

ANALISIS DE LA ECONOMIA MEXICANA, REFORMAS ESTRUCTURALES Y POLITICA MACROECONOMICA: 1982 - 2000

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN ECONOMIA PRESENTA: JOSE LUIS FLORES OCAMPO

ASESOR LIC. GUADALUPE URIBE GUTIERREZ



MARZO, 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México




UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL


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

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



Con **YHWH ELOHIM** está la sabiduría y el poder;
Suyo es el consejo y la inteligencia.
Sí él derriba, no hay quien edifique;
Sí él detiene las aguas, todo se seca;
Con él está el poder y la sabiduría;
Suyo es el que yerra, y el que hace errar;
Él rompe las cadenas de los tiranos;
Él multiplica las naciones, y él las
destruye;
Esparce a las naciones, y las vuelve a
reunir.

(JOB 12:13-16, 18 y 23)



**Gracias a DIOS, por su amor y misericordia
está investigación fue realizada**

**A mis padres,
José Flores Chora y
Gloria Ocampo de Flores**

**A mi amada esposa,
Juanita Ortíz de Flores**

**A mis hijos:
Dexter Irvin y Ruth**

**A mis hermanos:
Silvia, Ma. Estela, Olga,
Alejandro y Miguel Ángel**

**Gracias por su apoyo y cariño a la
Familia Ortíz Ortíz**

Pensando en ti Enedina



A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO-FES ACATLÁN.
Por darme la oportunidad de realizar mis estudios profesionales,
MIL GRACIAS.

A la Lic. Guadalupe Uribe Gutiérrez.
Por el tiempo tan valioso dedicado a éste proyecto,
mi infinito agradecimiento.

A los profesores del jurado:
Lic. Augusto César Olguin Romero.
Lic. María de Lourdes Perkins Candelaria.
Lic. Pablo Candelaria Webster.
Lic. Rafael Arellano Pérez.

Por sus acertados comentarios y
observaciones para enriquecer éste
proyecto de investigación, mi más grande
respeto.

A todos ellos DIOS les bendiga



**ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA MEXICANA, REFORMAS
ESTRUCTURALES Y POLÍTICA MACROECONÓMICA: 1982-2000**

"La inserción internacional implica un cambio institucional de gran envergadura, a nivel de la empresa, a nivel de las relaciones entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y los empresarios, entre el gobierno y los trabajadores, los gobiernos regionales, a nivel del sistema político, a nivel de las relaciones de convivencia. Por consiguiente, abrir una economía es mucho más que bajar aranceles. Es introducirse en una nueva forma de funcionar económica, social y políticamente"
FERNANDO FAJNZYLBER, 1992



ÍNDICE

PÁG.

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS.....	IV
ÍNDICE DE GRÁFICAS.....	V
ABREVIATURAS.....	VI
INTRODUCCIÓN.....	1

CAPÍTULO I

1 ANTECEDENTES

1.1 ESCUELA DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL.....	7
1.2 HISTORIA DE LA CEPAL Y SU MANDATO.....	11

CAPÍTULO II

2 AGOTAMIENTO DEL MODELO ECONÓMICO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

2.1 EL PROCESO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO: 1940-1970.....	13
2.1.1 EL DESARROLLO ESTABILIZADOR Y EL DÉFICIT FISCAL EXTERNO: 1958-1970.....	16
2.2 EL DESARROLLO COMPARTIDO Y LA DEVALUACIÓN EN MÉXICO: 1970-1976.....	19
2.3 EL AUGE PETROLERO Y LA CRISIS DE LA DEUDA: 1977-1982.....	21



CAPÍTULO III

PÁG.

3 LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA EN MÉXICO

3.1	APERTURA COMERCIAL.....	33
3.1.1	EL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL.....	34
3.1.2	EFFECTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.....	36
3.2	APERTURA FINANCIERA.....	37
3.3	APERTURA DE LA CUENTA DE CAPITAL.....	42
3.3.1	DESREGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.....	43
3.3.2	APERTURA DE LOS MERCADOS FINANCIEROS.....	49
3.4	DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES ESTATALES (PRIVATIZACIONES).....	50
3.4.1	LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE DESINCORPORACIÓN.....	50
3.4.2	LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	50
3.4.2.1	LA DESINCORPORACIÓN DE LA PETROQUÍMICA.....	54
3.5	REFORMA FISCAL.....	59
3.6	DESREGULACIÓN.....	63
3.6.1	TRANSPORTE, CARGA Y PASAJE.....	63
3.7	REFORMAS ESTRUCTURALES DE SEGUNDA GENERACIÓN.....	68

CAPÍTULO IV

4 POLÍTICA MACROECONÓMICA EN MÉXICO: 1982-2000

4.1	POLÍTICA MACROECONÓMICA DE ESTABILIZACIÓN: 1982-1991.....	70
4.1.1	PROGRAMA ORTODOXO DE ESTABILIZACIÓN: 1983-1987.....	70
4.1.2	PROGRAMA HETERODOXO DE ESTABILIZACIÓN: 1989-1991.....	75
4.2	POLÍTICA MACROECONÓMICA EN EL MODELO DE ECONOMÍA DE MERCADO: 1991-2000.....	80
4.2.1	PERIODO: 1991-1994.....	80
4.2.2	PERIODO: 1995-2000.....	85
4.3	RELACIÓN DE CAMBIOS ESTRUCTURALES Y POLÍTICA MACROECONÓMICA.....	96

CONCLUSIONES.....102

GLOSARIO DE TÉRMINOS.....108

BIBLIOGRAFÍA.....115

CIBERGRAFÍA.....117

HEMEROGRAFÍA.....118



CAPÍTULO III

PÁG.

3 LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA EN MÉXICO

3.1 APERTURA COMERCIAL.....	33
3.1.1 EL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL.....	34
3.1.2 EFECTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.....	36
3.2 APERTURA FINANCIERA.....	37
3.3 APERTURA DE LA CUENTA DE CAPITAL.....	42
3.3.1 DESREGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.....	43
3.3.2 APERTURA DE LOS MERCADOS FINANCIEROS.....	49
3.4 DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES ESTATALES (PRIVATIZACIONES).....	50
3.4.1 LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE DESINCORPORACIÓN.....	50
3.4.2 LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	50
3.4.2.1 LA DESINCORPORACIÓN DE LA PETROQUÍMICA.....	54
3.5 REFORMA FISCAL.....	59
3.6 DESREGULACIÓN.....	63
3.6.1 TRANSPORTE, CARGA Y PASAJE.....	63
3.7 REFORMAS ESTRUCTURALES DE SEGUNDA GENERACIÓN.....	68

CAPÍTULO IV

4 POLÍTICA MACROECONÓMICA EN MÉXICO: 1982-2000

4.1 POLÍTICA MACROECONÓMICA DE ESTABILIZACIÓN: 1982-1991.....	70
4.1.1 PROGRAMA ORTODOXO DE ESTABILIZACIÓN: 1983-1987.....	70
4.1.2 PROGRAMA HETERODOXO DE ESTABILIZACIÓN: 1989-1991.....	75
4.2 POLÍTICA MACROECONÓMICA EN EL MODELO DE ECONOMÍA DE MERCADO: 1991-2000.....	80
4.2.1 PERIODO: 1991-1994.....	80
4.2.2 PERIODO: 1995-2000.....	85
4.3 RELACIÓN DE CAMBIOS ESTRUCTURALES Y POLÍTICA MACROECONÓMICA.....	96

CONCLUSIONES.....	102
--------------------------	------------

GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	108
----------------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	115
--------------------------	------------

CIBERGRAFÍA.....	117
-------------------------	------------

HEMEROGRAFÍA.....	118
--------------------------	------------

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS

	PÁG.
CUADRO #1 AVANCE DE LOS ÍNDICES DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN MÉXICO: 1954-1966 (%).....	17
CUADRO #2 ESTANCAMIENTO DE LOS ÍNDICES DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN MÉXICO: 1970-1976 (%).....	20
CUADRO #3 DEUDA PÚBLICA EXTERNA EN MÉXICO: 1970-1982.....	23
CUADRO #4 RETROCESO DE LOS ÍNDICES DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN MÉXICO: 1976-1981 (%).....	24
CUADRO #5 AGREGADOS MONETARIOS: 1970-1999.....	28
CUADRO #6 BASE MONETARIA Y SUS FUENTES: 1970-1999.....	28
CUADRO #7 GASTO NETO DEVENGADO DEL GOBIERNO FEDERAL: 1970-1999.....	29
CUADRO #8 INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL: 1970-1999.....	30
CUADRO #9 SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO: 1970-1999.....	31
CUADRO #10 DEUDA NETA DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO: 1965-1999.....	32
CUADRO #11 INDICADORES MACROECONÓMICOS: 1971-1973 Y 1979-1981.....	33
CUADRO #12 COBERTURAS DE LAS RESTRICCIONES COMERCIALES.....	34
CUADRO #13 TASAS DE INTERÉS NOMINALES Y REALES: 1976-1999.....	42
CUADRO #14 PASIVOS DE LA CUENTA DE CAPITAL: 1980-1999.....	49
CUADRO #15 DESINCORPORACIÓN Y CREACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES: 1983-1998.....	53
CUADRO #16 AVANCE DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PARAESTATALES.....	53
CUADRO #17 SECTOR PETROLERO INDICADORES DE ACERVO DE CAPITAL PARA LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO: 1980-1997.....	55
CUADRO #18 SECTOR PETROLERO: INVERSIÓN BRUTA FIJA ANUAL: 1979-1997.....	56
CUADRO #19 I.N.P.C.: INFLACIÓN PROMEDIO Y DIC/DIC: 1970-1999.....	71
CUADRO #20 INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO: 1970-1999.....	71
CUADRO #21 DEUDA EXTERNA BRUTA DEL SECTOR PÚBLICO: 1980-1999.....	73
CUADRO #22 POLÍTICA CAMBIARIA: 1970-2000.....	74
CUADRO #23 INDICADORES MACROECONÓMICOS.....	75
CUADRO #24 INGRESOS PRESUPUESTALES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL: 1970-1999.....	78
CUADRO #25 INDICADORES MACROECONÓMICOS.....	80
CUADRO #26 INDICADORES MACROECONÓMICOS.....	84
CUADRO #27 INDICADORES MACROECONÓMICOS: 1995-1999.....	93
CUADRO #28 PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS: 1992-2000.....	94
CUADRO #29 PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS: 1998-2000.....	95
CUADRO #30 MÉXICO, COMERCIO EXTERIOR Y BALANZA COMERCIAL: 1990-2000.....	100



ÍNDICE DE GRÁFICAS

	PÁG.
GRÁFICA #1 ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES EN 1980.....	3
GRÁFICA #2 ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES: 1998-1999.....	36
GRÁFICA #3 FINANCIAMIENTO DE BANCA COMERCIAL A LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO: 1983-1994.....	41
GRÁFICA #4 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPRESAS PARAESTATALES DESINCORPORADAS: 1920-1999.....	51
GRÁFICA #5 SECTOR PETROLERO INVERSIÓN BRUTA FIJA REAL: 1979-1997.....	56
GRÁFICA #6 PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS: 1990-2000.....	95



ABREVIATURAS

ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO.....	(GATT)
ALMACENES NACIONALES, S.A.....	(ANSA)
ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN.....	(ALADI)
BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR.....	(BNCI)
BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL.....	(BANRURAL)
BONOS DE DESARROLLO.....	(BONDES)
BONOS DE LA TESORERÍA.....	(TESOBONOS)
CERTIFICADOS DE PROMOCIÓN FISCAL.....	(CEPROFIS)
CERTIFICADOS DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.....	(CETES)
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	(CEPAL)
COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA.....	(CFC)
COMISIÓN NACIONAL BANCARIA.....	(CNB)
COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.....	(CNBV)
COMISIÓN NACIONAL PARA LA INVERSIÓN EXTRANJERA.....	(CNIE)
COMISIÓN NACIONAL DE VALORES.....	(CNV)
CÓNSEJO NACIONAL PARA LA SUBSISTENCIA POPULAR.....	(CONASUPO)
COSTO PROMEDIO PORCENTUAL.....	(CPP)
COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL PACÍFICO ASIÁTICO.....	(APEC)
CUENTA DE UTILIDAD FISCAL NETA.....	(CUFIN)
FIDEICOMISO DE COBERTURA DE RIESGOS CAMBIARIOS.....	(FICORCA)
FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO.....	(FOBAPROA)
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.....	(FMI)
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.....	(IVA)
IMPUESTO ESPECIALES A LA PRODUCCIÓN Y AL CONSUMO.....	(IEPS)
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE EMPRESAS.....	(ISRE)
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS.....	(ISRPI)
INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO.....	(IPAB)



INVERSIÓN EXTRANJERA.....	(IE)
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.....	(IED)
LEY DE NAVEGACIÓN Y COMERCIO MARÍTIMO.....	(LNCM)
LEY DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA.....	(LTT)
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.....	(ONU)
ORGANIZACIÓN DE PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO.....	(OPEP)
PACTO PARA LA ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	(PECE)
PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA.....	(PSE)
PETRÓLEOS MEXICANOS.....	(PEMEX)
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	(PND)
PRODUCTO INTERNO BRUTO.....	(PIB)
PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN TEMPORAL.....	(PROCAPTE)
PROGRAMA DE EMPRESAS ALTAMENTE EXPORTADORAS.....	(ALTEX)
PROGRAMA DE IMPORTACIÓN TEMPORAL PARA PRODUCIR ARTÍCULOS DE EXPORTACIÓN.....	(PROCAPTE)
PROGRAMA INMEDIATO DE REORGANIZACIÓN ECONÓMICA.....	(PIRE)
PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO.....	(PRONAFIDE)
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.....	(PRONASOL)
RÉGIMEN DE BASES ESPECIALES DE TRIBUTACIÓN.....	(RBET)
RÉGIMEN DE CONTRIBUYENTES MENORES.....	(RCM)
REGLAMENTO PARA EL AUTOTRANSPORTE FEDERAL.....	(RAFET)
SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.....	(SECOFI)
SERVICIO DE MANIOBRAS EN ZONAS FEDERALES DE PUERTOS.....	(RSMP)
SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.....	(SAT)
SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.....	(SAR)
TELÉFONOS DE MÉXICO.....	(TELMEX)
TÍTULO DE CONCESIÓN DE TELÉFONOS DE MÉXICO.....	(TCT)
TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.....	(TLCAN ó TLC)

INTRODUCCIÓN

El objetivo de éste estudio es analizar los cambios estructurales recientes que la economía mexicana ha iniciado para el fortalecimiento de cada uno de sus elementos que lo integran, tanto económicos, políticos, sociales y culturales. Aportando elementos para evaluar cómo influyeron en el desempeño de nuestra economía éstas reformas estructurales en la conducción de la política macroeconómica en el entorno nacional e internacional.

Así que la hipótesis planteada es la siguiente; el proceso que México busca para el fortalecimiento y desarrollo de su economía, a través de las reformas estructurales y la política macroeconómica, donde si bien tener estabilidad y crecimiento es complejo, estas se sustentan en el equilibrio tanto interno como externo.

Que si bien el final del modelo de sustitución de importaciones y de la apertura económica neoliberal son modelos de crecimiento, estos sólo han logrado desatender el desarrollo real de nuestro país.

Los indicadores hasta hoy muestran que México ha sufrido una tendencia nula o de poco crecimiento desde la implementación de los modelos económicos de apertura en 1982, profundizando los niveles de pobreza, debilidad de sus estructuras y marginación de los grandes sectores de la población, no pudiendo abatir el subdesarrollo que sigue vigente hasta nuestros días.

El crecimiento económico poco habla sobre las repercusiones que tiene la actividad económica sobre la conformación de la estructura productiva, la sociedad y el bienestar de las grandes mayorías en los países conocidos como subdesarrollados. Sin embargo, surgieron algunos economistas que no admitían las teorías convencionales del crecimiento y del comercio internacional, y que podían aplicarse a la realidad de los países atrasados, precisamente por sus estructuras productivas subdesarrolladas.

La CEPAL, cobijando en su seno un movimiento del pensamiento latinoamericano, buscaba definir un concepto moderno de desarrollo económico; a este movimiento de ideas se determinó estructuralista debido a las definiciones e hipótesis básicas en su *concepción inicial*(1), haciendo referencia a la estructura productiva de los países subdesarrollados.

En general la teoría Cepalina trata de hacer hincapié en los desequilibrios estructurales de las economías periféricas que surgían de sus relaciones con el centro. Por lo tanto, el subdesarrollo era el resultado de un proceso específico que conducía al desarrollo por una parte y por la otra al subdesarrollo. Sin embargo, a pesar de las diferencias estructurales entre centro y periferia, no implicaba que esta última permaneciera aislada o estancada permanentemente. Al contrario, ambos polos se interconectaban y se condicionaban mutuamente formando un sistema único, que provocaba cambios estructurales en cada uno de estos polos; siendo la desigualdad inherente a esta dinámica. Esto es, aunque las estructuras productivas de ambos polos se hacían más amplias y complejas con el paso del tiempo, las diferencias entre sus estructuras y los niveles de ingreso medio tendían a perpetuarse.

El concepto de política económica conviene, en términos generales, que está constituido por la intervención del Estado en la economía; a través de los mecanismos o instrumentos que lo facultan para interactuar en el espacio económico para alcanzar objetivos determinados.

En el plano particular, las concepciones de política económica presentan divergencias que derivan de la posición política y perspectiva ideológica que subyace en las formulaciones. De tal manera que pueden agruparse en:

- a) Las que consideran que la política económica tiene un carácter de clase.
- b) Las que identifican un carácter neutral en el accionar económico del Estado: organiza, administra y ejecuta sus directrices para beneficiar a la sociedad en su conjunto.

(1) La concepción inicial CEPALINA postulaba que la economía mundial estaba compuesta por dos polos cuyas estructuras productivas diferían de modo sustancial: **El centro** (Europa Occidental y Estados Unidos), homogénea y diversificada con alta tecnología, complementariedad intersectorial productiva, organizada y con una integración vertical en sus estructuras y **La periferia** (Latinoamérica, Asia y África), especializada mediante la importación y adquisición de bienes manufacturados.

Las que le atribuyen distintivo de clase, esgrimen que la política económica tiene como objetivo esencial procurar la acumulación del excedente económico y que por lo tanto su instrumentación conlleva implicaciones en el espectro socio-político de la sociedad. En tanto que las que otorgan imparcialidad apuntan que el ejercicio de la política económica radica en corregir las fallas del mercado y contribuir con éste en la asignación eficiente de los recursos económicos esto, es, enfatizan una propiedad técnica.

De las apreciaciones teóricas que distinguen un carácter de clase a la política económica se tienen las siguientes:

Para Pablo Ramos "la política económica se refiere a las acciones que realiza el Estado en el sistema económico...El capitalismo, la formulación de la política económica está influida por la acción de los grupos de poder, que no siempre tienen los mismos intereses inmediatos..."(2).

Enrique González considera que "...La política económica sería en todo caso un conjunto complejo de acciones que encuentra en el Estado su principal protagonista, quien resume, en cada caso y siempre de manera contradictoria la disputa en torno a la generación y la forma de utilización del excedente económico en que se basa la producción de la sociedad y los rumbos de esa producción..."(3).

Para Jean-Luc Dallemagne "La política económica es el medio político que la burguesía se proporciona para asegurar su dominio económico"(4).

Existe un creciente consenso en que si bien una base macroeconómica sólida y equilibrada es una condición del desarrollo, no basta para asegurarlo, ni para que sus frutos alcancen al conjunto de la población(5). Los principales conceptos de la Transformación Productiva con Equidad (TPE) propuesta por la CEPAL puede resumirse en los siguientes aspectos:

La idea central en torno a la cual se articulan las demás es que la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico; en el actual contexto de globalización, la base de la competitividad internacional de los países de la región no puede ser otra que la de lograr crecientes niveles de productividad. El progreso técnico no se limita al desarrollo y a la adaptación de tecnología, ya que también incorpora la capacidad de gestión empresarial y mejoras tanto en la organización general como la calidad de la mano de obra.

La transformación productiva debe incluir todo el sistema en el que se insertan las empresas: La infraestructura tecnológica, energética y de transporte; el sistema educativo; el aparato institucional público y privado y la red financiera. De allí que en la propuesta se hable del carácter sistémico de la competitividad.

El mundo de hoy está marcado por el proceso de globalización, es decir, la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, sociales y políticos de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional(6).

Esta acepción hace hincapié en el carácter multidimensional de la globalización. En efecto, aunque sus dimensiones económicas son muy destacadas, evolucionan concomitantemente a procesos no económicos, que tienen su propia dinámica y cuyo desarrollo, por ende, no obedece a un determinismo económico. En el terreno económico pero, sobre todo en un sentido más amplio del término, el actual proceso de globalización es incompleto y asimétrico, y se caracteriza por un importante déficit en materia de gobernabilidad.

La dinámica del proceso de globalización ésta determinada, en gran medida, por el carácter desigual de los actores participantes. En su evolución ejercen una influencia preponderante los gobiernos de los países desarrollados, así como las empresas transnacionales, y en una medida mucho menor los gobiernos en los países en desarrollo.

(2) Ramos, Pablo "Principales paradigmas de la política económica" p.p.1 y 4 Cap.VII CECADE, México 1993.

(3) González, Enrique "Enfoques, categorías y conceptos de la política económica" p.p.16 Parte I de la "La política económica, aspectos teóricos metodológicos".

(4) Definición citada por González, Enrique Op. cit. p. 5.

(5) "Una síntesis de la propuesta de la CEPAL" Rev. De la CEPAL #55.

(6) "Globalización y desarrollo", CEPAL, Secretaría Ejecutiva, Abril 2002, p. 13

La globalización brinda, sin duda, oportunidades para el desarrollo. He entendido, con razón, que las estrategias nacionales deben diseñarse hoy en función de las posibilidades que ofrece y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Pero, al mismo tiempo, este proceso plantea riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad (tanto comercial, como especialmente, financiera), riesgos de exclusión para aquellos países que no están adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, y riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que lo integran, de manera segmentada y marginal, a la economía mundial.

Muchos de estos riesgos obedecen a dos características preocupantes del actual proceso de globalización: La primera es el sesgo que se aprecia en la globalización de los mercados; junto a la movilidad de capitales, los bienes y los servicios. La segunda es la dimensión del proceso de globalización - y, por cierto, no la más destacada cuando se habla del tema - es la gradual generalización de ideas y valores en torno a los derechos civiles y políticos, por un lado, y a los económicos, sociales y culturales, por el otro.

A partir de la década de 1970, se fue haciendo más común la subcontratación internacional de las tareas que suponen un uso más intensivo de mano de obra, como el ensamble o la maquila, que se vio facilitada por la reducción de los costos de transporte y las regulaciones comerciales adoptadas en los países industrializados. Éste constituyó el primer paso hacia el desarrollo de sistemas de producción integrados, que permiten la segmentación de la producción en distintas etapas ("desmembramiento de la cadena de valor"), y la especialización de plantas o empresas subcontratadas ubicadas en distintos países en la producción de determinados componentes, la realización de ciertas fases del proceso productivo y el ensamble de algunos modelos.

Estos cambios en las estructuras de la producción y el comercio han realizado el protagonismo de sistemas integrados de la producción, el aumento de las corrientes de comercio y de la inversión extranjera directa y el creciente protagonismo de las empresas transnacionales. El factor esencial ha sido indudablemente la liberalización del comercio, de los flujos financieros y de las inversiones en los países en desarrollo, que se ha acelerado en las dos últimas décadas. Estos fenómenos contribuyeron a explicar la gran oleada de inversión extranjera y la notable concentración de la producción a escala mundial.

Los acuerdos de Bretton Woods, adoptados en 1944 con el fin de crear un sistema multilateral de regulación macroeconómica, basados en tipos de cambio fijos pero reajustables y a la prestación de apoyo financiero a los países que enfrentaban crisis de la balanza de pagos, así como la aparición de la banca oficial de financiamiento internacional, tanto nacional (bancos de exportación e importación) como multilateral (Banco Mundial y, posteriormente, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos regionales), fueron las respuestas a esta situación.

A su vez, la reaparición del financiamiento privado internacional de largo plazo a partir de la década de 1960 fue producto de la nueva fase de estabilidad económica mundial, pero también de una sucesión de factores: el excedente de dólares acumulado en ese decenio y de petrodólares en el siguiente; el abandono del esquema de paridades fijas de Bretton Woods y la flotación de las principales monedas a comienzos de los años setenta; el desarrollo acelerado del ahorro institucional en la década de 1980, encabezado por Estados Unidos y el Reino Unido, y el nacimiento de un mercado cada vez más amplio de derivados financieros en el último decenio del siglo XX, que permitió subdividir los riesgos de los distintos activos y pasivos financieros.

La globalización financiera ha sido más rápida que la comercial y la productiva, y se puede argumentar, con razón, que vivimos en una era de hegemonía de lo financiero sobre lo real (CEPAL, 2001a).

Ambos procesos tienen como telón de fondo un profundo reordenamiento institucional a nivel mundial, cuyo elemento esencial ha sido la liberalización de las transacciones económicas internacionales, corrientes y de capital. Sin embargo el diseño de nuevas reglas económicas globales sigue siendo insuficiente y muestra claros vacíos institucionales.

Los problemas que ha presentado la economía mexicana a raíz del colapso del mercado internacional del petróleo ("boom" petrolero) en 1982 condujeron al gobierno mexicano a instrumentar una serie de reformas estructurales para modificar la pauta de desarrollo económico basada en la sustitución de importaciones y la fuerte injerencia del sector público en la actividad productiva.

Donde la estrategia a estas reformas estructurales fue utilizar los instrumentos al alcance del gobierno (monetarios, financieros, fiscales, gasto público, tipo de cambio, tasas de interés, etc.) para abatir y controlar la inflación, equilibrar las finanzas públicas, eliminar la inestabilidad y mantener el endeudamiento externo dentro de los límites manejables.

En paralelo, a esta estrategia era eliminar trabas y obstáculos al comercio exterior como fuente para promover la competitividad y eficiencia del aparato productivo y, al mismo tiempo, reducir y readecuar la intervención estatal en los circuitos de la producción a fin de dar mayor cabida a la inversión privada nacional y extranjera, a la que se le ha asignado el lugar de privilegio.

Sobre la base de los planteamientos estratégicos de estabilización, apertura externa y privatización, las reformas estructurales pretenden modernizar y hacer más eficiente la economía, atraer la inversión, los flujos de capital externo y estimular el ahorro interno.

La justificación para dichas reformas estructurales es, por una parte, la concepción estratégica de un crecimiento sostenido, mejoría de las condiciones de vida de la población, generar fuentes de empleo, disminución de la pobreza y en general de objetivos económicos necesarios para la estabilidad y disciplina macroeconómica buscando el adecuado control de la inflación y las principales variables monetarias, financieras, y fiscales llamadas para promover signos de aliento a la inversión nacional e internacional.

Otros aspectos esenciales de las reformas estructurales adoptadas a partir de la fecha referida es la adopción de una política autosuficiente de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, la racionalización y cuando fue posible la eliminación de subsidios, en congruencia con los objetivos de eliminar las transferencias fiscales y disminuir el déficit público.

Los primeros pasos en materia de desregulación y simplificación de la administración pública se advierte en distintas vertientes, particularmente con la adscripción al Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT), en 1986, que en la práctica se acompañó de la reducción de los controles cuantitativos a las importaciones.

Estas reformas estructurales buscaron posesionar al sector privado como eje de expansión económica, con capacidad de operar competitivamente en los mercados mundiales sin apoyo de subsidios. Elementos centrales de esta búsqueda han sido la apertura del doméstico al comercio y la inversión extranjera, la desregulación y desincorporación de empresas públicas, la liberación financiera. Todo ello aunado al compromiso de mantener una política austera y eliminar subsidios.

Por lo que hace a la globalización y apertura de la economía, la finalidad propuesta fue aprovechar las ventajas del libre acceso a otros mercados y que los extranjeros tuvieran también libre acceso al de México. El supuesto es con ello se favorece la competencia, la eficiencia, la inversión, la producción, el empleo, y el mejor aprovechamiento de los recursos del país.

Los empeños de esa dirección, sobre todo a partir de la segunda mitad de los años ochenta han transformado al país que, en pocos años pasó de ser una economía prácticamente cerrada a ser una de las más abiertas al comercio e inversión foráneas, y un miembro activo de organizaciones internacionales comprometidas con abatir trabas a los flujos comerciales y financieros.

La injerencia del sector público en la economía cambió de manera total, como lo atestiguan la caída del gasto público como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), el achicamiento del sector paraestatal y el desplazamiento de la intervención estatal a favor del mercado en la determinación de precios clave como la tasa de interés, el tipo de cambio nominal y los precios de insumos básicos. En esa línea el retraimiento del Estado de la esfera productiva se ha acompañado del abandono de prácticas tradicionales de subsidio y fomento sectorial.

Además de su velocidad y profundidad, las reformas estructurales económicas de México muestran elementos adicionales de interés. El primero tiene que ver con la aceptación entre los actores relevantes económicos y políticos. El segundo concierne al impacto en el crecimiento de su economía.

En cuanto al primer elemento, el viraje hacia la apertura comercial y al mayor juego de mercado en la asignación de recursos no encontró fuerte oposición de los beneficiarios del anterior esquema de protección y subsidios, ni de los trabajadores afectados negativamente por la reestructuración de las nuevas condiciones de mercado.

Incluso la crisis de Balance de Pagos detonada en Diciembre de 1994 no condujo al rechazo del nuevo modelo de desarrollo. Más aún, al responder a dicha coyuntura, la administración del Presidente Zedillo reafirmó su compromiso con las reformas económicas y con la conducción austera de las políticas fiscal y monetaria.

El consenso es que el "paquete de rescate" financiero internacional y la pronta recuperación de la economía mexicana en 1996-1997 fueron posibles por la vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC), la orientación del aparato productivo al mercado externo y la prudente política fiscal.

Sin embargo, el consenso a favor de las reformas macroeconómicas puede erosionarse por el segundo elemento a destacar en el caso de México: su relativamente pobre desempeño en materia de crecimiento económico.

En 1995, a diez años del inicio del proceso de las reformas estructurales, el PIB por habitante cayó 9% en términos reales, su mayor contracción en sesenta años. Pero aún antes de ese descalabro, la expansión de la economía fue débil. En 1983-1988 la actividad económica permaneció estancada. Y aún en 1989-1994, su periodo de repunte, el PIB real por habitante apenas se expandió a una media anual del 0.8%. Esta situación, y la elevada incidencia de la pobreza y el subempleo entre la población nacional, se hace indispensable que la expansión de la economía mexicana alcanzada en 1996-2000 sea el inicio, en verdad, de una nueva fase de crecimiento sólido y persistente.

En los últimos años las cosas cambiaron. Se suceden tres administraciones federales que dan continuidad a una política económica de corte distinto en donde la puesta en práctica de reformas estructurales constituye el nuevo rasgo común(7).

Entre los propósitos centrales de dichas reformas estructurales para nuestro estudio son los siguientes:

- Desterrar los desequilibrios macroeconómicos fundamentales;
- Promover una mayor apertura de la economía al exterior, a fin de insertarla plenamente en las corrientes mundiales de comercio y capitales;
- Hacer más flexible y sensible la economía a las fuerzas del mercado.

(7) Torres Flores, Ramón Carlos "México: Impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero" Serie Reformas Económicas CEPAL, Número 19, Abril 1999, p. 55.

El presente estudio se basa en las aportaciones del enfoque estructuralista desarrollado por la CEPAL, bajo las principales variables de la política macroeconómica; política monetaria, fiscal, de deuda y cambiaria, expuesto de la siguiente forma:

En el primer capítulo abarco la teoría del desarrollo económico de la CEPAL, como punto de inicio de nuestro estudio, su nacimiento en Latinoamérica y centrándonos en su aportación en una forma cabal de éste pensamiento económico, exigiendo examinarlo críticamente y no sólo desde un punto de vista de una economía convencional.

Para el segundo capítulo analizó la política económica aplicada en México dentro del marco del "proceso histórico" del modelo de sustitución de importaciones, desde su origen y desarrollo hasta su agotamiento en el periodo 1970-1982, acompañado del auge petrolero y la crisis de deuda.

Dentro del tercer capítulo revisaré las reformas estructurales de primera generación emprendidas a partir de los años ochenta y las realizadas en los años noventa, cambios estructurales ya implementados o iniciados en el ámbito de comercio exterior, la liberación financiera en México, la apertura de cuenta de capitales, las privatizaciones y la desregulación.

En el último capítulo analizaré la política macroeconómica durante los dos programas de estabilización de los años 1983 y 1987, características de la política macroeconómica en el modelo de economía de mercado de 1991-1994 y 1995-2000. Este capítulo también tiene por objetivo estudiar la relación de los cambios estructurales y la política macroeconómica llevada a cabo en México para el periodo de análisis.

CAPÍTULO I

1. ANTECEDENTES

1.1 ESCUELA DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL

De acuerdo con los economistas de la tradición Neoclásica convencional las relaciones internacionales nada tenían que ver con el subdesarrollo; al contrario, se consideraba esto como un efecto favorable sobre los países atrasados. Esto quedó plasmado en el modelo Hecker-Ohlin, donde se suponía que diferentes países tenían distintas ofertas relativas de factores de producción y esto determinaba cuál de las mercancías le daría al país una ventaja de costo comparativo. Un país debía de especializarse y exportar aquellas mercancías para cuya producción contara con una buena oferta de recursos, ya sea de trabajo o participantes y una igualación de los precios de los factores entre los países, como esto último incluía los salarios, se induciría una distribución internacional del ingreso más justa.

Estos modelos de crecimiento poco hablaban sobre las repercusiones que tiene la actividad económica sobre la conformación de la estructura productiva, la sociedad y el bienestar de las grandes mayorías en los países conocidos como subdesarrollados. Sin embargo, surgieron algunos pensadores occidentales que no admitían las teorías convencionales del crecimiento y del comercio internacional podían aplicarse a la realidad de los países atrasados, precisamente por sus estructuras productivas subdesarrolladas. Entre los autores estructuralistas se encuentran Hans W. Singer, Dudley Seer, Arthur Lewis, Roger Nurske y Gunnar Myrdal.

Desde 1950, Singer ya criticaba la tesis que decía que los países no industrializados sólo debían especializarse y exportar materias primas donde tuvieran ventajas comparativas, es decir, los intensivos en factor trabajo. Por lo tanto, según Singer preveía el deterioro de los términos de intercambio comercial a favor de los países industrializados y propuso la industrialización de dichos países como vía para lograr su desarrollo.

Con Lewis apareció formalmente el concepto de Economía Dual, que establecía que las economías atrasadas convivían divididas, un sector industrial, cuya producción buscaba maximizar los beneficios, y un sector agrícola, que se regía por normas tradicionalistas. Bajo su punto de vista, esta situación conducía a la ineficiencia económica y habría que buscar un desarrollo equilibrado, a través de la complementariedad de estos sectores.

Myrdal inicia su análisis de las relaciones estructurales a nivel regional. Había regiones en expansión que al paso del tiempo concentraban el poder económico y político, así como la infraestructura, lo que les permitía dominar a las regiones vecinas, que sufrían el proceso contrario. Esta situación no se limitaba a las regiones dentro de un país, sino que se extendía al ámbito internacional.

De esta manera, el subdesarrollo era un proceso creado intencionalmente. En 1948, se funda en Santiago de Chile la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), bajo los auspicios de la ONU, cobijando en su seno un movimiento de pensamiento latinoamericano que buscaba definir un concepto moderno de desarrollo económico. A este movimiento de ideas se le denominó Estructuralista debido a las definiciones e hipótesis básicas de su *concepción inicial* hacían referencia a la estructura productiva de los países subdesarrollados⁽⁸⁾.

Siendo el principal teórico de esta escuela el argentino Raúl Prebisch, quién publica el documento Desarrollo Económico de América Latina y sus principales problemas, en 1950.

(8) La concepción inicial de la CEPAL postulaba que la economía mundial estaba compuesta por dos polos cuyas estructuras productivas referían de modo sustancial: El Centro (Europa Occidental y Estados Unidos) y la Periferia (Latinoamérica, Asia y África). La estructura productiva de la periferia se decía heterogénea, para indicar que en ella existían actividades donde la productividad del trabajo llegaba a ser elevada, como en el sector exportador y muy reducida en otros, como en la agricultura de subsistencia.

Además, la estructura periférica era especializada, primero, porque las exportaciones se concentraban en uno o muy pocos bienes primarios y, segundo porque muchos bienes manufacturados sólo se podían obtener mediante la importación.

Por el contrario, la estructura productiva de los Centros se consideraba homogénea y diversificada. Lo primero se refiere al grado de penetración y difusión de la tecnología entre los diferentes sectores y lo segundo, al grado de complementariedad intersectorial e integración vertical de sus estructuras productivas y organizativas.

En este análisis manifiesta que los problemas de las economías latinoamericanas, prevenían de los límites y condiciones de la teoría neoclásica del comercio internacional. Al igual que Singer, demostró que el balance de los términos de intercambio entre los países industrializados (Gran Bretaña) y los países productores de bienes primarios se inclinaba cada vez más hacia el primero con el paso del tiempo. La razón de esto era que en la realidad existía una competencia imperfecta que evitaba la caída de los precios de los productos que fabricaban los países capitalistas.

A diferencia de la concepción clásica, Prebisch afirmaba que el patrón de comercio internacional se estableció por causas políticas (desde el colonialismo) más que por las ventajas comparativas y, en consecuencia, también podía modificarse políticamente (política de industrialización vía sustitución de importaciones).

Dentro de la CEPAL se gestó una nueva forma de ver el desarrollo: "El desarrollo económico se expresaba en el ascenso del bienestar material, normalmente reflejado en el aumento del ingreso real per-capita y determinado por el incremento de la productividad media del trabajo"⁽⁹⁾; además, tenía que darse una acumulación de capital ligada a un proceso de avance tecnológico. En esto radicaría su similitud con los modelos Neoclásicos y Keynesianos de crecimiento. Pero la innovación teórica consistiría en que el análisis Cepalino no suponía al desarrollo de las economías como procesos aislados, sino que estaba inmerso en un sistema global constituido de centros y periferias, donde los primeros dominaban a los segundos.

En general la teoría Cepalina trata de hacer hincapié en los desequilibrios estructurales de las economías periféricas que surgían de sus relaciones con el centro. Por lo tanto, el subdesarrollo era el resultado de un proceso específico que conducía al desarrollo por una parte y por la otra al subdesarrollo. Sin embargo, a pesar de las diferencias estructurales entre centro y periferia, no implicaba que esta última permaneciera aislada o estancada permanentemente. Al contrario, ambos polos se interconectaban y se condicionaban mutuamente formando un sistema único, que provocaba cambios estructurales en cada uno de estos polos; siendo la desigualdad inherente a esta dinámica. Esto es, aunque las estructuras productivas de ambos polos se hacían más amplias y complejas con el paso del tiempo, las diferencias entre sus estructuras y los niveles de ingreso medio tendían a perpetuarse.

La tesis Cepalina giraría fundamentalmente alrededor de tres tendencias consideradas inherentes al desarrollo de las regiones periféricas en la fase de industrialización, estas son:

○ **A) El deterioro en términos de intercambio comercial.**

En el transcurso del tiempo provocaba el deterioro de los términos de intercambio, esto es, que el poder de compra de los bienes industriales con una unidad de bienes primarios de explotación se reducía.

El deterioro también se producía por la disparidad de las productividades del trabajo y la diferenciación creciente entre los ingresos medios del centro y la periferia.

○ **B) Desequilibrio externo.**

La tendencia al desequilibrio externo, se refería a los desajustes que se manifestaban en la balanza de pagos en los países de la periferia. Se suponía que las transformaciones en la gama de importaciones que la acompañaban, no se daban de una manera proporcional en la práctica provocando así, el desequilibrio con el exterior. Más aún, no existía un mecanismo automático que asegurara dicha proporcionalidad.

○ **C) El desempleo.**

El desempleo estructural de la periferia; se mencionaba que este problema presentaba características propias en los países subdesarrollados. Si bien existía desempleo en los centros, este se consideraba que era de naturaleza coyuntural. En cambio, la tendencia al desempleo periférico era de carácter estructural, ya que estos países presentaban escasa capacidad de ahorro y acumulación, bajos niveles de productividad y de ingreso medio, además de una inadecuada ó escaso desarrollo tecnológico.

(9) Rodríguez, Octavio. "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL". Ed. Siglo XXI México 1993 p. 25.

La CEPAL atribuyó el desempleo a las desproporciones en la transformación de la estructura productiva, básicamente entre el crecimiento del sector moderno, el aumento demográfico y el ritmo de expulsión de la mano de obra de los sectores atrasados.

En la década de los sesenta y principios de los setenta, la CEPAL hizo énfasis en los aspectos sociales y político de desarrollo, y un esfuerzo por integrarlos a la interpretación de dicho proceso. También se hicieron análisis de los obstáculos internos para el desarrollo centrándose en el proceso de ahorro e inversión, incorporaron aspectos de las estructuras agraria, industrial y social, así mismo de la distribución del ingreso.

Las teorías del sistema Centro-Periferia de la CEPAL lograron gran aceptación entre los países subdesarrollados, poniendo en práctica varias recomendación de política económica. La realidad latinoamericana había conocido hasta esos momentos la llamada "Industrialización Espontánea",- surgida del juego irrestricto de las fuerzas del mercado - , trayendo como consecuencia los problemas ya expuestos sobre los desajustes intersectoriales de la producción y las tendencias al deterioro comercial, al déficit externo y al desempleo. Se recomendó entonces, fomentar un proceso de industrialización deliberada de sustitución de importaciones, que constituiría el eje principal de la política económica de los países periféricos. La expansión manufacturera sería el medio para aumentar persistentemente la productividad del trabajo y el ingreso por habitante. Para lograr orientar la industrialización deliberada se propuso que el Estado determinara criterios de asignación de recursos entre el sector exportador, la manufactura y las demás actividades internas. La CEPAL consideró importante en este nuevo modelo de intervención estatal, contar con una política de desarrollo y planificación coherente con las características de cada país. A pesar de lo anterior, la planificación no sería un sustituto de la economía de mercado sino un medio para dar mayor eficiencia a la misma.

A partir de 1953, la CEPAL se dio a la tarea de ofrecer asesoría a los países latinoamericanos en la preparación de programas de desarrollo de industrialización deliberada. La idea prevaleciente del momento era que el proceso por el que habían atravesado los países industrializados se podía repetir en los países de Latinoamérica y, a medida que se fuera logrando la industrialización, irían desapareciendo automáticamente las características del subdesarrollo(10).

La industrialización en los países periféricos debía adoptar las siguientes medidas:

- Una industrialización apresurada con el objetivo de sustituir las importaciones corrientes por producción interna. Esta última se tendría que proteger, en un principio con tarifas.
- Se debía continuar con la producción de materias primas; los ingresos devengados de estos se utilizarían para pagar los bienes de capital importados.
- Los gobiernos debían de participar activamente en la coordinación y promoción de los programas de industrialización y planificación de la economía.

En el ámbito internacional, la CEPAL promovió la cooperación entre los países periféricos para que estos pudieran desarrollarse. Esta cooperación consistiría en la protección de sus mercados internos mediante aranceles; la integración regional con asistencia técnica; el financiamiento externo con carácter transitorio que atenuaría la escasez de las divisas y complementarla con el ahorro interno y políticas de atenuación de las fluctuaciones de los precios internacionales de sus productos.

Un aspecto negativo para la CEPAL, fue el hacer poco énfasis en las políticas dirigidas al sector agropecuario. Se recomendaron medidas especiales relacionadas con los obstáculos creados por los regímenes de la tenencia de la tierra prevalecientes en los países periféricos, para que de esta manera se elevara la productividad de dicho sector y superar la heterogeneidad estructural característica de dicho sector.

(10) Algunos autores Marxistas y de la escuela de la Dependencia, califican esta postura como desarrollismo o developmentismo, esto es, un desarrollo no integral.

La teoría económica Neoclásica habría de criticar varios aspectos de las teorías de la CEPAL; afirmaría que el deterioro de los términos de intercambio comercial no afectaba necesariamente el bienestar económico de los países subdesarrollados, medidos en términos de ingreso real por habitante, ya que este deterioro se podía contrarrestar con un aumento en la productividad media del trabajo, producto de la incorporación de una mejora tecnológica.

Otro argumento que se utilizó para rechazar la teoría de deterioro comercial fue que los índices de términos de intercambio utilizados para realizar los estudios Cepalinos eran "insatisfactorios", o de "mala calidad", principalmente en dos factores:

- a) Por que consideraban imposible comprobar la veracidad de las series utilizadas, especialmente en lo referente a las exportaciones de los países productores de bienes primarios.
- b) Por que sólo se tomo en cuenta las series de la Gran Bretaña como si ésta fuera representativa del conjunto de los países altamente industrializados. Más aún, en estudios propios, autores Ortodoxos determinaron, que los términos de intercambio no se movían en contra de los países atrasados durante periodos prolongados(11).

Por esta razón no consideraba sostenible la tesis que afirmaba que el deterioro comercial era la causa del atraso de estos países y, así, se desechaba la idea de cualquier relación de explotación.

Otra serie de críticas vendrían en el sentido de que los estructuralistas identificaban a la agricultura con la pobreza; esto es, que el proceso técnico y sus beneficios sólo se podían dar en el sector industrial.

Para refutar lo anterior dieron ejemplos de países agrícolas ricos "no periféricos" como Australia y Dinamarca, y países donde la industrialización no había producido una prosperidad generalizada como España e Italia.

Por ultimo, el contexto histórico de los setenta evidenciaba, ya desde esa época, los límites de la política de sustitución de importaciones. La dependencia de las importaciones cambió de los bienes de consumo a los bienes de capital. Aún Prebisch y Furtado declararon que la industrialización, aunque había traído consigo un crecimiento económico, no necesariamente produjo beneficios sociales generalizados. Esto se plasmó en una publicación de la CEPAL en 1967, donde además de la inversión económica, se incluyó un informe de la situación del desempleo y la marginación en Latinoamérica.

Al análisis estructuralista de la CEPAL se le reconoció su importante originalidad teórica, al punto que muchas de sus ideas fueron puestas en marcha por varios países subdesarrollados.

(11) Obsérvese el no uso de los términos Centro y Periferia en este análisis Neoclásico.

1.2 HISTORIA DE LA CEPAL Y SU MANDATO

EL PENSAMIENTO DE LA CEPAL

La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede se localiza en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

Transcurrido medio siglo desde su fundación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha hecho aportaciones relevantes para el desarrollo regional y su teoría y visiones han sido escuchadas en muchos lugares del mundo. La CEPAL ya es hoy referencia obligada para quienes estudian la historia económica de la región hasta nuestros días.

La Comisión se desarrolló como una escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos y del Caribe.

El pensamiento de la CEPAL ha sido dinámico, siguiendo los inmensos cambios de la realidad económica, social y política, regional y mundial. Desde sus primeros años desarrolló un método analítico propio y un énfasis temático que, con algunas variantes, se ha mantenido hasta nuestros días.

El método llamado "Histórico-Estructural", analiza la forma como las instituciones y la estructura productiva heredadas condicionan la dinámica económica de los países de desarrollo, y generan comportamientos que son diferentes a los de las naciones más desarrolladas.

En este método no hay "Estadios de desarrollo" uniformes. El "desarrollo tardío" de nuestro país tiene una dinámica diferente a la de aquellas naciones que experimentaron un desarrollo más temprano. Las características de nuestras economías son mejor captadas por el término "Heterogeneidad Estructural", acuñado en los años setenta.

Identificamos cinco etapas en la obra de la CEPAL:

- Origen los años cincuenta: Industrialización por Sustitución de Importaciones;
- Años sesenta: Reformas para desobstruir la industrialización;
- Años setenta: Reorientación de los "estilos" de desarrollo hacia la homogeneización social y hacia la diversificación pro-exportadora;
- Años ochenta: Superación del problema del endeudamiento externo mediante el "ajuste con crecimiento";
- Años noventa Transformación productiva con equidad.

La influencia del pensamiento Keynesiano y las escuelas historicistas e institucionalistas centroeuropeas fue decisiva en los primeros años. En los últimos lo han sido la renovación del pensamiento Keynesiano, las nuevas teorías del comercio internacional y de la organización industrial, las teorías evolutivas de la firma o el nuevo institucionalismo.

La historia de la CEPAL ha sido marcada igualmente por su participación en los debates sobre inflación, en los que ha sembrado las semillas del concepto de "inflación inercial", sin la cual no serían comprensibles muchos experimentos exitosos de estabilización inflacionaria en la región.

También resalta su contribución en el análisis sobre la crisis de la deuda y las modalidades de ajuste macroeconómico en los años ochenta, así como su aporte a los debates sobre desarrollo sostenible desde los años setenta.

El desarrollo de una metodología de trabajo que combina múltiples elementos es otro de sus legados. En ella destaca en primer lugar la búsqueda de una visión integral del desarrollo, de carácter interdisciplinario. Segundo, un juego dialéctico entre ideas y realidad, entre pensamiento y acción, que implica una constante transformación de las primeras en función de los cambios en el entorno. Tercero la búsqueda de una identidad regional, el estudio de la realidad en función de los intereses regionales y el cuestionamiento de cualquier esquema conceptual en función de su validez para comprender nuestras realidades y operar sobre ellas.

Los énfasis temáticos de la Comisión son esencialmente tres:

- El papel central que desempeña la modalidad específica de la inserción internacional de nuestra economía, es decir, su estructura de especialización y la dependencia de flujos inestables de capital.
- La transmisión de cambio tecnológico desde los países que generan conocimiento hacia los nuestros, cuyas imperfecciones generan dinámicas que no facilitan la convergencia en los niveles de desarrollo en ausencia de intervención estatal.
- La equidad y su relación con el proceso global de desarrollo. Ya que tanto la forma como sus estructuras productivas y de propiedad condicionan la distribución de los frutos de desarrollo y cómo ésta última afecta la estructura y dinámicas económicas.

PRINCIPALES MANDATOS DE LA CEPAL

- a) La prestación de servicios sustantivos de secretaria y documentación a la Comisión y sus órganos subsidiarios;
- b) Realizar estudios, investigaciones y otras actividades de apoyo de conformidad con el mandato de la Comisión;
- c) Promover el desarrollo económico social mediante la cooperación y la integración a nivel regional y subregional;
- d) Recoger, organizar, interpretar y difundir información y datos relativos al desarrollo económico y social de la región;
- e) Prestación de servicios de asesoramiento a los gobiernos a petición de estos y planifica, organiza y ejecuta programas de cooperación técnica;
- f) Planifica y promueve actividades y proyectos de cooperación técnica, de alcance regional y subregional teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de la región y cumplir la función de organismo de ejecución de esos proyectos;
- g) Organiza conferencias de grupos intergubernamentales y de expertos y patrocinar cursos de capacitación, simposios y seminarios;
- h) Contribuye a que se tenga en cuenta la perspectiva regional, respecto a problemas mundiales.

CAPÍTULO II

2. AGOTAMIENTO DEL MODELO ECONÓMICO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

2.1 EL PROCESO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO: 1940-1970

Con Lázaro Cárdenas se inició la utilización fiscal con fines de manejo económico en México. Política con cierta influencia New Deal Keynesiano llevada a cabo en los Estados Unidos por Franklin Roosevelt, caracterizados por medidas proteccionistas, políticas de obras públicas e incentivos al sector privado. En la política de Cárdenas, la asignación de recursos no se rigió mediante presupuestos equilibrados ni por las leyes del mercado, sino que buscaba incrementar la demanda efectiva del mercado interno, al igual que crear y reconstruir la infraestructura del país, vía aumento del gasto público; así se logró que el PIB aumentara a una tasa del 4.5% promedio anual para este periodo.

Lázaro Cárdenas propuso un modelo nacionalista de desarrollo "...en el que las clases sociales se organizan a partir de un principio de conciliación, obligando a todos los grupos a convivir bajo el mismo régimen político procurando, en todo momento la clase capitalista mexicana, siempre la vigilancia y con el apoyo del nuevo Estado"(12).

El modelo Cardenista promovió la intervención estatal en el proceso productivo y la promoción del mercado interno; inició la reforma agraria y nacionalizó ramas energéticas y de comunicaciones que se consideraban estratégicas para la promoción del desarrollo nacional; denominado esto como un modelo de crecimiento hacia adentro. Presentó el documento de planeación llamado "Plan sexenal 1934-1940 o primer plan sexenal, haciendo referencia en regular las acciones de gobierno en la vida nacional y en la implantación de un modelo sustitutivo de importaciones(13).

Los objetivos a cumplir en la agricultura, la educación, la salud pública y las finanzas estarían en los programas operacionales de las nuevas instituciones públicas fundadas para auxiliar los sectores financiero y productivo, otorgando créditos a largo plazo imposibles de contratar con la banca comercial. Estas nuevas instituciones fueron Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, Banco Agrícola y Ganadero y Banco Ejidal, creándose además de paraestatales como Comisión Federal de Electricidad, PEMEX y PIPSA entre otras.

Se podría decir que la ideología Cardenista del crecimiento de la economía mexicana se basaba en lo siguiente: La necesidad del desarrollo agropecuario, teniendo como eje al ejido,- rompiendo con la economía de enclave - y la defensa de la soberanía nacional sobre el subsuelo y las vías de comunicación. Por otro lado la industrialización como estrategia para el desarrollo, desempeñaba un papel secundario, "...esencialmente el único tipo de manufacturas que él (Cárdenas) estaba interesado en promover eran industrias rurales organizadas a lo largo de las líneas corporativas ...habiendo poco lugar en su filosofía para construir plantas industriales ó centros urbanoindustriales"(14).

(12) Ayala, José. "Estado y desarrollo" p. 99.

(13) "El modelo sustitutivo de importaciones buscaba cubrir con producción nacional los bienes de consumo, intermedios y de capital que se tenían que importar. Su objetivo a corto plazo era, evidentemente, el equilibrio del sector externo. El objetivo a largo plazo era lograr el "desarrollo" a través de la industrialización y la expansión del mercado interno. Es importante mencionar que el coeficiente de sustitución durante el sexenio de Cárdenas fue relativamente bajo, siendo hasta la década de los años cuarenta que el modelo entra en pleno vigor. La formulación de políticas dirigidas a la sustitución de importaciones en México fue observada por Raúl Prebisch al visitar nuestro país durante el sexenio Cardenista, marcando posteriormente la línea de la CEPAL".

(14) Villareal, René. "Industrialización deudada y desequilibrio externo en México" Ed. F.C.E. México 1997 p. 56.

Después de 1941, la industrialización sería el proceso económico más dinámico en México, actuando como motor de desarrollo en su conjunto. Esta primera etapa del modelo sustitutivo duró aproximadamente tres sexenios, misma que posteriormente se le denominaría crecimiento con inflación-devaluación, debido a que el PIB creció a una tasa del 6% promedio anual, mientras que la inflación lo hacía en un 10%, acompañada por dos devaluaciones abruptas en 1948 y 1954.

El modelo se caracterizó por buscar el crecimiento industrial y la disminución de la dependencia de las importaciones, evitando problemas de desequilibrios externos. Esta industrialización debía ser lograda con el apoyo de la modernización agrícola y la redistribución del ingreso, vía aumento del mercado. El Estado implantó diversas medidas que apoyaron directa e indirectamente la industrialización del país, fomentando al mismo tiempo, la participación de la iniciativa privada, mediante la expansión crediticia, tanto de la banca privada como de la de la oficial. Otro objetivo fue la reducción del desequilibrio causado por la brecha de divisas, utilizándose la devaluación como mecanismo de ajuste.

Así el Estado mexicano se convirtió en el promotor central de la industrialización, mediante el aumento de la inversión pública y de las políticas de protección y de fomento a la naciente industria mexicana, constituyendo la inversión pública en 40% del total en promedio en 1948-1954. La política nacionalista del gobierno y la existencia abundante de capital financiero en el país contribuyeron a la conformación de un Estado Mexicano, fuerte que poseía un proyecto nacional de desarrollo basado en la industrialización.

El financiamiento público provino en tres cuartas partes del ingreso gubernamental y la cuarta parte restante de endeudamiento interno (encaje legal y emisión de bonos); cabe mencionar la poca recurrencia al crédito externo durante el periodo. Haciéndose cargo de la promoción financiera de las empresas, el fomento a los mercados de capitales y agente financiero del gobierno federal para captar crédito externo: NAFINSA.

Hacia 1940 y 1950, hubo una sustitución acelerada que permitió que la participación de las importaciones en la oferta total decreciera de manera importante para el conjunto de la industria manufacturera, particularmente de los bienes de consumo. La segunda Guerra Mundial favoreció que México cubriera su demanda interna con producción propia, dada la escasez de los bienes manufacturados internacionales, lo cual aceleró el proceso sustitutivo de importaciones. Si bien, en este periodo se dio una relativa independencia de la producción de bienes de consumo y, en menor medida, en los bienes intermedios, aumentó la dependencia de la economía nacional con respecto a las crecientes cantidades de tecnología importada necesarias para avanzar en la sustitución de bienes de capital. Más aún, se presentó una ausencia crónica de desarrollo de tecnología por parte de la política estatal, que sigue vigente hasta nuestros días.

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, se hizo énfasis en el fomento del sector industrial como punta de lanza del proyecto nacional de desarrollo, haciendo a un lado el proyecto agrario que trató de emprender Cárdenas. Se creó la Comisión Federal de Fomento Industrial, quien dedicaba una porción creciente del gasto al fomento industrial público, a la producción de energéticos y a la creación de infraestructura física, volviendo el balance fiscal cada vez más deficitario.

Con Miguel Alemán como presidente se consolidó aún más la industrialización como el agente líder del desarrollo económico; se protegió al sector secundario, concediéndole aún mayores exenciones fiscales y financiamientos crediticios, aumentando los aranceles a la importación y manteniendo una política de bajos precios de los bienes y servicios públicos y de los salarios.

Este periodo se caracterizó por el fomento a la entrada de Inversión Extranjera Directa (IED) y a empresas transnacionales, pues se consideraba que lo anterior permitiría la modernización del sector industrial nacional; así mismo se presentó un repunte de exportación de mercancías agrícolas, impulsada primero por la demanda creada con la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, y segundo por el conflicto bélico en Corea. Se anularon los últimos vestigios de apoyo a un programa serio de reforma agraria; en cambio, la inversión estatal se reorientó para apoyar a la agricultura capitalista y a la infraestructura.

Ruiz Cortines continuó, en esencia, la política económica de sus predecesores y fue el primero en de este periodo en revertir el proceso de pérdida de poder adquisitivo de los sueldos y salarios, al pasar la participación de éstos en el ingreso nacional del 26% en 1952, al 33% en 1958. Lo anterior se consideraba necesario para la expansión del mercado interno, y así avanzar en el proceso de sustitución de bienes intermedios y, posteriormente, los de capital. En consecuencia, se empezó a dar el fenómeno del crecimiento de las clases medias. En esta década de los cincuenta este modelo económico adquirió una faceta donde el sector privado asumía una mayor importancia en las ramas productivas de bienes de consumo, dejando al Estado la creación de la infraestructura. Se dio paso a una nueva relación entre Estado-Empresarios, que establecía una división entre los campos de interés económico, aceptando una convivencia en la práctica de los sectores público y privado ó economía mixta.

Este momento histórico es considerado por muchos como el fin del proyecto nacionalista original, ya que en un principio la creciente burguesía mexicana se declaraba nacionalista, convencida de la necesidad de crear su propio sector de bienes de capital y llegar así a un desarrollo capitalista autónomo. Este fenómeno se debió a que el proceso de acumulación en el país motivó, por una parte, que los diversos sectores de la burguesía establecieran puntos de contacto financieros, tecnológicos y comerciales con los sistemas capitalista avanzados y por la otra, propició que el capital extranjero encontrara atractivo el mercado nacional y se asociara la burguesía local ó simplemente la desplazó, "como consecuencia de la penetración extranjera y de la acción estatal que la legitimó (alemanismo), se haría inoperante el esquema nacionalista...De esta forma, se da una doble paradoja: por un lado, la burguesía veía fortalecida internamente como clase, gracias a la acción del Estado, y al mismo tiempo se desnacionaliza en virtud de sus claras alianzas con el capital extranjero; por el otro, la industrialización del país pasa a depender cada vez más de la vinculación de la elite gobernante con esa nueva burguesía y por ende con el exterior"⁽¹⁵⁾.

El final del periodo de crecimiento con inflación-devaluación, vio a la economía mexicana entrar a una etapa de recesión e inestabilidad macroeconomía y financiera. Debido a la baja mundial de los precios agrícolas combinada con los pagos del servicio de deuda, en 1954 se vivió una crisis en la balanza de pagos, precipitando la devaluación de nuestra moneda. En un intento por controlar la inflación, el gobierno de Ruiz Cortines restringió la política monetaria y crediticia; al igual que los subsidios, las exenciones y la protección directa a las actividades industriales. El gasto se volvió más austero y se concentró en las empresas paraestatales y en la reactivación del agro comercial, al mismo tiempo, hubo un desequilibrio externo presente en casi todo el periodo provocado por el déficit en la cuenta corriente y por la fuga de capitales. Al final de los cincuenta la deuda externa se empezó a usar para ajustar los desequilibrios de gasto público y balanza de pagos, constituyéndose los empréstitos como el elemento estratégico del llamado periodo del desarrollo estabilizador.

(15) Green, Rosario. "Estado y banca transnacional" p.p 72-73.

2.1.1 EL DESARROLLO ESTABILIZADOR Y EL DÉFICIT FISCAL EXTERNO: 1958-1970

Los antecedentes de esta etapa del modelo sustitutivo de importaciones se encuentra ya la mencionada devaluación de 1954, la política posterior a ésta que buscó el control de la inflación y el freno a la expansión de la demanda agregada. A finales de 1958 el nuevo secretario de Hacienda, Antonio Ortíz Mena, puso en marcha el llamado desarrollo estabilizador que intensificó las políticas de reducir la emisión monetaria, basando el desarrollo económico, a diferencia de los regímenes anteriores, en el equilibrio entre el ingreso y el gasto público⁽¹⁶⁾, pero sin reducir el nivel del gasto y de la demanda. Así los objetivos de este periodo fueron el sostenimiento constante del crecimiento del PIB, el control de la inflación, la estabilidad cambiaria y de alcanzar la etapa superior de la sustitución de importaciones.

El modelo fue construido bajo el supuesto de que México sufría de escasez de ahorro interno y que se tendría que cubrir este déficit con ahorro del exterior, es decir, deuda. Internamente, el endeudamiento funcionó como complemento del ahorro público y privado, lo cual permitió al gobierno expandir su ritmo de gasto e inversión, ocultando ineficiencias y respetando los privilegios fiscales y de otro tipo, con base en los cuales se pretendía acelerar la industrialización. Externamente, la deuda se constituyó en un complemento del ahorro en divisas para equilibrar la balanza de pagos sin afectar las reservas internacionales. Se pensaba que el crecimiento que generaría el uso de los empréstitos aliviaría paulatinamente los problemas del país. Además, la deuda se veía como un elemento menos pernicioso que una devaluación, una excesiva emisión monetaria, la racionalización del gasto público, la reestructuración fiscal... "o cualquier otro mecanismo que pudiera modificar el equilibrio de fuerzas sociales y políticas"⁽¹⁷⁾.

De esta forma el crecimiento del PIB durante este periodo fue de 6.5% promedio anual y la inflación de sólo 3.5%. La inversión pública se sostuvo en 45% del total nacional, mayor aún que durante el periodo de crecimiento *inflación-devaluación* del 40%. La política fiscal y monetaria se orientaron al objetivo de aumentar el ahorro interno; la primera, a través de las exenciones fiscales, de tarifas casi congeladas de los bienes y servicios públicos y de subsidios a insumos industriales primarios (petróleo, electricidad, acero, madera y otros) y segunda, manteniendo la tasa de interés real atractiva que fomentara el ahorro interno.

El bajo ritmo inflacionario durante este periodo se puede explicar, en parte, por la política que perseguía aumentar el ahorro interno para reducir la brecha ahorro-inversión, tomando como dada la brecha de escasez de divisas y, por lo tanto, su financiamiento a través del capital externo. En otras palabras, se recurrió a mayor inversión y deuda externa para evitar aumentar la emisión monetaria.

En consecuencia, se pudo mantener un tipo de cambio fijo, importante para lograr el equilibrio interno de la economía. Cabe señalar que es probable que la situación económica internacional⁽¹⁸⁾ haya posibilitado la estabilidad de precios, del tipo de cambio y de las tasas de interés más que las condiciones productivas internas del modelo en sí.

Todo ello permitió avanzar en la siguiente etapa de la sustitución de importaciones, lográndose reducir con rapidez los índices de importación de los bienes intermedios y, en menor grado, de los bienes de capital. Se continuó e intensificó la protección del mercado interno característico de la etapa anterior, el permiso previo se convirtió en el principal instrumento de la política proteccionista, aunque los impuestos arancelarios siguieron aumentando en menor medida. Sin embargo, la política cambiaria fija y la consecuente sobrevaluación del peso, constituyó una situación francamente desproteccionista, porque favorecía las importaciones, mientras que perjudicaba las exportaciones.

(16) Aunque nunca hubo tal "equilibrio" entre los ingresos y el gasto, el déficit fiscal se financió mediante una vía considerada como no inflacionaria, deuda externa. Se consideraba que el crecimiento futuro del modelo cubriría sin problemas el pago de intereses.

(17) Guillén, Héctor. Orígenes de la crisis p. 38.

(18) Arturo Huerta se refiere básicamente con "situación económica internacional" al crecimiento continuo de las economías mundiales del periodo (muy en especial Estados Unidos) y al sistema monetario Bretton Woods que establecía tipos de cambio y tasa de interés fijos, además de la supervisión del Fondo Monetario Internacional para mantener las balanzas de pagos de los países en equilibrio.

En esta lógica, el proteccionismo fue prácticamente nulo en el rubro de los bienes de capital, quedando prácticamente exentos de las tarifas arancelarias. Lo anterior, combinado con la política de sobrevaluación cambiaria, facilitaron la importación de bienes capital, más baratos y de mejor calidad, lo que desestimuló el avance en la sustitución de los bienes de capital⁽¹⁹⁾ como se puede apreciar en el cuadro 1.

**CUADRO 1
AVANCE DE LOS ÍNDICES DE SUSTITUCIÓN DE
IMPORTACIONES EN MÉXICO: 1954-1966 (%).**

SECTORES	1954	1958	1962	1966
BIENES DE CONSUMO	6.39	5.72	5.61	5.87
BIENES INTERMEDIOS	39.28	40.35	31.26	26.55
BIENES DE CAPITAL	68.45	68.64	62.65	51.33
TOTAL MANUFACTURAS	28.80	31.14	27.10	24.70

FUENTE: RENÉ VILLAREAL. Op. cit. p.266-267

El logro más significativo de este periodo fue haber alcanzado altas tasa de crecimiento con estabilidad de precios y del tipo de cambio. Sin embargo, fue a costa de del déficit fiscal constante y del desequilibrio externo (balanza comercial y cuenta corriente) creciente, que fueron financiados con capital extranjero. A diferencia del pasado, donde se recurría a la devaluación como mecanismo de ajuste, se consideró el tipo de cambio fijo como objetivo a mantener de la política económica como conducción para el crecimiento. Debido a lo anterior, el sector exportador redujo su aportación de divisas, lo cual fue subsanado con inversión extranjera y deuda externa que financiaron el déficit de cuenta corriente.

El crecimiento de las exportaciones con valor industrial agregado fue un objetivo del proyecto económico del presidente Adolfo López Mateos, ya que la escasez de divisas se presentó como una limitante al crecimiento. Entre otras cosas, este régimen aumentó el mercado interno vía gasto público, mejoró el mercado de valores además de fortalecer la industria automotriz.

Durante su sexenio, el presidente Gustavo Díaz Ordaz dio continuidad al mercado interno, amplió la sobrevaluación de la moneda y la intensificación de la misma política económica.

En la política industrial se profundizaron aún más los esquemas de endeudamiento externo, de protección arancelaria y de contracción de los recursos de este sector. A mediados de los setenta, el modelo económico empezó a presentar insuficiencias en la generación del empleo, la distribución del ingreso y rezago en el sector agropecuario.

De esta forma, "la política de precios relativos en detrimento del sector agrícola definió el proceso de transferencia de recursos hacia el resto de la economía, lo que aunado a la menor atención de que fue objeto por parte de la inversión pública, terminaron por profundizar la problemática agropecuaria. Esto significó una disminución del crecimiento de las exportaciones agrícolas, que redujo su superávit comercial externo y su aportación de divisas para el financiamiento del déficit con el exterior del sector industrial... obligando a recurrir en mayor medida al endeudamiento del exterior para mantener la dinámica industrial"⁽²⁰⁾.

El proceso de industrialización estuvo asociado a crecientes niveles de penetración de capital transnacional en el periodo, especialmente en los sectores más dinámicos, acentuándose así las diferencias de rentabilidad y crecimiento entre las ramas industriales. Para 1970, la tercera parte de la producción industrial provenía de estas empresas. Su mayor dinamismo y sus mejores condiciones económicas y financieras, les permitió influir de manera creciente en ritmo y modificaciones en la estructura industrial.

(19) Guillén, Héctor. Op. cit. p. 35 Existen dos concepciones encontradas sobre la razón del poco desarrollo de los bienes de capital, para el modelo sustitutivo en su conjunto; uno, la mencionada desprotección y la otra, la estrechez del mercado interno inherente a las estructuras económicas de los países subdesarrollados.

(20) Huerta, Arturo. Economía mexicana: más allá del milagro p. 39.

Hacia finales de los años sesenta, la economía empezó a mostrar signos de debilidad, en cuanto al modelo de sustitución de importaciones en su segunda fase. Además, no se corrigieron los desequilibrios fiscal y externo. Los pagos por servicio de la deuda, así como la repatriación de los dividendos de inversión extranjera, empezaron a pesar sobre la brecha de divisas y profundizar el desequilibrio en la balanza de pagos; el papel de la inversión extranjera como mecanismo compensador decreció radicalmente con respecto a la deuda externa, lo que indicaba la incapacidad creciente de la economía para financiar sus importaciones y déficit.

Dentro del modelo estabilizador se dieron visos de inconformidad en diversos sectores de la sociedad ante el modelo aplicado en México, prueba de ello fueron los movimientos sociales en este periodo, por la represión social causada y la deslegitimación que contrajo el Estado ante la sociedad. El gobierno de Luis Echeverría Álvarez habría de instrumentar el modelo económico llamado "*desarrollo compartido*", cuyo objetivo era distribuir mejor los "*frutos del progreso*" entre los mexicanos.

2.2 EL DESARROLLO COMPARTIDO Y LA DEVALUACIÓN: 1970-1976

En la década de los setenta, el Estado mexicano se encontraba con su legitimidad seriamente cuestionada, Luis Echeverría buscó una nueva relación entre el Estado y la burguesía nacional. Se plantearía entonces la vuelta a los orígenes nacionalistas y populares⁽²¹⁾.

Al mismo tiempo, se abandonaba el crecimiento económico como el único o principal objetivo para el desarrollo del país. Pasaron a ser igualmente importantes el aumento del empleo, el mejoramiento de la distribución del ingreso y de la calidad de vida y la reducción de la dependencia externa; problemas que según el modelo de desarrollo estabilizador, se corregían por sí solos en la medida que avanzara la industrialización y el crecimiento nacional.

La desaceleración en el ritmo de crecimiento industrial que se hizo evidente a principios de los setenta, reveló que el desarrollo estabilizador había llegado a su término; así se reconoció explícitamente la necesidad de elevar la competitividad de la industria mexicana no sólo en el interior, sino especialmente con el exterior, dada la necesidad del ingreso en divisas. Así el proceso industrial empezó a concebirse no sólo como la simple acumulación de capital, sino también como la atención a la falta de competitividad. Aunque a final de cuentas, se mantuvo la política sustitutiva de importaciones de manera tradicional lo que continuó garantizando mercados cautivos y mayor rentabilidad para la inversión en el mercado interno de sustitución con respecto a la exportación, sin preocuparse de la eficiencia.

Frente al rezago social, el gobierno decidió aumentar el gasto público sin atender las consecuencias en déficit fiscal. Aumentaron los salarios y los ingresos en la misma proporción que crecía la economía, dándose una redistribución del ingreso tendiente a ampliar el mercado interno. La consecuencia fue un esquema de crecimiento con inflación y déficit público.

La nueva política económica estipulaba que para equilibrar los déficit, la utilización de mayores volúmenes de endeudamiento interno y externo pondrían en riesgo el sano desarrollo del país. Así que el gobierno propuso una fuerte reforma fiscal donde..."los recursos adicionales de quienes dentro de la sociedad mexicana están en posición de compartir, trasladados del consumo innecesario y la especulación, donde alimentan fuego inflacionario, se pondrán al servicio de la sociedad... ya que la reversión de ser economía tiene una de las más bajas cargas fiscales en el mundo, podrá permitirnos superar este escollo básico para afianzar el desarrollo futuro del país"⁽²²⁾.

De esta manera, aumentaron los impuestos y los precios de los bienes y servicios públicos.

Por otro lado, disminuyó moderadamente la protección arancelaria, reconociéndose su carácter excesivo - sin intentar cambiar en esencia el modelo sustitutivo; desaparecieron la Regla XIV y la Ley de las Industrias Nuevas y Necesarias, que operaba ya de forma ineficiente y constituía cargas fiscales; se revisó la forma de operar de la Inversión Extranjera Directa (IED).

Hubo una severa reacción hostil por parte de los empresarios hacia Echeverría, especialmente en lo concerniente al nuevo intento de reforma fiscal, se presentaron severas confrontaciones entre el sector público y privado, oponiéndose este último a la estrategia expansionista estatal, se presentó una contradicción constante de la inversión privada de 1970 a 1977, al mismo tiempo que aumentaban las fugas de capitales.

(21) "Sin embargo, la existencia de las condiciones era completamente diferente a las del Cardenismo, desembocaría en una serie de fracasos, conflictos y contradicciones que - lejos de devolverle el proyecto nacionalista sus ideas originales - habría de acentuar el carácter dependiente del desarrollo capitalista mexicano".

(22) Beteta, Mario Ramón. " México sigue el camino del desarrollo compartido" en NAFIN, El mercado de valores. Revista de... s/p.

Debido al encarecimiento de los costos y para proteger sus ganancias, los capitalistas aumentaron los precios rompiendo la estabilidad de los precios.

Y para mantener el nivel de inversión, la participación estatal en este rubro se elevó hasta llegar al 56% del total nacional en 1975.

Sí bien el desarrollo compartido había incluido como uno de sus principios la reducción del endeudamiento público externo, instancia tan recurrida durante el programa del desarrollo estabilizador, se terminó utilizando préstamos externos aún más que en el periodo anterior debido al fracaso de la reforma fiscal. La euforia internacional de prestamos bancarios (23), permitió al presidente Echeverría entre 1973 y 1975, disfrutar casi ilimitadamente del crédito externo tanto para financiar el déficit como para apoyar el peso. El objetivo inmediato de los préstamos era permitir al sector público financiar sus importaciones y déficit, pero al mismo tiempo, se facilitó el financiamiento de la fuga de capital privado hacia el dólar, pues el gobierno estaba empeñado en mantener el tipo de cambio sobrevaluado. El aumento del encaje legal en este periodo provocó aún más la fuga de capitales y la dolarización del sistema. Por lo tanto, en 1976 existía un grave desequilibrio en la balanza de pagos, además de una combinación de estancamiento productivo, tendencia inflacionaria y desequilibrios financieros internos y externos, cuya culminación fue la devaluación de ese mismo año, después de 22 años de paridad fija, esto era para equilibrar las ventas con el exterior (24).

Pero se generalizaron aún más las expectativas del estancamiento económico, derivando una mayor inflación, salida de capitales y, por ende, la devaluación.

Durante el desarrollo compartido, el endeudamiento externo cubrió parte de las divisas exigidas por el crecimiento y la creación de infraestructura - especialmente en la industria petrolera, siderúrgica y eléctrica - pero también se hizo notar su ineficacia y debilidad, al igual que una capacidad ociosa crónica.

La continuación de la política de precios relativos provocó que las paraestatales siguieran funcionando con pérdidas. La estrategia de industrialización empezó a manifestar sus limitaciones; entre otros factores, su dinámica requería de un componente importado cada vez más mayor, presentando estancamientos en los índices de sustitución de importaciones en el periodo: 1970-1976 como lo podemos ver en cuadro 2.

**CUADRO 2
ESTANCAMIENTO DE LOS ÍNDICES DE SUSTITUCIÓN DE
IMPORTACIONES EN MÉXICO: 1970-1976 (%).**

SECTORES	1970	1972	1974	1976
BIENES DE CONSUMO	7.05	7.19	7.79	5.58
BIENES INTERMEDIOS	18.05	16.94	28.08	18.61
BIENES DE CAPITAL	46.70	44.27	46.13	45.19
TOTAL MANUFACTURAS	21.18	20.05	23.10	19.20

FUENTE: RENÉ VILLAREAL. Op. Cit. p.533

Como consecuencia de la devaluación presentada bruscamente en 1976, México tuvo que recurrir al apoyo del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), a través de la firma del Convenio de Facilidad Ampliada; se tuvo entonces que implementar por primera vez, la política de ajuste monetario para evitar el desequilibrio externo.

(23) Desde finales de la década de los setenta se empezó a formar un nuevo tipo de mercado internacional para solicitar préstamos.

(24) El tipo de cambio fijo constituía parte del pasado adoptado por el desarrollo estabilizador, inclusive en el ámbito internacional, el modelo monetario de Bretton Woods ya no era vigente. En México, la paridad fija era un fin - celosamente guardado - más que un medio de política económica y, debido al diferencial inflacionario con Estados Unidos, era imposible mantenerla ya sin encadenarse en mayor grado.

Las principales medidas que se tomaron fue el reducir la demanda agregada, el déficit global del sector público, el ritmo de endeudamiento externo y la emisión primaria del circulante. El F.M.I., también exigió la eliminación de los subsidios y los precios controlados, la liberación del comercio internacional, la disminución de los aranceles sobre las importaciones, contracción salarial y la reducción del Estado como agente económico, entre otros. Además se promulgó la Ley de Deuda Pública que tenía como objetivo ordenar las operaciones de crédito con el exterior.

La política económica aplicada durante el desarrollo compartido no garantizó el crecimiento estable en el largo plazo. Los niveles del déficit se volvieron inmanejables y la reforma fiscal no se pudo llevar a cabo. A pesar del incremento de la deuda externa en casi 500% durante este periodo, no se presentó mejoramiento e integración en la planta productiva, con lo cual tampoco se aseguró el pago del servicio de la deuda. La inversión estatal fue cuantiosa y, aunque mantuvo de cierta forma el crecimiento del PIB, era en general ineficiente, con capacidad ociosa y programas que no se llevaban a cabo o quedaban inconclusos.

A esta situación interna se sumaron factores externos que agudizaron la crisis económica, tales como la recesión mundial por la que pasaban los países industrializados, la crisis de energéticos y la de alimentos, aunado al estancamiento agrícola que se había presentado desde 1965. El crecimiento real del PIB en 1976, fue sólo del 2%, situación que no se presentaba en décadas y una inflación del 27.2%.

2.3 EL AUGE PETROLERO Y LA CRISIS DE DEUDA 1977-1982

Con José López Portillo en 1976, la carta de intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional fue respetada, poniendo en práctica las políticas contraccionistas sólo durante 1977, ya que a finales de ese mismo año, México descubrió nuevos y abundantes yacimientos de petróleo en el sureste del país.

El gobierno decidió suspender las limitaciones irrestrictas impuestas por el Fondo Monetario Internacional, ya que en el mercado internacional de capitales se dio gran disponibilidad de recursos financieros provenientes de los excedentes que no eran canalizados a la esfera productiva en los países industrializados y de los superávits financieros de los grandes países exportadores de petróleo (OPEP)(25).

De esta forma, el petróleo sirvió a México de aval para obtener recursos financieros y definir un nuevo proyecto económico que tendría una íntima relación con la industria, convirtiéndola de hecho, en la punta de lanza del desarrollo nacional, en lugar de las manufacturas. José López Portillo buscó recuperar la confianza de la elite empresarial en el Estado, perdida en el sexenio anterior, que le permitiera aplicar una política de pleno empleo y de protección al salario. El régimen estableció la Alianza para la Producción, que contenía mecanismos de concertación entre los sectores público y privado, desechando la reforma fiscal. El gobierno se empeñaría en la construcción de grandes proyectos paraestatales con el propósito de impulsar la inversión privada y social a altos niveles sostenidos. Así, el *auge o boom petrolero* que se dio de 1978 a 1981, propició un creciente optimismo entre amplias capas de la sociedad ante lo que parecía el inicio de un largo periodo de prosperidad.

El aumento de la inversión pública, las divisas generadas y los efectos multiplicadores del ramo petrolero forjarían una nueva fisionomía de la economía mexicana donde el país sólo tendría que preocuparse en "administrar la abundancia"(26) Las exportaciones del petróleo se multiplicaron catorce veces y el valor de las ventas aumentó de 994 a 13,828 millones de dólares por año. Se incrementó la disponibilidad de divisas, tanto por las exportaciones como por el mayor endeudamiento externo.

(25) En 1973 la OPEP provocó que aumentaran los precios internacionales del petróleo (crisis de los energéticos), favoreciendo posteriormente a México como productor creando un margen internacional del país con capacidad de poder aceptar mayor endeudamiento externo. Los petrodólares inundaron aún más el Euromercado provocando un bajo nivel de las tasas de interés.

(26) Frase citada al presidente José López Portillo.

Esto permitió que el gobierno emprendiera políticas expansivas que incrementaron el ingreso y el consumo, de modo que la inversión y el aumento de la capacidad productiva fueran rentables gracias al crecimiento de la demanda. De hecho, este periodo presenció incrementos anuales del PIB en alrededor del 8%, logrando una reactivación rápida de la economía, pero contradictoria a nivel sectorial y, por ello, efímera.

Durante este periodo, se dio en la práctica una transición en la política económica del país; se pasó de instaurar una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones a una basada en la consolidación del sector petrolero como pivote de crecimiento, trayendo como consecuencia la petrodependencia(27) y una desustitución de importaciones(28). En la realidad el petróleo se convirtió, por su importancia en la generación de divisas, en el instrumento más socorrido de ajuste del desequilibrio externo. La importancia petrolera fue patente: mientras en 1976, PEMEX recibía el 25% del presupuesto público, en 1980, se había incrementado al 45%.

El incremento desmedido del sector petrolero y el consecuente descuido del resto de la economía, obligó al otorgamiento de subsidios a los demás sectores, para lo cual se recurrió al endeudamiento externo y a la ampliación de la base monetaria como fuentes de financiamiento. De tal manera que la relación entre el sector petrolero y el resto de la economía se volvió claramente contradictoria, por lo que las desigualdades sectoriales fueron crecientes con efectos negativos sobre la distribución del ingreso, tanto entre los factores producción, como entre las regiones geográficas. En este contexto, la reactivación económica hizo aún más evidentes los desequilibrios productivos entre sectores y ramas, así como la vulnerabilidad de la economía respecto al exterior, lo que agudizó la problemática del sector externo y, por ende de la economía. La gran disponibilidad de recursos con que contó el país, no generó un desarrollo más diversificado, ni más integrado de la capacidad productiva interna(29), pues el crecimiento basado en las exportaciones petroleras no sólo agudizó los problemas productivos existentes, sino que aumentó la vulnerabilidad de la economía respecto al exterior.

En el escenario internacional, la alta inflación que caracterizó a los países industrializados a finales de la década de los setenta, justificó la aplicación de las políticas monetaristas a partir de la siguiente década. En los Estados Unidos, bajo la presidencia de Ronald Reagan, se llevó a cabo una política contraccionista para combatir la inflación, basada en la eliminación del circulante, acompañada de aumentos constantes en las tasas de interés. Estos aumentos provocaron que la deuda externa mexicana y su servicio se dispararan, convirtiendo a México en exportador neto de capital durante la década de los ochenta como lo podemos ver en cuadro 3, de la deuda pública externa en México de 1970-1982.

(27) Es importante señalar que, a diferencia de la mayoría de los países Árabes, la economía mexicana no se petrolizó, ya que esta rama sólo representaba entre el 10 y el 14% del PIB total, sino que se hizo petrodependiente, es decir, se dependía de la exportación petrolera para la generación de divisas.

(28) La desustitución de importaciones se refiere al proceso contrario a la sustitución, es decir, el aumento del coeficiente de importaciones. Se dice que en México se dio por la elevación apresurada de la demanda agregada (por ende, incapacidad de la planta productiva para satisfacerla), la liberalización comercial y la sobrevaluación del tipo de cambio presentes durante el boom.

(29) Por otro lado, la estructura sectorial del PIB no correspondía con la del empleo. El PIB agrícola constituía el 12%, el industrial 34% y el de servicios 54%; mientras que el empleo agrario representaba el 30% del total, el industrial 20% y el de servicios 50%. Las disparidades entre las estructuras productivas y el empleo reflejaban la existencia de fuertes diferenciales entre las productividades sectoriales y la existencia de patrones del desarrollo sectorial poco vinculados entre sí. Además, es importante señalar el fuerte proceso de descapitalización del campo por falta de fomento.

CUADRO 3
DEUDA PÚBLICA EXTERNA EN MÉXICO: 1970-1982.
(MILLONES DE DÓLARES)

SEXENIO(*)	MONTO	CRECIMIENTO	AÑO	MONTO	CRECIMIENTO
1964-1970	3,280	90.37**	1977	4,546	38.60
1970-1976	19,349	489.91	1978	5,065	11.42
1976-1982	65,419	238.10	1979	7,070	39.59
			1980	9,975	41.09
			1981	14,449	44.85
			1982	65,419	33.91

(*) Valores al final de cada sexenio

(**) Con respecto al sexenio 1958-1964

FUENTE: ORTIZ, ARTURO Op. Cit. p. 42 y GUILLEN, HÉCTOR. Op. Cit. p. 50

Aunado a esta situación, se dio la caída drástica en los precios internacionales del petróleo para el segundo semestre de 1981. Ello afectaba gravemente los ingresos públicos y la posesión de las divisas ya que este producto representaba dos terceras partes de las exportaciones totales del país, la mitad de los ingresos por divisas y la cuarta parte, por ingresos tributarios.

Por otro lado, al interior se había dado un flujo importante de granos y bienes de capital, que contrarrestó la insuficiente oferta doméstica; este aumento en las importaciones se intensificó también debido a la sobrevaluación del peso y la eliminación de permisos previos de importaciones, desde 1977. Así el déficit del sector externo evidenció la respuesta de diversos sectores y ramas para hacer frente al incremento de la demanda generado por el auge del petróleo, pues los desajustes estructurales que se manifestaban con la crisis de 1976, no fueron superados en este periodo. Los sectores productivos internos no sólo fueron incapaces de ahorrar divisas mediante la sustitución de importaciones y de disminuir la dependencia tecnológica y comercial con el exterior, sino que tampoco generaron exportaciones suficientes para obtener divisas que cubrieran las obligaciones financieras con el exterior y, al mismo tiempo, disminuyera la demanda de crédito externo.

Paralelamente a esta situación, se desató la especulación contra el peso, dándose una conversión masiva de activos líquidos en dólares; el ahorro del sector privado se colocó en los mercados financieros internacionales atraído por la tasa de rendimiento favorable y la sobrevaluación del peso, provocando la fuga de capitales. En el mismo sentido, los desequilibrios de la balanza de pagos se profundizaron y se siguieron financiando hasta 1981, con más deuda, exportaciones de petróleo, déficit público y pérdidas de reservas internacionales. La política monetaria contraccionista en el ámbito internacional provocó que el año siguiente, se decidiera por primera vez la restricción crediticia de las agencias internacionales hacia los países endeudados.

A principios de 1982, el gobierno mexicano decidió devaluar el tipo de cambio, con lo que logró una balanza comercial favorable; sin embargo, no se pudo frenar la fuga de capitales ni la especulación financiera, dada la ausencia de restricciones de movimientos de capital, agravándose el desequilibrio de la balanza de pagos y la escasez de divisas. La conjunción de estas situaciones desembocó en una crisis de deuda de insolvencia en Agosto de 1982, que no sólo reflejó la profundidad de los problemas económicos internos, sino también el límite de la participación del déficit público y del endeudamiento externo para mantener la dinámica económica.

Si bien la crisis de 1982 fue similar a la de 1976, ya que fueron resultados de consecuencias derivadas del funcionamiento del sistema - expresados en problemas de balanza de pagos, en dificultad de pago del servicio de la deuda externa, en escasez de divisas y, sobre todo, de incapacidad productiva interna - la segunda crisis vio más agravados estos desequilibrios. En efecto, el fin del auge petrolero mostró una tasa de crecimiento real del PIB de sólo 0.5%, una inflación cercana al 100%, la fuga de capitales aún incontroladas y la formación de un mercado negro de divisas donde el dólar se vendía a más del doble de la paridad oficial.

Los vaivenes de los mercados petroleros y financieros mundiales pusieron de manifiesto la fragilidad del modelo y lo equivocado que era la monoexportación y el endeudamiento excesivo. Así, a pesar de los grandes ingresos de divisas que trajo consigo el periodo del *boom petrolero*, no sólo no se pudo corregir el desequilibrio en el sector externo y el productivo, sino que se agravó. Dichos recursos tampoco se aprovecharon para reestructurar y modernizar la planta industrial, como lo establecían los planes de desarrollo.

Por otro lado, la etapa superior, avanzada o difícil del modelo de sustitución de importaciones suponía la construcción de un nuevo sector de bienes de capital y - aunque esto significaba dificultades técnicas, financieras y de mercado - el boom había brindado la posibilidad de producir dichos bienes para la industria petrolera, sin embargo, fue ignorada en gran medida. Así que, para continuar con la fase superior de la sustitución, se requirieron inversiones masivas, tecnología más compleja y un mercado interno más amplio⁽³⁰⁾. Debido a esto, se originaron demandas derivadas de importación cada vez más considerables, llegando el momento en que el valor agregado de la sustitución de importaciones se volvió más pequeño que el valor de las importaciones necesarias para realizar dicha sustitución. En consecuencia, el modelo de industrialización empezó a depender mucho más de las acciones de inversión del Estado y de la implantación de tecnología extranjera que del propio proceso sustitutivo (ver cuadro 4 el retroceso de los índices de sustitución de importaciones).

**CUADRO 4
RETROCESO DE LOS ÍNDICES DE SUSTITUCIÓN DE
IMPORTACIONES EN MÉXICO: 1976-1981 (%).**

SECTORES	1976	1978	1980	1981
BIENES DE CONSUMO	5.58	6.29	10.86	12.28
BIENES INTERMEDIOS	18.61	20.54	23.02	22.59
BIENES DE CAPITAL	45.19	44.09	48.55	50.74
TOTAL MANUFACTURAS	19.20	19.26	26.47	28.04

FUENTE: RENE VILLAREAL. Op. Cit. p.533

En suma, el modelo petrolero no logró avanzar en la estrategia de industrialización superior en bienes de capital y en una exportación de manufacturas, que permitiera que el crecimiento no fuera interrumpido por el desequilibrio externo. Se considera entonces que esta última crisis marca el derrumbe "oficial" del modelo sustitutivo de importaciones como patrón de desarrollo a seguir.

(30) Razón por lo que, desde Luis Echeverría, se busco aumentar el mercado interno y redistribuir hacia los grupos medios en perjuicio de los asalariados peor remunerados, volviéndose una condición para el crecimiento del sector que producía bienes durables.

CAPÍTULO III

3. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA EN MÉXICO

Desde mediados del decenio de los cincuenta hasta principios de los setenta el país tuvo, al amparo de una política proteccionista, cambios profundos en su estructura productiva en un marco de inflación moderada y de gran estabilidad del tipo de cambio nominal, fijo por más de 22 años. Durante la mayor parte de este periodo, las restricciones externas no fueron un obstáculo para el crecimiento. René Villareal menciona que "hasta mediados de los años setenta los excedentes agrícolas constituyeron una fuente de financiamiento importante para satisfacer los requerimientos del proceso de industrialización"⁽³¹⁾. Estos recursos se complementaron con crecientes exportaciones manufactureras y deuda externa en proporciones manejables. El déficit externo se financió en los decenios cincuenta y sesenta con exportaciones agrícolas y turismo, mientras que en los años setenta lo hizo con ventas externas de petróleo y endeudamiento en los mercados internacionales de capitales. La economía mexicana, después de haber experimentado por un largo periodo el modelo de sustitución de importaciones, entró en un proceso de industrialización sustentado en los ingresos por la venta del petróleo como base de crecimiento. La nueva estructura económica y la caída de los precios internacionales del petróleo ocasionaron una crisis financiera en 1982, acompañada de un proceso de ajuste del control del tipo de cambio (devaluación). La fuga de capitales y el aumento de la tasa de interés, además de una inflación crónica, fueron características de este periodo.

La creciente importancia de las exportaciones petroleras⁽³²⁾ en los ingresos externos provenientes del exterior, aunada al incremento de la deuda externa de corto plazo, ⁽³³⁾ repercutieron en la vulnerabilidad de la economía nacional y sobre todo en la capacidad del crecimiento del país. La economía mexicana tendió a depender en lo fundamentalmente de dos variables fuera del control de la política interna: las tasas de interés internacionales (Libor y la bancaria preferencial, *prime*) y el precio del petróleo (dólares por barril). En los años noventa, las reformas económicas y el posterior proceso de globalización mundial para financiar el proceso de apertura comercial y retornar a los mercados internacionales de capital en busca de recursos externos para el desarrollo.

El proceso de reestructuración económica de México comenzó en Diciembre de 1982 con el Programa Inmediato de Reorganización Económica (PIRE) que sentó las bases de un modelo económico más liberal. El programa de ajuste se basó en una política de saneamiento de las finanzas públicas que trataba de disminuir el déficit público; un proceso de privatización que se caracterizó por la venta de empresas paraestatales; la apertura comercial (ingreso al GATT en 1986) y la promoción de la inversión extranjera, como parte central de la corrección económica de largo plazo⁽³⁴⁾. El aumento de los precios de 1982-1987 fue consecuencia del cambio estructural; tiene por tanto raíces de la misma índole y su inercia colocó a México en Diciembre de 1987 a las puertas de un proceso de alta inflación (159% en ese año).

(31) René Villareal, "Deuda externa y política de ajuste. El caso de México, 1982-1986" Trimestre Económico, núm. 61, México 1988, p.p. 42-67.

(32) "En unos cuantos años la economía mexicana pasó a ser dependiente de los ingresos petroleros; 70% de las exportaciones totales correspondían a productos de la industria petrolera, además de que una tercera parte de los ingresos corrientes del gobierno federal corresponde a derechos o impuestos relacionados con la producción o venta de artículos de este sector." Leopoldo Solís M., Evolución del sistema financiero mexicano, Siglo XXI Editores, México, 1997, p. 178.

(33) Nora Lustig calcula que la deuda pública total en 1976 fue de 27.5 millones de dólares mientras que en 1981 fue de 74.9 millones. Nora Lustig, México hacia la reconstrucción de una economía, Fondo de Cultura Económica (FCE) y El Colegio de México, México, 1994, p. 175.

(34) La inversión es un concepto económico que se identifica con la formación de capital. Consiste en el aumento de los stocks o acervos en edificios, equipos y existencias (Paul Samuelson y William Nordhaus, Economía, Mc Graw Hill, México, 1986, p.775). La inversión es el gasto dedicado a incrementar o mantener el acervo de capital (Rudi Dornbush, México: Stabilization Debt and No Growth, MIT, Mayo de 1988, p.80). La economía Marxista la asocia con la reproducción (simple o ampliada) del capital. Pero además la inversión tiene un carácter financiero; es la que se realiza en acciones de empresas, casos en los cuales no necesariamente se produce un incremento del capital. En consecuencia, si se trata de una emisión nueva, cuyo valor se destinará a nuevas unidades de producción o a la ampliación de empresas existentes, se puede considerar que se trata de inversiones productivas; pero so se hace referencia a la compraventa de acciones que tenían propietarios particulares, se trata de una simple transacción financiera que también se considera como una inversión por parte de quien las adquiere. Por lo tanto el concepto de inversión se vincula a dos temas centrales: la formación y el mantenimiento de capital productivo, mercantil (comercial) y financiero, y la búsqueda de un rédito, interés o ganancia. Rafael Pérez Miranda (coord.) Integración y derecho económico, UNAM-Acatlán, México, p. 173.

El tipo de cambio de devaluó otra vez, además de que el gobierno decidió acelerar el proceso de reestructuración económica con privatizaciones sumarias. De igual forma se aplicó en Diciembre de 1987 un programa heterodoxo de estabilización económica basado en la experiencia de otros países, como el Plan Cruzado de Brasil y el Plan Austral de Argentina, que combinaba políticas monetarias y fiscales restrictivas. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) fue la más acabada de los programas "no ortodoxos" de estabilización económica⁽³⁵⁾. El servicio de la deuda externa era, sin embargo, uno de los problemas que ponían en riesgo el programa de reestructuración económica. En 1989 el gobierno federal entabló renegociaciones con el Fondo Monetario Internacional, el Club de París y el Banco Mundial, para sentar las bases de un financiamiento al proceso de cambio estructural en la economía.

La característica principal de la economía mexicana durante el periodo de sustitución de importaciones fue la confluencia del manejo de los diferentes instrumentos hacia la consecución de un objetivo central: *El crecimiento económico*. Con una economía cerrada y en un contexto internacional estable caracterizado por un elevado crecimiento del comercio internacional, baja inflación y escasa movilidad de capitales, los grados de libertad para el manejo de las políticas macro y otros instrumentos (controles cuantitativos, políticas regionales, subsidios, política comercial, etc.) eran suficientemente amplios, sin embargo a lo largo de los años setenta se modificaron las condiciones externas como internas. A los choques de oferta encabezados por el aumento en los precios del petróleo y otras materias primas, le siguieron una mayor inflación internacional y el alza en las tasas reales de interés internacionales. En el ámbito interno, el agotamiento del periodo de sustitución fácil de bienes de consumo, aunado a menores grados de libertad en el endeudamiento, en los balances fiscales y en el manejo de las políticas cambiarias y monetarias, aumentó excesivamente los costos de continuar con el mismo modelo. Así, se agotaron gradualmente los márgenes de endeudamiento y el creciente desequilibrio fiscal afectó cada vez más el correspondiente desequilibrio entre oferta y demanda, lo que acentuó las presiones inflacionarias y el desequilibrio externo.

Además las contradicciones y conflictos entre los instrumentos de la política económica se hicieron más visibles en la última etapa del modelo de sustitución de importaciones. Un ejemplo es, sin duda, el freno que constituyó la política comercial excesivamente proteccionista para el crecimiento económico y para la productividad del capital o el incipiente sector exportador. Conservar el modelo sin flexibilizarlo por demasiado tiempo significó pérdida de eficiencia, multiplicación de distorsiones y costos. A pesar de los abundantes ingresos petroleros de la segunda mitad de los años setenta, el desequilibrio fiscal fue de manera elevada y creciente. El sistema bancario, con múltiples distorsiones y sobreprotegido, se limitaba a financiar crecientemente el sector público y operaba en un ámbito de racionamiento crediticio, en el que el sector privado participaba en menos de la mitad de la cartera crediticia total con instrumentos de cada vez menor plazo, tanto en el crédito como en la captación de recursos. El sector público no sólo intervenía directamente el quehacer económico produciendo bienes y servicios, sino que su presencia era exclusiva en varios sectores de la actividad económica y su contribución en la generación del valor agregado oscilaba en torno del 30%. La inversión extranjera, excesivamente regulada, podía ser sólo minoritaria en algunos sectores y estaba prohibida en otros. Por último, la presencia de múltiples regulaciones y normas muchas veces contradictorias inhibía al sector privado y afectaba, sobre todo, a las pequeñas y medianas empresas. Un análisis más detallado de los instrumentos utilizados y su interrelación permite caracterizar con mayor precisión la política macroeconómica, así como determinar las condiciones iniciales de las reformas estructurales de los años ochenta en México.

(35) Pedro Aspe Armella, *El camino de la transformación económica*, FCE, 1993 p. 140.

Esta primera etapa de reformas económicas se profundizó a partir de 1990 con la venta de TELMEX, la Compañía Minera de Cananea y Aeroméxico, además de comenzar la privatización por etapas de la banca comercial, nacionalizada en Diciembre de 1982. Los objetivos de la política económica fueron bajar la tasa de inflación a menos de un dígito e incrementar las exportaciones manufactureras que a finales de 1994 representaban más del 50% de las exportaciones totales. La política comercial se consolidó con dos importantes acuerdos de libre comercio: primero con Chile y el segundo con Estados Unidos y Canadá. La apertura comercial permitió contener los precios internos a la baja porque existía una gran oferta de importaciones, además de que el tipo de cambio nominal estaba determinado por flotación administrada por el Banco Central⁽³⁶⁾. El ajuste cambiario generó una nueva crisis de balanza de pagos y la posterior quiebra del sistema bancario, que puso en entredicho la solvencia del gobierno federal. La inversión extranjera total disminuyó de manera considerable, en especial los bonos de deuda públicos, por lo que se recurrió al gobierno estadounidense, que puso a disposición de México, 50,000 millones de dólares para solventar obligaciones con inversionistas extranjeros en 1995.

La segunda etapa de reformas económicas se emprendió en 1994 con modificaciones a la normatividad jurídica sobre los activos públicos y paraestatales para permitir una libre participación de los inversionistas nacionales y extranjeros. De igual forma, se ampliaron los acuerdos de libre comercio con América Latina, además de suscribirse un convenio comercial con la Unión Europea. En esta etapa se abandonó el mecanismo de regulación salarial, la inflación creció de nueva cuenta y se adoptó un sistema de libre flotación cambiaria⁽³⁷⁾. La devaluación generó un superávit comercial en los siguientes tres años y aumentó la inversión extranjera de cartera en una mayor proporción. Los montos observados con anterioridad se localizaron principalmente en el mercado de capitales.

POLÍTICA MONETARIA

La política monetaria tenía a su cargo el financiamiento del sector público, principal promotor del crecimiento, y la asignación de crédito en condiciones favorables a sectores productivos considerados prioritarios. El financiamiento al sector público se llevaba a cabo fundamentalmente a través de la expansión de la base monetaria y la aplicación de elevadas tasas de encaje legal y reservas obligatorias a los bancos comerciales, lo que limitaba considerablemente el multiplicador monetario y permitía mantener la oferta monetaria bajo control. El financiamiento al sector privado por parte de banca comercial estaba sujeto a un racionamiento, de tal manera que sólo las grandes empresas eran sujetas de crédito.

Los sectores considerados prioritarios tenían acceso a los cajones de crédito mediante asignación directa a tasas fijas, normalmente subsidiadas, en tanto que la provisión y asignación de crédito a largo plazo estaban a cargo de la banca de desarrollo y de los fondos de crédito manejados por el Banco de México.

(36) Este régimen cambiario es un híbrido entre el tipo de cambio flotante, en que el Banco Central permite que las fuerzas del mercado participen en su determinación, y el tipo de cambio fijo, donde aquél interviene para alcanzar un tipo de cambio deseado o evitar lo que se considera una volatilidad excesiva. Catherine Mansell Carstens, *Las nuevas finanzas en México*, Milenio, México, 1996, p. 535.

(37) Todo ello permite que el mercado determine libremente el precio relativo de las divisas. Conforme aumenta el tipo de cambio, las divisas se hacen más costosa en términos de la nacional, por lo cual se registra una menor demanda de aquéllas. Por tanto, el tipo de cambio equilibrio se da cuando la oferta de divisas es igual a la demanda. Mansell menciona que los regímenes de tipo de cambio puramente flotantes son poco usuales; los países que se rigen por tipos de cambio flotantes en realidad se norman a menudo conforme a un régimen de flotación manejada. *Ibid.*

CUADRO 5
AGREGADOS MONETARIOS: 1970-1999.
(PORCENTAJES DEL PIB)

AÑO	BASE MONETARIA	M1	M2	M3	M4
1971	14.22	11.18	35.08		
1972	14.71	11.75	35.86		
1973	14.86	12.17	33.46		
1974	14.62	11.22	30.33		
1975	15.94	11.12	31.46		
1976	16.85	12.11	28.84		
1977	15.86	11.34	26.78		29.2
1978	16.85	12.33	28.65	28.7	31.5
1979	16.59	12.02	28.20	28.8	31.7
1980	16.06	11.01	27.88	28.7	31.3
1981	17.00	10.71	31.12	32.2	33.9
1982	20.24	10.32	33.32	36.0	37.2
1983	17.52	7.99	29.48	31.8	34.1
1984	16.48	7.88	30.44	32.9	35.3
1985	12.12	7.53	27.70	30.0	33.3
1986	10.78	7.76	32.23	36.0	41.2
1987	7.63	7.30	31.82	38.2	43.7
1988	4.21	5.36	21.01	29.4	32.3
1989	4.05	5.72	22.78	33.3	36.9
1990	4.08	6.81	24.73	34.9	40.1
1991	4.06	11.58	28.33	33.5	40.9
1992	3.91	11.24	28.75	33.3	41.3
1993	3.76	11.85	29.20	36.6	46.8
1994	4.01	10.88	31.31	40.9	51.3
1995	3.64	9.00	33.57	37.69	47.89
1996	3.30	9.15	31.53	36.19	45.84
1997	3.43	9.43	30.05	36.92	46.95
1998	3.42	9.23	30.20	36.60	47.46
1999	4.08	9.80	29.30	37.90	48.43

FUENTE: FERNANDO CLAVIJO Y SUSANA VALDIVIESO
"REFORMAS ESTRUCTURALES Y POLÍTICA MACROECONÓMICA: EL CASO DE MÉXICO 1982-1999"
SERIE REFORMAS ECONÓMICAS DE LA CEPAL, NÚM. 67 MAYO DEL 2000, PÁG. 8

CUADRO 6
BASE MONETARIA Y SUS FUENTES: 1970-1999.
(PORCENTAJES DEL PIB)

AÑO	BASE MONETARIA	RESERVAS INTERNACIONALES	CRÉDITO INTERNO NETO				
			TOTAL	C.I.N.S. PÚBLICO	OTRO CRÉDITO INTERNO NETO		
					TOTAL	C.I.N.S. FIN	OTROS
1970	13.13	2.32	10.81	10.11	1.70	0.70	0.00
1971	14.22	2.88	11.35	9.78	1.57	0.92	0.65
1972	14.71	3.18	11.58	10.62	0.96	0.71	0.25
1973	14.86	2.75	12.11	11.72	0.39	0.91	-0.52
1974	14.62	2.10	12.52	12.32	0.20	1.02	-0.82
1975	15.94	1.90	14.04	13.58	0.45	0.96	-0.51
1976	16.85	2.06	14.79	13.99	0.80	2.69	-1.89
1977	15.86	2.42	13.45	14.02	-0.57	1.64	-2.21
1978	16.85	2.34	14.51	14.27	0.24	1.32	-1.08
1979	16.59	2.29	14.30	13.56	0.74	1.26	-0.53
1980	16.06	2.08	13.98	12.51	1.47	1.55	-0.08
1981	17.00	2.16	14.85	13.51	1.34	1.36	-0.02
1982	20.24	1.80	18.44	20.32	-1.87	3.89	-5.76
1983	17.52	3.96	13.57	16.65	-3.09	0.57	-3.66
1984	16.48	5.30	11.19	12.71	-1.25	0.33	-1.85
1985	12.12	4.35	7.77	12.10	-4.33	-7.07	2.74
1986	10.78	7.61	3.17	12.45	-9.29	-5.80	3.49
1987	7.63	14.91	-7.27	5.10	12.38	-4.17	8.20
1988	4.21	3.5	0.71	7.56	-6.85	-1.89	-4.95
1989	4.05	3.19	0.86	6.93	-0.67	-0.97	-5.09
1990	4.08	4.05	0.02	5.42	-5.40	-0.46	-4.94
1991	4.06	5.68	-1.61	2.26	-3.87	0.45	-4.32
1992	3.91	5.14	-1.23	1.37	-2.60	1.07	-3.67
1993	3.76	6.07	-2.31	-0.75	-1.56	1.27	-2.83
1994	4.01	2.31	1.70	-1.07	2.77	8.96	-6.19
1995	3.64	6.55	-2.91	-0.71	-2.20	4.63	-6.84
1996	3.30	5.42	-2.12	-0.22	-1.30	1.87	-3.80
1997	3.43	7.11	-3.68	-1.46	-2.24	0.96	-3.20
1998	3.42	7.75	-4.33	-1.64	-2.69	0.22	-2.91
1999	4.08	6.31	-2.23	-1.95	-0.28	2.02	-2.30

FUENTE: FERNANDO CLAVIJO Y SUSANA VALDIVIESO. Op. cit p. 9

El manejo de la política monetaria y crediticia operó muy bien hasta mediados de los años setenta, cuando la creciente inflación y el nivel de las tasas de interés internacionales exigieron cierta flexibilización de las tasas de interés y la racionalización del encaje legal. Esta flexibilización no evitó, sin embargo alguna desintermediación, y el aumento del encaje legal redujo el multiplicador crediticio en la segunda mitad de los años setenta. Así, el saldo del crédito interno neto al sector público consolidado pasó del 10% al 14% del PIB en los años setenta, mientras que la relación de M2 a PIB pasó de 34 a 31% (ver cuadro 5 y 6).

POLÍTICA FISCAL

El papel activo que adoptó el sector público durante el periodo de sustitución de importaciones hizo que la política fiscal fuera el instrumento más importante tanto por el lado del gasto como por el lado de los ingresos. Al suministro normal de bienes públicos, el gobierno mexicano añadió la provisión directa de bienes considerados estratégicos o con características de monopolios naturales. La inversión pública desempeñó por lo tanto un papel fundamental como motor del crecimiento y catalizador de la inversión privada. Así, el gasto neto devengado del gobierno federal pasó del 10% de PIB a principios de la década de los setenta a 17% al final (ver cuadro 7). Por su parte, la política tributaria fue utilizada como instrumento para estimular la inversión privada mediante mecanismos tales como la depreciación acelerada y los regímenes de tributación especiales. Los precios y tarifas del sector público constituían instrumentos de subsidio a la inversión, producción y consumo de productos básicos.

CUADRO 7
GASTO NETO DEVENGADO DEL GOBIERNO FEDERAL: 1970-1999.
(PORCENTAJES DEL PIB)

AÑO	TOTAL	PRIMARIO	INTERESES	CORRIENTE	G. CAPITAL	INVERSIÓN	TRANFERENCIAS
1970	10.36	9.35	1.01	5.81	4.55	0.97	0.99
1971	9.90	8.92	0.98	6.10	3.80	0.90	0.82
1972	12.28	11.33	0.96	6.85	5.43	1.31	1.20
1973	13.47	12.52	0.96	8.39	5.08	1.59	1.13
1974	13.99	12.78	1.21	9.20	4.79	1.36	1.01
1975	16.98	15.74	1.25	10.96	6.02	1.45	1.35
1976	15.99	14.46	1.53	10.01	5.98	1.46	1.86
1977	15.32	13.49	1.83	9.72	5.60	1.58	1.95
1978	16.54	14.55	1.99	10.19	6.35	1.86	2.08
1979	16.53	16.48	1.85	10.06	6.47	1.99	2.36
1980	18.30	16.58	1.72	13.76	4.54	1.59	2.28
1981	21.79	18.95	2.84	15.58	6.20	1.52	3.93
1982	27.59	18.49	9.09	22.73	4.86	1.53	2.52
1983	25.92	17.01	8.91	22.12	3.81	0.96	2.28
1984	24.11	16.78	7.33	20.89	3.22	0.89	1.83
1985	24.42	15.52	8.90	20.64	3.78	0.95	2.27
1986	29.06	14.96	14.10	25.92	3.14	1.09	1.92
1987	31.27	14.44	17.83	28.06	3.21	0.96	2.17
1988	25.43	10.79	14.63	23.62	1.81	0.54	1.19
1989	21.10	10.21	10.89	19.59	1.80	0.47	1.19
1990	19.56	10.45	8.11	16.13	2.38	0.69	1.54
1991	15.74	11.27	4.47	13.28	2.07	0.95	0.99
1992	14.61	11.45	3.16	12.36	2.21	0.96	1.13
1993	15.18	12.88	2.30	12.96	1.78	0.97	0.69
1994	15.86	13.95	1.91	13.30	2.27	1.18	0.95
1995	15.80	12.22	3.82	14.09	1.85	0.81	0.88
1996	16.10	12.23	3.71	14.16	1.91	0.90	0.94
1997	17.10	13.61	3.59	15.15	1.95	0.90	0.92
1998	15.87	13.43	2.49	14.18	1.69	0.43	1.20
1999	16.27	13.12	3.13	14.66	1.61	0.42	1.01

FUENTE: FERNANDO CLAVIJO Y SUSANA VALDIVIESO. Op. cit p. 10

La mayor recaudación provenía de los ingresos del gobierno federal y la carga fiscal pasó del 7.86% del PIB a principios de los setenta a 11.57% al finalizar esa década (ver cuadro 8). Esto fue posible tanto por el elevado crecimiento económico como por una elasticidad tributaria superior a la unidad asociada con los ingresos petroleros.

CUADRO 8
INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL: 1970-1999.
(PORCENTAJES DEL PIB)

AÑO	TOTALES	PEMEX	NO PETROLEROS	TRIBUTARIOS	DIRECTOS	INDIRECTOS	IVA	CONSUMOS	NO TRIBUTARIOS
1970	9.32	0.25	9.08	7.86	3.56	4.30	0.99	0.59	1.22
1971	9.10	0.18	8.92	7.90	3.51	4.39	1.00	0.88	1.02
1972	9.61	0.30	9.31	8.21	3.79	4.42	0.97	0.90	1.10
1973	10.01	0.14	9.87	8.71	3.85	4.86	1.85	0.94	1.16
1974	10.46	0.31	10.14	9.40	4.10	5.30	2.01	1.10	1.13
1975	12.04	0.48	11.55	10.75	4.54	6.22	2.18	1.64	0.80
1976	11.90	0.34	11.56	10.68	4.88	5.80	2.22	1.58	0.88
1977	12.54	0.90	11.64	10.91	5.08	5.83	2.19	1.70	0.72
1978	13.82	1.13	12.70	11.87	5.94	5.94	2.36	1.70	0.82
1979	13.65	1.53	12.12	11.57	5.67	5.90	2.45	1.52	0.55
1980	15.30	3.67	11.63	10.86	5.53	5.32	2.68	1.07	0.78
1981	15.26	3.82	11.44	10.56	5.53	5.03	2.58	1.03	0.88
1982	15.64	4.67	10.96	9.88	4.75	5.13	2.21	1.81	1.08
1983	17.77	6.54	11.23	10.21	4.06	6.15	3.03	2.39	1.02
1984	16.88	5.80	11.09	10.30	4.12	6.19	3.20	2.25	0.78
1985	16.86	5.78	11.08	10.21	4.06	6.15	3.12	2.16	0.87
1986	16.00	3.76	12.24	11.27	4.25	7.02	3.15	2.76	0.97
1987	17.06	5.26	11.80	10.72	3.96	6.76	3.24	2.52	1.05
1988	16.34	2.23	13.11	11.36	4.68	6.69	3.37	2.62	1.74
1989	16.43	3.28	13.16	11.09	4.72	6.37	3.10	2.30	2.06
1990	15.93	3.53	12.40	10.71	4.46	6.24	3.60	1.52	1.69
1991	15.54	3.29	12.25	10.91	4.66	6.25	3.43	1.21	1.34
1992	16.02	3.06	12.96	11.24	5.15	6.09	2.71	1.62	1.71
1993	15.51	2.79	12.72	11.38	5.51	5.87	2.64	1.54	1.34
1994	15.16	2.19	12.97	11.28	5.13	6.015	2.71	1.97	1.69
1995	15.24	4.00	11.24	9.26	4.01	4.16	2.82	1.34	1.99
1996	15.44	4.50	10.94	8.88	3.83	3.99	2.83	1.16	2.06
1997	15.84	4.08	11.76	9.82	4.25	5.57	3.07	1.43	1.65
1998	14.17	2.32	11.85	10.51	4.41	6.10	3.12	1.99	0.96
1999	14.52	2.11	12.41	11.21	4.62	6.59	3.27	2.29	1.20

FUENTE: FERNANDO CLAVIJO Y SUSANA VALDIVIESO. Op. cit p. 11

Al igual que en el ámbito de la política monetaria, en la segunda mitad de los años setenta fue necesario introducir reformas orientadas a corregir los efectos de la inflación sobre los contribuyentes, hacer más progresivo el impuesto sobre la renta de las personas y modernizar el sistema de impuestos indirectos. En 1980 se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y los impuestos específicos al consumo y a la producción fueron transformados en impuestos *advalorem*. En materia de estímulos fiscales, se crearon los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS) para simplificar y unificar el sistema anterior de exenciones. A pesar de estas adecuaciones, el desequilibrio fiscal se amplió a lo largo de la década y alcanzó 7.5% del PIB en 1980 (ver cuadro 9).

CUADRO 9
SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO:
1970-1999.

(PORCENTAJES DEL PIB)

AÑO	BALANCE FINANCIERO	BALANCE PRIMARIO	BALANCE OPERACIONAL
1970	-3.56	-1.40	-2.73
1971	-2.41	-0.41	-1.37
1972	-4.71	-2.30	-3.45
1973	-6.57	-3.88	-2.60
1974	-6.99	-3.86	-3.23
1975	-9.71	-6.26	-7.10
1976	-9.50	-4.80	-4.28
1977	-6.57	-2.28	-2.71
1978	-6.74	-2.40	-3.70
1979	-7.40	-2.82	-3.96
1980	-7.51	-3.00	-3.60
1981	-14.14	-7.99	-10.00
1982	-16.95	-2.51	-5.50
1983	-8.61	4.04	0.40
1984	-8.50	4.18	-0.30
1985	-9.57	3.93	-0.80
1986	-16.02	2.48	-2.41
1987	-16.04	5.71	1.80
1988	-11.71	7.57	-3.37
1989	-4.80	7.70	-1.80
1990	-2.20	7.20	1.50
1991	-0.40	4.80	3.00
1992	1.40	5.20	2.30
1993	0.70	3.30	0.80
1994	-0.30	2.10	-0.50
1995	-0.20	4.70	0.70
1996	-0.20	4.30	-0.80
1997	-0.72	3.51	n.d.
1998	-1.25	1.84	n.d.
1999	-1.25	1.60	n.d.

FUENTE: S.H.C.P. Y BANCO DE MÉXICO

POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA

El grado de tolerancia en relación con el desequilibrio fiscal y la acumulación de deuda pública era bastante amplio, ya que el recurso al Banco Central permitía cerrar la brecha entre los requerimientos de financiamiento y la disponibilidad de crédito externo. Además, a principios de los años 60, los saldos de deuda externa e interna eran bajos como proporción del PIB (1 y 10% respectivamente para el gobierno federal, y 8% la deuda total de organismos y empresas paraestatales) (ver cuadro 10).

CUADRO 10
DEUDA NETA DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO: 1965-1999.
 (PORCENTAJES DEL PIB)

AÑO	TOTAL	GOBIERNO FEDERAL			ORGANISMOS Y EMPRESAS
		TOTAL	INTERNA	EXTERNA	TOTAL
1965	15.3	10.0	9.3	0.6	5.3
1966	14.6	9.5	8.8	0.6	5.1
1967	15.6	10.5	9.7	0.8	5.1
1968	16.9	10.5	9.4	1.1	6.4
1969	19.1	11.4	10.4	1.0	7.7
1970	19.0	11.1	10.3	0.8	7.9
1971	22.9	14.6	12.0	2.6	8.3
1972	23.7	15.6	13.1	2.5	8.1
1973	25.4	16.8	14.3	2.6	8.5
1974	25.4	17.4	14.1	3.3	8.1
1975	15.4	19.7	16.0	3.7	10.9
1976	10.6	27.0	20.4	6.6	15.3
1977	42.3	27.1	18.2	8.9	15.5
1978	42.5	25.7	18.0	7.8	16.4
1979	42.1	23.7	17.9	5.9	13.9
1980	37.6	19.9	15.5	4.3	11.5
1981	31.4	22.7	17.0	5.7	14.8
1982	76.9	43.7	26.8	16.9	33.3
1983	69.4	40.5	22.8	17.6	28.9
1984	61.0	36.4	18.1	18.3	24.5
1985	72.0	44.8	20.6	24.1	27.2
1986	192.7	76.3	26.5	49.8	26.4
1987	109.5	82.7	26.9	55.8	26.8
1988	64.1	51.5	23.7	27.8	12.6
1989	58.4	48.2	23.6	24.6	10.3
1990	52.1	47.9	21.8	26.1	4.3
1991	41.6	38.1	16.5	21.5	3.5
1992	31.3	28.0	11.9	16.2	3.3
1993	15.4	32.6	10.9	21.7	2.8
1994	34.1	31.8	4.8	27.0	2.3
1995	38.5	37.2	0.8	36.5	1.3
1996	28.7	27.8	4.7	23.1	0.9
1997	26.0	25.7	80.6	17.3	0.3
1998	28.1	27.8	9.8	18.0	0.3
1999	25.7	25.4	10.9	14.5	0.3

FUENTE: FERNANDO CLAVIJO Y SUSANA VALDIVIESO. Op. cit p. 13

La demanda de crédito público externo e interno se aceleró a lo largo de los años setenta, acentuada por la mayor inflación y las elevadas tasas de interés, así como por el creciente desequilibrio fiscal. Por el lado de la oferta, la abundancia de petrodólares reciclados por la banca internacional favoreció la expansión de la deuda soberana con un sobreprecio muy pequeño que no reflejaba cabalmente el riesgo país. Por su parte, la deuda interna creció proporcionalmente menos, a pesar de la emisión de nuevos instrumentos de deuda gubernamental, los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), debido a los pocos grados de libertad que quedaban tanto en el manejo del encaje legal como por el propio proceso de desintermediación bancaria.

POLÍTICA CAMBIARIA

Hasta mediados de los años setenta, los márgenes de maniobra en el marco de política cambiaria eran prácticamente inexistentes, ya que el sistema monetario internacional creado en Bretton Woods imponía el sistema de tipo de cambio fijo y cualquier modificación requería de la aprobación del Fondo Monetario Internacional, otorgada sólo cuando el país presentaba un desequilibrio fundamental en la Balanza de Pagos. En 1976 se permitió en el ámbito mundial el tipo de cambio flotante, lo que abrió la posibilidad de utilizar la política cambiaria como instrumento de política macroeconómica; sin embargo México continuó con el tipo de cambio fijo después de la devaluación de 1976. Esta falta de flexibilidad de la política cambiaria exacerbó el desequilibrio externo y estimuló la desintermediación financiera y la fuga de capitales.

El evidente deterioro de las condiciones macroeconómicas entre principios y finales de los años 70 fue evidente, como se puede apreciar en el cuadro 11 y puso de manifiesto la necesidad de implementar reformas económicas profundas encabezadas por un programa de estabilización. Además, al inicio de los años ochenta los choques externos encabezados por la caída del precio del petróleo y el alza de las tasas internacionales de interés fueron de 4.5% y 3.5% del PIB, respectivamente. De esta manera, las condiciones iniciales previas a las reformas económicas que comenzaron en los años ochenta se caracterizaron por crecientes desbalances macroeconómicos y elevadas distorsiones así lo podemos ver en el cuadro 11.

CUADRO 11
INDICADORES MACROECONÓMICOS
(PROMEDIOS ANUALES)

	1971-1973	1979-1981
CRECIMIENTO DEL PIB	6.6	9.2
TASA DE INFLACIÓN	7.5	24.2
TASA REAL DE INTERÉS (*)	n.d.	-3.3
BALANZA EN CUENTACORRIENTE/PIB	-2.5	-5.3
BALANCE FISCAL/PIB	-4.6	-9.7
DEUDA PÚBLICA/PIB	24.0	35.5
M2/PIB	34.8	29.0
M1/PIB	11.7	11.2
BASE MONETARIA/PIB	14.6	16.6

FUENTE: S.H.C.P., BANCO DE MÉXICO E INEGI

(*) Se refiere a los CETES a 91 días

Las llamadas reformas estructurales debían ser consistentes, por lo menos *ex-ante*, con los dos objetivos centrales de las reformas: *Sanearamiento Fiscal* y *Estabilización Macroeconómica*. La reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron sin ambigüedades al logro del primero; en cambio, la liberalización del comercio exterior, la desregulación y la liberalización financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica.

Por ello, los resultados en términos de crecimiento económico y la enorme dificultad para alcanzar la estabilización no fueron tan sorprendentes. Sin duda, los ritmos de la aplicación y la secuencia de las medidas influyeron igualmente en los resultados. Las principales reformas emprendidas a partir de los años ochenta sólo apuntan algunos resultados inmediatos.

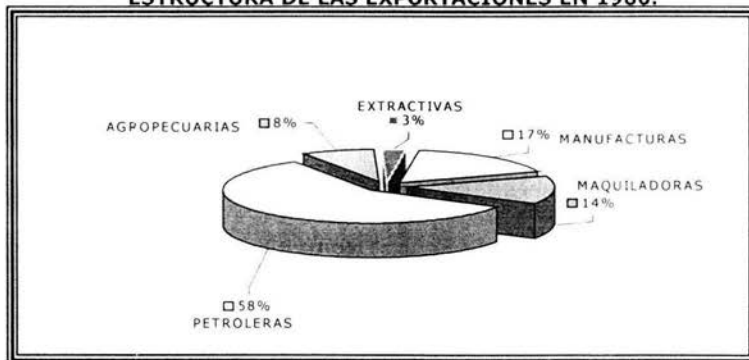
3.1 APERTURA COMERCIAL

En la década de los años 70, la política comercial se orientó a promover la sustitución de bienes intermedios para la industria manufacturera, con el fin de integrar verticalmente el sector industrial interno. Al mismo tiempo, se realizó un importante esfuerzo para incentivar la exportación de productos semi-procesados mediante impuestos a la exportación de productos agrícolas y minerales no procesados. Al inicio de los ochenta la estructura de los precios se encontraba claramente distorsionada ante el proteccionismo comercial; en particular, el uso generalizado de barreras no arancelarias (permisos de importación y precios oficiales) acentuó las distorsiones de las señales del mercado.

Como resultado del deterioro de los términos de intercambio, en 1981-1982 las autoridades respondieron con un alza en las tasas nominales de protección, elevando el promedio hasta cerca del 100%. La política de sustitución de importaciones redujo las presiones competitivas en la economía y el alcance de los incrementos en la productividad mediante importaciones de bienes y servicios intensivos en tecnología. Así la sustitución de importaciones redujo la competitividad de los exportadores y condujo a una disminución de la participación de las exportaciones al PIB de largo plazo.

La estructura de las importaciones mexicanas al principio de esa década se caracterizaba por un importante componente de productos primarios, sobre todo el petróleo. En la gráfica 1 se muestra la estructura de las exportaciones en el año 1980, y donde se puede apreciar que las exportaciones manufactureras y de maquiladoras representaban un porcentaje relativamente pequeño del total.

**GRÁFICA 1
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES EN 1980.**



FUENTE: INEGI

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

3.1.1 EL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL

Uno de los puntos centrales del proceso de reformas iniciado en los años ochenta fue el desmantelamiento de las restricciones al comercio internacional; esto, con el fin de dar eficiencia y modernizar la economía nacional, pero también con el interés de reprimir los crecimientos en precios asociados con los elevados aranceles. Las primeras medidas en este sentido comenzaron a llevarse a cabo en 1983, con una reducción gradual del nivel y dispersión de los aranceles; no obstante, se mantuvieron los permisos a la importación. En 1984 comenzaron a eliminarse estos permisos, de manera que las importaciones controladas se redujeron a 83.5% del total. Sin embargo, la percepción de que el gobierno había fracasado en alcanzar las metas inflacionarias para el periodo 1983-1985, debido a la lentitud de la liberalización de importaciones ocurrida en 1984, condujo a una radicalización de las medidas de apertura en la segunda mitad de 1985. En ese año las importaciones controladas disminuyeron a 37.5% del total, y para 1986 éstas sólo representaban el 30.9% de las compras al exterior. Para compensar esta reducción, ver cuadro 12, la cobertura de las restricciones comerciales, se incrementaron los aranceles promedio y promedio ponderado.

**CUADRO 12
COBERTURA DE LAS RESTRICCIONES COMERCIALES.**

	ABRIL 1980	JUNIO 1985	DIC. 1985	JUNIO 1986	DIC. 1986	JUNIO 1987	DIC. 1987	JUNIO 1988	DIC. 1989	JUNIO 1987
PERMISOS DE IMPORTACIÓN	64.0	92.2	47.1	46.9	39.8	35.8	25.4	23.2	20.3	19.9
PRECIOS DE REFERENCIA	13.4	18.7	25.4	19.6	17.7	13.4	0.6	0.0	0.0	0.0
ARANCELES: MÁXIMO	n.d.	100.0	100.0	45.0	45.0	40.0	20.0	20.0	20.0	20.0
PROMEDIO	22.8	23.5	28.5	24.0	24.5	22.7	11.8	11.0	12.8	12.5
CONTROLES DE EXPORTACIÓN	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	24.8	23.4	17.9	17.6

1. COBERTURA PORCENTUAL DE PRODUCCIÓN DE COMERCIALES: PONDERACIONES DE 1986

2. PONDERADOS POR LA PRODUCCIÓN DE COMERCIALES: PONDERACIONES DE 1986

FUENTE: BANCO DE MÉXICO

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

La adopción de estructuras arancelarias más uniformes ofrecía diversas ventajas en términos administrativos y de transparencia, evitando en cierta medida el uso de la política arancelaria a favor de determinados sectores con elevada capacidad de presión. Precisamente la capacidad de presión de estos grupos había conducido a elevados niveles de protección y estructuras arancelarias muy dispersas, con sus consiguientes costos en términos de bienestar e incertidumbre sobre las decisiones de inversión y producción. Además de la aceleración en el proceso de apertura comercial durante 1985, el gobierno estableció incentivos arancelarios para los exportadores. En este contexto se creó el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) bajo el cual las empresas podían importar temporalmente y libres de aranceles materias primas maquinaria y equipo para la producción de artículos de exportación⁽³⁸⁾.

Durante 1986 y 1987 la caída de los precios internacionales del petróleo y sus efectos en las finanzas públicas y en el tipo de cambio resultaron en una caída de la economía mexicana acompañada de crecientes tasa de inflación. En consecuencia, a finales del segundo se puso en marcha el Pacto de Solidaridad Económica, cuyo objetivo era reducir rápidamente la inflación a través del congelamiento temporal de precios, salarios y tipo de cambio. Además bajo este acuerdo se enfatizó la intensión de las autoridades de abatir el crecimiento en los precios apoyándose en la apertura comercial. Así, el proceso de apertura avanzó aún más al establecerse un arancel máximo del 20% y al eliminarse el permiso previo de importación de gran parte de las manufacturas de consumo - lo que llevó la cobertura de permisos a sólo 20% del valor de las importaciones en 1988. Además, la dispersión de aranceles se redujo a un rango de 0 a 20%, con sólo cinco tasas (1, 5, 10, 15 y 20%), mientras que la tarifa promedio cayó a 10.4% (promedio no ponderado) y a 61% (promedio ponderado por importación). De esta forma, la competencia de las importaciones se utilizó como instrumento clave para controlar las alzas de los precios de los productos comerciables.

En 1987 el gobierno continuó con los incentivos fiscales y arancelario para los exportadores a través del Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), mediante este programa, las empresas - que podían ser maquiladoras u operar bajo el programa PITEX - obtenían ciertos beneficios administrativos por parte de varias agencias del gobierno debido a sus elevados volúmenes de exportación⁽³⁹⁾.

Para Diciembre de 1988, la administración Salinas, (1988-1994) puso en marcha un nuevo programa de ajuste, el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), el cual incluía una protección efectiva uniforme para evitar la discriminación entre sectores. Entre 1989 y 1993 se aceleró el proceso de apertura al reducirse los aranceles promedio y los permisos de importación, asimismo, en 1993 se promulgó la Ley de Comercio Exterior con el fin de adecuar el marco legal de las transacciones foráneas. Con todo, se mantuvieron ciertas restricciones comerciales en algunos sectores como la agricultura, la refinación del petróleo y la industria del equipo de transporte.

(38) Las personas morales autorizadas por la SECOFI a operar bajo el esquema PITEX estaban obligadas a exportar por lo menos entre el 10% de su producción total o 500 mil dólares y el 30% de su producción total, según el tipo de industria.

(39) Los "exportadores directos" bajo el ALTEX debían exportar al menos el 40% de sus ventas totales o un monto equivalente a 2 millones de dólares. Los "exportadores indirectos" debían de exportar al menos el 50% de sus ventas totales.

En el primer caso, se temía que una liberalización rápida condujera a desplazamientos masivos de la fuerza de trabajo; el caso del petróleo se debió a consideraciones de soberanía; y por último, las compañías automotrices habían tomado decisiones de inversión basadas en programas industriales que aseguraban protección a cambio de cumplir metas de desempeño en materia de balanza comercial.

Como complemento a esta reducción en las barreras comerciales, México llevó a cabo diversas negociaciones, tanto con sus principales socios comerciales como con otras regiones y mercados. Entre estos convenios se encuentran el firmado en 1986, con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); en 1988, con la Cuenca del Pacífico; en 1989, el ingreso al esquema de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC); Y EN 1990, la creación del Grupo de los Tres por México, Colombia y Venezuela. Adicionalmente, México suscribió tratados de libre comercio con Chile (1991), Estados Unidos y Canadá (1993), Costa Rica (1995), Colombia y Venezuela (1995), Bolivia (1995) y Nicaragua (1998). Destaca el Tratado de Libre Comercio del Norte, ya que más de dos terceras partes del comercio exterior de México se realiza con los Estados Unidos y porque comprende una zona de libre comercio de más de 360 millones de personas.

3.1.2 EFECTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Este proceso de liberalización se ha traducido en un elevado grado de apertura, reflejado en el coeficiente de intercambio comercial de bienes y servicios respecto del PIB(X+M), que se elevó de 20% en 1985 a 55% en 1997. Los beneficios derivados de la apertura comercial son diversos, destacando, entre otros: la rápida expansión del tamaño del sector externo; un ritmo de inversión más intenso en el sector exportador; el crecimiento importante de la inversión extranjera directa; y, por último el elevado y sostenido crecimiento de las transacciones no petroleras. Particularmente de manufacturas. La participación de las exportaciones de este tipo de bienes en las ventas totales al exterior se incrementó sustancialmente, pasando del 30% en 1985 a 43.9% en 1998-1999, ver la gráfica 2, la estructura de las exportaciones en el periodo 1998-1999. Por su parte, las importaciones de manufacturas han mantenido una tendencia más estable al pasar del 87% de las compras totales al exterior en 1985 a 93.3% en 1998-1999.

GRÁFICA 2
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES: 1998-1999.



FUENTE: INEGI

A pesar de la mayor participación de la manufactura en el comercio internacional tras la apertura comercial, el saldo comercial de la industria manufacturera con el exterior (sin la industria maquiladora) ha sido consistentemente negativo. Más aún, dicho déficit creció de manera importante a partir de 1988, año en que se aceleraron las medidas de liberalización⁽⁴⁰⁾. Para 1994 este saldo negativo superó los 29 millones de dólares, contribuyendo de manera importante al déficit de la balanza comercial y, por lo tanto en el de la cuenta corriente (el cual representó 7.8% del PIB durante ese año). Este elevado déficit fue un factor determinante para el colapso cambiario observado al cierre de 1994. La realineación del tipo de cambio, junto con la severa contracción del mercado interno, fueron muy efectivas para revertir el saldo comercial negativo. Más aún, durante 1995 y 1996 el efecto neto del comercio exterior se constituyó como el principal motor de la economía mexicana. No obstante, conforme se ha reactivado la demanda nacional y el peso ha perdido la competitividad adquirida tras la adopción del régimen de libre flotación, el balance comercial ha vuelto a registrar un déficit (desde la segunda mitad de 1997). Aún cuando dicho saldo negativo es todavía menor al observado en 1994, es claro que existe el peligro potencial que merece un cuidadoso seguimiento de la política cambiaria.

3.2 APERTURA FINANCIERA

El proceso de liberalización financiera doméstica⁽⁴¹⁾ se llevó a cabo en dos etapas fácilmente diferenciables por la cobertura, ritmo, profundidad y objetivo de las reformas emprendidas. La primera se extiende de principios de los setenta hasta 1987, y se caracteriza porque tuvo como objetivo flexibilizar la estructura institucional del sistema financiero para adoptarlo a las nuevas condiciones internas (aceleración de la inflación y mayores necesidades financieras del sector público) y externas (mayores tasas de interés y estanflación), pero sin modificar de manera sustancial el modo de operación (instrumentos y objetivos) de la política monetaria. El objetivo central de las reformas de este periodo fue evitar la erosión de la demanda de los activos bancarios sujetos a encaje legal, con el fin de que el financiamiento del sector público pudiera seguir funcionando. Las reformas se centraron en dos campos específicos: la liberalización de las tasas de interés y la racionalización del sistema de encaje legal, el ritmo de aplicación fue progresivo en los dos campos, pero culminó con una flexibilización importante en el primero, mientras que en el segundo los resultados sólo fueron parciales y se dieron al final del periodo.

(40) A partir de ese año y hasta 1994, la balanza de manufacturas desplazó a la balanza extractiva como el principal componente de la balanza comercial.

(41) El análisis se hace por campo de reforma como lo propone el BID en su publicación América Latina tras una década de reformas (1997).

A continuación hago la descripción detallada del contenido de las reformas en cada uno de estos campos:

- *Liberalización de las Tasas de Interés.* En 1974 se tomaron las primeras medidas orientadas a flexibilizar la fijación de las tasas de interés; las tasas pasivas se ajustaron al alza y se creó un indicador del costo de fondeo del sistema bancario, el índice promedio de la captación de fondos (CPP), que debía servir para la fijar las tasas activas que fueron desreguladas gradualmente, con excepción de las aplicables a ciertas actividades prioritarias como la agricultura y la vivienda. Entre 1976 y 1980 se autorizó a los bancos comerciales a captar recursos mediante nuevos instrumentos⁽⁴²⁾ y se crearon las cuentas de depósito con fechas predeterminadas de retiro y con tasas de interés variables más elevadas que las de los instrumentos tradicionales, pero sujetas a una tasa de interés máxima fijada por el Banco Central. En 1980 se flexibilizaron las reglas de emisión de las aceptaciones bancarias, cuyos rendimientos nominales no eran determinados por las autoridades monetarias. En 1982 se liberalizaron las subastas de los Certificados de Tesorería de la Federación (CETES)⁽⁴³⁾, dejando que montos y rendimientos fueran fijados por el mercado, lo que hizo que estos últimos se convirtieran en la tasa de referencia más importante del mercado.
- *Sistema de Encaje Legal.* El objetivo de las medidas tomadas fue racionalizar y simplificar el mecanismo de encaje, para lo cual en 1977 se estableció una tasa única para los instrumentos de la banca múltiple denominados en pesos. Hasta 1987 se procedió a implantar una reducción significativa de la tasa marginal de la reserva obligatoria, la cual pasó de 92.2% a 51%. La segunda etapa en el proceso de liberalización financiera se inició en 1988, teniendo como característica la amplia cobertura de las reformas emprendidas (tasas de interés, encaje legal, crédito dirigido, privatización bancaria, regulación prudencial y supervisión y autonomía del Banco Central). La velocidad y profundidad con que aplicaron las reformas varió según los campos. Los desmantelamientos de los instrumentos de control directo (topes máximos a las tasas de interés, sistema de encaje legal) fue muy rápido y total, y la privatización de la banca comerciales llevó a cabo entre 1991 y 1992. En el ámbito de la regulación prudencial las reformas fueron menos completas y profundas y los avances en materia de supervisión fueron francamente insuficientes, por lo menos hasta 1995-1996. La autonomía del Banco de México entró en vigor a principios de 1994.
- *Liberalización de las Tasas de Interés.* Dos medidas completaron el proceso de liberalización iniciado en la etapa anterior: La primera fue la eliminación, en 1988, de los límites de la emisión de las aceptaciones bancarias, hasta entonces únicos instrumentos cuyos rendimientos nominales no estaban sujetos a topes máximos. La segunda fue la cancelación, en 1989, del esquema de fijación de topes máximos a las tasas por parte del Banco Central. Finalmente, en 1991 las autoridades monetarias autorizaron el pago de intereses en las cuentas de cheques.

(42) Certificados de depósito en pesos o dólares (con plazos de 30 a 725 días) y pagarés (de 1 a 6 meses).

(43) Estos habían sido creados en 1978 con rendimientos fijados por el Banco Central.

- *Sistema de Encaje Legal y Canalización Obligatoria de Fondos.* En 1988 se estableció que el pasivo derivado de las aceptaciones y los avales bancarios quedaran sujetos a las reglas de canalización de crédito obligatorias, sino que fuera cubierto en un 30% con valores gubernamentales (CETES o BONDES) o depósitos con interés en el Banco de México. Así se dio el primer paso en la sustitución del encaje legal (51%) por un coeficiente de liquidez (30%). El proceso continuó a lo largo de 1989, pues el Banco Central hizo extensiva la aplicación del coeficiente de liquidez a los recursos captados en instrumentos tradicionales(44) y a las cuentas de cheques con y sin intereses. En Septiembre de 1991 se dio un nuevo paso hacia la eliminación del sistema de regulación directa, cuando se reemplazó el coeficiente de liquidez (45) por uno de reserva voluntaria. Sin embargo, en un intento por contener la fuerte afluencia de capitales a corto plazo que se venía registrando, se impuso un coeficiente de liquidez del 50% a la intermediación en dólares de los bancos nacionales. Así el sistema de control monetario por regulación directa dejó de existir a fines de 1991, para dar paso a una política de regulación monetaria indirecta a través de las operaciones de mercado abierto y el anuncio explícito de límites de crecimiento al crédito interno del Banco Central. En 1995, después de la crisis de Diciembre de 1994, las autoridades introdujeron - un poco tarde - un nuevo sistema de encaje: el encaje promedio cero, con el objetivo de afinar su capacidad de control sobre los agregados monetarios.
- *Programas de Crédito Dirigido.* La sustitución del encaje legal por un coeficiente de liquidez llevada a cabo en 1988 trajo aparejado el desmantelamiento del sistema de canalización obligatoria de fondos a través de la banca comercial y de los fideicomisos del Banco Central. Posteriormente, en 1993, se reestructuró la Banca de Desarrollo y se redefinieron sus objetivos y su modo de operación. Se eliminó su enfoque sectorial y se orientó a resolver algunas de las imperfecciones del mercado crediticio, como la desatención a las pequeñas y medianas empresas y el fomento a actividades generadoras de externalidades positivas, entre ellas la exportación y el desarrollo de infraestructura. Se le convirtió en banca de segundo piso(46), con lo que la selección de proyectos quedó en manos de la banca comercial debía basarse en criterios de mercado. Finalmente, se eliminaron los subsidios a las tasas de interés ya que estas se fijaron por encima del costo porcentual promedio de captación de fondos de la banca comercial (CPP).

(44) Excepto las cuentas de cheques.

(45) En 1991 fue evidente que las disposiciones relativas al coeficiente de liquidez no podían mantenerse indefinidamente, debido a que al aumentar la captación bancaria se daba lugar a una demanda creciente de valores gubernamentales, en circunstancias en que la oferta de éstos se venía reduciendo como consecuencia del desendeudamiento interno del gobierno federal.

(46) Sólo el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y el Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI) permanecieron como banca de primer piso.

- *Privatización de la Banca Comercial.* En Mayo de 1990 el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presidencial de reformas a los Artículos 28 y 123 de la Constitución con el objeto de permitir el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito(47). En Septiembre de ese mismo año, un decreto presidencial estableció los principios y bases del proceso de enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en las instituciones de banca múltiple y se creó el Comité de Desincorporación Bancaria, para conducir el proceso que debía llevarse a cabo en tres etapas: Valuación Contable y Económica de las instituciones; registro y autorización de los posibles adquirientes; enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en dichas instituciones(48). Entre 1991 y 1992 se llevó a cabo la reprivatización de todos los bancos comerciales, en un lapso de trece meses se vendieron 18 instituciones. En promedio, se obtuvo un precio de venta equivalente a 3.5 veces el valor en libros. El mecanismo utilizado para la venta de las instituciones fue la subasta pública, la cuál incentivó una amplia dispersión en la participación del capital de los bancos. El factor más importante para la selección del grupo adquiriente fue el precio ofrecido y sólo en aquellos casos en que los que la diferencia en precio fue menor del 3% se consideraron otros factores, como planes de negocios, experiencia y plan de capitalización. En todos los casos el ganador de la subasta fue el que ofreció el mayor precio(49).
- *Sistema de Regulación Prudencial y Supervisión.* Las autoridades monetarias empezaron a tomar medidas orientadas a corregir las deficiencias de información y de riesgo moral(50) propio de la actividad bancaria cuando se había completado la fase de desmantelamiento de los instrumentos de control directo. La primera medida que se tomó fue obligar a los bancos a asegurar sus depósitos en una institución creada con ese fin en 1990: el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)(51), y sólo al año siguiente se reforzó el marco regulatorio a través de las siguientes disposiciones: a) Lineamientos de capitalización bancaria compatibles con los del BIS(52), cuya entrada en vigencia se pospuso a 1993; b) Obligación de clasificar la cartera crediticia en cuatro categorías de riesgo, a fin de que los bancos pudieran crear reservas preventivas de 1, 20, 60, y 100% según la categoría de riesgo; c) Límites máximos de financiamiento a individuos y entidades; y d) Obligación de mantener equilibrada la posición de divisas. Después de la crisis de 1994 se dictaron nuevos requerimientos para la constitución de reservas preventiva (60% de la cartera vencida o 4% de la cartera total) y se creó el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE). En el campo de la supervisión bancaria, apenas en 1992 se creó la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero, pero sólo a partir de 1995-1996 se tomaron medidas significativas para fortalecer la supervisión: intensificación de las visitas de inspección, homogeneización de los criterios contables con los estándares internacionales, y ampliación de los mecanismos de información financiera y su divulgación oportuna. También se crearon las Sociedades de Información Crediticia sobre los sujetos potenciales de crédito y se fusionaron la Comisión Nacional Bancaria (CNB) y la Comisión Nacional de Valores (CNV) en un sólo organismo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

(47) La banca comercial fue nacionalizada en 1982 por el presidente López Portillo.

(48) Véase Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo: Informe de ejecución*, 1994.

(49) Gavito, Javier. "La crisis financiera en México: Orígenes, consecuencias y medidas implementadas", 1996 (mimeo).

(50) El riesgo moral surge porque los bancos desempeñan dos funciones inseparables: La de intermediarios entre ahorradores e inversionistas y la de creadores indirectos de moneda, lo que les garantiza en cierta forma un seguro implícito en caso de insolvencia generalizada, pues el Banco Central interviene como prestamista de última instancia.

(51) Organismo a través del cual se realizó el rescate bancario, a partir de 1995.

(52) La razón del capital mínimo /activos ponderada por el riesgo debía ser del 8%.

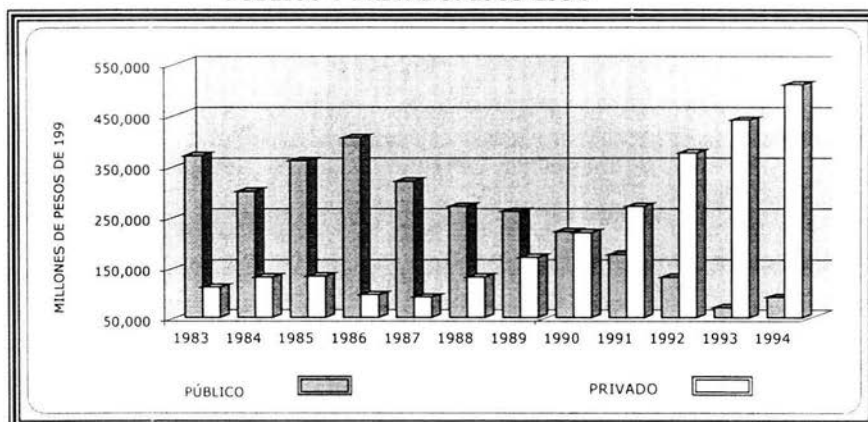
- *La independencia del Banco Central.* En 1993 se reformaron los artículos 28, 13 y 123 de la Constitución para otorgar plena autonomía al Banco de México. En Abril de 1994 entró en vigor la nueva ley del Banco de México, la cuál estableció que: a) El Banco Central es autónomo en sus funciones y administración; b) Su objetivo básico es la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; c) Tiene facultad exclusiva para manejar su propio crédito; y d) Tiene a su cargo, en cooperación con las autoridades competentes, la regulación del tipo de cambio y de la intermediación y servicios financieros.

Esta descripción del proceso de liberalización del mercado financiero interno deja de manifiesto que la secuencia de implementación de las reformas no fue la óptima, pues el fortalecimiento de la supervisión y la regulación prudencial se llevó a cabo después de que se había procedido a la liberalización de las tasas de interés y al desmantelamiento del sistema de encaje legal.

En cuanto a los resultados inducidos por la reforma:

- En respuesta a la eliminación del sistema del encaje legal, los bancos comerciales expandieron de manera inmediata y acelerada su volumen de préstamos al sector privado, así lo podemos ver en la gráfica 3 en el financiamiento de la banca comercial a los sectores público y privado en el periodo de 1983-1994.

**GRÁFICA 3
FINANCIAMIENTO DE LA BANCA COMERCIAL A LOS SECTORES
PÚBLICO Y PRIVADO: 1983-1994**



FUENTE: BANCO DE MÉXICO

El crecimiento anual promedio del crédito real al sector privado fue entre 1988 y 1994 del orden del 30% anual. Esto, aunado a la política de desendeudamiento del sector público originada por el exitoso saneamiento fiscal, hizo que el financiamiento privado representara en 1994 el 96% del financiamiento total de la banca comercial, contra un 51% en 1988, y que, como porcentaje del PIB, pasara del 10% en 1988 a un 40% en 1994. Esta expansión de la actividad de los bancos privados: Los multiplicadores de M1 y M2 pasaron de 1.4 a 3.1 y de 5.4 a 10.8, respectivamente, entre 1988 y 1996. Entre 1997 y 1999 el multiplicador se redujo nuevamente.

- La liberalización de las tasas de interés y el desmantelamiento del encaje legal lograron revertir entre 1989 y 1990 el proceso de desmonetización en el que había entrado la economía mexicana a partir de 1983, pero sólo de forma muy marginal. La remonetización (medida por M1/PIB) se aceleró a partir de 1991, cuando la desinflación se consolidó a niveles moderados⁽⁵³⁾ y la autorización del pago de intereses en las cuentas de cheques provocó una reestructuración de activos en favor de éstas últimas, ver cuadro 5 de los agregados monetarios.

(53) Esto es consistente con Cottari y Cavallo (1993), "Financial reform and liberalization".

- (c) En el caso de México, la reforma financiera parece haber tenido un efecto favorable sobre la profundidad financiera del sistema bancario, pues los instrumentos bancarios distintos de las cuentas de cheques(54) aumentaron su participación en el PIB de 16.3% en 1988 a 27% en 1996. Este incremento del ahorro financiero en el sistema bancario no implicó, sin embargo, un incremento del ahorro interno bruto, el cuál paso del 18.7% del PIB en 1991 a 14.7% en 1994(55). Esta evolución es inconsistente con la hipótesis de que el ahorro privado es elástico a la tasa de interés y confirma más bien la teoría de que en mercados financieramente reprimidos la liberalización financiera provoca un acelerado crecimiento del crédito bancario al consumo que genera, al menos en el corto plazo, una reducción del ahorro privado total.
- (d) Las altas tasas reales de interés observadas a raíz de la eliminación de los topes máximos a que estaban sujetas las tasas de interés nominales y reales, ver cuadro 13, provocaron que, en un marco de regulación y supervisión deficientes y de expansión acelerada de las carteras de crédito, los bancos privilegiaron el rendimiento a la solvencia de las mismas (selección adversa), sentando así las bases para que los problemas macroeconómicos de 1994 provocaran una crisis bancaria de grandes proporciones que obligo al gobierno a implementar un programa de rescate con un costo superior al 20% del PIB.

CUADRO 13
TASAS DE INTERÉS NOMINALES Y REALES:
1976-1999.
(PORCENTAJES)

AÑO	CETES 28 NOMINAL	CETES 28 REAL	CETES 91 NOMINAL	CETES 91 REAL
1976				
1977				
1978			12.8	-4.6
1979			18.0	-6.6
1980			22.5	-4.3
1981			30.8	-17.7
1982	45.3	-28.0	45.7	-27.8
1983	56.6	-5.4	59.1	-3.8
1984	48.6	-5.8	49.3	-5.4
1985	60.2	-14.0	63.2	-12.4
1986	86.7	-19.5	88.1	-18.9
1987	96.0	-8.5	103.1	-5.2
1988	69.5	41.3	63.8	36.5
1989	45.0	14.5	44.8	14.3
1990	34.8	9.9	35.0	10.1
1991	19.3	-6.9	19.8	-6.5
1992	15.6	4.2	15.9	4.5
1993	15.0	8.7	15.5	9.1
1994	14.1	-15.5	14.6	-15.1
1995	48.4	15.3	48.2	15.2
1996	31.4	4.3	32.9	5.5
1997	19.8	5.3	21.3	0.6
1998	24.7	7.9	26.2	8.9
1999	22.4	5.0	21.6	4.3

FUENTE: FERNANDO CLAVIJO Y SUSANA VALDIVIESO. Op. cit p. 23

3.5 APERTURA DE LA CUENTA DE CAPITALES

El auge petrolero abrió de facto la cuenta de capitales. El endeudamiento externo del sector privado durante la segunda mitad de los años setenta creció tasas promedio del 15% en dólares. La inversión extranjera directa, muy acotada por la legislación vigente, no constituía una vía de acceso al capital externo. Con la Ley de Deuda Pública, a partir de 1977 el endeudamiento de los gobiernos locales y empresa públicas estaba controlado.

(54) Es decir, los instrumentos bancarios con vencimiento hasta 1 año más las aceptaciones bancarias más los instrumentos bancarios con vencimiento a más de un año.

(55) Banco de México, The Mexican Economy 1998, anexo estadístico, cuadro 9.

El endeudamiento del gobierno federal, en principio autorizado y controlado por el Congreso, se excedía cuando las circunstancias lo requerían. La sanción de cuenta pública dictaminada por el Congreso se hacía casi de manera automática y con retrasos mayores a un año. Así, al inicio de las reformas sólo era necesario liberalizar la Inversión Extranjera Directa (IED) y la inversión en portafolio o la adquisición de valores gubernamentales por inversionistas extranjeros.

3.3.1 DESREGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Las transformaciones de la economía mundial gestadas durante el decenio de los setenta y principio de los ochenta se han manifestado en el terreno económico financiero, en concreto en el renglón de la Inversión Extranjera (IE). Antes de los ochenta los flujos de IE se habían canalizado a los países industrializados para la reconstrucción de la Europa de la *posguerra*, y en menor proporción a los países en proceso de industrialización. Ello permitió una participación importante en el comercio internacional de los países receptores y las regiones de mayor influencia económica. Hoy día tienen mayor presencia los mercados financieros emergentes, al establecer políticas y reformas jurídicas más flexibles hacia la Inversión Extranjera (IE). Los últimos cambios en el escenario mundial se diferencian de otros por su repentina aparición⁽⁵⁶⁾.

Desde que se inició la crisis de la deuda externa, el Fondo Monetario Internacional (FMI) comenzó a formular soluciones globales en materia de política económica (programas) que se impusieron mediante la condicionalidad económica. Villareal afirma que "estos modelos siguieron una ruta de ensayo-error-nuevos modelos⁽⁵⁷⁾". La apertura en México a la inversión extranjera directa (IED) en 1973 y del mercado financiero a la inversión extranjera de cartera en 1989 se enfocó como complemento para financiar el crecimiento y los desequilibrios externos generados por el déficit comercial y de cuenta corriente, así como de la escasez de capital y la falta de ahorro interno. En 1973 éste fue de 16.6% del PIB. En 1996 aumentó a 20.4% del PIB, proporción semejante a las tasas que presentaron los países desarrollados en el periodo 1993-1995. En el mismo lapso Estados Unidos registró una proporción de 15.2%, y el Reino Unido, 14.5%, según datos del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE). Una de las promesas de la globalización es el mayor acceso a los mercados mundiales de capital para financiar los planes de desarrollo de los países más pobres y las economías emergentes. Este financiamiento externo para programas nacionales se refleja en el déficit de cuenta corriente, la contraparte natural de la entrada neta de capital extranjero.

El déficit de cuenta corriente muestra una brecha entre el ahorro y la inversión nacional. Al incrementarse la inversión es muy probable que el endeudamiento externo se sostenga, ya que en teoría los préstamos se aplican a proyectos que generarán un rendimiento para pagar al banco acreedor. Sin embargo, cuando ese déficit se acompaña de un consumo interno creciente, la solvencia del país puede no ser sostenible. Por tanto, se infiere que el endeudamiento externo es un recurso muy utilizado en América Latina para complementar las importaciones y el consumo interno. Según este modelo, aplicado sobre todo en Argentina, Brasil y México, la insolvencia es sólo cuestión de tiempo. Conforme se acentúa la interdependencia de todos los países (integración económica y globalización financiera), la Inversión Extranjera (IE) se vuelve más trascendente, por lo que es necesario captar estos recursos en sustitución de los créditos internacionales.

(56) La crisis de la deuda externa 1982-1989, el colapso del mercado accionario en los Estados Unidos en 1987, la crisis del peso en 1994, el efecto *samba* en 1997, la conformación de OMC, la crisis financiera en Asia en 1996-1998, la caída de los precios internacionales del petróleo en 1997-1998, etc. Sandeep Patel y Asani Sakar, *Stock Market Crises in Developed and Emerging Markets*, Banco de la Reserva federal de Nueva York, Reserch Paper, núm. 9809, 1998.

(57) "Un principio fue la política de shock, plan austral, plan cruzado, etc., como instrumentos de la ortodoxia monetaria y fiscal" René Villareal, op. cit.

La globalización económica consiste en la creciente homogeneización de los productos y las técnicas de ventas en el ámbito internacional y en una mayor integración de la producción en escala mundial, la cual ha generado una nueva división internacional del trabajo. Este proceso de especialización productiva concibe el mundo como una gran fábrica y un gran mercado.

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

A principios de los años ochenta la legislación vigente se rigió por la Ley de Inversión Extranjera Directa (IED) expedida en 1973, que clasificaba las actividades económicas en cuatro categorías:

- a) Las reservadas al Estado: Petróleo, petroquímicos básicos, electricidad, ferrocarriles;
- b) Las reservadas exclusivamente a mexicanos: Comunicaciones, y transportes, explotación de recursos forestales, radio y televisión;
- c) Las sujetas a limitaciones específicas estipuladas explícitamente en dicha ley (como la petroquímica secundaria y la industria de autopartes, sujeta a un límite del 40% o estipuladas por otras leyes específicas); y
- d) Todas las actividades restantes en las que la participación extranjera no podía ser superior al 49%.

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

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

Las actividades no clasificadas representaban el 73% del total de las actividades económicas y productivas (547 de las 754 existentes); además, el decreto mencionaba otras 40 actividades que, a pesar de estar clasificadas y listadas, podían recibir hasta el 100% de participación extranjera mediante la autorización previa de la CNIE. Entre estas se encontraban industrias como cemento, vidrio, celulosa, hierro y acero.

El nuevo reglamento procedió también a simplificar los trámites administrativos. Así, las empresas que cumplían con los requisitos especificados por la ley quedaban exentas de realizar los trámites de autorización y se estipulaba que toda solicitud no respondida en un plazo de 45 días hábiles quedaba aprobada en forma automática.

Actualmente, la inversión extranjera está sujeta al marco regulatorio de la Ley de Inversiones Extranjeras promulgada en Diciembre de 1993 e integra las disposiciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en la materia.

La nueva Ley especifica que, en la evaluación de las solicitudes de inversión, la CNIE debe tomar en consideración sólo los siguientes criterios: a) La creación de empleo y la capacitación de la mano de obra; b) El aporte tecnológico; c) El respeto a la normatividad en protección ambiental; d) La contribución a la competitividad. Las actividades que requieren de la aprobación previa de la CNIE para que la inversión extranjera participe con más del 49% son: Transportación marítima, ciertos servicios portuarios para operaciones de navegación interior, administración de terminales aéreas, telefonía celular, construcción de productos para la transportación de petróleo y sus derivados, perforación de pozos de petróleo y gas, servicios legales, educación privada, sociedades de información crediticia, instituciones de calificación de valores financieros, agentes de seguros. También se requiere de la aprobación de la CNIE cuando los inversionistas extranjeros pretendan tener una participación mayoritaria en el capital social de compañías cuyos activos sean superiores a un monto predeterminado anualmente por la CNIE (25 millones de dólares en 1994).

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

SECTORES RESERVADOS AL ESTADO	SECTORES RESTRINGIDOS A MEXICANOS	SECTORES CON TOPES MÁXIMOS
<ul style="list-style-type: none"> • PETRÓLEO Y PETROQUÍMICA • MINERALES RADIOACTIVOS • ELECTRICIDAD Y ENERGÍA NUCLEAR • TELEGRAFOS Y CORREOS • COMUNICACIÓN VÍA SATELITE • EMISIÓN DE BILLETES • ACUÑACIÓN DE MONEDA • SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA DE PUERTOS Y AEROPUERTOS • FERROCARRILES 	<ul style="list-style-type: none"> • TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS, TURISMO Y CARGA* (NO INCLUYE LA MENSAJERIA) • DISTRIBUCIÓN DE GASOLINA Y GAS LICUADO • RADIO Y TELEVISIÓN, EXCEPTO TELEVISIÓN POR CABLE • UNIONES DE CRÉDITO Y BANCA DE DESARROLLO • PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS 	<ul style="list-style-type: none"> • SOCIEDADES COOPERATIVAS (10%) • TRANSPORTE AEREO NACIONAL (25%) • SOCIEDADES CONTROLADORAS DE AGRUPLICACIONES FINANCIERAS (30%) • INSTITUCIONES FINANCIERAS (49%) • PESCA Y PUERTOS (49%) • EXPLOSIVOS Y ARMAS DE FUEGO (49%) • IMPRESIÓN Y PERIÓDICOS (49%)

* Se prevé que esta restricción se eliminará gradualmente.

Entre las áreas que la nueva ley abrió a la inversión extranjera están las sociedades de producción cooperativa, televisión por cable, provisión de servicios marítimos, y transportación terrestre de pasajeros y de carga por autobuses y camiones. Se eliminaron las restricciones a la participación mayoritaria en la petroquímica secundaria, la industria de autopartes y la construcción de autobuses y camiones. La producción de actividades abiertas a participación extranjera mayoritaria se elevó a 91%, y el sector manufacturero quedó totalmente abierto al capital extranjero, con excepción de la petroquímica y la producción de armamentos y explosivos.

La nueva Ley de Inversión Extranjera contribuyó a que, a raíz de la entrada en vigor del TLC, los flujos de inversión extranjera directa se incrementaran de manera sustancial: entre 1994 y 1997 éstos fueron del orden de 10,000 millones de dólares anuales, ver cuadro 14 pasivos de la cuenta de capital.

Los inversionistas extranjeros escogen las zonas de inversión más atractivas en las regiones en desarrollo, como el sudeste asiático y parte de América Latina, que cuenten con relativa estabilidad política y proporcionen un rendimiento aceptable a las inversiones extranjeras. En el caso de México, se ha ofrecido una tasa de interés superior en términos nominales a la de otros mercados financieros, pero existe un mayor riesgo crediticio y político. Las agencias internacionales de inversiones financieras toman en cuenta factores de índole de macroeconomía, política y social. Como instrumentos para financiar el desarrollo, en la carta de intención que firmó México con el Fondo Monetario Internacional después de la crisis de 1982 se consideró que el déficit del sector público como proporción del PIB no debería exceder de 8.5% en 1983. Además se expresó la necesidad de reducir la dependencia del financiamiento externo, el cual no debería de pasar de los 5,000 millones de dólares para este último año(58). En 1987, México aceptó mediante el Plan Baker(59) reestructurar 52,200 millones de dólares, 83% del principal, además de 1,700 millones de financiamiento contingente en caso de que no se alcanzaran las metas macroeconómicas de corto plazo señaladas en el programa de estabilización. Para 1989 se anunció el Plan Brady(60) que tenía como objetivo la reducción del monto de la deuda y del servicio de ésta. El flujo de los créditos por parte de los organismos multilaterales y de la banca internacional se redujo de modo considerable. Estas restricciones provocaron la búsqueda de financiamiento externo mediante reformas jurídicas en la economía que permitieron el ingreso de capital extranjero al sistema financiero mexicano y a sectores que estaban reservados sólo a inversionistas nacionales o al propio Estado.

El flujo de Inversión Extranjera (IE) hacia México constituyó uno de los elementos más importantes de la estrategia económica del sexenio Salinista. La renegociación de la deuda externa de 1989 y el descenso de la tasa de interés en Estados Unidos son factores clave para el análisis del financiamiento del sector externo con capital extranjero(61).

El proceso de privatización, la reducción de participación estatal, el control salarial y la desregulación económica, así como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor a partir del 1º de Enero de 1994, son factores de política económica que han incentivado el crecimiento de flujos de Inversión Extranjera (IE). Estos flujos se canalizan directo hacia los instrumentos más rentables de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV). El proceso de apertura financiera ha provocado la eliminación de barreras a la Inversión Extranjera (IE), con lo cual se ofrecen condiciones más rentables y de menor riesgo económico.

Las crisis mexicana y asiática se generaron de distinta manera. En su etapa inicial esta última se extendió hacia los países del área y, más tarde, hacia los mercados financieros y la estructura productiva de América Latina y desde luego de México.

(58) A partir de 1973 se utilizó de manera significativa la deuda externa para financiar el creciente déficit del sector público. De 1973 a 1976 la deuda externa creció a una tasa superior a 40% anual, o sea 3% del PIB. Para 1976 la proporción fue de 6.1% y en 1981 esta llegó a 8.5% del PIB. Leopoldo Solís M., *La realidad económica: retrovisión y perspectiva*, Siglo XXI, Editores, México, 1988, p. 178.

(59) Este fue el nombre que se dio al programa promovido por Estados Unidos cuando James Baker era secretario del Tesoro. El plan consistía en recaudar 29 000 millones de dólares de créditos nuevos en un periodo de tres años para los países llamados "deudores problemáticos" y México era una de ellos. Nora Lustig, *op. cit.*

(60) Llamado así por el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady. El plan se centró en dos objetivos principales: reducir el monto de la deuda total y disminuir el servicio de la deuda externa en aquellos países elegibles. México se convirtió en el primer país en firmar el acuerdo con los bancos comerciales. *Ibid.*

(61) Por tanto un desequilibrio en el sector externo (balanza de pagos) debe financiarse en moneda extranjera, por medio de deuda pública interna (mercado de dinero) y privada (mercado accionario), inversión extranjera directa o inversión extranjera de cartera, o el incremento del volumen o del valor de las exportaciones. Guadalupe Mantey de Anquiano, "Experiencias de la crisis mexicana y tailandesa en los noventa", Comercio Exterior, vol. 49, núm. 2, México, Febrero de 1999, pp. 145-150.

El FMI ha interpretado las causas de la crisis y ha formulado los paquetes de ayuda con los consabidos programas de ajuste, que también se aplicaron en México a raíz de la crisis de 1994-1995. Se puede señalar que la acelerada apertura de los mercados financieros y la internacionalización del capital financiero como efectos de la globalización han contribuido a la llamada crisis asiática y a la aplicación acrítica de los programas que el FMI ensayó en México en 1995.

Después de que estalló en México la primera crisis de la globalización con el llamado "efecto tequila", el FMI trabajó en la formulación de las medidas para evitar las crisis financieras internacionales. Sin embargo, en Julio de 1997 se volvieron a presentar, ahora en Tailandia, depreciaciones aceleradas del tipo de cambio y volatilidad del mercado de valores que, hacia Octubre del mismo año, se extendieron a otros países de la región asiática.

Fisher(62) reconoce la dificultad que generan los flujos de capital de corto plazo que responden a altas tasas de interés nacionales y aunque no hay una respuesta fácil a este problema considera que "una estrecha política es la primera línea de defensa". Una segunda respuesta consiste en incrementar la flexibilidad del tipo de cambio. En el mismo sentido, recomienda que para fortalecer el sistema financiero es necesario mejorar la supervisión, establecer reglas prudenciales, límites a los créditos e información financiera pública. De acuerdo con Fisher, la crisis mexicana de 1994-1995 se empeoró por la pobre calidad de la información financiera.

Por otra parte, Krugman(63), en una visión más avanzada de las causas de las crisis mexicana y asiática, señala: "lo que vemos actualmente es algo más complejo y más drástico: colapsos en los mercados de acciones nacionales, extensas fallas bancarias, bancarota de muchas empresas; pareciera ser mucho más severa la caída que la más negativa predicción".

Las condiciones económicas de los países asiáticos son desiguales. Algunos de ellos fueron más vulnerables que otros al contagio de la crisis. Para Krugman(64) es entendible que ésta se extendiera a Malasia, Indonesia y Tailandia por sus vínculos directos y lo extenso de la competencia en productos de exportación, pero aclara que: "Corea de Sur ésta muy lejos del sudeste asiático, con menores vínculos económicos directos y estructuralmente muy distintos" Sin embargo, agrega que "en todos los países con problemas hubo un auge en el mercado de activos que precedió la crisis monetaria: los precios de las acciones y de la tierra se elevaron, para luego hundirse (aunque después de la crisis se hundieron aún más)".

Las tendencias de las corrientes de capital extranjero en México durante los últimos 20 años se pueden clasificar en tres periodos:

- De 1971 a 1982, cuando se tiene una entrada considerable de capital extranjero por medio de los créditos de los bancos comerciales internacionales;
- De finales de 1982 al primer semestre de 1989, periodo en el que suspendieron los créditos voluntarios y el país se convirtió en exportador neto de capitales;
- Desde el segundo semestre de 1989 hasta la fecha, cuando México retorna a los mercados internacionales de capital.

El TLCNA junto con la privatización y la flexibilización de la ley de inversión extranjera en México constituyen el instrumental jurídico que da confianza y certidumbre a la Inversión Extranjera (IE), para ingresar en mayor volumen al país.

El progresivo incremento de las corrientes de inversión a México a partir de 1986 originó que el acervo de Inversión Extranjera Directa (IED) se expandiera a un ritmo muy alto hasta alcanzar un valor que a finales de 1996 se calculaba en 70,000 millones de dólares, lo que lo sitúa como el segundo en magnitud de la región. Las variaciones anuales más notables de las corrientes de IED se produjeron en el periodo 1994-1996, durante el cual la economía de México registró los mayores montos de afluencia anual de IED de los últimos decenios.

(62) Stanley Fisher, How to Avoid International Financial Crises and the Role of the International Monetary Fund, Décimoquinta Conferencia Anual del Instituto Monetario Cato, Washington, 14 de Octubre de 1997.

(63) Paul Krugman, "What happened to Asia?", mimeo, 1998.

(64) Ibid.

Hubo otros factores que contribuyeron mucho al incremento de la inversión extranjera durante los años noventa. En primer lugar, la recuperación de la demanda interna hasta antes de la crisis de 1994, hecho que propició el ingreso de numerosas empresas interesadas en captar una parte del mercado interno mexicano, uno de los más importantes de América Latina. En segundo lugar, la fuerte depreciación de los activos inducida por la crisis de fines de 1994 y acentuada por la abrupta depreciación de la moneda, condiciones que permitían a los inversionistas internacionales no sólo comprar empresas a un valor depreciado, sino además operarlas con costos de explotación más competitivos. Durante 1996 predominaron dos tipos de operaciones: la compra de paquetes accionarios mayoritarios de entidades bancarias privatizadas a comienzos de los años noventa y que se habían tornado insolventes a raíz de la crisis de finales de 1994, y el ingreso de inversionistas extranjeros a la propiedad de empresas productivas que, por esta vía, aumentaban su capital con el propósito de mejorar su posición en un mercado deprimido a causa de la retracción de la demanda interna. Durante 1996 y 1997 inversionistas extranjeros compraron empresas privadas mexicanas por un total de estimado de 7,000 millones de dólares.

La concentración bancaria de las adquisiciones de empresas nacionales por parte de inversionistas extranjeros fue, en alguna medida, estimulado por autoridades financieras del país. Éstas ofrecieron la eliminación de la cartera de créditos vencidos y la posibilidad de devolución del banco transferido al cabo de un periodo de gracia, entre otras garantías, lo que tomó en extremo atractivo la adquisición de los principales bancos mexicanos.

La ola de fusiones significa que se ha producido un cambio drástico con respecto a la política de privatizaciones de comienzos de los años noventa, en cuyo marco la propiedad de las empresas había quedado básicamente en manos de mexicanos. Así, un número importante de grupos de empresariales del país realizaron cuantiosas inversiones en bancos, minas, la compañía telefónica y otras empresas hasta entonces bajo el control estatal. La mayoría de las veces a los inversionistas extranjeros les autorizaron sólo participaciones minoritarias en negocios grandes o mayores en empresas filiales. La devaluación del peso en 1994 sorprendió a los empresarios internos con un alto nivel de endeudamiento.

Uno de los problemas más importantes a que se ha enfrentado el desarrollo económico de México durante más de un cuarto de siglo ha sido la baja tasa de ahorro interno. De ahí que una de las tareas fundamentales del gobierno federal sea crear condiciones propicias para que ésta aumente. En 1994 las tasas de ahorro interno fueron de alrededor de 15% del PIB y gracias a las reformas emprendidas en varios campos en 1997 esa tasa superó 21%. Son importantes los procesos de reforma estructural iniciados en el gobierno, como la privatización de los ferrocarriles, los puertos, los satélites, las telecomunicaciones, la generación de energía eléctrica y la distribución de gas natural. Con la participación de inversionistas extranjeros y nacionales, México construyó bases sólidas para un crecimiento sostenido durante el primer sexenio del siglo XXI.

En la recesión más reciente, México basó su financiamiento en los capitales especulativos de corto plazo, que venían al mercado de renta fija o variable, y que fueron creciendo ante los atractivos intereses. En su momento, este capital sirvió para financiar el déficit de cuenta corriente, pero a la vez generó condiciones de inestabilidad insalvables.

La inversión extranjera se puede asociar con cualquier empresa mexicana, comprar cualquier tipo de activos fijos y participar en cualquier proyecto de desarrollo, con excepción de los reservados al Estado o actividades muy específicas. En la mayoría de las actividades comerciales los extranjeros pueden ser dueños hasta de 100% de las compañías. Este principio no se aplica a un restringido número de actividades (47), reservadas al gobierno, a los mexicanos o a empresas con cláusulas de exclusión de extranjeros.

De esta manera, debido al proceso de globalización del sistema financiero internacional, gran cantidad de capitales se ha dirigido hacia México en los últimos 10 años, lo que ha generado problemas en cuanto al manejo de la política monetaria y del tipo de cambio, así como choques en la demanda agregada y desequilibrios inflacionarios.

Con todo, en 2000 México se presentó como la economía emergente más consolidada, más atractiva y con mejores perspectivas. Además es el país más activo en materia de apertura de mercados en los años recientes, lo cual se ubica en un lugar estratégico para los inversionistas extranjeros.

Alentada por las expectativas económicas favorable, la Inversión Extranjera Directa (IED) superó los 13,000 millones de dólares, la cifra más alta registrada a la fecha; en contraste, los flujos de inversión de cartera fueron negativos. Por lo tanto, la inversión directa permitió financiar tres cuartas partes del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Se calcula que alrededor de 6,000 empresas con capital foráneo (40% de ellas industrias maquiladoras) realizaron inversiones en el año 2000. Dos tercios del monto provinieron de los Estados Unidos, y el 80% se concentró en la manufactura y las telecomunicaciones.

3.3.2 APERTURA DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

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

Estas reformas, aunadas a otros factores positivos de orden interno, con la firma del acuerdo de reestructuración y alivio de la deuda externa (Plan Brady en Febrero de 1990) y de orden externo, como la disminución de las tasas de interés internacionales y las modificaciones al marco regulatorio de la inversión de cartera en Estados Unidos(65), contribuyeron a que México se convirtiera en un receptor privilegiado de inversiones de cartera. En efecto, éstas pasaron de 3.4 mil millones de dólares en 1989 a 28.9 mil millones en 1993 (ver cuadro 14). Sin embargo, a diferencia de la inversión extranjera directa, que presentó variaciones moderadas antes y después de la crisis de 1994, la inversión de cartera manifestó una gran volatilidad: se redujo a cerca de 8.2 millones de dólares en 1994; en 1995 registro un flujo negativo cercano a 10,000 millones de dólares y en 1996 volvió a ser de 13.6 mil millones, para bajar de nuevo en 1997 a 4.9 mil millones de dólares (ver cuadro 14).

CUADRO 14
PASIVOS DE LA CUENTA DE CAPITAL: 1980-1999.
(MILLONES DE DÓLARES)

AÑO	PASIVOS TOTALES	PRESTAMOS Y DEPOSITOS	BANCA DE DESARROLLO	BANCA COMERCIAL	BANCO DE MEXICO	SECTOR PUBLICO NO BANCARIO	SECTOR PRIVADO NO BANCARIO	INVERSIÓN, EXTRANJERA	DIRECTA	DE CARTERA	MERCADO ACCIONARIO	MERCADO DE DINERO TOTAL	SECTOR PUBLICO	SECTOR PRIVADO
1980	12,621.5	10,473.4	618.2	3,190.3	-132.3	3,077.6	3,749.7	2,148.2	2,089.6	58.4	0.0	0.0	0.0	0.0
1981	30,836.8	26,783.9	7,490.3	5,844.3	0.0	9,790.2	1,851.2	4,272.9	3,079.6	891.5	0.0	0.0	0.0	0.0
1982	10,820.0	8,273.3	1,467.5	2,269.4	1,437.8	5,424.8	2,222.6	2,546.0	1,900.1	646.1	0.0	0.0	0.0	0.0
1983	4,035.2	2,353.4	764.2	1,415.1	158.1	1,056.8	2,209.3	1,572.4	1,141.1	438.2	0.0	0.0	0.0	0.0
1984	3,258.2	2,102.4	1,171.1	415.5	1,029.4	1,972.9	1,792.1	1,420.8	1,041.0	415.2	0.0	0.0	0.0	0.0
1985	1,660.1	-327.7	1,294.4	939.3	293.0	485.0	1,231.3	1,387.7	1,983.5	595.9	0.0	0.0	0.0	0.0
1986	2,548.1	464.8	1,378.8	-771.6	714.2	586.9	1,480.5	1,862.2	2,400.1	318.5	0.0	0.0	0.0	0.0
1987	3,608.9	1,978.2	768.3	46.5	428.1	3,264.8	2,531.3	1,630.6	2,534.4	1,004.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1988	591.0	-3,288.7	1,059.0	1,380.0	94.1	587.4	-2,628.0	3,879.4	2,880.1	999.8	0.0	0.0	0.0	0.0
1989	4,346.1	819.7	299.1	980.0	1,676.6	181.1	-1,156.9	3,528.6	3,175.6	351.1	0.0	0.0	0.0	0.0
1990	16,996.7	10,993.0	4,809.9	4,184.0	365.1	1,787.2	397.5	6,003.7	2,833.3	3,170.5	1,994.5	0.0	0.0	0.0
1991	25,507.0	7,992.4	1,840.5	5,751.9	220.0	-1,570.0	2,383.0	17,314.6	4,761.5	12,753.2	8,332.0	1,408.4	1,408.4	0.0
1992	20,866.9	1,567.0	1,174.8	294.9	460.0	4,705.2	2,128.5	22,433.9	4,792.8	18,041.0	4,783.1	8,146.6	5,146.0	0.0
1993	36,084.8	2,776.7	193.6	3,128.0	1,174.9	2,402.1	2,832.2	33,308.1	4,388.8	28,919.3	10,716.5	7,405.7	3,312.7	14,606.6
1994	20,234.2	1,099.5	1,329.3	1,470.7	-1,053.2	1,690.7	1,283.0	19,154.7	10,870.5	8,284.2	4,081.1	2,725.7	1,355.4	281.1
1995	22,783.3	22,951.7	958.6	4,492.0	13,132.9	10,492.2	1,149.0	1,684	5,126.1	4,714.7	512.2	1,394.9	1,742.6	142.0
1996	10,401.4	12,192.5	1,248.2	1,720.2	8,523.8	7,811.3	1,968.0	22,853.9	6,189.3	13,418.9	2,868.6	507.6	448.5	412.0
1997	9,047.0	-8,819.6	1,020.9	1,978.4	1,446.8	5,035.6	2,702.0	17,866.6	12,824.5	5,037.0	1,215.3	584.7	558.2	44.7
1998	17,032.9	6,301.4	239.6	-142.6	107.6	1,270.2	6,006.0	10,731.5	11,310.7	1,979.2	665.6	214.1	290.2	78.1
1999	16,781.7	5,578.6	784.4	-1,368.5	3,648.7	-6,023.4	4,269.4	22,358.3	11,546.2	10,790.1	3,749.9	131.5	126.5	25.0

FUENTE: BANCO DE MEXICO E INEGI

(65) La reglamentación "S" y la regla "144A" alentaron la inversión de cartera a los países emergentes a través de los ADRS en la Bolsa de Nueva York y de los fondos en los mercados bursátiles de Estados Unidos.

3.4 DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES ESTATALES (PRIVATIZACIONES)

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

En 1983 el Estado administraba 1,155 empresas que participaban en 63 de las 73 ramas en que se clasificaba la actividad económica en México, y contribuía con cerca del 18.5% del PIB nacional y del 10% del empleo total⁽⁶⁶⁾. Esta intervención pública se observaba en áreas como la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero, ingenios azucareros, partes para automóviles, motores, camiones, textiles, etc. La cantidad y la diversidad de empresas públicas reflejaba el papel preponderante que el sector público mantenía en la actividad económica durante el periodo.

3.4.1 OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE DESINCORPORACIÓN

Entre los objetivos planteados al inicio del programa de desincorporación de entidades paraestatales destacan: fortalecer las finanzas públicas; mejorar la eficiencia del sector público disminuyendo su gasto estructural y eliminando gastos y subsidios no justificados; promover la productividad de la economía; y combatir la ineficiencia y el rezago al interior de las empresas públicas. Debido a que el Estado participaba en diversas áreas de la actividad económica, y que los objetivos de las múltiples entidades no podían ser catalogados dentro de un grupo único, se establecieron distintas alternativas de desincorporación: liquidación, fusión, transferencia y venta. Esta última alternativa constituyó una parte fundamental del programa de desincorporación de paraestatales, y se aplicó cuando se trataba de una entidad no estratégica ni prioritaria pero con viabilidad económica, susceptible de ser adquirida por los sectores sociales o privados.

3.4.2 PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS

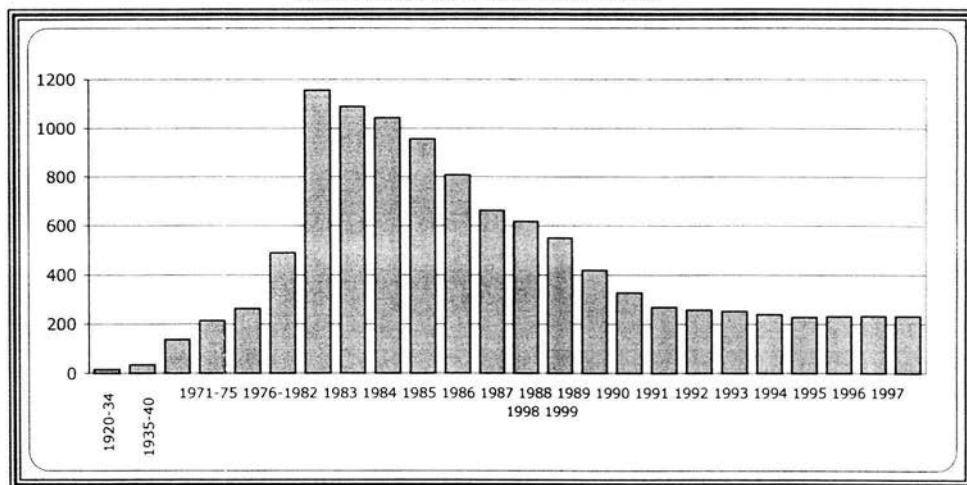
La reestructuración del papel del Estado mexicano en la economía comenzó a partir de 1982, aunque lo sustantivo se realizó entre 1989 y 1993. Durante este periodo de reformas se concretaron poco más de mil desincorporaciones, de las cuáles una tercera parte se realizó mediante ventas al sector privado o social. En este periodo se realizó la mayor parte de las operaciones de desincorporación en general⁽⁶⁷⁾ y de privatizaciones en particular, tanto en términos de volumen como de valor.

Con las acciones realizadas en estos años, el número de paraestatales pasó de 1,155 al inicio de 1983, a poco más de 200 en 1993-1994, y desde entonces se ha mantenido prácticamente el mismo nivel, ver gráfica 4, la evolución del número de empresas paraestatales desincorporadas en el periodo 1920-1999. De las empresas desincorporadas en el periodo referido, cerca del 50% corresponde a aquellas que fueron liquidadas o extinguidas, mientras que una tercera parte fue privatizada. Así, se redujo de manera importante la intervención del Estado en el ámbito económico.

⁽⁶⁶⁾ Aspe, Pedro. "El camino mexicano de transformación económica", México. Incluye el efecto de la nacionalización de la banca realizada en Septiembre de 1982. (1993).

⁽⁶⁷⁾ Entre el 1º de Diciembre de 1982 y el 17 de Noviembre de 1994 se determinó la desincorporación de 1,049 paraestatales, de las cuales 1,011 habían sido desincorporadas al final de dicho periodo y sólo 38 se encontraban en el proceso.

GRÁFICA 4
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPRESAS PARAESTATALES
DESINCORPORADAS: 1920-1999.



FUENTE: ELABORADO CON INFORMACIÓN DE LA SEMIP, UDES, DIARIO OFICIAL E INFORMES DEL GOBIERNO
 * FIN DEL PERIODO, EXCEPTO 1999 (A JULIO). NO INCLUYE ENTIDADES EN PROCESO DE DESINCORPORACIÓN

El proceso de privatización de empresas paraestatales se presentó en cuatro etapas:

Primera etapa: Periodo comprendido entre 1983-1984

Al inicio de este programa de desincorporación, el Estado mexicano participaba en 63 ramas de actividad a través de 1,155 empresas paraestatales, el mayor número de empresas que el sector público llegó a administrar en las últimas décadas. La mayor parte de las empresas en manos del gobierno enfrentaba serios problemas financieros, operativos y de control, baja productividad y un fuerte rezago tecnológico, por lo que el arranque del programa no encontró resistencias importantes, con excepción de algunos grupos laborales y sindicales. Durante este periodo se observó la venta ocasional de pequeñas empresas no estratégicas y con escasa rentabilidad. Este proceso se acompañó de la liquidación de paraestatales que sólo existían en papel, no eran útiles para los nuevos objetivos del Estado. El número de operaciones realizadas fue bajo y al final del periodo aún existían 1,049 entidades paraestatales, por lo que la intervención del Estado en la economía siguió siendo importante.

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

Segunda etapa: Periodo comprendido entre 1985-1988

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

La mayoría de las empresas privatizadas en estos años representaba poco o nulo poder de mercado, como algunas pequeñas fabricas y centros de esparcimiento, y el monto de las operaciones fue relativamente bajo(68). Sin embargo, el importante número de desincorporaciones permitió que el Estado se retirara de la mayoría de las ramas de la actividad agrupadas dentro de la manufactura, aunque siguió conservando su participación en actividades de gran importancia como la metálicas básicas y petroquímica.

Tercera etapa: Periodo comprendido entre 1989-1993

En este periodo se intensificó el programa de privatizaciones, que concluyó con empresas con fuerte poder en el mercado (incluso monopolios y oligopolios) y gran viabilidad económica. Los objetivos del programa de desincorporación rebasaron la mera eficiencia y se buscó además maximizar los ingresos por la venta de empresas y minimizar la intervención el Estado en la economía (en 1989 el PIB del sector público representaba el 16% del producto nacional, mientras que en 1983 esta cifra fue del 25%)(69). Con esta finalidad, se fusionaron algunas empresas para incrementar su potencial y hacerlas atractivas para los inversionistas privados que pagarían por ellas un mayor precio. Asimismo, se liberaron sectores estratégicos y de gran impacto sobre el manejo de la política económica, como la telefonía y las instituciones financieras.

Durante esta etapa, la de mayor importancia para la enajenación de paraestatales por los recursos generados, sé privatizaron importantes empresa: Aeroméxico, Mexicana de aviación; Grupo Dina, Compañías Mineras como Cananea, Telmex, Siderúrgicas y complejos industriales, 18 bancos y diversas instituciones financieras (arrendadoras, aseguradoras, etc.). Con estas operaciones se redujo significativamente la participación del Estado en la generación del producto y el empleo nacional. La venta de empresas generó recursos por cerca de 29 mil millones de dólares. Al final de este periodo sólo existían 210 empresas paraestatales.

Cuarta etapa: Periodo comprendido a partir de 1994

Al término de la agresiva etapa de privatizaciones de 1989-1993, las principales tareas de la agenda de privatizaciones se habían realizado. El número de empresas administradas por el Estado era ya muy reducido y los sectores en los que aún participaba eran pocos, aunque importantes.

En este contexto, a partir de 1994 se observó una limitada venta de empresas, y los esfuerzos por involucrar al sector privado en las áreas anteriormente ocupadas por el Estado se concentraron principalmente en la concesión para la administración de activos públicos. En este periodo se concesionó la prestación de algunos servicios de transporte y carga como los ferrocarriles (proceso concluido en tres rutas). Administraciones portuarias y carreteras, la operación de canales de transmisión de ondas de radio vía satélite y el complejo aeroportuario del Sureste. Almacenes Nacionales (ANSA), en su primera etapa, se privatizaron en 1988 y pocos mese más tarde el gobierno volvió adquirirlos. Asimismo, se ha avanzado de manera importante en materia de conducción de electricidad, y en su generación bajo ciertas condiciones (donde recientemente se presentó una iniciativa para abrir este sector a la inversión privada, pero el proceso está en su etapa inicial y el debate en el Congreso desde abril de 1999). En 1999 se avanzó la privatización de aeropuertos y hasta el momento se ha licitado uno de los grupos (los aeropuertos susceptibles de privatización se agruparon en tres lotes, cada uno encabezado por aeropuertos importantes). El impacto potencial de estas acciones sobre la economía es importante debido a las ganancias de eficiencia sectorial y los efectos inducidos en otras actividades.

(68) Entre 1982 y 1988 el número de empresas privatizadas ascendió a 204, generando recursos por cerca de 500 millones de dólares.

(69) Aspe, Pedro. "EL camino mexicano de la transformación económica" México, 1993.

Sin embargo, aún se enfrentan problemas para iniciar los procesos de apertura correspondientes a los sectores de mayor interés. Éste es el caso de la petroquímica secundaria y el sector eléctrico, cuyo proyecto de desincorporación se encuentra totalmente paralizado tras el surgimiento de importantes resistencias a su apertura, propuesta por las autoridades en 1996. Los ingresos obtenidos por concepto de enajenaciones en esta etapa son bajos en relación con los del periodo anterior. El cuadro 15, presenta una cronología de las operaciones de desincorporación efectuadas a lo largo del proceso.

**CUADRO 15
DESINCORPORACIÓN Y CREACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES: 1983-1998**

AÑO	ENTIDADES AL INICIO DEL PERIODO	DESINCORPORACIONES CONCLUIDAS		DESINCORPORACIONES EN PROCESO	CREACIÓN DE ENTIDADES	ENTIDADES AL FINAL DEL PERIODO
		TOTAL	VENTAS			
1983	1,155	75	n.d.	32	10	1,090
1984	1,090	64	n.d.	7	18	1,044
1985	1,044	96	n.d.	23	7	955
1986	955	155	n.d.	75	7	807
1987	807	161	n.d.	49	15	661
1988	661	45	204*	204	2	618
1989	618	76	29	170	7	549
1990	549	139	61	138	8	418
1991	418	95	42	87	5	328
1992	328	66	23	53	8	270
1993	270	24	5	48	12	258
1994	258	21	1	37	15	252
1995	252	16	1	35	3	239
1996	239	21	1	44	11	229
1997	229	9	2	42	11	231
1998	231	3	2	39	5	233

* NUMERO DE EMPRESAS PRIVATIZADAS ENTRE 1982 Y 1988 FUENTE: INFORMES DEL GOBIERNO, 1993 Y 1999

La situación actual del programa de privatizaciones, en los últimos 15 años México ha logrado un significativo avance en la agenda de privatizaciones. Actualmente la intervención del sector público se ha reducido a cerca de 30 ramas, habiéndose retirado principalmente de la minería y la manufactura. Además, en la mayoría de las actividades en las que el Estado aún tiene presencia, su poder de mercado es muy limitado. Entre las actividades industriales de las cuáles se ha retirado completamente, destacan la extracción y beneficio de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla, molienda de trigo y café, azúcar; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles; carrocerías; motores, partes y accesorios para automóviles.

Por su parte, en el sector servicios resaltan la venta de banca comercial entre Junio de 1991 y Julio de 1992, por los ingresos generados(70) y el impacto para el sistema económico. También se encuentran operaciones como la de Teléfonos de México (Monopolio transferido al sector privado); aseguradoras y arrendadoras; líneas aéreas; restaurantes y hoteles ver cuadro 16, con el avance del proceso de privatización.

**CUADRO 16
AVANCE DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN
DE EMPRESAS PARAESTATALES
(ESTADO ACTUAL DEL PROCESO)**

CLASIFICACIÓN	PERIODO	TOTALMENTE ADOPTADA	EN PROCESO DE ADOPCIÓN	DIFICULTADES DE ADOPCIÓN	CALIFICACIÓN DE LA PROFUNDIDAD CEPAL(PROMEDIO)
1ª ETAPA	1983-1984	X		NO	
2ª ETAPA	1985-1988	X		SI	0.85 ¹
3ª ETAPA	1989-1993	X		NO	0.92
4ª ETAPA	1994-2000		X	SI	0.93 ²

1/ Se refiere al periodo 1986-1988

2/ Se refiere al periodo 1994-1996

(70) Dieciocho contratos de compraventa que generaron ingresos por 37,856 millones de pesos, más del 50% de los recursos obtenidos por privatizaciones entre 1989

En cuanto a las tareas que restan por concretarse, destacan sin duda las referentes al sector energético. Además, de los ya mencionados avances en generación de energía eléctrica y la complejidad en materia de hidrocarburos, en el área de gas natural habrá de profundizarse el proceso sin que se prevean "mayores problemas". En materia de transporte, está pendiente la posible reapertura del sector carretero al capital privado tras los severos problemas financieros que ha enfrentado en la primera generación de carreteras operadas por este sector. Asimismo, la mayoría de los aeropuertos aún no han sido privatizados destacando el de la Cd. de México; al inicio del año 2000 faltaba vender el 5% de Ferrocarriles Nacionales (rutas cortas), algunas Administraciones Portuarias (Guaymas y Topolobampo en Sinaloa) y la terminal de contenedores en Lázaro Cárdenas.

3.4.2.1 LA DESINCORPORACIÓN DE LA PETROQUÍMICA

La actividad petrolera comienza en México desde el siglo pasado con la participación activa de empresas Europeas y Estadounidenses que llevan a cabo con éxito las primeras perforaciones en territorio nacional y ulteriormente establecen las primeras facilidades de refinación. Durante las primeras décadas de este siglo, periodos de florecimiento del sector y de rápida expansión e incluso de intensa actividad exportadora fueron seguidos de lapsos de depresión.

En Marzo de 1938 el gobierno decretó la expropiación de las instalaciones propiedad de particulares, como culminación de una confrontación laboral caracterizada por la rebeldía de las empresas extranjeras frente a los ordenamientos legales del poder judicial en materia laboral. Se crea Petróleos Mexicanos como empresa pública descentralizada para administrar las instalaciones expropiadas y los recursos petroleros de la nación y se inicia con ello, a partir de ese año, la etapa institucional moderna del sector que con algunas modificaciones de menor importancia le caracterizan hasta nuestros días.

En términos generales se pueden distinguir en las décadas de existencia de Petróleos Mexicanos tres periodos relativamente bien diferenciados desde el punto de vista de la misión que asume la institución, y por lo tanto la orientación y objetivo que se le asignan al sector petrolero y por ende a su patrón de capitalización. Desde luego que los cortes de tiempo y la homogeneidad al interior de los periodos pueden resultar drásticos, pero constituyen acercamientos útiles para los propósitos analíticos de éste proyecto.

Dichos periodos son los siguientes:

- 1938-1970, caracterizado por el apego de la institución a cumplir una función social y económica de servicio
- 1970-1982, periodo de expansión y transformación acelerada
- 1982 al momento actual, donde se ponen en marcha reformas estructurales tendientes a modernizar el sector con sentido empresarial y de mercado.

A raíz de la expropiación y durante los años de la segunda guerra mundial y los primeros de la posguerra, las acciones de administrar PEMEX se orientaron a dominar y mantener la operación con especial énfasis en superar con recursos locales carencias técnicas y deficiencias en abasto de partes, refacciones y equipos.

Gradualmente se fueron superando esas carencias y deficiencias; el objetivo del organismo se transformó en atender, con sentido de servicio social y económico, los requerimientos del mercado nacional en expansión, particularmente en lo que hace a las necesidades de combustible (domésticos, automotrices, industriales y para la generación de electricidad), fertilizantes e insumos para la industria. El comercio exterior de hidrocarburos constituyó en general un recurso marginal para complementar faltantes o colocar excedentes. La institución se desarrolló verticalmente en torno al aprovechamiento local del petróleo y "PEMEX y su oferta de productos se convirtieron en una "marca" y en un símbolo de soberanía y nacionalismo de referencia obligada"(71).

(71) Ramón Carlos Torres Flores, "México: Impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero" p. 12.

Durante los años setenta y principios de ochenta se intensificaron abruptamente las inversiones en el sector petrolero, primero en exploración, luego en extracción y posteriormente en el establecimiento de plantas de proceso del gas, refinación de crudo y producción de petroquímicos.

Se trata de un periodo intenso en inversiones en el que confluó simultáneamente un alto grado de éxito en la exploración (descubrimientos importantes en nuevos campos del mesozoico de Chiapas y Tabasco durante 1977, el paleocanal de Chicontepec un año después y la sonda de Campeche desde 1979), una elevación acelerada de los precios internacionales del petróleo y la adopción del gobierno de una política económica que pretendía transformar rápidamente en plazos breves a la industria, la infraestructura y en general el destino económico.

Entre los doce años extremos de este periodo (1972-1982), el valor agregado real del sector petrolero se multiplicó casi 4 veces, la extracción del crudo en 5 y las reservas probadas totales de hidrocarburos por 13. A la entonces prevaeciente función del servicio social y económico de la actividad petrolera se le adicionó la del eje para el desarrollo y la propiciar el financiamiento y la transformación acelerada de la economía.

A partir de Abril de 1981, y particularmente de 1982 y 1985, los precios internacionales del crudo se desplomaron, lo que coincide con que la economía mexicana confrontó serias dificultades financieras derivadas de la inestabilidad y del excesivo endeudamiento externo, que se tradujeron en la astringencia de inversiones públicas, incluyendo de manera principal las del sector petrolero.

Así, las inversiones reales en el sector se abaten entre 53% y 78%, según el año terminal que se exime de 1982 hasta 1997 (ver gráfica 5). Los equipos de perforación propiedad de PEMEX, como indicador de capital propio para la extracción y exploración, se reducen de 197 en 1982 a 92 en 1990, 27 en 1994 y 48 en 1997, como podemos ver en el cuadro 17 los indicadores de acervo de capital para la extracción de petróleo y el cuadro 18 la inversión bruta fija anual en el periodo de 1979-1997.

No obstante, a pesar de la caída de la inversión, la producción petrolera se mantuvo en niveles ligeramente mayores respecto a los del periodo anterior, debido a que maduraron las inversiones realizadas en ese periodo.

CUADRO 17
SECTOR PETROLERO INDICADORES DE ACERVO DE
CAPITAL PARA LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO: 1980-1997.
(UNIDADES)

AÑO	EQUIPOS DE PERFORACIÓN	CAMPOS DE PRODUCCIÓN	POZOS EN EXPLOTACIÓN	POZOS TERMINADOS	
				EXPLORACIÓN	DESARROLLO
1980	217	323	4,706	83	349
1981	217	323	4,621	63	342
1982	197	328	4,350	65	288
1983	186	294	4,349	65	249
1984	198	283	4,454	59	228
1985	200	288	4,211	69	219
1986	163	284	4,627	68	178
1987	146	305	4,772	27	76
1988	155	305	4,462	33	111
1989	98	315	4,740	42	81
1990	92	348	4,732	43	63
1991	107	341	4,863	51	133
1992	74	334	4,741	41	88
1993	33	336	4,641	25	53
1994	27	340	4,555	16	47
1995	33	345	4,620	10	91
1996	39	347	4,718	10	104
1997	48	339	4,663	10	111

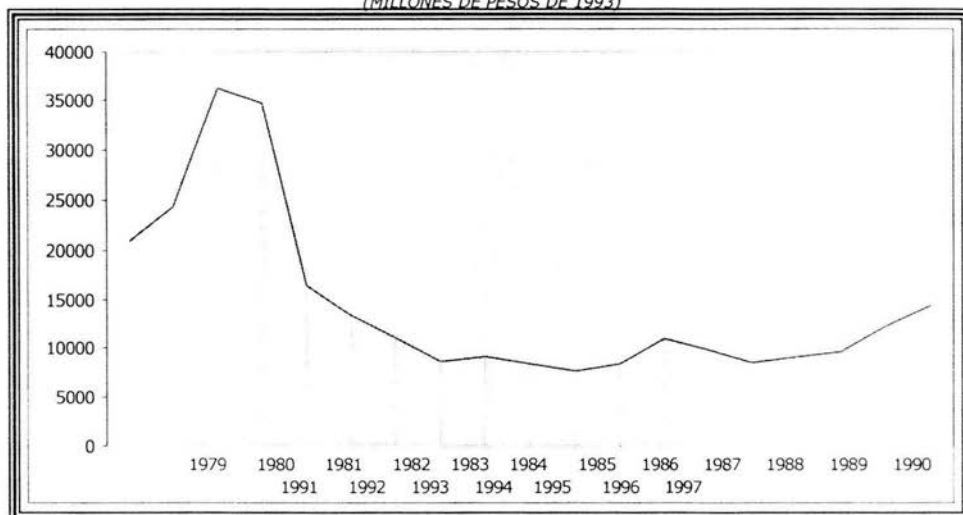
FUENTE: BASADO EN CIFRAS DE LOS ANUARIOS Y MEMORIAS DE LABORES PEMEX ESTIMACIONES PROPIAS POR EL AUTOR. RAMÓN C. TORRES. "MEXICO: IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES" ANEXO ESTADISTICO.

CUADRO 18
SECTOR PETROLERO INVERSIÓN BRUTA FIJA ANUAL: 1979-1997.
 (MILLONES DE PESOS)

AÑO	FUENTE PEMEX VALORES CORRIENTES	FUENTE INEGI		ESTIMACIÓN DEL AUTOR A PRECIOS DE 1993	FUENTE INEGI INDICE DE VOLUMEN EN PORCIENTO	ESTIMACIÓN DEL AUTOR
		VALORES CORRIENTES	A PRECIOS DE 1993			
1979	83			20,868		246.4
1980	122			24,360		287.7
1981	231			36,264		428.2
1982	285			34,767		410.6
1983	365			16,453		194.3
1984	472			13,373		157.9
1985	616			11,000		129.9
1986	945			8,619		101.8
1987	2,176			9,093		107.4
1988	4,176	3,370	7,681	8,370	85.6	98.8
1989	4,383	4,683	9,056	7,629	100.9	90.1
1990	5,795	4,846	7,495	8,339	83.5	98.5
1991	9,038	7,079	8,937	10,922	99.6	129.0
1992	9,059	7,077	7,832	9,788	87.2	115.6
1993	8,468	8,977	8,977	8,468	100.0	100.0
1994	10,009	12,241	11,188	9,086	124.6	107.3
1995	15,841	15,597	10,050	9,585	112.0	113.2
1996	25,801			12,222		144.3
1997	36,724			14,424		170.3

FUENTE: ANUARIOS ESTADÍSTICOS Y MEMORIAS DE LABORES DE PEMEX Y LOS SISTEMAS DE CUENTAS NACIONALES DE INEGI
 ESTIMACIONES PROPIAS POR EL AUTOR: RAMÓN C. TORRES: "MÉXICO: IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES" ANEXO ESTADIST.

GRÁFICA 5
SECTOR PETROLERO INVERSIÓN BRUTA FIJA REAL DE 1979 A 1997.
 (MILLONES DE PESOS DE 1993)



FUENTE: ANUARIOS ESTADÍSTICOS Y MEMORIAS DE LABORES DE PEMEX Y LOS SISTEMAS DE CUENTAS NACIONALES DE INEGI
 ESTIMACIONES PROPIAS POR EL AUTOR: RAMÓN C. TORRES: "MÉXICO: IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES" ANEXO ESTADIST.

La política económica muda en 1982 hacia objetivos distintos de apertura y globalización, búsqueda de una mayor participación de la inversión privada en actividades hasta entonces reservadas al Estado, adopción de criterios de eficiencia empresarial y de mercado y en general abandono de la política proteccionista y empresarial del Estado. Se adoptan gradualmente reformas estructurales en torno a esos objetivos que en distintos tiempos y grados permean a toda la economía y en particular al sector.

Desde mediados y fines de los años setenta la actividad petrolera mexicana se ha articulado con la economía nacional en su conjunto, que manera tal que ha tenido y tiene una enorme y compleja importancia macroeconómica estructural que va más allá de las funciones que se habían vuelto tradicionales, como la de proveedor de energéticos, pivote del desarrollo en ciertas regiones del país, fuente de subsidio para el transporte y consolidación de industrias específicas como la construcción y la fabricación de bienes de capita.

La articulación determinante que tiene el sector petrolero con la economía en el ámbito macroeconómico se origina en:

- La generación de divisas y el soporte al sector externo de la economía
- El cuantioso suministro de recursos frescos al sector público
- La amplia derrama de demanda que origina su actividad productiva y por tanto la creación directa e indirecta de empleos.

El valor contable de los activos fijos de PEMEX ascendió al finalizar 1997 al equivalente de 27 mil millones de dólares. Se mencionan a continuación de manera sucinta las principales instalaciones que integran dichos activos.

En lo que hace a la exploración y la extracción del petróleo y gas, una parte de las instalaciones son terrestres y la otra, la más significativa, se ubica en la plataforma marina continental; obsérvese al respecto que cerca de las tres cuartas partes del crudo producido por PEMEX se extrae del mar. En 1997 las instalaciones se integraban principalmente por:

- 339 campos en producción
- 4,663 pozos terminados en explotación, con una producción unitaria promedio de hidrocarburos de 818 barriles diarios
- 48 equipos de perforación
- 158 plataformas marinas

A partir de los preceptos constitucionalistas, la legislación mexicana es tajante: las actividades petroleras se reservan en exclusiva al Estado, quien ejerce esta facultad a través de Petróleos Mexicanos. Pero no sólo es y ha sido un precepto jurídico cuya modificación, en caso de que se deseara realizar, requeriría de un convencimiento político relativamente generalizado, sino que además ha sido tradicional - al margen de su fundamento - otorgar a la industria petrolera en manos de Estado, un valor nacional de profundo arraigo social, con amplio respaldo político al interior y fuera del propio gobierno, que se equipara con los símbolos de soberanía, nacionalismo y soporte del progreso. En torno a este precepto se levantó durante décadas, después de la nacionalización de la industria petrolera de 1938, una plataforma de resistencia social y política abocada al resguardo de la expropiación.

Las circunstancias descritas contribuyen a explicar que a partir de 1983, año en el que se empieza a ventilar la nueva política económica del país, caracterizada por la adopción de reformas estructurales, el cuestionamiento de la privatización de PEMEX sea tratado con extrema cautela, sin comprometer abiertamente posicionamientos y sólo de manera marginal y expiatoria.

En la gestión del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) el sector petrolero siguió operando en términos generales conforme a los lineamientos de política económica precedentes, con excepción de algunas modificaciones entre las que se destacan las siguientes:

- Abatimiento de la inversión; lo que marcó el perfil que le habría de caracterizar hasta hace pocos años
- Libramiento de una ardua batalla tendiente a desarticular intereses sindicales y de otro tipo que se habían gestado en torno al crecimiento acelerado de PEMEX y se interponían a la modernización empresarial de la institución; los resultados fueron modestos y marginales
- Eliminación o reducción de subsidios originados en la actividad petrolera, en beneficio de estimular la actividad económica nacional y de favorecer a los consumidores locales; esta política perdura desde entonces
- Adopción de precios internacionales para los productos que elabora o comercializa PEMEX; sigue siendo un objetivo que se logra alcanzar en ciertos periodos para la casi mayoría de los productos, aunque se producen con frecuencia retrasos que pretenden corregirse paulatinamente.

Durante la administración de Salinas de Gortari (1988-1994), se pusieron en práctica medidas convergentes con los propósitos de crear condiciones para destrabar los obstáculos que, a juicio de dicha administración, impedían la adopción de las reformas estructurales en el sector petrolero, particularmente la modernización de PEMEX y su eventual privatización.

La primera de esas medidas consistió en flexibilizar el mercado de trabajo; para lo cual se dismantelaron abruptamente los intereses sindicales presumiblemente opuestos a la adopción de las reformas estructurales. A unas cuantas semanas de iniciada la gestión de Salinas se dismanteló la oposición del sindicato de PEMEX, lo que facilitó sin duda recurrir a las reformas subsiguientes que se mencionan a continuación:

- Inclusión del sector petrolero en el Tratado de Libre Comercio suscrito por los países del norte del continente americano
- Reorganización de Petróleos Mexicanos y desmembramiento de en organismos subsidiarios
- Privatización de la petroquímica mediante la reducción al mínimo de los productos incluidos en la lista de los llamados básicos y la desincorporación de instalaciones petroquímicas propiedad de PEMEX, aunque esto último no se ha logrado
- Desincorporación de actividades suministradoras de servicios para exploración, perforación de pozos y transporte marítimo de hidrocarburos
- Desincorporación de actividades no petroleras desarrolladas por PEMEX, tanto para su proveeduría como para los servicios utilizados en la comercialización.

El énfasis de las reformas estructurales en el sector petrolero durante administración de Ernesto Zedillo, se centró en lo siguiente:

- Instrumentar la participación de la iniciativa privada en las inversiones para el transporte, distribución y comercialización del gas natural, incluyendo la desincorporación de activos utilizados en esta actividad
- Desincorporar los complejos petroquímicos construidos y operados por PEMEX
- Consolidar la modernización y operaciones de las filiales de Petróleos Mexicanos con arreglo a criterios empresariales de mercado
- Superar las tradicionales restricciones para financiar la ampliación de las inversiones.

En síntesis, las principales reformas estructurales adoptadas por los gobiernos de De la Madrid, Salinas y Zedillo para el sector petrolero, varias de las cuales se encuentran en proceso de instrumentación, se refieren al cuadrante del sector en las disposiciones del Tratado de Libre Comercio, la política de fijación de precios internos de los hidrocarburos y sus derivados con criterios estrictos de mercado, la reorganización administrativa de PEMEX con una definida orientación empresarial, la privatización de las actividades de comercialización del gas, la privatización de petroquímica y la relativa autonomía para financiar grandes proyectos de inversión con recursos privados del exterior.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte suscrito con Canadá y los Estados Unidos (TLC), entró en vigor el primero de Enero de 1994. Sus objetivos son eliminar barreras al comercio, promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual y establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.

El TLC prevé la eliminación de las tasas arancelarias sobre los bienes que se originan en los países firmantes. Para ello establece con precisión reglas de origen, disposiciones en materia aduanera y mecanismos para la eliminación inmediata o gradual por etapas anuales, de aranceles y de todo tipo de restricciones cuantitativas al comercio.

El gobierno mexicano se reserva la exclusividad en la propiedad de los bienes y en las actividades e inversión en los sectores del petróleo, gas, refinación, petroquímicos básicos, energía nuclear y electricidad.

Las disposiciones del TLC sobre energía reconocen las nuevas oportunidades de inversión privada en México en materia de bienes petroquímicos no básicos y en instalaciones de generación de electricidad para autoconsumo, cogeneración y producción independiente, al permitir a los inversionistas del TLC adquirir, establecer y operar en estas actividades.

La inversión en petroquímica no básica se regirá por las disposiciones generales del Tratado. Con objeto de promover el comercio transfronterizo de gas natural y petroquímicos básicos, el TLC establece que las empresas estatales, los usuarios finales y los proveedores tendrán derecho a negociar contratos de suministro. Asimismo, los productores independientes de electricidad, Comisión Federal de Electricidad y las empresas eléctricas de otros países signatarios, tendrán derecho de negociar contratos de compra y contratos de venta de energía eléctrica. Dichos contratos estarán sujetos a la aprobación por la autoridad competente.

El tratado impone algunas disciplinas adicionales aplicables a los monopolios federales propiedad del gobierno, actuales y futuros, así como cualquier monopolio privado que un país del TLC pueda designar en el futuro. En la compra o venta de un bien o servicio de monopolio éste deberá apegarse a las consideraciones comerciales que sean compatibles con los términos del mandato gubernamental, y no deberá discriminar a bienes o negocios de los otros países del tratado.

3.5 REFORMA FISCAL

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

Sólo con la reforma de 1989(72) se introdujo una serie de medidas orientadas a adaptar el sistema fiscal existente a los lineamientos del modelo de mercado, a saber:

- Buscar la neutralidad impositiva y la equidad horizontal; (73) armonizar el sistema fiscal con el de los principales socios comerciales y reducir las distorsiones generadas por el sistema tributario a través de la simplificación y racionalización del número y la estructura de los impuestos, la reducción en las tasas impositivas marginales y la eliminación del tratamiento preferencial otorgado a algunos sectores y de gravámenes especiales. En conformidad con este objetivo, en 1989 se procedió a disminuir la tasa del ISR empresarial del 42% a 35% en 1989 y finalmente a 34% en 1993. Así se igualaron las tasas marginales del Impuesto Sobre la Renta de Empresas (ISRE) y del Impuesto Sobre la Renta de las Personas (ISRP), se redujo el impuesto al arbitraje impositivo. También se redujo el número de tramos impositivos del ISRP de 12 a 8 y éstos se indexaron a la inflación. En cuanto al IVA, las reformas estructurales no siempre se han conformado con los principios de neutralidad y tratamiento no preferencial; así por ejemplo, si bien en 1991 la tasa general del IVA se unificó y bajó de 20 y 15% a 10%, también se introdujo la tasa cero para los alimentos procesados(74) y las de las medicinas se redujo a 6%. En 1995 predominó el objetivo recaudatorio; se incrementó la tasa general al 15% y se grabaron los intereses reales por créditos al consumo, aunque se acordaron exenciones adicionales a los automóviles nuevos y a la importación de vehículos. En cuanto a los Impuestos Especiales a la Producción y al Consumo (IEPS), se derogó una serie de gravámenes (aguas envasadas, refrescos y concentrados, servicios telefónicos, y seguros individuales) y se redujeron otros(vinos, bebidas alcohólicas y cerveza)(75).

(72) Las reformas implantadas entre 1978 y 1981 estuvieron orientadas a corregir los efectos negativos de la inflación sobre los contribuyentes y a hacer más progresivo el impuesto personal sobre la renta (búsqueda de la equidad vertical), así como a modernizar el sistema de impuestos indirectos: introducción del IVA (1980) y transformación de los impuestos específicos al consumo en impuestos *ad-valorem*. Entre 1983 y 1986 la preocupación central de las reformas fue detener el deterioro del déficit fiscal mediante incrementos en algunas tasas impositivas: la tasa general del IVA se incrementó del 10 al 15% y de los bienes suntuarios subió a 20%; se restringió la tasa 0 a los alimentos no procesados y los procesados fueron gravados con el 6%; se introdujo un derecho de 26.8% al petróleo crudo; y en materia de impuestos directos se introdujo una tasa adicional de 10% sobre las tasas marginales de los contribuyentes con ingresos mayores a cinco salarios mínimos. La reforma de 1987 estuvo orientada a fortalecer la recaudación a través de la corrección de la erosión inflacionaria. El aumento de la equidad y la eficiencia de la recaudación y la modernización administrativa (simplificación y descentralización).

(73) En contraposición al principio de redistribución del ingreso mediante la progresividad que caracterizó en el pasado a la política tributaria, la idea de la dimensión horizontal de la equidad es que grupos de capacidades contributivas similares deben pagar impuestos similares.

(74) Los alimentos no procesados estaban exentos del IVA desde 1983, en tanto que los alimentos procesados pagaban el 6%.

(75) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. *Informe de ejecución 1994*.

- Fortalecer los ingresos fiscales mediante la ampliación de la base gravable, y el control de la evasión y elusión. Para evitar que la reducción de las tasas impositivas afectara la recaudación, en 1989 se introdujo el Impuesto al Activo (IA), pago de un impuesto mínimo para aquellos contribuyentes que, a través del uso de los precios de transferencias o de la manipulación contable con la base gravable, presentaban utilidades nulas o incluso pérdidas recurrentes en sus empresas. La base de este impuesto se conformaba con los activos de las empresas y los cualquier individuo, nacional o extranjero. Inicialmente se cobró una tasa del 2%, que correspondía al impuesto que pagaría una empresa con un rendimiento real anual de 5.7% sobre sus activos totales. Este impuesto incrementó la recaudación del ISR en cerca del 13% en solo año; a partir de 1995 se redujo la tasa a 1.8%, equivalente a aplicar la tasa del 34% del ISR a un rendimiento real del 5.3% sobre el total de los activos. Otras medidas orientadas a incrementar la recaudación, pero con efectos sobre la equidad horizontal del sistema tributario, fueron las reformas estructurales a los regímenes especiales de tributación. Hasta 1989 ISRE otorgaba tratamientos preferenciales a ciertas actividades económicas (agricultura, ganadería, pesca, transporte de carga y pasajeros e industria editorial) y tratamientos especiales a contribuyentes medianos y pequeños sujetos a Régimen de Bases Especiales de Tributación (RBET) y al Régimen de Contribuyentes Menores (RCM). Estos regímenes especiales ocasionaban la ruptura de la cadena de comprobación fiscal, favoreciendo el incumplimiento por parte de otros contribuyentes, así que en 1990 se eliminó el RBET y se limitó significativamente la aplicación del RCM. Como contrapartida, se introdujo el Régimen Simplificado, aplicable a los contribuyentes con capacidad administrativa limitada. Finalmente, para reducir el incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, se reforzaron las medidas de control; se limitaron las deducciones empresariales que se prestaban a abusos, como los automóviles y los gastos de viaje; y se elevaron las penas por delitos fiscales⁽⁷⁶⁾.

Además se eliminaron los CEPROFIS⁽⁷⁷⁾, con excepción de los otorgados a la mediana y pequeña empresa, pero se mantuvo la reducción, devolución o franquicia de los impuestos a la importación y se introdujo la depreciación inmediata (a valor presente). Por otro lado, se tomaron medidas orientadas a lograr la incorporación del sector informal al sistema tributario mediante un programa exhaustivo de revisión de campo para los comercios y las empresas, y la obligación de expedir comprobantes (facturas) que cumplieran con condiciones específicas e impresas en establecimientos autorizados por la Secretaría de Hacienda. Para evitar la elusión fiscal se exigió a las empresas la conformación de una Cuenta de Utilidad Fiscal Neta(CUFIN) formada por las utilidades después de impuestos.

(76) Entre 1929 y 1988 se procesaron únicamente dos casos por delitos fiscales, mientras que en 1989 y 1992 se procesaron 380.

(77) Créditos fiscales creados en 1979 y hacían constar el derecho del titular para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo. Se otorgaban con base en diversos criterios: inversión en activos físicos, empleo generado, tamaño de empresa, sector, ubicación regional, etc.

Los dividendos distribuidos fuera de ésta y las ganancias de capital no contemplados en ella debían ser gravadas al 34%.

- La modernización y la simplificación administrativa. En 1988 los contribuyentes debían realizar 19 trámites en las oficinas federales de Hacienda, en formularios diferentes y presentando cada uno por quintuplicado. En 1990 se eliminaron estas complicaciones con el diseño de un formulario único y con un tiempo de respuesta en confirmación de sólo 10 días. Otra medida de simplificación fue la apertura del Buzón Fiscal, que redujo la discrecionalidad del personal en las oficinas de la Secretaría de Hacienda y permitió reducir el número de trámites hasta en una tercera parte. En lo relativo a declaraciones, se estableció la posibilidad que de todos los contribuyentes efectuaran el pago de sus impuestos adeudados hasta el ejercicio anterior en plazos máximos de 36 meses, con aplicación de interés, pero no de multas. Se estableció una consulta en línea por computadora, para conocer de manera inmediata la situación de los trámites presentados. La Federación retomó la recaudación de IVA; para fortalecer el federalismo fiscal y fomentar el desarrollo regional equilibrado se reformó la Ley de Coordinación Fiscal; y en 1991 se integraron el Fondo General de Participaciones, mismo que determina la distribución de las participaciones a los estados y municipios en función de su grado de desarrollo y número de habitantes, y el Fondo de Fomento Municipal, que las determina en función del esfuerzo de recaudación de los impuestos locales. En Diciembre de 1995 se creó el servicio de Administración Tributaria (SAT), que entró en funciones en Julio de 1997, creado para reemplazar a la Subsecretaría de Ingresos en las atribuciones de determinación y recaudación de impuestos. El SAT se desempeña como un organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda con autonomía administrativa y operativa, aunque en su organización seguirá dependiendo de la misma.

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

- En los primeros años de la reforma (1989-1994) la carga tributaria se mantuvo estable en alrededor del 11% (ver cuadro 8), es decir, por debajo del promedio regional del 14%; a raíz de la crisis de 1994-1995 se observó una tendencia a establecerse por debajo del 10%.
- La participación de los ingresos no petroleros en los ingresos presupuestales del gobierno federal se redujo a partir de la introducción de las reformas estructurales (excepto en 1993-1994), lo que significa que las reformas no ayudaron a resolver el problema de la dependencia petrolera de los ingresos fiscales. El aporte de los ingresos petroleros en 1995-1997 fue, en promedio, similar al de 1980-1982 (ver cuadro 7).
- La ampliación de base gravable no fue suficiente para compensar la reducción de las tasas marginales del ISR; sobre todo a partir de 1995, los impuestos directos se redujeron a cerca de dos puntos porcentuales del PIB en relación con 1989-1990.
- La derogación y reducción de algunos de los impuestos al consumo provocaron una reducción de cerca de 5 puntos porcentuales en la participación de estos impuestos en los ingresos del gobierno federal (alrededor del 1% del PIB).
- La recaudación por concepto de IVA en 1992-1997 ha sido inferior en promedio cerca de medio punto del PIB a la obtenida en 1983-1990.

Puede decirse, por lo tanto, que la prioridad acordada por las reformas emprendidas a partir de 1989 al logro de la neutralidad y a la armonización del sistema tributario, ha afectado de manera significativa la capacidad recaudatoria del gobierno federal y dificultado la solución del problema de la dependencia petrolera. Esto sin duda ha impedido que el Estado cumpla a cabalidad con sus obligaciones en materia del gasto social, educación, infraestructura y medio ambiente, y ha hecho que la política fiscal tenga un comportamiento cíclico y no estabilizador ante los choques externos.

3.6 DESREGULACIÓN

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

Aunque de difícil clasificación, presento una agrupación de las principales reformas estructurales realizadas en los últimos años a las medidas regulatorias, según su sector de actividad. Dicha agrupación se realiza sólo con fines de presentación, ya que en muchos casos existe una estrecha interdependencia y múltiples vertientes que confluyen en una misma reforma.

3.6.1 TRANSPORTE, CARGA Y PASAJE

- ***Autotransporte de carga***

En Julio de 1989 se publicó el Reglamento de Autotransporte Federal de Carga, que restableció su libertad de tránsito por todas las carreteras federales del país y del derecho de carga y transportar con libertad mercancía de todo tipo. La liberalización del transporte se identifica hoy como el primer gran paso en un amplio proceso de modificaciones al marco regulatorio que alcanzaría, pocos años más tarde, a sectores económicos de primordial importancia.

Durante más de 50 años, el sistema de transporte carretero - principal medio de movilización de mercancía en México - estuvo bajo un rígido reglamento que le otorgaba un tratamiento similar al de un monopolio natural, lo que desalentó la competitividad en el sector y generó fuertes incentivos para la presentación informal de este servicio.

El nuevo reglamento liberalizó la expedición de permisos y concesiones; eliminó la tarifa fija oficial en favor de una tarifa máxima negociable; suprimió el uso obligatorio de las centrales de carga; flexibilizó las disposiciones sobre el tipo de carga que los permissionarios podían transportar; y brindó la oportunidad a los autotransportistas informales de obtener el permiso correspondiente durante un periodo de regularización.

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

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

- **Puertos y ferrocarriles**

En Junio de 1991 se publicó el Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales de los Puertos (RSMP), que estableció las condiciones para la obtención de permisos y la prestación de estos servicios. Un mes más tarde, se modificó la Ley de Navegación y Comercio Marítimo (LNCM) para la construcción y explotación de terminales de servicio público a particulares, lo que permitió que los servicios de atraque y las instalaciones complementarias fueran concesionados a particulares. Las reformas al RSMP y a la LNCM buscaron dotar a las instalaciones portuarias con mayor flexibilidad mercadotecnia y promover la inversión en ellas(78). Sobre la administración portuaria, en Julio de 1993 se publicó la Ley Federal de Puertos, que estableció las bases para que la administración integral de un puerto se realice por sociedades mercantiles (API's). Así, el gobierno federal sólo construirá o administrará puertos en el caso de que los particulares o gobiernos estatales no estén interesados en hacerlo.

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

- **Zonas federales**

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

El reglamento también estableció que los usuarios pueden elegir al prestador de servicios que deseen, y se abrió el otorgamiento de permisos a cualquier agente que cumpla con ciertos requisitos. Los nuevos permisos permiten efectuar todas las maniobras (carga descarga, estiba, desestiba, alijo, acarreo y transbordo) y se aplica en toda la zona federal respectiva(79). Asimismo, el esquema de tarifas fijas fue sustituido por el de tarifas máximas, y se permitió que los usuarios que cuenten con instalaciones de uso privado (como espuelas de ferrocarril) puedan efectuar maniobras sin previa autorización.

Más tarde, se desreguló el uso de la zona marítimo-terrestre (franja de 20m de playa a lo largo de todo el litoral nacional). Por ley, esta zona no puede ser propiedad privada, pero sí concesionarse a usuarios interesados como hoteles, restaurantes y otros prestadores de servicios turísticos (como las marinas); industrias que requieren agua de mar (como acuicultores); industrias mineras (salineras o minas subacuáticas); o a particulares que viven muy cerca del mar.

(78) El proceso de reforma de las actividades marítimas y portuarias concluyó con la expedición de la nueva Ley de Navegación, que abrogó a la LNCM, en Diciembre de 1993.

(79) Estas actividades están reguladas por el artículo 124 de la Ley General de Vías de Comunicación.

La carga regulatoria se redujo con las reformas al Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, efectuadas en Agosto de 1991, y con las reformas a la Ley General de Bienes Nacionales, de Enero de 1992. Con estas modificaciones se previó, entre otras, la posibilidad de ampliar hasta por 25 años las concesiones a quienes realicen inversiones considerables, y se brindó certidumbre a los inversionistas cuyos activos se encuentren cerca de esta zona.

- **Autotransporte federal de turismo y pasajeros**

La estructura monopolica de organización del Autotransporte federal de turismo, que fomento un servicio deficiente, inflexible y de baja calidad, se modificó en Marzo de 1990 mediante la publicación del Reglamento para el Autotransporte Federal Exclusivo de Turismo (RAFET). Éste liberó el otorgamiento de permisos, flexibilizó el uso del equipo de transporte y autorizó a los prestadores de servicio a efectuar ascenso y descenso de turistas en puertos, aeropuertos, terminales de autobuses y ferrocarril, etc. Asimismo, estableció las condiciones para la promoción y comercialización de los servicios de turismo. Estas medidas fueron complementarias posteriormente con la publicación de la nueva Ley Federal de Turismo, la cual eliminó los controles directos sobre la industria turística sustituyéndolos por mecanismos de información, y suprimió los registros y controles de precios.

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

- **Líneas aéreas**

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

- **Telecomunicaciones**

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

Asimismo, el TCT amplió los límites de las concesiones para permitir la transmisión de cualquier tipo de señal por cualquier medio (anteriormente sólo se podían transmitir señales de "voz"). Esto ha derivado en la liberalización de los sistemas satelitales, cuya operación ha sido recientemente concesionada a empresas privadas.

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

- **Gas, petróleo y petroquímica**

En Agosto de 1989 se publicó una resolución que clasificó los productos de la petroquímica básica y secundaria, lo que permitió la inversión privada relacionada con 14 productos anteriormente considerados básicos, y suprimió el requisito de permiso para la producción de 743 productos secundarios (de un total de 800). En Enero de 1990 se publicó el decreto que reformó el Artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de petroquímica, para eliminar el permiso previo para elaboración de derivados básicos de la refinación. Con estas acciones, la proporción de capital privado que interviene en las actividades secundarias se ha incrementado hasta alcanzar más del 75% de la inversión total en petroquímicos(80). En 1995 se reformó el Artículo 27 Constitucional para permitir la participación del sector privado en el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural. Sin embargo, las autoridades han reiterado que la extracción de petróleo permanecerá exclusivamente en manos del Estado.

- **Industria manufacturera**

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

- ❖ En Enero de 1990 se publicó el nuevo Reglamento de la Ley sobre el Registro y Control de la Transferencia de Tecnología y el Uso de Patentes y Marcas (LTT), con lo que se eliminó la política de control de los esquemas de licenciamiento de patentes, marcas y secretos industriales. La propia Ley fue abrogada por decreto del Congreso en Junio de 1991.
- ❖ En Marzo de 1990 se publicó el decreto que eliminó el esquema de regulación que impedía la participación de nuevas empresas salineras en el mercado. Con la regulación anterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fijaba y asignaba cuotas de producción de sal comestible e industrial.
- ❖ En Marzo de 1990 se abrogó la Ley sobre el Cultivo, Explotación e Industrialización del Henequén, que establecía controles estatales directos sobre las actividades relacionadas con dicha fibra.
- ❖ En Julio de 1990 se publicó el decreto que abrogó el reglamento de cerillos y fósforos, para permitir la inversión en al industria sin el requisito de aprobación de diversas secretarías de Estado y la cámara industrial del ramo.
- ❖ En Enero de 1991 el Congreso abrogó los tres decretos que establecían un control directo sobre la inversión en plantas textiles, maquinaria y equipo, y producción de este sector.

(80) OECD. *Economic Surveys*, 1995.

- **Aduanas**

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

- **Ley Federal de Competencia Económica**

El 24 de Diciembre de 1992 se publicó la nueva Ley Federal de Competencia Económica, la cual probablemente constituye la medida regulatoria de mayor impacto sobre el desarrollo de la economía en el largo plazo, pues representa un cambio radical en la postura del gobierno en materia de regulación económica. La nueva reglamentación sustituyó leyes elaboradas en la primera mitad del siglo pasado, como la Ley Orgánica del Artículo 28 constitucional en materia de monopolios (1934) y la Ley de Industrias de Transformación (1914). La entidad encargada de aplicar la nueva Ley de Competencia es la Comisión Federal de Competencia (CFC)(81), que entro en funciones el 23 de Junio de 1993, para supervisar a todos los agentes económicos, personas físicas o morales, salvo los monopolios propiedad del Estado. Entre las excepciones, señaladas en el Artículo 28 de la Constitución, destacan: petróleo, petroquímica, electricidad y energía nuclear, correos, y emisión de billetes y monedas.

La Ley de Competencia tipifica las practicas monopolicas; su evaluación y combate constituye la principal tarea de la CFC. La nueva política antimonopolios no es propiamente una regulación, puesto que no establece requisitos de autorización de las empresas para producir o distribuir sus productos. La autoridad sólo actuará cuando el comportamiento de las industrias y/o comercios se acerquen al monopolio.

- **Principales resultados de la reforma regulatoria en México**

La reforma estructural regulatoria iniciada a finales de la década de los ochenta se caracterizó por cierta discrecionalidad en el fenómeno de la competitividad en algunas actividades. Así, en pocos años, se liberaron sectores como el financiero o el transporte, mientras que las telecomunicaciones y la petroquímica, por ejemplo, continuaron operando bajo un régimen monopolico. Esto, a pesar de que en algunos casos las propiedades habían sido transferidas al sector privado mediante privatizaciones (TELMEX, señalado como un caso notable).

Después de algunos años de haberse intensificado el proceso de desregulación, los resultados observados apuntan en direcciones encontradas. En algunos casos, como las telecomunicaciones y puertos, los efectos positivos parecen superar a los negativos; las inversiones realizadas en infraestructura para modernizar estos sectores habían sido cuantiosas, y la reducción de costos y ganancias de eficiencia es relevante, aunque las ganancias para el consumidor final no son del todo claras.

En otros casos, como la desregulación financiera, los resultados son pocos satisfactorios, al no haberse acompañado de una adecuada supervisión, lo que condujo a la crisis del sistema bancario de 1995.

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

(81) Órgano descentralizado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

3.7 REFORMAS ESTRUCTURALES DE SEGUNDA GENERACIÓN

Antes de empezar en las reformas estructurales de segunda generación, esta claro que tendrían que analizarse cuidadosamente las lecciones de las reformas estructurales de primera generación. Reconocer las fallas en el proceso de privatización, la desregulación, las liberalizaciones y otras reformas es una condición necesaria. Es necesario volver a hacer muchas de ellas; en otras debe persistirse, ya que generaron sus contrarreformas. Es interesante observar cómo en las últimas privatizaciones se tuvo más cuidado, cómo en países en los que se debatió y disidió mucho, de manera plural y abierta, se evitaron o minimizaron muchos errores, aunque a veces a costa de no haber hecho mucho. La precipitación no ha dado buenos resultados con las reformas de primera generación, dentro de los cuales las políticas sociales destinadas a mejorar la productividad se iniciaron demasiado tarde o no se hicieron. La prudencia que se requiere en reformas cuyos resultados no son seguros, por lo que es necesario incluir cláusulas de salvaguarda, que no estuvieron presentes en las reformas de primera generación. Ese exceso de confianza y falta de reglas de salida, sanciones y premios han generado muchas insuficiencias, riesgo moral y falta de contabilidad por parte de los responsables de las reformas o políticas. Lo mismo se puede decir de los organismos internacionales que las impusieron como cláusula de condicionalidad bajo supuestos resultados muy discutibles.

A la luz de lo acontecido en la última década y de la experiencia de otros países, parece claro que la segunda generación de reformas debe incluir por lo menos las siguientes:

- (a) Mayor desregulación;
- (b) Una nueva ronda de privatizaciones: El Estado mexicano no puede regresar a administrar carreteras de peaje o ingenios azucareros, ni quedarse con cerca del 35% de la cartera del sistema bancario, esperando que los accionistas de esas instituciones encuentren el capital necesario para su sana operación;
- (c) Una urgente reforma social bien hecha, sobre todo en las tareas de educación y salud. La descentralización es sólo un primer paso. En cuanto a estándares de eficiencia y rentabilidad social de muchos programas se ha avanzado muy poco;
- (d) En la reforma financiera, incluir a otros intermediarios además de los bancos. En consistencia con el nuevo modelo de economía de mercado, desarrollar un mercado de capitales que complemente a un sistema bancario más eficiente. En este sentido, es una lástima que en la reforma del sistema de pensiones se les haya dado nuevamente el monopolio de la captura de los bancos comerciales. Las compañías de seguros podrían tener conflictos de intereses, pero hubiera sido preferible estimular la creación de nuevos agentes financieros;
- (e) Esta pendiente una reforma estructural fiscal a fondo, aumentar sólo los impuestos indirectos no es lo más eficiente desde el punto de vista económico, dado los niveles de distribución del ingreso;
- (f) La mayor participación en las reformas estructurales tanto de otros niveles de gobierno (Estados y Municipios) como del sector privado y el Poder Legislativo evitaría tener futuros errores;
- (g) Por último, pero no menos importante, en los países emergentes es absolutamente necesario revisar el marco legal y el cumplimiento de las leyes independientemente de la convivencia de los legisladores y autoridades. El Estado de Derecho es un tema pendiente casi en todos los países emergentes que iniciaron sus reformas estructurales económicas en los años ochenta.

En el terreno comercial, para el año 2000 se concertó un tratado de libre comercio con la Unión Europea y se firmaron compromisos similares con los países del Triángulo del Norte Centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras) y la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), que entraron en vigor en 2001. Con ello, se elevan a 10 los tratados comerciales firmados por el país que comprenden a 30 países. En materia financiera, y en concordancia con estándares internacionales, se comenzó a aplicar una nueva metodología para clasificar la cartera de préstamos de los bancos comerciales y de desarrollo. Asimismo, se modificaron los requerimientos de capitalización.

Quedando pendientes la privatización de los activos secundarios de PEMEX y las reformas estructurales de los sectores eléctrico, financiero y fiscal. Esta última se estaría analizando en el Congreso y la financiera fue aprobada en Abril del 2001.

CAPÍTULO IV

4. POLÍTICA MACROECONÓMICA EN MÉXICO DE 1982-2000

4.1 POLÍTICA MACROECONÓMICA EN EL PERIODO DE ESTABILIZACIÓN: 1982-1991.

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

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

4.1.1 PROGRAMA ORTODOXO DE ESTABILIZACIÓN: 1983-1987

En el primer periodo de estabilización se logró el cumplimiento de dos de los objetivos intermedios, aunque con un costo mucho mayor en términos de empleo, crecimiento económico y salarios reales. En cuanto al objetivo final de bajar la inflación, no sólo no se avanzó, sino que ésta se aceleró considerablemente y para 1987 fue 132%, contra 59% en 1982. La corrección del déficit primario del sector público fue enorme, ya que pasó de 8% del PIB a un superávit cercano al 4% en 1986-1987, por lo que hace al superávit comercial, necesario para servir la deuda externa, éste fue del orden del 6% del PIB en promedio en el periodo 1983-1987 (ver cuadro 9, 19 y 20).

CUADRO 19
I.N.P.C.: INFLACIÓN PROMEDIO Y DIC/DIC
1970-1999.
(PORCENTAJES)

AÑO	INFLACIÓN PROMEDIO	INFLACIÓN DIC/DIC
1970	7.0	
1971	5.6	5.2
1972	4.4	5.5
1973	12.4	21.3
1974	23.8	20.7
1975	15.2	11.2
1976	15.8	27.2
1977	28.9	20.7
1978	17.5	16.2
1979	18.2	20.0
1980	26.3	29.8
1981	28.0	28.7
1982	58.9	98.9
1983	101.9	80.8
1984	65.5	59.2
1985	57.7	63.7
1986	86.2	105.7
1987	131.8	159.2
1988	114.2	51.7
1989	20.0	19.7
1990	26.7	29.9
1991	22.7	18.8
1992	28.1	24.8
1993	9.8	8.0
1994	7.0	7.1
1995	35.0	52.1
1996	34.4	27.7
1997	20.8	15.7
1998	15.9	18.6
1999	16.7	12.3
2000		9.0

FUENTE: BANCO DE MEXICO E INEGI

CUADRO 20
INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO
1970-1999.
(PORCENTAJES DEL PIB)

AÑO	BANCA COMERCIAL	BANCA CUENTA CORRIENTE	INTERES NETOS	TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS
1970	-2.6	-3.2	1.0	-2.2
1971	-1.9	-2.4	1.0	-1.4
1972	-2.0	-2.4	0.9	-1.5
1973	-2.8	-2.6	0.9	-1.7
1974	-4.0	-4.6	1.0	-3.5
1975	-3.6	-5.1	1.4	-3.7
1976	-3.3	-5.3	2.3	-3.1
1977	-0.7	-1.9	2.1	0.3
1978	-1.2	-2.8	2.2	-0.6
1979	-1.6	-3.7	2.2	-1.5
1980	-1.6	-5.5	2.6	-2.9
1981	-1.6	-6.6	3.2	-3.4
1982	3.9	-3.5	6.0	2.6
1983	9.5	3.6	5.9	9.6
1984	7.5	2.1	5.5	7.6
1985	4.5	0.2	4.5	4.7
1986	3.9	-1.1	5.3	4.2
1987	6.2	3.0	4.4	7.4
1988	1.4	1.3	3.3	2.1
1989	0.2	-2.6	3.0	0.4
1990	-0.3	-2.8	2.5	-0.3
1991	-2.3	-4.7	2.0	-2.7
1992	4.4	-6.7	2.0	-4.7
1993	-3.3	-5.8	2.2	-3.6
1994	-4.4	-7.0	2.2	-4.9
1995	2.5	-0.5	3.7	3.1
1996	2.0	0.6	3.0	2.3
1997	0.2	1.9	2.6	0.3
1998	-1.9	-4.2	2.0	-1.7
1999	-1.1	-2.9	1.8	-1.1

FUENTE: FERNANDO CLAVIJO Y SUSANA VALDIVIESO. Op. cit p. 42.

POLÍTICA MONETARIA

En el marco de los programas ortodoxos de estabilización, la política monetaria se reorientó a la disminución del déficit externo y al control de la inflación, mediante la contracción del crédito interno real del Banco Central. Sin embargo, la drástica reducción de los flujos de financiamiento externo acentuó la dependencia de la política monetaria en relación con el déficit fiscal, limitando los márgenes de maniobra de las autoridades monetarias. En efecto, entre 1983 y 1986 la restricción monetaria afectó principalmente a las fuentes internas de la base monetaria no gubernamentales, magnificando la restricción crediticia sobre el sector privado. Todo esto, a pesar de la creación de los nuevos instrumentos de deuda pública, como los PAGAFES Y BONDES, en adición a la liberalización de las subastas de los CETES, cuyo rendimiento se convirtió en la tasa de interés de referencia. Las tasas reales de interés fueron *ex-post* negativas, porque la inflación resultó consistentemente superior a la prevista. Si bien *ex-ante* las tasas de interés parecían positivas, la aceleración de la inflación acentuó la desintermediación bancaria, el desbalance financiero del sector público y la restricción crediticia al sector privado (ver cuadro 5, 9 y 13).

En materia de reformas financieras, las principales medidas, a partir de la liberalización de tasas y de la creación de nuevos instrumentos de deuda pública, se orientaron a la reestructuración de los bancos previamente nacionalizados y a la creación de las condiciones legales necesarias para su capitalización. Al final de este periodo (1987) la tasa marginal de reservas bancarias se redujo de 92 a 51%, dando inicio al desmantelamiento de la política de asignación directa del crédito.

POLÍTICA FISCAL

La política fiscal, altamente restrictiva tanto del gasto como de los ingresos, logró generar un superávit primario elevado hacia el final del periodo. Como de costumbre, el mayor ajuste se realizó en el gasto, en rubros tales como inversión y erogaciones sociales. Los egresos primarios del gobierno federal pasaron del 18.5% del PIB en 1982 a 13% en 1987, debido en buena medida a la reducción de las transferencias. El ajuste en el sector paraestatal fue aún mayor (ver cuadro 7).

Por otro lado los ingresos, los esfuerzos se orientaron a una mayor extracción de la renta petrolera en favor del gobierno y a una serie de adecuaciones impositivas con el fin de contrarrestar los efectos inducidos por la contracción del producto. En cuanto al sector paraestatal. Los aumentos en los precios y tarifas *ex-post* resultaron muy poco efectivos, ya que su contribución prácticamente permaneció constante, como proporción del producto. En cuanto al gasto, hacia el final del periodo se logró establecer un sistema muy eficaz de control de egresos mediante techos presupuestales sujetos a revisiones mensuales. Las sanciones para aquellas instituciones o personas que no respetaran dichos techos eran muy estrictas.

Las privatizaciones llevadas a cabo durante este periodo tuvieron un efecto muy marginal tanto en la reducción del gasto como en la obtención de mayores ingresos, la mayor parte de la reducción de empresas paraestatales (elevada en su número) fue de carácter administrativo, con ningún efecto económico.

Este gran esfuerzo en el nivel del balance primario no se tradujo, sin embargo, en menores requerimientos financieros del sector público, debido a la elevada inflación registrada en el periodo y a su efecto en las tasas de interés. Así, el déficit financiero neto total del sector público pasó de 8.6% del PIB a 16.4% en 1987.

POLÍTICA DE LA DEUDA PÚBLICA

La negativa de los acreedores extranjeros para otorgar préstamos adicionales desde principios de 1982, obligó a México a declarar, en Agosto de ese año, la interrupción temporal del servicio de la deuda externa. En consecuencia, y frente a la decisión de no recurrir al repudio unilateral de la deuda, los esfuerzos se orientaron a obtener financiamiento de emergencia de acreedores extranjeros públicos y privados, con objeto de servir puntualmente la deuda que no fuera cubierta por el mayor ahorro interno generado como contrapartida del programa de ajuste. Adicionalmente, a partir de 1983 el gobierno asumió buena parte del riesgo cambiario de la deuda externa privada, a cambio de una ampliación de los plazos por parte de los acreedores externos. Esta operación se hizo a través del FICORCA, fideicomiso que aseguró el servicio de esa deuda al tipo de cambio controlado, que en promedio se mantuvo entre 10 y 25% por debajo del tipo de cambio libre.

La negativa por parte de la banca internacional, y organismos multilaterales para asumir parte de la pérdida que se derivó de la crisis de la deuda, se modificó gradualmente a partir de 1986, una vez que la banca estadounidense logró general reservas y provisiones suficientes. Esto coincidió con una aceptación más amplia de la comunidad financiera internacional de que para servir la deuda era necesario que los países deudores volvieran a crecer. Así, el Plan Baker (1986) concedió crédito fresco por 12,000 millones de dólares, aunque las "quitas" o descuentos fueron pocos significativos. Estos últimos tuvieron lugar dentro del Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional, permitió suscribir un acuerdo *swap* de deuda capital en el que fueron retirados 3,400 millones de deuda con un descuento promedio del 15%.

Aún cuando el crédito externo neto prácticamente no creció entre 1983 y 1986, la decisión de mantener el tipo de cambio real relativamente constante, la caída del producto y la asunción de pérdidas cambiarias del sector privado por parte del gobierno, hicieron que la relación de la deuda externa pública al PIB pasara de 42% en 1983 a 58% en 1987. Por su parte, la deuda interna, que se había reducido al principio del programa de estabilización gracias a las tasas de interés reales negativas, aumentó fuertemente a partir de 1985 y alcanzó 27% del PIB en 1987, como resultado del mayor déficit financiero del sector público registrado en esos años, como lo podemos ver en el cuadro 21, de la deuda externa bruta del sector público de 1980 a 1999.

CUADRO 21
DEUDA EXTERNA BRUTA DEL SECTOR PÚBLICO: 1980-1999.
(SALDOS AL FINAL DEL PERIODO EN MILLONES DE DÓLARES)

AÑO	SALDO INICIAL	DISPOSICIÓN	AMORTIZACIÓN	ENDEUDAMIENTO NETO	AJUSTES TIPO DE CAMBIO	SALDO FINAL	SALDO FINAL EN PESOS	% PIB
1980	29,757.2	7,771.1	3,723.4	4,047.7	7.9	33,812.8	774.3	17.3
1981	33,812.8	13,822.5	4,806.3	9,016.2	10,131.6	52,960.6	1,297.5	21.2
1982	52,960.6	11,195.6	4,935.1	6,260.5	-346.9	58,874.2	3,196.9	32.6
1983	58,874.2	37,860.2	33,507.8	4,352.4	-670.4	62,556.2	7,506.7	41.9
1984	62,556.2	6,330.8	3,618.0	2,612.8	4,208.9	69,377.9	11,641.6	39.5
1985	69,377.9	4,313.0	4,050.1	762.9	1,939.3	72,080.1	18,481.3	39.0
1986	72,080.1	6,168.8	4,782.1	1,386.7	1,884.1	75,350.9	45,805.8	57.8
1987	75,350.9	9,334.9	6,573.6	2,961.3	3,094.5	81,406.8	111,478.3	57.7
1988	81,406.8	8,512.6	9,258.7	-746.1	342.5	81,003.2	184,079.8	44.2
1989	81,003.2	4,724.2	7,607.6	-2,883.4	-2,060.8	76,059.0	187,234.4	34.1
1990	76,059.0	46,971.6	48,500.2	-1,528.6	3,239.9	77,770.3	218,736.7	29.6
1991	77,770.3	12,854.1	10,323.8	2,530.3	-312.8	79,987.8	241,395.2	25.4
1992	79,987.8	16,899.5	20,383.2	-3,483.7	-748.9	75,755.2	234,424.5	20.8
1993	75,755.2	22,621.8	19,958.3	2,663.5	328.7	78,747.4	245,313.9	19.5
1994	78,747.4	31,074.9	27,456.1	3,618.8	3,069.6	85,435.8	288,354.4	20.3
1995	85,435.8	39,770.8	25,325.3	14,445.5	1,052.4	100,933.7	647,893.4	35.3
1996	100,933.7	34,606.7	35,463.0	-856.3	-1,792.9	98,284.5	748,425.4	29.8
1997	98,284.5	25,602.1	33,317.6	-7,715.3	-2,247.8	88,321.2	699,371.4	22.0
1998	88,321.2	25,073.4	23,365.3	1,708.1	2,265.2	92,294.5	805,766.9	20.9
1999*	92,294.5	12,489.2	12,542.0	-52.8	-1,186.3	91,055.4	870,535.2	18.8

*A Junio

FUENTE: FERNANDO CLAVIJO Y SUSANA VALDIVIESO. Op. cit. p. 45

POLÍTICA CAMBIARIA

A raíz de la crisis de la deuda, en Agosto de 1992 se introdujo un sistema de tipo de cambio dual, y en Septiembre se estableció el control de cambio integral junto a la nacionalización de la banca. En 1983 la nueva administración eliminó los controles, pero conservó el sistema dual de cambios. Entre 1983 y 1987 la política cambiaria tuvo como objetivo la defensa de un tipo de cambio real estable, mediante intervenciones del Banco Central. El diferencial entre el tipo de cambio libre y controlado fue importante entre 1983 y 1985, gracias al excedente de las divisas de que disponía el Estado. Esto significó un subsidio al sector privado en detrimento del balance fiscal. Esta política se modificó en 1986, a raíz del segundo desplome de los precios del petróleo, ya que la brecha entre los dos mercados cambiarios se redujo considerablemente, amortiguando el efecto negativo de las reformas fiscales (ver cuadro 22).

CUADRO 22
POLÍTICA CAMBIARIA: 1970-2000

PERIODO	RÉGIMEN DE TIPO DE CAMBIO
1970-1981	TIPO DE CAMBIO FIJO, DEVALUACIÓN EN 1976
DIC. 1981	FLOTACIÓN CONTROLADA
18/02/1982	EL BANCO CENTRAL SE RETIRA DEL MERCADO, DEVALUACIÓN DEL PESO
05/08/1982	INTRODUCCIÓN DEL TIPO DE CAMBIO DUAL
01/09/1982	INTRODUCCIÓN DE UN TIPO DE CAMBIO INTEGRAL
13/12/1982	SE ELIMINA EL CONTROL DE CAMBIOS, PERO SE MANTIENE EL MERCADO DUAL
1983-1985	EL BANCO CENTRAL INTERVIENE EN EL MANEJO DE LOS TIPOS DE CAMBIO CONTROLADO Y LIBRE DEPENDIENDO DEL MERCADO Y DE LAS METAS POLÍTICAS
25/07/1985	DEVALUACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO CONTROLADO
1985-1987	TIPO DE CAMBIO FLOTANTE, CON SESIONES DE FIJACIÓN DIARIA
18/11/1987	CESAN LAS INTERVENCIONES EN EL MERCADO LIBRE
14/12/1987	DEPRECIACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO CONTROLADO, SE REDUCE EL DIFERENCIAL ENTRE EL TIPO DE CAMBIO CONTROLADO Y EL TIPO DE CAMBIO FIJO
02/12/1988	SE DEVALUA EL TIPO DE CAMBIO CONTROLADO Y SE MANTIENE FIJO HASTA FINALES DE 1988
01/01/1989	DESILZ DIARIO DEL TIPO DE CAMBIO CONTROLADO
10/11/1991	SE SUPRIME EL DOBLE MERCADO DE CAMBIOS Y SE ESTABLECE UNA BANDA DE FLOTACIÓN, CON UN LÍMITE INFERIOR FIJO Y LÍMITE SUPERIOR QUE SE DESLIZA GRADUALMENTE EN FUNCIÓN DE LA COTIZACIÓN MÁXIMA DE VENTA EN EL TIPO CAMBIARIO AL MENEDEO, SE INTRODUCE EL TIPO DE CAMBIO INTERBANCARIO
20/12/1994	DEVALUACIÓN
1995	ADOPCIÓN DE UN RÉGIMEN DE LIBRE FLOTACIÓN, CON INTERVENCIONES OCASIONALES DEL BANCO CENTRAL PARA IMPEDIR LAS FLUCTUACIONES ABRUPTAS, SE AUTORIZA EL ESTABLECIMIENTO DE MERCADOS DE FUTUROS EN 10 INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE
AGO. 1996	LA COMISIÓN DE CAMBIOS ANUNCIA UN NUEVO ESQUEMA PARA ACUMULAR RESERVAS INTERNACIONALES MEDIANTE SUBASTAS ENTRE LOS BANCOS COMERCIALES DE DERECHOS DE VENTA DE DÓLARES
DIC. 1998	SU PARIDAD LLEGA A \$9.1 POR DÓLAR
DIC. 1999	SU PARIDAD SE ELEVA A \$9.6 POR DÓLAR
DIC. 2000	SU PARIDAD SE MANTIENE EN \$9.5 POR DÓLAR

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

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

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

El logro del objetivo de la estabilización se vio afectado por el choque petrolero de 1986, cuya magnitud fue cercana al 6% del PIB. Para acomodarse este choque se aceleró el desliz cambiario, logrando una devaluación real del peso que afectó el nivel de inflación en 1987, así lo podemos ver según el cuadro 23, de los indicadores macroeconómicos.

CUADRO 23
INDICADORES MACROECONÓMICOS
(PROMEDIOS ANUALES)

	1982-1983	1986-1987
CRECIMIENTO DEL PIB	-2.4	-1.0
TASA DE INFLACIÓN	80.4	109.0
TASA REAL DE INTERÉS (*)	-14.8	-5.7
BALANZA EN CUENTACORRIENTE/PIB	0.0	1.0
BALANCE FISCAL/PIB	-12.6	-16.0
DEUDA PÚBLICA/PIB	73.2	106.1
M2/PIB	31.4	32.0
M1/PIB	9.2	7.5
BASE MONETARIA/PIB	18.9	9.2

FUENTE: S.H.C.P., BANCO DE MÉXICO E INEGI

(*) Se refiere a los CETES a 91 días

4.1.2 PROGRAMA HETERODOXO DE ESTABILIZACIÓN: 1989-1991

La incapacidad de los programas ortodoxos para lograr un control sustentable del proceso inflacionario y sus altos costos en materia de crecimiento y empleo, llevó al cuestionamiento de sus fundamentos teóricos y a una nueva interpretación de los procesos inflacionarios, en la que se destacaba que la formación de los precios no es únicamente resultado de las condiciones del mercado (exceso de demanda u oferta), sino depende también de su estructura y de sus características institucionales. En el caso de los mercados imperfectos (oligopólicos), los productores tienen poder para fijar sus precios lo hacen mediante la aplicación de un margen de ganancia (función de la elasticidad de la demanda) sobre sus costos marginales. El detonador del proceso inflacionario puede, por lo tanto, ser un choque de oferta sobre los costos de producción (incremento en los salarios, en los precios de los insumos y en el costo del capital, devaluación). Los mecanismos de indexación (aspectos institucionales de los mercados laborales, crediticios, etc.) y de formación de expectativas puede contribuir a desatar un proceso inflacionario, aunque no exista una demanda global excedentaria, puesto que la inflexibilidad de los precios hace que la variable de ajuste sea el crecimiento real. En ese marco de análisis, los programas heterodoxos de estabilización pusieron en el centro de sus preocupaciones el abatimiento del componente inercial de la inflación mediante:

- a) El uso de una ancla (cambiaría o monetaria); b) El control de los precios considerados clave; y c) Una política salarial basada en la inflación esperada.

Dentro de ese marco general de los programas de estabilización heterodoxos (Brasil 1985, Israel 1985 y Argentina 1986), el caso de México dio un mayor énfasis a la concertación a través de los "Pactos" e incorporó un elemento adicional para la disciplina en la formación de precios (reducción del marcaje) en mercados oligopólicos, a través de una agresiva apertura comercial. En consistencia con lo anterior, el objetivo central del programa heterodoxo de 1988-1991 fue reducir la inflación para finalmente lograr el saneamiento fiscal. Para finales de este periodo (1991), se había logrado abatir buena parte de la inflación, aunque al costo de un creciente desequilibrio comercial. Como en el caso de otros programas de estabilización heterodoxa caracterizados por su rigidez, la caída del salario real y del empleo fue muy acentuada (esto es una gran diferencia con Israel) lo que potenció el costo social del ajuste, dados los recortes en transferencias y subsidios.

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

POLÍTICA MONETARIA

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

A finales de este periodo (1991) se eliminó el coeficiente de liquidez obligatorio y se substituyó por uno de reserva voluntaria. Esta medida fue justificada por las autoridades monetarias en términos de que el aumento de la captación bancaria generaba una demanda creciente de valores gubernamentales en circunstancias en las que la oferta de estos últimos se venía reduciendo a consecuencia del desendeudamiento del gobierno federal (producto del éxito inmediato de la privatización de la banca). Sin embargo, esto implicó que, a futuro, el control de la liquidez sólo se pudiera lograr a través de operaciones mercado abierto, situación que, con la afluencia de capitales que se desencadenó con el éxito de las privatizaciones y la anticipación del TLC, dificultó al Banco Central el manejo de la liquidez. El desmantelamiento del sistema de encaje legal provocó por otro lado que, a partir de 1992, la creación monetaria fuera resultado fundamental de la elevada expansión del multiplicador crediticio. Adicionalmente, el saneamiento fiscal y los recursos obtenidos de las privatizaciones permitieron reducir drásticamente la deuda del sector público con el Banco Central, lo que dio espacio para una expansión sin precedente del crédito interno al sector privado lo cual, en un marco de regulación prudencial embrionaria, la supervisión insuficiente y con un Banco Central sin instrumentos, estaría en el origen de los problemas experimentados posteriormente por el sistema bancario mexicano.

POLÍTICA FISCAL

Al igual que en el ámbito monetario y a diferencia del periodo de estabilización anterior, la política fiscal tuvo como ingrediente fundamental la implantación de reformas estructurales conforme con el modelo de marcado: a) Se buscó el aumento de los ingresos con la ampliación de la base gravable, a través de la corrección de la erosión inflacionaria y el control de la evasión y elusión fiscal; b) Se redujeron las tasas impositivas marginales y se eliminaron algunos gravámenes, en busca de una mayor neutralidad fiscal; y c) Se inició la armonización del sistema fiscal con el de los principales socios comerciales. En este espíritu, las reformas se centraron en la modificación del Impuesto a la Renta de las Empresas (ISRE). Se llevó a cabo una casi completa indexación de la base gravable y se sustituyó el sistema de tasas múltiples que iban del 5% al 45% por una uniforme del 35%. Se corrigió, también, la distorsión contra el financiamiento accionario, pues se estableció que sólo la parte real de los pagos (percepciones) de interés podía ser deducible (gravable) y que los dividendos debían ser gravados a la fuente y quedaban exentos del ISRP. Se simplificó y eliminó el ajuste inflacionario de la depreciación. Se eliminaron los CEPROFIS, con excepción de los otorgados a la mediana y pequeña empresa, pero se mantuvo la reducción, devolución o franquicia de los impuestos a la importación y se introdujo la depreciación inmediata (a valor presente). Para evitar que la reducción de las tasas impositivas afectara la recaudación, se introdujo un impuesto de 2% al activo de las empresas. En 1990 se eliminó el régimen de bases especiales de tributación y se limitó el de causantes menores pero, en contrapartida, se estableció un régimen fiscal simplificado para los contribuyentes con capacidad administrativa limitada. Se mantuvieron ciertas exenciones en favor de los ejidos y agricultores individuales y pequeños comerciantes con ingresos menores a cuatro salarios mínimos. En el ámbito del ISRP se redujo el número de tramos de 12 a 8 y se bajó la tasa máxima de 35%, así se igualaron las tasas marginales del ISRE y ISRP y se redujo el incentivo al arbitraje impositivo. Los tramos impositivos fueron indexados a la inflación y la deducción de un salario mínimo para el cálculo de la base gravable fue sustituida por un crédito fiscal equivalente al 10% del salario mínimo. En cuanto a la modernización administrativa, se fortalecieron los procesos de auditoría y vigilancia fiscal y se perfeccionaron los mecanismos de control. Se realizaron acuerdos con diferentes países para evitar la doble tributación internacional. La Federación retomó la recaudación del IVA y, para fortalecer el Federalismo Fiscal y fomentar el desarrollo regional equilibrado, se reformó la Ley de Coordinación Fiscal. Así, en 1991 se integró por una parte el Fondo General de Participaciones, mismo que determinaba la distribución de éstas en función del grado de desarrollo y el número de habitantes, y por otra, el Fondo de Fomento Municipal, que las determinaba en función del esfuerzo de recaudación de los impuestos locales.

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

Si se considera la magnitud de la corrección fiscal alcanzada entre 1983 y 1987, lo que se logró en el segundo periodo de estabilización fue muy poco si se ajusta por el ciclo económico. Tanto los gastos primarios como los ingresos totales se mantuvieron relativamente estables como proporción del producto (ver cuadro 7, 8 y 24).

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

CUADRO 24
INGRESOS PRESUPUESTALES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL: 1970-1999.
(PORCENTAJES DEL PIB)

AÑO	TOTAL S. PÚB.	GOBIERNO FEDERAL			ORGANISMOS Y EMPRESAS		
		G. FEDERAL	TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS	ORGANISMOS Y EMPRESAS	PEMEX	OTROS
1970	17.86	9.32	7.86	1.46	8.54	2.82	5.72
1971	17.57	9.10	7.90	1.20	8.47	2.76	5.71
1972	18.12	9.61	8.21	1.40	8.51	2.62	5.89
1973	19.23	10.01	8.71	1.30	9.22	2.47	6.74
1974	20.56	10.46	9.40	1.06	10.01	3.02	7.08
1975	22.04	12.04	10.75	1.28	10.00	2.55	7.45
1976	22.21	11.90	10.68	1.22	10.31	2.82	7.50
1977	23.02	12.54	10.91	1.62	10.49	2.97	7.52
1978	25.23	13.82	11.87	1.95	11.41	3.51	7.90
1979	25.07	13.65	11.57	2.08	11.42	4.25	7.17
1980	25.50	15.30	10.86	4.45	10.20	3.65	6.55
1981	25.24	15.26	10.56	4.70	9.99	3.51	4.78
1982	27.76	15.64	9.88	5.76	12.12	5.21	4.05
1983	31.65	17.77	10.21	7.56	13.87	7.68	3.79
1984	31.30	16.88	10.30	6.58	14.42	7.25	3.76
1985	30.36	16.86	10.21	6.66	13.50	5.75	4.46
1986	29.35	16.00	11.27	4.73	13.35	5.25	4.64
1987	29.54	17.06	10.72	6.33	12.49	4.57	3.32
1988	27.85	16.34	11.36	4.97	11.52	3.96	3.68
1989	25.65	16.43	11.09	5.34	9.22	3.06	5.73
1990	25.65	19.93	10.71	5.22	9.63	3.47	4.57
1991	23.73	15.54	10.91	4.63	8.19	2.70	4.79
1992	23.79	16.02	11.24	4.78	7.77	2.35	4.63
1993	23.12	15.51	11.38	4.13	7.61	2.22	4.86
1994	23.15	15.16	11.28	3.88	7.98	2.28	4.77
1995	22.99	15.24	9.26	5.99	7.75	2.68	4.41
1996	21.88	15.44	8.88	6.56	6.44	2.92	3.66
1997	23.03	15.84	9.82	6.02	7.19	2.67	4.50
1998	20.36	14.17	10.51	3.66	6.18	2.13	4.05
1999	20.66	14.52	11.21	3.31	6.13	2.19	3.94

FUENTE: FERNANDO CLAVIJO Y SUSANA VALDIVIESO. Op. cit. p. 50

POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA

En 1988 se concluyó un plan para el cambio de la deuda pendiente de pago por bonos mexicanos a 20 años garantizados por el Tesoro Estadounidense, esta operación marcaba el inicio del proceso de reducción voluntaria de la deuda.

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

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

Las primeras dos opciones estaban respaldadas por garantías otorgadas por el 100% del principal, bajo la forma de bonos cupón-cero de varios gobiernos de la OCDE, más una garantía renovable de 18 meses de intereses.

Para la compra de instrumentos de garantía, que ascendió a 7,100 millones de dólares, el gobierno utilizó 1,400 millones de sus propios recursos, 1,700 millones del Fondo Monetario Internacional, 2,000 millones del Banco Mundial y 2,100 millones de Eximbank de Japón.

El valor presente descontado del alivio de la deuda total derivado del paquete se estimó en 14,000 millones de dólares, es decir, cerca del 35% del valor de mercado de la deuda externa pública de 40.5 centavos por dólar en esa fecha, o el 15% del valor a la vista de la deuda externa bruta.

El Plan Brady introdujo un cambio de expectativas en la comunidad financiera internacional y nacional que permitió una baja en las tasas internas de interés de más de 30 puntos durante el año que precedió a la conclusión del convenio en Marzo de 1990; el valor de la deuda mexicana en el mercado secundario se recuperó espectacularmente.

De conformidad con las estipulaciones de los paquetes financieros de 1982-1992, el gobierno puso en marcha un programa de conversión de deuda, con el propósito de continuar reduciendo la deuda externa. En el marco de este programa se renegotió la cancelación de 3,500 millones de dólares de deuda a la vista a cambio de los derechos de conversión. Además, el gobierno "recompro" deuda en el mercado secundario. Los dos programas permitieron una cancelación de 7,200 millones de dólares desde el primero de Mayo de 1992. Como resultado de ello y del reembolso de 20 billones de pesos (6,600 millones de dólares) de la deuda interna en Septiembre de 1991 (con los ingresos de la privatización de los bancos mexicanos y otras empresas públicas), la deuda total representó el 30% del producto a mediados de 1992.

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

POLÍTICA CAMBIARIA

A partir de Marzo de 1988 y hasta Diciembre de 1994 el tipo de cambio se utilizó como ancla nominal de la política monetaria, de Marzo a Diciembre de 1988 se mantuvo fijo. A partir de 1989. En el Marco del Pacto de la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), se estableció un ritmo de deslizamiento gradual con respecto al dólar Estadounidense equivalente a 0.10 centavos diarios, el cual fue paulatinamente reducido a 0.08 y 0.04 centavos diarios entre 1989 y 1991. Paralelamente, el diferencial entre los tipos de cambio controlado y libre prácticamente a cero. En Noviembre de 1991 se eliminó el doble mercado único con una banda de flotación: el límite inferior permaneció fijo y el límite superior se fue deslizando gradualmente en función de la cotización máxima de venta del tipo de cambio bancario al menudeo. A partir de esa fecha todas las obligaciones al mayoreo se cubrieron con un tipo de cambio interbancario representativo del mercado, que el Banco Central determinó en función de las condiciones de oferta y demanda (ver cuadro 22).

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

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

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

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

Puede decirse que en este periodo la implantación de un paquete heterodoxo de estabilización, aunada a la apertura comercial, permitió bajar rápidamente la inflación; sin embargo, la continuación de esta misma política después de 1992 provocó la apreciación del tipo de cambio real, lo que generó una presión excesiva sobre el sector productivo orientado al mercado interno, ver cuadro 25, de los indicadores macroeconómicos.

CUADRO 25
INDICADORES MACROECONÓMICOS
(PROMEDIOS ANUALES)

	1988	1991
CRECIMIENTO DEL PIB	1.3	4.2
TASA DE INFLACIÓN	114.2	22.7
TASA REAL DE INTERÉS (*)	-38.5	-6.5
BALANZA EN CUENTACORRIENTE/PIB	-1.3	-4.7
BALANCE FISCAL/PIB	-11.7	-0.4
DÉUDA PÚBLICA/PIB	64.1	41.6
M2/PIB	21.0	28.3
M1/PIB	5.4	11.6
BASE MONETARIA/PIB	4.2	4.1

FUENTE: S.H.C.P., BANCO DE MÉXICO E INEGI
(*) Se refiere a los CETES a 91 días

4.2 POLÍTICA MACROECONÓMICA EN EL MODELO DE ECONOMÍA DE MERCADO: 1991-2000

4.2.1 PERIODO: 1991-1994

La característica principal de la política macroeconómica ya en un modelo de economía de mercado, entre 1991-1993, fue perseguir casi obsesivamente la reducción de la inflación a un dígito, con los mismos instrumentos y metas intermedias empleados desde 1988. A lo largo de 1994 se siguió el mismo objetivo, pero con ciertas diferencias en el manejo de las políticas e instrumentos.

Implícito en la búsqueda del objetivo inflacionario de un dígito y en la conducción de la política macroeconomía basada en los Pactos y en el ancla cambiaria, estaba el convencimiento de las autoridades económicas de que el componente inercial de la inflación era aún importante. Esta percepción se contraponía con estudios que argumentaban que la efectividad de los programas heterodoxos de estabilización se reducía considerablemente una vez que se alcanzaban niveles de inflación moderados (entre 10 y 20%).

El grado de apertura comercial de la economía mexicana y la desustitución de importaciones que ésta provocó provocaron que la apreciación cambiaria acelerara la demanda de importaciones la cual, por los efectos de ingreso riqueza, ya venía creciendo a tasas elevadas desde 1989. El ensanchamiento de la brecha comercial se consideró, en ese momento, como un corolario natural del éxito de la estabilización y del cambio estructural y no generó ninguna preocupación entre los responsables de la política económica ni en la comunidad financiera internacional, porque se argumentaba, que éste provenía de la actividad del sector privado ya que las finanzas públicas estaban en equilibrio, aun sin contar los recursos de las privatizaciones(82). Por otra parte, el financiamiento del desbalance externo no presentó ningún problema por lo menos hasta 1993, gracias a las expectativas generadas por el Tratado de Libre Comercio y al éxito de las privatizaciones. No obstante, estos flujos de capital provocaron una rápida apreciación de activos e indujeron, vía el efecto riqueza, una fuerte aceleración del consumo, lo cual retroalimentó el desequilibrio comercial y sin duda facilitó el control inflacionario, pero inhibió el crecimiento interno.

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

POLÍTICA MONETARIA

Con el ancla cambiaria y las abundantes entradas de capital, la política monetaria se concentró en el esfuerzo de esterilizar, por lo menos en parte, la liquidez resultante. Entre 1989 y 1993 ingresaron al país 90 mil millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa y de portafolio, colocación de bonos públicos y privados, y repatriación de capitales. Los esfuerzos por esterilizar parcialmente estos recursos se reflejaron en la fuerte contracción del saldo del crédito interno neto del Banco Central al sector privado. La base monetaria tuvo tasas de expansión moderadas y redujo su participación en el PIB, no sólo como resultado de lo anterior, sino también debido a la amortización de la deuda interna del gobierno (ver cuadro 6).

Los esfuerzos de esterilización presionaron las tasas de reales de interés al alza e hicieron que, dada la certidumbre cambiaria, continuara la entrada de capitales por motivo de arbitraje. Esto redujo el margen de acción de la política monetaria y acentuó la dicotomía en el acceso del crédito. Las empresas triple A se fondearon, como en el pasado, en los mercados internacionales, en tanto que las otras tuvieron que pagar tasas reales de interés mayores con el correspondiente costo en competitividad. Análíticamente, es muy difícil evaluar si las tasas reales de interés prevalecientes en el mercado interno, altas en comparación con los principales socios comerciales, eran lo suficientemente elevadas como para frenar la demanda del crédito. Esta última estaba desbordada, tanto por el periodo de racionamiento anterior, como por la remonetización de la economía resultante de la desinflación.

(82) Los informes anuales del Banco de México de 1990 a 1993 documentaban muy bien, como lo ha señalado en diversas ocasiones Rudi Dornbush, esa evaluación oficial.

La oferta de crédito al sector privado, por su parte, se expandió desmesuradamente debido tanto a la eliminación del encaje legal como a la amortización de la deuda pública interna, equivalente a 10 puntos del producto entre 1990 y 1993. Como resultado, el crédito al sector privado creció a tasas de 30% real durante ese periodo. La evolución de los grandes agregados monetarios (M1, M2) no permite inferir la verdadera magnitud de la expansión crediticia al sector privado, ya que éstos sólo recuperaron los niveles previos a 1980. El cambio en la cartera crediticia de la banca entre el sector público y privado es un indicador más adecuado de este fenómeno.

Entre 1991 y 1993 la política monetaria parece no haber sido *ex-post* lo suficientemente restrictiva, dado el vigor de la demanda de crédito (antes reprimida) y la expansión del multiplicador bancario resultante de la eliminación del encaje legal. En 1994 la política monetaria se tornó claramente expansiva al compensar la pérdida de reservas internacionales con una expansión del crédito interno neto al sector financiero. Aunque, como argumentó Miguel Mancera, la base monetaria continuara su tendencia en ese año. De no haber procedido de esa forma, las tasas de interés hubieran aumentado fuertemente, y frenado la actividad económica, la demanda de importaciones y la brecha comercial; aunque es muy probable que el alza de las tasas de interés también hubiera alimentado las expectativas devaluatorias y los ataques contra el peso antes de las elecciones de Julio de ese año.

POLÍTICA FISCAL

Como se dijo anteriormente, el saneamiento del déficit fiscal primario se logró en el periodo de estabilización ortodoxa, quedando pendiente el control del componente inflacionario del servicio de la deuda pública tanto interna como externa. Lo segundo se obtuvo en 1989 con el Plan Brady, mientras que lo primero se alcanzó entre 1991 y 1992, mediante un hábil manejo de expectativas. El anuncio de la privatización bancaria y las filtraciones de un acuerdo comercial con Estados Unidos provocaron casi inmediatamente una caída de más de 15 puntos en las tasas reales de interés. Al mismo tiempo, el alza en los precios de las acciones bancarias como resultado de las anticipaciones al proceso de privatización, dio inicio a un círculo virtuoso de baja en las tasas de interés, pues se esperaba una reducción importante en el servicio de la deuda interna y una menor demanda de fondos prestables por parte del gobierno, que a su vez alimentaba expectativas de mayores bajas de las tasas de interés.

Por el lado de los ingresos, en este periodo se profundizó la realineación de las tasas impositivas con los principales socios comerciales. Para el ejercicio fiscal 1992 se hicieron los siguientes cambios: a) Se unificó a 10% la tasa del IVA; b) En los impuestos especiales a la producción y servicios se derogaron algunos gravámenes y se redujeron otros (bebidas alcohólicas y tabaco); c) Se modificó el régimen fiscal de PEMEX, lo que implicó un mayor pago de impuestos especiales y menor pago por derechos; d) Otros ajustes menores. Si bien estas adecuaciones eran consistentes con el nuevo modelo, la reducción de carga fiscal estimuló aún más el consumo privado, agravando la caída del ahorro y el desequilibrio externo.

Las adecuaciones al gasto siguieron los lineamientos del modelo orientado al mercado, pues se hicieron esfuerzos por focalizar el gasto social y racionalizar fuertemente la asignación de subsidios al consumo (se redujo considerablemente la operación de CONASUPO). Por otra parte, la caída de las tasas reales de interés y la reducción de los saldos de deuda interna permitieron ampliar ciertos rubros de gasto sin violar la restricción presupuestal. Esto dio lugar a una reasignación de recursos en favor de PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), que buscaba darle sustentabilidad a la reforma económica mediante apoyos destinados a paliar la pobreza extrema y darle cuerpo al discurso del "liberalismo social"⁽⁸³⁾.

(83) Término muy utilizado en la administración Salinas que podría compararse con la "Tercera Vía" tan socorrida en los discursos políticos europeos de los últimos años de la década de los noventa.

Durante este periodo, el manejo presupuestal de contención del gasto fue muy efectivo y, por el lado de los ingresos, la fiscalización dio igualmente buenos resultados, lo que permitió compensar los efectos negativos de la reducción de varias tasas impositivas. Los ingresos como proporción del PIB se mantuvieron constantes entre 1991 y 1994; sin embargo, posteriormente, cuando la efectividad de la fiscalización disminuyó, la excesiva dependencia en relación con los ingresos petroleros comenzó hacerse evidente y la fragilidad del equilibrio fiscal salió a la luz (1997 y 1998).

POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA

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

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

En el ámbito interno, la colocación de deuda pública pudo aprovechar la desinflación y las condiciones de mercado para prolongar su estructura temporal a un sobre costo muy pequeño, ya que la curva temporal de las tasas de interés con expectativas de inflación a la baja no se invirtió, pero fue lo suficientemente plana para que el mercado tomara papel a mayores plazos. Así la madurez promedio de la deuda pública, que era de 15 días en los últimos meses de 1988, pasó a un promedio de 9 meses a finales de 1993.

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

Esta "deuda potencial" (no documentada) en realidad podía haberse renovado indefinidamente si no hubiesen surgido dudas sobre la sostenibilidad del tipo de cambio. Y así fue hasta principios de 1994, cuando el alza en las tasas de interés y los problemas de orden políticos en México sembraron duda sobre la fortaleza del peso. Esto provocó que los inversionistas extranjeros exigieran, para la renovación de sus inversiones, o bien una tasa de interés que compensara su percepción del riesgo cambiario o instrumentos indexados al tipo de cambio. Estos instrumentos eran los TESOBONOS, que se hallaban en el mercado desde finales de 1989 sin tener mayor demanda hasta principios de 1994, cuando se desencadenó un proceso de conversión de CETES y otros instrumentos a Tesobonos, el cual amortiguó la reducción de las reservas del Banco de México sin que el mercado se enterara, debido a los problemas de información, transparencia y oportunidad por parte de esta institución. De no haberse convertido a TESOBONOS, la reducción de reservas internacionales hubiera alertado al mercado sobre la inminencia del ajuste cambiario a lo largo de 1994.

POLÍTICA CAMBIARIA

Hacia finales de 1991, cuando la apreciación del peso planteaba dudas sobre su nivel de equilibrio, las autoridades ensancharon la banda de flotación moderadamente hasta finales de 1992 (0.02 centavos diarios al techo con piso fijo); luego se amplió nuevamente (0.04 centavos diarios) con el propósito de, por una parte, frenar los flujos de capitales, y por la otra, limitar las intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario. Sin embargo esta "mayor incertidumbre" no fue suficiente para evitar que la cotización del peso se mantuviera en el piso de la banda. En Noviembre de 1993, cuando la incertidumbre de la firma del Tratado de Libre Comercio acentuó las presiones especulativas, el Banco Central modificó nuevamente los límites superior e inferior del rango de intervención. Tras la firma del Tratado el peso se apreció nuevamente.

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

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

En este periodo la reforma estructural empezó a influir en la inversión, la productividad y el empleo, tanto directamente como por la vía de las expectativas. La desregulación influyó en la formación de capital y en el empleo (por ejemplo, sector financiero y telecomunicaciones). Además, a la falta de instrumentos macroeconómicos y los menores grados de libertad en su manejo se sumaron algunos efectos no deseados del cambio estructural. Así, la retroalimentación de la apertura comercial en el crecimiento no fue del todo favorable, aunque sí lo fue en el abatimiento de la inflación. Sin la regulación prudencial adecuada, la apertura financiera aumentó la vulnerabilidad macroeconómica entre 1992 y 1994, como se explica en los apartados sobre las políticas cambiaria y monetaria, como lo indica el cuadro 26, de los indicadores macroeconómicos.

CUADRO 26
INDICADORES MACROECONÓMICOS
(PROMEDIOS ANUALES)

	1992	1993	1994
CRECIMIENTO DEL PIB	3.6	2.0	4.4
TASA DE INFLACIÓN	28.1	10.9	5.8
TASA REAL DE INTERÉS (*)	0.5	5.2	7.2
BALANZA EN CUENTACORRIENTE/PIB	-6.7	-5.8	-7.0
BALANCE FISCAL/PIB	1.4	0.7	-0.3
DEUDA PÚBLICA/PIB	31.3	35.4	34.1
M2/PIB	28.8	29.2	31.3
M1/PIB	11.24	11.85	10.88
BASE MONETARIA/PIB	3.91	3.76	4.0

FUENTE: S.H.C.P., BANCO DE MÉXICO E INEGI
(*) Se refiere a los CETES a 91 días

4.2.2 PERIODO: 1995-2000

Sin duda, sobre todo desde 1995, México operó mucho más conforme con las reglas de una economía de mercado. El trauma y los efectos de la devaluación de Diciembre de 1994 fueron mayores justamente por la resistencia de los responsables de la política económica al permitir que las variables macroeconómicas fluctuaran con mayor libertad y que los mecanismos estabilizadores de esa nueva economía operaran. El tipo de cambio ya estaba sobrevaluado desde 1992 y el desequilibrio de la cuenta corriente ya era superior al 5% del PIB desde 1991. Si bien a lo largo de 1994 el tipo de cambio ya no se apreció, sino que se depreció ligeramente (15% contra 7% de la inflación), en este periodo de la expansión del componente interno de la base monetaria, con objeto de apoyar a los bancos, frenó el alza de las tasas de interés, que no solo hubiera desalentado la demanda de crédito y consumo, sino que hubiera iniciado el ajuste. Así tanto la política fiscal como la monetaria fueron expansivas en ese año. De la misma forma, en los primeros dos meses de 1995 las autoridades financieras intentaron mantener las tasas reales de interés negativas, de tal suerte que los ahorradores contribuyeran junto con los asalariados al costo del ajuste. El plazo promedio de los depósitos bancarios se redujo muy rápidamente, de entre 6 y 8 meses a mediados de 1994 a entre 21 y 28 días en los primeros meses de 1995. Además, los ataques contra el peso se acrecentaron por las fugas de capitales, que se acentuaban frente al temor de la crisis bancaria sistémica. Dos semanas antes de la firma del segundo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, las tasa de interés nominales subieron más de 30 puntos, deteniendo así el proceso antes descrito. Por otra parte, la conformación del paquete de rescate de poco más de 42,000 millones de dólares (50,000, pero sólo 42,000 se desembolsaron) requirió de varias semanas, lo que acentuó la incertidumbre. A partir de ese momento (Marzo 13 de 1995) se dejó que la variables macro fluctuaran sin distorsiones y el Banco Central se limitó a controlar el crecimiento de la base monetaria anunciando sus metas semanales y mensuales. El alza en las tasas de interés y la mayor inflación estimada (se estimó 20% inicialmente y 40% posteriormente, aunque siendo del 50%) tuvo un efecto mucho mayor sobre la caída del producto real, que fue cerca del 7%, contra la estimación inicial de menos 2 y, después, menos 5%.

Los rasgos generales de nuestra economía para el 2000 fue que, el crecimiento de la economía mexicana (6.9% PIB) fue el más elevado en casi dos décadas y superó las expectativas de principios de año. Los principales factores explicativos de este desempeño fueron el auge económico de los Estados Unidos y los altos precios del petróleo, así como un notable aumento de la demanda interna, a pesar que se mantuvo una política monetaria crecientemente restrictiva. La mejoría de los salarios reales y el incremento del empleo alentaron el consumo privado, que se elevó 9.5%, mientras que la inversión repuntaba un 10%.

El objetivo fundamental para este periodo de la política económica fue el descenso de la inflación, mediante una política monetaria restrictiva. A medida que el aumento de las remuneraciones reales superaba el dinamismo de la productividad laboral el gasto interno se aceleraba, esta política se fue haciendo cada vez más estricta, lo que a su vez incidió en la apreciación real del peso; ambos factores contribuyeron a reducir la inflación, que fue de un dígito por primera vez desde 1994. El alto precio del petróleo generó excedentes fiscales que facilitaron el gasto público e impulsaron la economía, aunque se mantuvo la meta del déficit fiscal, que virtualmente se cumplió (1.1% del producto). No obstante, cuando se consideran los pasivos contingentes que no forman parte de la deuda pública pero que dan origen a erogaciones fiscales, los requerimientos financieros del sector público representaron más de 3% del PIB.

La inversión extranjera directa superó los 13,000 millones de dólares, cifra equivalente a 75% del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que representó 3.1% del PIB; las remesas familiares sumaron 6,700 millones de dólares y el comercio exterior fue dinámico, lo que puso de manifiesto el creciente grado de apertura de la economía; esto conlleva una mayor vulnerabilidad externa, dado que se amplió considerablemente la brecha comercial.

En contraste con el dinamismo económico, el crédito bancario siguió siendo limitado; las tasas reales de interés se mantuvieron altas y continuaron manifestándose las secuelas de la crisis bancaria iniciada en 1994-1995. Por consiguiente, siguieron operando mecanismos de financiamiento extrabancario del consumo y la producción; para las empresas grandes, el crédito externo se mantuvo como una fuente importante de recursos.

En el marco del "blindaje financiero" negociado con organismos financieros internacionales en 1999 y ampliado en 2000, destacó el retiro de bonos Brady por más de 7,000 millones de dólares y la cancelación total de todos los pagos adeudados al Fondo Monetario Internacional, lo que posibilitó la reducción en 8,000 millones de dólares del saldo de la deuda pública externa.

El proceso electoral del año 2000 introdujo elementos de incertidumbre en la evolución económica, en vista de que los cuatro cambios de gobierno anteriores se habían visto acompañados por ataques especulativos contra la moneda, causantes de crisis de balanza de pagos y recesiones, que pusieron en evidencia los desequilibrios y la vulnerabilidad de la economía. Sin embargo, diversos factores de sin precedentes se conjugaron para que la transición política no incidiera negativamente en la economía: la mayor credibilidad de la política económica; la solidez de los fundamentos macroeconómicos, y las prolongadas condiciones favorables del entorno externo; también tuvo un papel fundamental la mayor apertura democrática del país, cuyo testimonio más notorio fue la transparencia del proceso electoral y la aceptación de sus resultados por todos los candidatos, y agentes políticos y sociales.

La política fiscal contribuyó a estos objetivos, por orientarse al mantenimiento de un equilibrio entre la dinámica de gastos e ingresos. Mientras los ingresos se elevaban por encima de lo esperado, el gasto se redujo, lo que permitió el virtual cumplimiento de la meta fiscal.

El objetivo establecido con respecto al PIB fue superado con creces, a pesar de que el gobierno, especialmente en el segundo semestre, intentó moderar el crecimiento ante el riesgo de sobrecalentamiento de la economía. En los últimos años se ha observado una mayor coincidencia de las metas política económica con los resultados logrados, lo que ha dado mayor credibilidad a estas políticas, como se ha dicho en el año 2000 esto contribuyó a que la transición política no fuera acompañada de una crisis de la balanza de pagos. Además con el fin de minimizar este riesgo se reforzó el "blindaje financiero" gestionado en 1999, mediante la ampliación de la línea de crédito contratada con instituciones financieras multilaterales y oficiales, que ascendió a 26,440 millones de dólares.

La desaceleración de la economía de los Estados Unidos desde fines de 2000 configura una situación internacional adversa. En 2001 se prevé un crecimiento económico de 2.2%, una inflación de 7%, un déficit fiscal de 0.7% a 0.9% del producto y un déficit en cuenta corriente de 3% del PIB, junto con ingresos por inversión extranjera directa de 13,000 millones de dólares. En materia de política y reformas económicas, el tema central de 2001 es la reforma estructural propuesta por el ejecutivo a fin de elevar la carga tributaria del país (actualmente inferior a 11% del PIB) y ampliar el gasto, con el objeto de reducir la pobreza y la desigualdad social.

POLÍTICA MONETARIA

En este periodo se recuperó la política monetaria, sino completamente - porque la flotación fue "relativamente sucia" - sí en gran medida. Antes de 1995, con el tipo de cambio reptante o casi fijo, no se tenía una política monetaria, y las tasas de interés tenían que ser muy elevadas en términos reales, para atraer capitales que sostuvieran el tipo de cambio. A partir de 1995, a raíz de las fuertes críticas sobre el manejo de la política monetaria a lo largo de 1994, se publican con anticipación las metas de crecimiento de la base monetaria, tanto en su componente interno como externo. Dada la situación de la banca en México, a pesar de haberse ajustado drásticamente a la baja en términos reales por lo menos en los primeros dos años después de la devaluación, esas metas de la base monetaria han significado una caída en el multiplicador monetario. La remonetización resultante a partir de 1996-1997, conforme se avanzó con la desinflación, ha impedido al multiplicador monetario crecer mayormente. Es necesario aclarar que esta mediada se refiere al multiplicador medido como la relación de M2 a base monetaria; al considerarse el crédito de la banca de la economía, excluyendo la cartera de FOBAPROA, que en promedio es de 35% de la cartera total, el multiplicador crediticio se reduce drásticamente. Lo anterior indica que la banca mexicana está sobredimensionada y tendrá que consolidarse y reducirse cuando ese 35% de la cartera se "documente" o "convierta" en deuda pública denominada en valores gubernamentales. Por ahora, los bancos están fondeando ese monto de deuda pública para equilibrar su balance, lo que provoca que el mercado interbancario sea elevado, en beneficio de las tesorerías de empresas y en detrimento del pequeño depositante o ahorrador. Como ya sea ha señalado, al igual que en otros países, el rescate bancario lo están pagando los ciudadanos, por la vía impositiva, y luego los pequeños ahorradores en el sistema bancario. A principios del año 2000, se estimaba que dicho rescate se situaría en poco más del 20% del producto.

La rápida desinflación y menor volatilidad externa de las tasas de interés facilitaron la reposición gradual de saldos reales a partir de 1996 y mayor ritmo a lo largo de 1997. Esta situación se revirtió sin embargo, a lo largo de 1998, cuando la política monetaria tuvo que ser más activa y retirar liquidez a los ajustes fiscales necesarios por la caída de los precios del petróleo. El Banco Central elevó en cinco ocasiones a lo largo de 1998, la posición corta a la banca comercial afectando mayormente a las tasas de interés que la defensa del tipo de cambio. Esa alza de las tasas de interés tan acentuada en el último trimestre de 1998, dejó secuelas en el débil sistema bancario a lo largo de 1999. El ciclo económico se vio entonces acentuado por la coincidente prociclicidad de las políticas monetaria y fiscal. Así, el ajuste de la economía mexicana a los efectos de la crisis asiática y después de la rusa se acentuó por el inevitable manejo de la política económica que acentuó la transmisión necesaria de los menores recursos financieros, la desaceleración de exportaciones y la caída de precios de las "commodities". A diferencia del resto de América Latina sin embargo, fueron nuevamente las exportaciones hacia Estados Unidos las que permitieron que, a lo largo de 1999, la economía mexicana recuperara su dinamismo. El PIB cuyo crecimiento promedio a tasa anual había sido inferior al 2% en último trimestre de 1998 y primero de 1999, creció a más del 5% en el cuarto trimestre del último año.

En el 2000 la austeridad monetaria siguió el componente básico de la política macroeconómica de conformidad con el objetivo central de reducir la inflación. La base monetaria se expandió 11%, como resultado neto de un notable aumento de los activos externos y una contracción del crédito interno, aunque el programa monetario hubiese permitido de este último. Se estableció un nivel mínimo de las tasas nominales de interés, por lo que las tasas activas en términos reales se mantuvieron altas, lo que no favoreció la recuperación del crédito. De hecho, hacia finales de año el repunte de la inflación y la consecuente adopción de medidas monetarias más estrictas provocaron un nuevo ascenso de las tasas nominales. Por lo tanto, el financiamiento de la banca comercial al sector privado retrocedió en términos reales por sexto año consecutivo.

La restricción monetaria se manifestó en sucesivas medidas para reducir la liquidez y elevar las tasas de interés, con el fin de contener las presiones que se anticipaban y evitar el sobrecalentamiento de la economía, pues el dinamismo de la demanda interna pesaba sobre el déficit comercial externo, sobre todo en la segunda parte del año.

La expansión de la economía dio origen a una demanda adicional de saldos monetarios reales, mientras que la menor inflación provocó una mayor remonetización. Esta combinación se tradujo en incremento nominal de la base monetaria ligeramente superior a lo anticipado en el programa monetario del Banco de México.

POLÍTICA FISCAL

El desequilibrio fiscal observado en México en 1995 y el saldo de la deuda interna también menor, servir la deuda externa afectó a las finanzas públicas en los primeros meses posteriores a la devaluación, pero como el balance operacional superavitario desde 1995, debido al fuerte aumento de las tasas impositivas y al drástico ajuste en el gasto público, su efecto en las expectativas fue también mucho menor. El incremento en las tasas impositivas de concentró fundamentalmente en los impuestos indirectos. El IVA pasó de 10 a 15% y algunos impuestos especiales a la producción y servicios se ajustaron igualmente al alza. Sin embargo, los efectos inducidos sobre la actividad económica no permitieron que esos aumentos en las tasas mejoraran la recaudación real, sobre todo en 1996. Muchas de las lagunas fiscales que en 1999 se intentaron subsanar se crearon efectivamente durante el ejercicio fiscal de 1996. Por su parte, el gasto se ajustó fuertemente a la baja en los dos primeros años posteriores a la devaluación, año en los que el excedente fiscal resultante se destinó a iniciar al pago de las pérdidas bancarias. En suma, el manejo de las finanzas públicas acentuó la recesión de 1995 y, provocar que la carga fiscal, ajustada por los niveles de actividad económica, cayera en relación con los niveles alcanzados en el periodo 1991-1994, a partir de 1996 fue meramente procíclico. En 1998, con la caída de los precios del petróleo se instrumentaron tres ajustes al gasto público para respetar el balance programado. Dicha política acentuó la desaceleración inducida por menores flujos de capital y el menor gasto privado endógeno resultante de una inflación cuya tasa fue de 18% a Diciembre contra la meta oficial de 12%. *Ex-post*, la reducción del gasto fue mayor a la estimada ya que el balance operacional resultó mayor al programado. En 1999, la política fiscal por los menores ingresos inducidos fue todavía restrictiva y solo al final del año, la fuerte recuperación de los precios del petróleo y los ingresos de capitales facilitaron la recuperación.

Como la economía mexicana carece casi por completo de crédito bancario, los movimientos de capitales y la colocación de deuda privada en los mercados internacionales constituyen la correa de transmisión del ciclo económico. El sobrecumplimiento de la meta inflacionaria en 1999, resuelto en un mayor gasto interno *ex-post* en los últimos meses de 1999 y los primeros del año 2000, que, junto al enorme auge exportador, mantiene la demanda agregada a tasas sumamente elevadas en los primeros meses del año 2000. Curiosamente, frente a este sobre calentamiento, sería necesario una política fiscal menos procíclica, pero frente a la carencia de instrumentos y los propios rezagos en su instrumentación actuará en el año 2001, cuando se requiera de un estímulo fiscal.

Las finanzas públicas se beneficiaron del incremento de los precios del petróleo, lo que permitió elevar el nivel del gasto, aunque tratando de mantener la relación entre déficit fiscal y producto establecida como objetivo. Las metas originales sobre crecimiento del ingreso y los gastos en términos reales en 2000 eran de 5.9% y 4.5% respectivamente, pero en la práctica fueron de 13.1% y 12.8%. De este modo, el déficit fiscal ascendió a 1.1% del PIB, 0.14 puntos porcentuales superior a la meta original.

La diferencia entre la cotización del petróleo prevista y la observada (8.6 dólares por barril) y el mayor volumen exportado arrojó un excedente de casi 6,000 millones de dólares en los ingresos públicos. Los recursos extraordinarios obtenidos por este medio y por el mayor nivel de actividad permitieron aumentar las asignaciones a estados y municipios, incrementar la amortización de la deuda pública, y la creación de fondos de devolución de impuestos y de estabilización de los ingresos petroleros; además, se realizaron gastos superiores a los autorizados en empresas y organismos públicos, así como erogaciones extraordinarias para el pago de jubilados y pensionados, se amplió el gasto en educación y, por último, se elevaron los subsidios implícitos a las tarifas eléctricas.

A pesar del dinamismo de la economía, los ingresos tributarios reales aumentaron sólo un 1.4%. Los ingresos por concepto de impuestos al valor agregado y sobre la renta crecieron en 15.2% y 7.4% en términos reales, respectivamente. Los del petróleo subieron 25.6% y representaron 36.5% del total (32.5% en 1999). Sin embargo, este dinamismo fue contrarrestado por la disminución del 30% de los impuestos especiales sobre gasolinas y diesel, debido a que, de acuerdo al régimen especial aplicable a Petróleos Mexicanos (PEMEX), las alzas del precio de éstos en el mercado al contado se traducen en una reducción del impuesto especial que se cobra a estos productos, con el fin de que el precio al consumidor no se modifique. El total de los ingresos públicos representó 21.8% del PIB, los tributarios 10.7% y los petroleros 7.9%.

El gasto neto presupuestario aumentó un 12.8% en términos reales, en lo que incidieron erogaciones para actividades extraordinarias como la preparación y el levantamiento del censo de población y vivienda, la organización del proceso electoral federal y un pago único adicional a pensionados y jubilados. El gasto destinado a educación, salud, seguridad y seguridad social y lucha contra la pobreza aumentó 9.5% y representó 61% del gasto total, al igual que en 1999. La inversión pública tuvo un incremento real de 13.9%, y estuvo dirigida principalmente a la modernización, el mantenimiento y la expansión de la infraestructura energética. Por su parte, el costo financiero de la deuda se incrementó 12% y representó 16% del gasto total del sector presupuestario.

POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA

A diferencia de las devaluaciones y consecuentes fecesiones de 1982 y 1987, el regreso de México al mercado de capitales después de la "crisis" de 1995 fue muy rápido. A finales del verano de ese año ya se había retornado a éste, situación que continuó hacia principios de 1998 y permitió prepagar al tesoro norteamericano, lo que incidió en las expectativas y estimuló la entrada de capitales, generando un mini-auge de mediados de 1997. El financiamiento externo al sector privado también creció fuertemente en 1997, en contraste con el año siguiente, cuando la crisis Rusa y las anticipaciones de la devaluación en Brasil redujeron el ritmo de aceptación de bonos mexicanos por parte de los inversionistas internacionales. El gobierno supo aprovechar aquella coyuntura para mejorar el perfil de las amortizaciones inicialmente calendarizadas para 1998 y 1999.

Así, el saldo de la deuda pública externa como porcentaje del PIB fue del 32.7% en Diciembre de 1995 y de 6.2% para la deuda interna en el mismo periodo, saldos que no son tan útiles como indicadores del peso de la deuda. Esto, porque el primero refleja sobre todo el grado de subvaluación del peso, y el segundo saldo estaba artificialmente bajo porque se acababan de convertir los TESOBONOS y no se había asumido más que una parte muy pequeña del quebranto bancario. Como la asunción de deuda en el rescate de los bancos, comerciales y de desarrollo, no se ha documentados completamente, los saldos de deuda interna al PIB, aún al cierre de 1999 no reflejaban el verdadero peso de la deuda pública interna. Alrededor del 20% del PIB, por ahora fondeados por el sistema bancario, perderá de ser documentado como deuda pública interna.

El IPAB, organismo que sustituye al FOBAPROA, ha iniciado la colocación de papel para convertir ese pasivo en deuda pública, sin embargo este proceso tomaría tiempo y para calcular el verdadero peso real de la deuda pública interna, es necesario incorporar el componente real del servicio de ese pasivo aún no documentado. El verdadero peso de la deuda pública interna corresponde a un saldo del orden del 30% del PIB hacia mediados del año 2000. En términos de la política de endeudamiento no han ocurrido cambios, el componente externo es principalmente a través de la colocación de bonos y de organismos multilaterales, y ya que se amortizó completamente la deuda con el tesoro norteamericano. En lo interno, en la colocación de los CETES se ha logrado prolongar la madurez promedio de la deuda, aunque todavía no se alcanzan los plazos promedio de antes de 1994.

La deuda pública interna bruta nominal para el año 2000 se incrementó poco más de 12%, lo que equivale a más de 71,000 millones de dólares (12.4% del PIB); la deuda gubernamental representó el 83% del total y un 8% correspondió al fondo del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). En la colocación de valores se dio prioridad a los instrumentos emitidos a mediano y largo plazo; por primera vez, el gobierno emitió bonos en el mercado interno a plazos de 3 y 5 años a tasas fijas, con lo que el término promedio de los vencimientos fue de 538 días. Del valor total de bonos en circulación, menos del 3% correspondió a residentes en el exterior, lo que aminoró el riesgo de posibles intentos especulativos, pero el alto nivel de las tasas de interés determinó un cuantioso servicio de la deuda interna por concepto de bonos del gobierno (alrededor de 1.5% del PIB).

Si se consideran los pasivos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), el saldo total de la deuda pública interna ascendió al 25% del PIB. Este coeficiente se ha venido reduciendo progresivamente desde 1995, año en que representó 39% del producto; un 32% del total correspondía al Fondo Bancario de Protección al Ahorro. El Instituto asumió en 1999 las obligaciones del extinto Fondo, que a su vez había adquirido activos de diversos bancos en problemas a raíz de la crisis de 1994-1995, a cambio de la emisión de pagarés.

La estrategia para la administración de las obligaciones del Instituto aplicada a partir del 2000 consiste en pagar anualmente el componente real de los intereses con transferencias presupuestarias, recursos provenientes de la venta de activos y cuotas aportadas por los bancos; de este modo se trata de evitar que el valor real de los pasivos se incremente. De hecho, en el año 2000 tales obligaciones se redujeron a un 7.3% en términos reales, principalmente gracias a operaciones de saneamiento financiero y a la disminución de los pasivos de instituciones intervenidas. El costo financiero del apoyo otorgado a ahorradores y deudores de la banca representó un 1.1 del PIB, del que 0.64% corresponde al Instituto y el resto a otros programas.

Debido a la nueva reducción del crédito de la banca comercial al sector privado (-10%), su saldo equivalió a menos de la cuarta parte del nivel registrado en 1994. En consecuencia, siguieron operando mecanismos de financiamiento extrabancario como los préstamos de proveedores, sobre todo a las empresas más pequeñas; créditos del exterior, en el caso de las empresas medianas y grandes, y créditos de las casas matrices, en el de las multinacionales. Se estima que menos de una cuarta parte de las empresas utilizó créditos de la banca comercial en 2000.

Con todo, los indicadores financieros de la banca mejoraron en 2000, lo que permite suponer que se avanzó en su saneamiento y podría augurar una paulatina reactivación de sus funciones de intermediación. El coeficiente de morosidad (cartera vencida respecto de cartera total) descendió de casi un 10% a menos de 6%, fundamentalmente gracias a que el valor en términos reales de la primera vencida se redujo casi 50% durante el año.

La Bolsa Mexicana de Valores sufrió fuertes oscilaciones y una caída de 20.7% del índice de precios y cotizaciones, después de un incremento de 80% en 1999. El clima de incertidumbre previo a las elecciones de Julio incidió en el descenso del índice a partir de Abril, pero una vez conocidos los resultados su evolución fue favorable, aunque no recuperó los niveles de los primeros meses del 2000. Hacia finales de año, los altibajos de los mercados de capitales en los Estados Unidos se tradujeron en una salida de 2,773 millones de dólares del mercado accionario mexicano en el cuarto trimestre; en el conjunto del año, la salida neta de fondos de inversionistas extranjeros ascendió a 1,425 millones de dólares.

La evolución del comercio internacional fue muy dinámica, gracias a la prolongación del auge de la economía de los Estados Unidos y de los altos precios de los hidrocarburos, que incidieron en el desempeño del comercio exterior y en los flujos de capital hacia México. Sin embargo, se amplió el desequilibrio comercial, lo que determinó el aumento de 23% del déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos, que registró un saldo negativo de casi 17,700 millones de dólares, idéntico al de 1999 en términos de relación con el producto (3.1%).

Este déficit, cuyo financiamiento provino fundamentalmente de créditos de largo plazo del sector privado, y obedeció a una combinación de saldos deficitarios en la balanza comercial, de servicios factoriales y no factoriales, y de un superávit en las transferencias con el exterior, debido a la afluencia de remesas de residentes en los Estados Unidos.

El déficit comercial de bienes superó los 8,000 millones de dólares, lo que representa un aumento de 44% con respecto de 1999, aunque equivale a sólo 2.4% del valor total del comercio exterior del país (en 1994 representó un 13.4%). La balanza comercial no petrolera registró un déficit de 24,400 millones de dólares, superior al de 15,500 millones de dólares registrados en 1999, mientras que en el sector manufacturero, excluida la maquila, la situación fue más dramática, al elevarse el déficit de menos de 23,000 millones de dólares a más de 36,000 millones.

Las exportaciones y las importaciones crecieron a ritmos similares (22% y 22.9%, respectivamente). El intercambio se concentró en el área del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que cumplió su séptimo año de aplicación. El flujo comercial de México con los demás países firmantes de este tratado representó 83% del total. Los Estados Unidos absorbieron 90% de las exportaciones y México se consolidó como segundo interlocutor comercial de ese país, después de Canadá, y como tercer proveedor, después de Canadá y Japón.

El valor de las exportaciones petroleras aumentó 68%, debido básicamente al incremento de su precio (54%), pues el volumen se elevó menos de 9%. Ello contribuyó al alza de un 4% del índice de los términos del intercambio, en una prolongación de la tendencia del año anterior (3.2%). Las ventas externas de los productos manufacturados, incluidos los de la maquila, crecieron 19% y representaron 87% del total; dentro de éstas, las de las empresas maquiladoras se ampliaron un 24% y equivalieron a cerca de la mitad del valor de las exportaciones. Los principales productos exportados (54% del total) fueron vehículos automotores, petróleo crudo, cables, cintas y otros instrumentos eléctricos, textiles, confecciones y calzado, computadoras, partes y motores para coches, productos químicos y partes de máquinas.

El programa de refinanciamiento de la deuda externa pública contribuyó a la disminución de su saldo, que se ubicó en torno a los 84,000 millones al término del año; con relación al PIB, descendió al nivel más bajo de los últimos 25 años (14%). Se pagaron más de 21,000 millones por concepto de amortización y cerca de 8,000 millones por intereses. La estabilidad financiera internacional y la depreciación del Euro en relación con el Dólar facilitaron operaciones en los mercados de capitales, en los que el gobierno federal emitió bonos por alrededor de 7,000 millones de dólares, principalmente para refinar la deuda. El plazo promedio de las colocaciones superó en un año el de 1999, y el diferencial promedio ponderado entre el rendimiento de las emisiones y el de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos se redujo en 171 puntos base.

El retiro de bonos Brady por un monto superior a 7,000 millones de dólares permitió el pago anticipado de obligaciones externas y el ahorro de recursos que se habrían destinado al servicio de la deuda externa. Se canceló anticipadamente el total de los pagos pendientes al Fondo Monetario Internacional (3,000 millones de dólares), cuyos vencimientos estaban previstos para el periodo 2000-2005. Esta operación redujo los compromisos de pago del país y alentó el fortalecimiento del peso con respecto del dólar, al igual que la clasificación de la deuda soberana de México como de "primera calidad", que además propició la disminución del riesgo país. Los vencimientos anuales de la deuda contraída en el mercado para el periodo 2001-2003 suman 2,445 millones de dólares anuales en promedio y los de la deuda contraída fuera de éste ascienden a 4,727 millones anuales en el mismo lapso.

La deuda externa privada ascendió a 64,722 millones de dólares, casi 5,000 millones menos que en 1999; el 82% correspondió al sector no bancario y el resto al bancario.

POLÍTICA CAMBIARIA

El cambio más importante en el ámbito de la política macroeconómica se dio en la política cambiaria; después de más de 15 años con diferentes variantes de tipo de cambio reptante y fijo, en 1995 se decidió por la flotación. Al principio, porque no había otra opción, y hacia finales de ese año ya por convicción de su utilidad y mayor consistencia con el modelo adoptado.

Hay mucho debate sobre la pretensión de una moneda débil como el peso para "flotar libremente"; en cualquier caso, está claro que la volatilidad regresa a las tasas de interés con sus consecuentes efectos en el sector real que, en el caso mexicano, son menores. Por tanto, durante los últimos cinco años la economía ha sido capaz de crecer sin crédito bancario; los saldos del crédito bancario al sector privado continuaron cayendo en términos reales aun en los primeros meses del 2000.

El Banco Central ha introducido varias medidas destinadas a restarle volatilidad al tipo de cambio, mediante una "flotación sucia". Entre estas medidas están fundamentalmente las subastas para adquirir divisas al final de cada mes, cuyos montos han crecido dependiendo de las condiciones de oferta y demanda de divisas en el sistema bancario. Por otra parte, en las operaciones diarias, el Banco Central puede intervenir vendiendo hasta 200 millones de dólares diarios si el tipo de cambio se deprecia por lo menos 2% ese día, entre la apertura y las 11 de la mañana. El resultado de estas intervenciones, junto con la elevada volatilidad de los flujos internacionales durante la crisis Rusa, las secuelas de las crisis asiáticas y las turbulencias de la devaluación Brasileña, han dado lugar a ajustes discretos más o menos importantes sin mayores costos en reservas, seguidos de periodos más largos en los que el tipo de cambio se aprecia lentamente. En la práctica, esta evolución recuerda el modelo Israelita (1990-1994) con tipo de cambio reptante y ajustes discretos periódicos, para evitar una excesiva apreciación del tipo de cambio.

Sin embargo, si los choques externos son elevados, la vulnerabilidad del modelo también es mayor. Además, el discurso oficial todavía opera como si el tipo de cambio fuera o reptante o fijo, ya que durante los choques externos el manejo de las expectativas es excesivamente procíclico y lo es igualmente en periodos de retorno de capitales, lo que acentúa las fluctuaciones al exacerbar las expectativas. Por último, la política macroeconómica a partir de 1995 no puede ignorar el ciclo de expansión del principal socio comercial en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Efectivamente, desde 1995 los Estados Unidos tienen una expansión sin precedente. Esta situación, más un tipo de cambio meramente competitivo, ha significado un estímulo enorme de las expectativas.

No es sorprendente por ello que, desde 1996, el papel del sector externo en la recuperación haya sido tan importante, secundado desde finales de 1997 por el consumidor mexicano, que al igual que el estadounidense, esté en una fase expansiva, tanto por la recuperación del empleo como por los efectos riqueza debido a la apreciación de activos (Wall Street, la Bolsa Mexicana, entre otros), ver los indicadores macroeconómicos del periodo 1995-1999 del cuadro 27.

CUADRO 27
INDICADORES MACROECONÓMICOS: 1995-1999
 (PROMEDIOS ANUALES)

1995-1999	
CRECIMIENTO DEL PIB	2.8
TASA DE INFLACIÓN	24.6
TASA REAL DE INTERÉS (*)	4.5
BALANZA EN CUENTACORRIENTE/PIB	-2.0
BALANCE FISCAL/PIB	0.7
DEUDA PÚBLICA/PIB	29.4
M2/PIB	30.9
M1/PIB	9.3
BASE MONETARIA/PIB	3.6

FUENTE: S.H.C.P., BANCO DE MÉXICO E INEGI
 (*) Se refiere a los CETES a 91 días

En el contexto de un sistema de flotación administrada, la afluencia de divisas - correspondiente a los ingresos extraordinarios por ventas de petróleo y los elevados flujos de inversión extranjera directa - fue suficiente para sostener la apreciación del peso en términos reales. Gracias a esto, las reservas internacionales ascendieron a 33,555 millones de dólares, mientras que los activos internacionales netos alcanzaron a 35,629 millones de dólares al final del 2000, lo que representa un ascenso de casi 3,000 millones de dólares y más de 8,000 millones, respectivamente, respecto del término de 1999. En el aumento de las reservas (3,000 millones) incidió la compra de más de 1,800 millones de dólares por parte del Banco de México, mediante el mecanismo de subasta de opciones de venta entre instituciones financieras, mientras que en la expansión de activos netos (8,000) fue determinante la liquidación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional. La meta original del Banco de México era evitar la baja de los activos, pero la inesperada afluencia de divisas posibilitó una considerable acumulación que impidió una apreciación aún mayor del peso. De todos modos, la esterilización de estos recursos tuvo un elevado costo para el banco central.

En el marco del régimen de flotación cambiaria, el mercado de divisas se mantuvo estable, con fluctuaciones relativamente pequeñas en torno de 9.5 pesos por dólar, valor registrado desde mediados de 1999. Un mes antes de las elecciones presidenciales de Julio se produjeron movimientos especulativos debido a los cuales el dólar subió a cerca de 10 pesos; una vez concluido el proceso se reanudó la apreciación del peso en términos reales, que fue en promedio de 6.6% respecto de un año antes, por lo que su valor real en el 2000 mostró un nivel muy similar al prevaleciente antes de la crisis cambiaria de 1994, aunque en este caso estuvo acompañado por de un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos muy inferior al 7% del producto registrado entonces como se puede apreciar en los siguientes cuadros 28, 29 y gráfica 6 de los principales indicadores de nuestra economía mexicana.

CUADRO 28
PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS: 1992-2000.

CONCEPTO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000a
	TASA ANUALES DE VARIACIÓN^b								
CRECIMIENTO E INVERSIÓN:									
PRODUCTO INTERNO BRUTO	3.6	2.0	4.4	-6.2	5.2	6.8	5.0	3.8	6.9
PRODUCTO INTERNO BRUTO X HAB.:	1.7	0.1	2.6	-7.8	3.4	5.0	3.3	2.1	5.3
PRODUCTO INTERNO BRUTO SECTORIAL:									
BIENES	3.4	0.7	3.9	-6.5	9.1	7.7	5.9	3.6	6.0
SERVICIOS BÁSICOS	5.0	3.8	8.1	-3.9	7.5	9.2	6.0	7.8	11.8
OTROS SERVICIOS	3.7	2.7	4.3	-6.7	2.1	6.0	4.3	3.1	6.3
CONSUMO:	4.3	1.6	4.4	-8.4	1.8	6.0	5.0	4.2	8.7
GOBIERNO FEDERAL	1.9	2.4	2.9	-1.3	-0.7	2.9	2.3	3.9	3.5
PRIVADO	4.7	1.5	4.6	-9.5	2.2	6.5	5.4	4.3	9.5
INVERSIÓN INTERNA BRUTA	13.3	-0.8	10.3	-34.8	25.7	24.8	10.5	4.1	9.0
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERV.	5.0	8.1	17.8	30.2	18.2	10.7	12.1	12.4	16.0
IMPORTACIONES DE BIENES Y SERV.	19.6	1.9	21.3	-15.0	22.9	22.7	16.6	13.8	21.4
	PORCENTAJES DEL PIB^c								
INGRESO NACIONAL BRUTO:	100.0	99.4	99.0	97.6	98.6	99.6	98.8	99.6	101.4
INVERSIÓN INTERNA BRUTA	28.1	27.2	28.8	19.8	23.7	27.9	29.0	29.1	29.6
AHORRO NACIONAL	20.6	20.3	20.5	19.4	23.1	26.1	25.1	25.8	25.7
AHORRO EXTERNO	7.5	6.9	8.2	0.4	0.6	1.9	3.9	3.4	3.8
	TASAS DE VARIACIÓN								
PRECIOS (DICIEMBRE-DICIEMBRE):									
PRECIOS NACIONALES AL CONSUMIDOR	11.9	8.0	7.1	52.1	27.7	15.7	18.6	12.3	9.0
PRECIOS AL PRODUCTOR INDUSTRIAL	10.6	4.6	9.1	59.5	25.3	10.5	17.5	12.5	6.4
SECTOR EXTERNO:									
RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMB. (ÍNDICE 1995=100) ^d	105.0	104.9	103.3	100.0	102.8	104.0	100.4	102.3	107.4
TIPO DE CAMBIO NOMINAL (NUEVOS PESOS POR DÓLAR)	3.1	3.1	3.4	6.4	7.6	7.9	9.1	9.6	9.5
TIPO DE REAL EFECTIVO DE LAS IMPORTACIONES (ÍNDICE 1995=100)	69.2	65.9	67.7	100.0	89.1	79.6	82.3	75.5	69.8
	MILLONES DE DÓLARES								
BALANZA DE PAGOS:									
CUENTA CORRIENTE	-24,442	-23,400	-29,662	-1,575	-2,330	-7,448	-16,090	-14,325	-17,690
BALANZA COMERCIAL DE BIENES Y SERV.	-18,618	-16,010	-21,186	7,154	6,612	94	-8,819	-7,382	-10,372
EXPORTACIONES	55,471	61,402	71,203	89,322	106,899	121,701	128,982	148,083	180,136
IMPORTACIONES	74,089	77,412	92,389	82,168	100,287	121,608	137,801	155,465	190,509
CUENTAS DE CAPITAL Y FINANCIERAS ^e	26,187	30,632	12,465	14,735	6,190	21,447	19,300	18,602	24,800
BALANZA GLOBAL	1,745	7,232	-17,197	16,310	3,860	13,998	3,210	4,277	7,110
VARIACIÓN ACTIVOS DE RESERVA (- SIGNIFICA AUMENTO)	-1,173	-6,057	18,398	-9,648	-1,806	-10,512	-2,138	-592	-2,824
	PORCENTAJES								
ENDEUDAMIENTO EXTERNO:									
DEUDA BRUTA (SOBRE EL PIB)	32.0	32.4	33.2	57.9	47.3	37.2	38.1	34.7	25.9
INTERESES NETOS (SOBRE EXPORT.) ^g	13.6	14.9	12.8	11.8	9.4	7.8	7.0	6.9	5.7
	PORCENTAJES DEL PIB								
GOBIERNO FEDERAL:									
INGRESOS CORRIENTES	17.7	15.5	15.1	15.2	15.7	15.9	14.2	14.7	15.9
GASTOS CORRIENTES	13.7	13.4	13.3	14.1	14.2	15.2	14.2	15.0	15.7
AHORRO	4.0	2.1	1.9	1.1	1.5	0.7	0.0	-0.3	0.3
GASTOS DE CAPITAL (NETOS)	2.4	1.4	2.3	1.8	1.9	2.0	1.7	1.6	1.7
RESULTADO FINANCIERO	4.8	0.7	-0.7	-0.8	-0.5	-1.4	-1.7	1.7	-1.5
	TASAS DE VARIACIÓN								
MONEDA Y CRÉDITO:									
RESERVAS INTER. BANCO DE MÉXICO	7.3	31.8	-57.0	267.5	14.5	64.0	32.0	-2.1	10.5
CRÉDITO INTERNO NETO	27.9	13.2	27.0	24.8	4.5	32.1	10.5	0.9	...
AL GOBIERNO CENTRAL (NETO)	-52.3	8.6	-7.7	...
AL SECTOR PRIVADO	60.9	25.8	36.7	-6.5	-14.9	44.2	18.1	0.7	-4.1
DINERO (M1)	14.7	17.9	1.1	2.4	39.6	29.4	16.2	28.5	13.5
DEPOSITOS DE AHORRO Y A PLAZO EN MONEDA NACIONAL	13.6	19.8	-7.0	-5.5	51.5	30.6	12.5	20.8	15.0
M2	20.3	13.4	21.3	38.7	30.1	19.1	21.6	16.8	-3.0
DEPOSITOS EN DÓLARES	28.6	12.3	89.9	85.7	51.4	24.1	38.2	21.1	14.4
	TASAS ANUALES								
TASA DE INTERÉS REAL (ANUALIAE, %)									
PASIVAS (A 30 DÍAS)	...	8.0	8.0	8.6	-2.6	-1.4	4.5	2.6	3.8
ACTIVAS	...	11.2	12.5	19.3	1.3	3.1	11.1	7.9	8.0
TASA DE INTERÉS EQUIVALENTE EN EN MONEDA EXTRANJERA (A 30 DÍAS) ^g	...	18.6	14.9	38.7	31.4	20.2	20.7	19.8	13.7

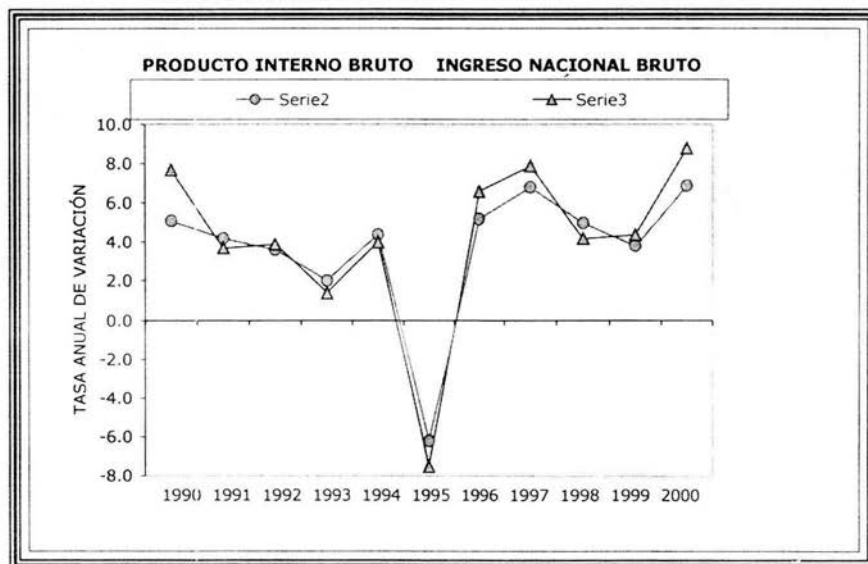
FUENTE: CEPAL, SOBRE LA BASE DE CIFRAS OFICIALES.
^aCIFRAS PRELIMINARES. ^bSOBRE LA BASE DE LOS PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 1993.
^cSOBRE LA BASE DE DÓLARES A PRECIOS CONSTANTES DE 1995. ^dINCLUYE ERRORES Y OMISIONES.
^eSE REFIERE A LOS INGRESOS NETOS DE LA BALANZA DE PAGOS SOBRE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS.
^fINCLUYE DEPOSITOS EN DÓLARES. ^gTASA DE INTERÉS PASIVA DEFLACTADA POR LA VARIACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO.

CUADRO 29
PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS 1998-2000a.
 (TRIMESTRALES)

CONCEPTO	1988				1999				2000a			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
PRODUCTO INTERNO BRUTO (VARIACIÓN RESPECTO DEL MISMO TRIMESTRE DEL AÑO ANTERIOR)	7.5	4.3	5.3	2.7	2.1	3.5	4.4	5.4	7.7	7.6	7.3	5.1
PRECIOS AL CONSUMIDOR (VARIACIÓN EN 12 MESES, %)	15.3	15.3	15.9	18.6	18.2	17.4	15.8	12.3	10.1	9.4	8.8	9.0
EXPORTACIONES (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)	28.2	29.9	28.6	30.8	29.9	33.6	35.3	37.5	38.1	41.1	43.0	44.2
IMPORTACIONES (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)	30.0	31.0	30.8	33.4	31.1	34.6	36.3	40.0	39.2	42.5	44.9	47.9
RESERVAS INTERNACIONALES (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)	29.4	29.8	28.5	29.7	30.1	30.2	30.9	30.7	34.0	31.9	31.9	33.6
TIPO DE CAMBIO REAL EFFECTIVO: (ÍNDICE 1995=100)	79.4	79.4	84.2	86.3	80.8	74.9	73.4	73.1	70.8	71.1	69.0	68.4
DÍNERO (M1) (VARIACIÓN RESPECTO DEL MISMO TRIMESTRE DEL AÑO ANTERIOR)	25.1	21.4	15.6	16.6	15.8	16.3	23.4	27.2	24.3	26.3	21.1	15.5
TASAS DE INTERÉS REAL (ANUALIZADAS, %)	1.6	1.9	5.2	9.4	6.3	0.6	1.3	-2.3	3.8	3.0	3.7	4.8
PASIVAS	6.1	6.0	13.8	18.4	13.4	5.4	6.3	6.5	6.9	7.6	7.7	9.6
ACTIVAS												

FUENTE: CEPAL, SOBRE BASES OFICIALES
 a CIFRAS PRELIMINARES. b SOBRE LA BASE DE SERIES NO DESESTACIONALIZADAS A PRECIOS CONSTANTES DEL PAÍS.
 c SE REFIERE AL TIPO DE CAMBIO DE LAS IMPORTACIONES. d A 30 DÍAS.

GRÁFICA 6
PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS: 1990-2000.



FUENTE: CEPAL, SOBRE FUENTES OFICIALES
 PRODUCTO INTERNO BRUTO E INGRESO NACIONAL BRUTO

4.3 RELACION DE CAMBIOS ESTRUCTURALES Y POLÍTICA MACROECONÓMICA

La primera reforma económica instrumentada después del ajuste fiscal inicial en la primera mitad de los años ochenta fue la reforma al comercio exterior. En el caso mexicano, esta reforma obedecía a dos demandas: aumentar la eficiencia de los exportadores mediante el acceso a insumos a precios competitivos; y arbitrar la política de precios para reducir los márgenes de los productores locales. Lo anterior significa que sus objetivos fueron sobre todo de corto plazo. De hecho, la política macroeconómica de mediados de los años ochenta buscaba acelerar la exportación para poder servir la deuda externa y, al mismo tiempo, controlar la inflación, lo que por la vía fiscal no había tenido mucho éxito. En este sentido, desde 1987-1988 la reducción de los aranceles fue muy efectiva en el combate a la inflación, mientras que sus efectos en la competitividad de las exportaciones manufactureras llegaron más tarde, cuando la apreciación del peso empezaba a ser más importante.

Algunos estudios sugieren que más de dos terceras partes de las exportaciones manufactureras no maquila utilizaban los programas PITEX y ALTEX que, para fines prácticos, eliminan completamente los aranceles de los insumos en la exportación. En cambio, las importaciones para el mercado local debían pagar los impuestos indirectos (aranceles e IVA), de tal suerte que enfrentaban dos tipos de cambio real efectivo: uno para exportadores mayores y otro para los importadores que distribuían al mercado interno. El arbitraje jugó mucho en estos últimos después de la primera reducción de aranceles y luego conforme se apreciaba el tipo de cambio.

Es sabido que, como sucedió en México entre 1991 y 1994, la liberalización comercial puede entrar en conflicto con una política macroeconómica que utiliza el ancla cambiaria para bajar la inflación. La apreciación del peso tuvo efectos muy serios en la competitividad interna de la producción, al persistir una serie de distorsiones y sobrecostos que superaban el bajo arancel vigente (9% como promedio ponderado en los años noventa). Así, la existencia de los programas ALTEX y PITEX, que exentaban el pago de aranceles y otros impuestos indirectos a los grandes exportadores, indujo a los productores internos, junto con la apreciación cambiaria y de la competencia de productos importados, con el subsecuente efecto destructor del tejido industrial. Es claro que cuando la apertura comercial es muy rápida, como fue el caso mexicano, no puede permitir al mismo tiempo una apreciación elevada de la moneda sin tener efectos no deseados en la industria local.

Por otra parte, cuando casi simultáneamente se abre la cuenta de capitales en lo interno y externo, al aumentar las tasas reales de interés se incurre en un mayor costo de capital para los pequeños productores internos (los grandes se financiaban en los mercados internacionales) y con la liberalización financiera externa, la entrada de capitales no sólo se aprecia los activos en general, sino que acentúa la apreciación cambiaria, deteriorando todavía más la competitividad de los sectores transables.

A su vez, la apreciación de activos incentivó por el efecto riqueza el consumo, lo que aumentó la presión en la demanda de importaciones y ensanchó la brecha comercial la cual, debiendo funcionar como un estabilizador automático, no lo hace, porque la entrada de capitales permite financiar un déficit comercial mayor. Esto sucedió en México entre 1991 y 1994, cuando la entrada de capitales de corto plazo (compra de CETES por extranjeros) permitió incurrir en un déficit comercial del orden del 5 al 6% de PIB con muy poco endeudamiento externo. Efectivamente, si todo ese desequilibrio comercial se hubiera financiado con deuda externa, privada o pública, el mercado hubiera exigido primas mayores en la forma de sobretasas, que hubieran frenado el ensanchamiento del déficit comercial inicial.

Es frecuente que la liberalización comercial también entre en conflicto con la reforma fiscal, al reducir los ingresos por aranceles, situación que no ocurrió en el caso de México, por no ser tan dependiente como otros países de los ingresos del comercio exterior.

Debe recordarse que los ingresos petroleros no están sujetos a impuestos indirectos a la exportación, sino bajo el rubro de derechos sobre la producción de recursos no renovables. Por último, en cuanto a las ventajas dinámicas de la liberalización del comercio, en la medida en que la inversión privada se inhibía por varios factores y tardó en crecer, entre otros, por la fuerte caída del mercado interno, todavía no se han visto las ganancias de eficiencias dinámicas derivadas de la asignación de recursos, a pesar de que después de 1994 la evidente estadística confirma que la inversión orientó crecientemente a los sectores exportadores. Por lo que hace a la reforma financiera, en lo interno, la liberalización de las tasas de interés tiene efectos no deseados en las finanzas públicas y se contrapone al saneamiento fiscal. No debe olvidarse que la diferenciación entre déficit financiero neto total y el déficit operacional que corresponde al componente infiancionario de las tasas de interés surgió justamente cuando, en los programas de estabilización de la primera mitad de los años ochenta, no se podía reducir el déficit financiero por el alza de las tasas de interés.

La racionalidad de la liberalización de las tasas de interés es estimular el ahorro interno privado; sin embargo, no solamente por la equivalencia ricardiana (cuando se busca al mismo tiempo el saneamiento fiscal mediante aumentos en diversos impuestos), el ahorro interno privado no aumenta y es muy frecuente que caiga, como ocurrió en México entre 1988 y 1994.

En suma, la liberalización de las tasas de interés tiene efectos en las expectativas inflacionarias y dificulta por ello la estabilización macroeconómica, por sus efectos en los déficits fiscales en que desplaza al sector privado. En cuanto a la reducción o la eliminación del encaje legal como en el caso mexicano, y su consecuente efecto en el multiplicador crediticio, no sólo se contrapone a la liquidez en la política macroeconómica sin instrumentos suficientes para ello, sino que también rompe con la restricción presupuestal del consumidor. En efecto, bajo la represión financiera el consumidor rara vez tiene acceso al crédito bancario. Con la abundancia de recursos prestables y sin la regulación prudencial adecuada, el crédito al consumo acentúa las presiones sobre la balanza de pagos al incentivar las importaciones. Esto ocurrió muy claramente entre 1991 y 1994, cuando privatizaron los bancos y se redujo hasta cero el encaje legal.

Ante la ausencia o incipiente desarrollo de un mercado de capitales en los países emergentes, la liberalización financiera acentuó el problema del riesgo moral y de la selección adversa del sistema bancario. Finalmente, los bancos en los países en desarrollo no son los verdaderos intermediarios entre ahorro e inversión, y su papel como medio de pago es preponderante. Esto hace que los mercados den por hecho que las autoridades harán todo lo posible para que los bancos no quiebren, lo que acentúa el problema del riesgo moral y la selección adversa. Esta es a fin de cuentas la semilla de las crisis bancarias, y lo es *a posteriori* en un país emergente. Por último, el objetivo de la reforma financiera no puede ni debe limitarse al sistema bancario, sino incluir a otros intermediarios financieros. La banca de desarrollo, que en muchos países cumple el papel - ineficiente, por cierto - de ser el único agente que presta a largo plazo, no puede eliminarse tan fácilmente. La banca en los países emergentes intermedia recursos de corto plazo y, ante la ausencia de un mercado de capitales y la eliminación del ancla de desarrollo, se induce a financiar la inversión con recursos de corto plazo, sujeta a una elevada volatilidad de las tasas de interés.

Por supuesto, liberalizar al sector financiero interno y externo sin reforzar el marco regulatorio y la supervisión prudencial es sinónimo de autorizar la carrera a quiebras garantizadas de bancos, financieras y otros agentes, como ha sucedido, sino en todos, en muchos de los países en desarrollo, cuando la liberalización financiera es rápida y casi simultánea a la liberalización comercial y al saneamiento fiscal.

Por otra parte, cuando la liberalización de las tasas de interés se utilizan para atraer el flujo de capitales, dificultando el manejo macroeconómico y el control de la liquidez, la volatilidad de esos capitales implica que, cuando el diferencial se reduce o la percepción del riesgo cambia por alguna razón (contagio, rumor, etc.), la salida es también muy rápida.

Es más o menos evidente que la liberalización de la cuenta de capitales en portafolio acentúa la volatilidad y termina minando la estabilización macro. En este sentido, es cada vez mayor el número de países que intenta emular el ejemplo Chileno de imponer frenos a los capitales de corto plazo. En el caso de México, no cabe duda de que la excesiva liberalización de capitales aumentó la vulnerabilidad de la política macroeconómica. Es creciente la evidencia en la literatura sobre la conveniencia de mayor prudencia en la apertura financiera y su aplicación una vez que la estabilización macroeconómica haya avanzado suficientemente.

La principal objeción a la política de privatización mexicana es sin duda el no haber estado acompañada de un marco que garantizara o maximizara las esperadas ganancias de eficiencia. El programa de privatizaciones dependía de la Secretaría de Hacienda, cuya principal preocupación fue obtener la mayor cantidad de recursos posibles.

Este objetivo se logró, pero en detrimento de la eficiencia económica; los servicios y los bienes producidos por las empresas privatizadas resultaron a mayores precios reales que cuando estaban en manos del gobierno, lo que incidió en el resto del aparato productivo y, por supuesto, en el bienestar del consumidor y en los niveles de competitividad de la industria en general. Cuando no va acompañada de una regulación adecuada, la privatización resulta finalmente en la transferencia de monopolios estatales al sector privado, sin ningún estímulo a la competencia. Lo anterior ocurrió en el caso mexicano, tanto en el sistema carretero como en el sistema bancario y las telecomunicaciones.

Sin embargo, es necesario recordar también que la privatización pudo desempeñar un papel importante en el manejo de expectativas y el estímulo a la entrada de capitales, y así fue en el caso mexicano. Estrictamente, es muy difícil elaborar una simulación *ex-post* sobre qué tanto se debía a las anticipaciones al Tratado de Libre Comercio y qué tanto al éxito de las privatizaciones, pero es muy probable que dicho proceso haya influido en las entradas de capital que permitieron financiar inversiones asociadas con los sectores privatizados. Esto es lo que se deriva del trabajo empírico sobre la formación de capital en la industria y algunos servicios.

Las privatizaciones se contraponen con los objetivos de una buena reforma tributaria. En efecto, los recursos que proporcionan no sólo hacen ver mucho mejor los saldos fiscales, sino que también reducen "temporalmente" muchos subsidios. Por supuesto, si el proceso permite o alienta que en caso de pérdidas las empresas retornen al Estado, los costos intertemporales para la sociedad terminan siendo mucho mayores. El rescate carretero y el del sistema bancario en México son muy cercanos al 25% del producto. Los ingenios azucareros están igualmente en espera de ser completamente rescatados por el gobierno. No es fácil un análisis que permita investigar hasta qué grado el éxito privatizador en México se relacionó con la proposición de una reforma fiscal a fondo. Es extraño que, todavía en el año de 2000, los ingresos petroleros continúen representando casi la tercera parte por los ingresos tributarios.

La reforma fiscal por su parte, debe ser procíclica por definición durante el periodo de ajuste macroeconómico en la etapa de estabilización, pero no puede desempeñar ese papel constantemente y en el largo plazo. Sin embargo, así se ha manejado la política fiscal en los últimos 20 años. Con la apertura y la desinflación la rentabilidad de las empresas que operan en mercados oligopólicos cae. Así, el sector privado no invierte, y los recursos quedan para la especulación o, en el mejor de los casos, se canalizan para el crédito al consumo. Esto es así, porque gran parte de los créditos bancarios es de muy corto plazo. De esta suerte, por el lado financiero se comprueba lo que se observa en el ámbito de los conglomerados industriales y las sinergias en la producción.

Finalmente, la inversión pública y privada son altamente complementarias en los países en desarrollo.

Esto es, el efecto multiplicador depresivo de un ajuste fiscal muy prolongado es elevado, y sus efectos en el empleo y la formación de capital son mucho más duraderos de lo que se suponen los modelos del desperdicio de recursos por parte de las finanzas públicas. En este sentido, la completa eliminación de los subsidios y estímulos al sector productivo, bajo el supuesto de que los países desarrollados no canalizan subsidios a sus economías, genera una pérdida de competitividad muy seria en algunos sectores que efectivamente los necesitan. Esto es así no sólo en el sector agrícola, donde es más obvio, sino también en el sector manufacturero. A fines de 1987, México decidió abrir su economía, con lo cual el aparato productivo interno quedó más expuesto a la competencia de las importaciones, a la vez que las exportaciones se constituyeron en un importante componente de la demanda agregada. De manera simultánea, la composición de las exportaciones del país cambió en forma drástica en favor de los productos industriales. Durante la fase de industrialización orientada al mercado interno el déficit comercial provino del comercio exterior manufacturero. En consecuencia, se esperaba que el ímpetu de las exportaciones industriales solucionaría definitivamente la tendencia al desequilibrio crónico en la balanza comercial. Con el propósito de resolver de raíz la restricción externa al crecimiento y de reducir la dependencia de un producto primario cuyo precio tendía a disminuir (precio del petróleo), el país emprendió un proceso de apertura rápida hacia el exterior para alentar las exportaciones y transformar el modelo de industrialización de uno orientado al mercado interno a otro encabezado por las exportaciones manufactureras. En el período 1987-1997, las ventas externas totales crecieron a una tasa media anual del 13%; en particular se expandieron 21% cada año. En los mismos periodos las realizadas por la industria manufacturera aumentaron a tasas medias anuales de 15 y 23%, tanto en el sector maquilador como en el no maquilador. Para el conjunto del período, las primeras crecieron 16% al año, mientras que de 1994 a 1997 lo hicieron en 22%. Por su parte, en las mismas etapas las exportaciones industriales no maquiladoras se expandieron a tasas medias anuales de 14 y 25%, respectivamente. El elevado crecimiento de las exportaciones manufactureras derivó en que la participación de la industria petrolera en el total se redujera a 7.8% en 1996, a la vez que aquellas alcanzaban 88.8%. El elevado dinamismo del sector maquilador condujo a que a mediados de los años noventa ese sector contribuyera con la mitad de las exportaciones manufactureras.

No obstante las transformaciones tan drásticas y rápidas del sector exportador de la economía, no logró superar el recurrente problema de divisas, lo que derivó en la crisis de fines de 1994. De 1988 a 1994 las importaciones se multiplicaron por 2.3, en tanto en tanto que las exportaciones lo hicieron en 1.7. Todos los tipos de compra al exterior han crecido en forma rápida, y muy en especial las del sector maquilador. Esto significa que la elasticidad producto es muy alta, lo que, ha anulado las posibilidades de tener un crecimiento sostenido en virtud del desequilibrio externo que éste genera.

Asimismo, la fuerte dinámica de crecimiento por la expansión de la demanda escapa al exterior en forma de más importaciones, en lugar de servir de mercado para las unidades productivas establecidas en el país.

Estas tendencias expuestas de las exportaciones e importaciones derivaron en que la pequeña expansión de la economía de comienzos de los años noventa generara un creciente déficit comercial. Si en 1988 el saldo comercial era superavitario para el país en 14,000 millones de pesos (a precios de 1993), en 1994 el déficit alcanzaba 68,500 millones de pesos equivalentes al 7% del PIB. Financiar un desequilibrio de tal magnitud era casi imposible a partir de 1994, lo que obligó al gobierno mexicano a equilibrar el sector externo, con la consecuente contracción de la actividad económica y la devaluación del peso, a fin de reducir las importaciones.

Las compras del sector industrial no maquilador bajaron al 27.7% en 1995, a la vez que la compresión de la demanda interna contribuía al crecimiento de 32.1% de las exportaciones. Esto permitió generar un pequeño superávit comercial. Sin embargo por la magnitud del déficit en balanza de servicios de la economía mexicana, la balanza en cuenta corriente siguió mostrando signo negativo. A partir de 1996, el producto se ha recuperado, pero nuevamente comienza a repetirse el ciclo conocido. El saldo positivo en la balanza comercial se ha ido reduciendo, y ya en 1997 el déficit comercial llegó a 7,700 millones de dólares, para 1998 este déficit ya representaba 16,090 millones de dólares y en el año 1999 era de 14,325 y cerrando el año 2000 en 17,690 millones de dólares lo que inevitablemente conducirá, si no se reduce la propensión de la economía a importar, a contener esta tendencia de crecimiento deficitario.

Si separamos a la industria manufacturera en los sectores: no maquilador y maquilador, se observa que el crecimiento de este último ha determinado que el superávit comercial maquilador sea cada vez más importante. Sin embargo, hasta 1994 era muy inferior al déficit en el sector no maquilador de la industria, el cual pasó, de 1988 a 1994, de 17,300 a 103,900 millones de pesos, dando como resultado el déficit comercial del conjunto de la industria. Esta situación se revertió en 1995 debido al descenso de las importaciones de la industria no maquiladora, derivado de la enorme caída en el producto en ese año, pero en 1996 el déficit comercial no maquilador casi igualaba al superávit comercial de la industria maquiladora.

No obstante el enorme impulso de las exportaciones industriales, no ha cambiado el carácter tradicionalmente deficitario del comercio exterior manufacturero del país. Y financiar este desequilibrio continuó recayendo en los ingresos petroleros en función de generar fuertes cantidades de divisas.

El excedente del comercio de maquila (10,307 millones de dólares en 1988), resulta indispensable para compensar los cuantiosos déficit del comercio no maquilador (-18,049 millones de dólares en 1998). Aun que a lo largo del decenio del período de análisis la importación de insumos de maquila se cuadruplicó (dónde el contenido de las compras nacionales no rebasa 9%) y las importaciones de la industria no maquiladora crecieron en poco más del doble, es la primera la que permite financiar el déficit de la segunda, ver cuadro 30 comercio exterior y balanza comercial en el período 1990-2000.

CUADRO 30
MÉXICO, COMERCIO EXTERIOR Y BALANZA COMERCIAL: 1990-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
SALDO DE LA CUENTA CORRIENTE	-7,451	-14,547	-24,442	-23,400	-29,662	-1,575	-2,330	-7,448	16,090	-14,325	-17,690
EXPORTACIONES DE HIDROCARBUTOS (TOTALES)	9,947	8,167	8,345	7,459	7,517	8,401	11,608	11,210	7,142	9,914	16,300
EXPORTACIONES DE PETRÓLEO CRUDO	8,900	7,286	7,448	6,441	6,624	7,480	10,704	10,340	6,465	8,859	14,887
EXPORTACIONES MAQUILADORA	13,872	15,833	18,680	21,853	26,269	31,103	36,920	45,166	52,864	66,831	79,467
EXPORTACIONES NO MAQUILADORAS	13,955	15,769	16,740	19,832	24,133	35,455	43,384	49,637	51,069	69,560	86,587
IMPORTACIONES MAQUILADORAS	10,321	11,782	13,937	16,443	20,466	26,179	30,505	36,332	42,557	51,111	61,709
IMPORTACIONES NO MAQUILADORAS	31,271	38,184	48,193	48,924	58,880	46,274	58,964	73,476	82,680	90,864	112,749
BALANZA COMERCIAL MAQUILADORA	3,551	4,051	4,743	5,410	5,803	4,924	6,416	8,833	10,307	15,720	17,759
BALANZA COMERCIAL NO MAQUILADORA	-4,433	-11,330	-20,677	-18,890	-24,267	-2,164	-115	-8,210	-18,049	-21,303	-25,761

FUENTE: BANCO DE MÉXICO E INEGI

El asunto más crítico de la reforma estructural en la apertura comercial, es sin duda, que ésta no se ha acompañado de una estrategia de desarrollo e innovación tecnológica para la industria doméstica tendiente a promover y fomentar la industrialización en el período de estudio.

La ausencia total de una política industrial moderna con clara temporalidad y condicionalidad termina dañando seriamente al sector productivo, aunque maquila transitoriamente a las finanzas públicas.

En el mismo sentido, no debe olvidarse que no es posible posponer por mucho tiempo los gastos de infraestructura sin minar la competitividad del país. La globalización y los mercados abiertos exigen mayor competitividad.

Por último, el caso mexicano ilustra que, probablemente sin proponérselo, la reforma estructural tributaria termina creando lagunas fiscales en lugar de los subsidios de antes para devolverle competitividad al producto local. Es mejor hacer eficientes y transparentes los subsidios y llevar a cabo una reforma estructural fiscal completa con una visión de largo plazo.

La sobrerregulación era una de las características del modelo dirigido por el Estado, que generaba, entre otras cosas, múltiples distorsiones e ineficiencias. Esta sobrerregulación implicaba diferentes niveles y barreras sucesivas de reglas y normas sin conocer cuáles eran efectivas y cuáles no. A lo largo del tiempo se generó una sobreposición de normas y reglas que obedecía a intereses creados, de tal suerte que una buena desregulación requiere de un detallado diagnóstico, casi una disección fina, que permita detectar las regulaciones que realmente representaban trabas. En caso de redundancia, por supuesto, se hace necesario eliminar todas, de lo contrario, al quitar una surgirá la otra y así sucesivamente. Esto es exactamente lo que sucedió en México a principios de los años noventa: se desreguló el transporte federal y hubo ganancias de eficiencia, pero no las inicialmente esperadas, porque en ese momento surgieron las regulaciones especiales en el nivel de los estados y municipios. En otras palabras, la desregulación debe ser tarea constante, no acaba con un esfuerzo de algunos meses o años. La experiencia mexicana señala que la desregulación debe ser continua, concertada entre diferentes niveles de gobierno, sectores y regiones; de lo contrario los agentes económicos encuentran la forma de seguir disfrutando las reglas a su libre albedrío.

La experiencia de los años noventa en la desregulación indica que no se puede regular a pedido, ya que se termina con efectos no deseados en otros sectores o regiones. La desregulación debe tener racionalidad económica en un contexto de equilibrio general; es recomendable iniciarla en los sectores cuya incidencia en el resto del aparato productivo es mayor, así, el candidato más inmediato es, por ejemplo, el transporte.

En la misma línea se encuentra la desregulación de los servicios de comunicaciones, electricidad, inversión extranjera y otros que generan rentas elevadas a sus propietarios o concesionarios. La desregulación ayudó en el proceso de deflación e incentivó la competitividad; sin embargo, sin un buen diagnóstico es peligroso desregular para crear otras fuentes de renta o simplemente permitir que se le pase la factura o menor calidad de servicios al usuario. Por ello, es menester desregular para reglamentar mejor, con objetivos explícitos y transparentes. En suma, la participación de los diferentes agentes económicos en el proceso de desregulación debe ser mucho más activa, sin caer en la inmovilidad por la participación de un exceso de actores. La economía política requiere mucho análisis económico previo a la desregulación, muchas veces ausente en los procesos de reforma durante los años ochenta y noventa.

CONCLUSIONES

En los últimos años las cosas han cambiado, se suceden tres administraciones federales en los siguientes períodos: 1982-1988, 1988-1994, y 1994-2000, que dan continuidad a una política económica de corte distinto, en donde la puesta en práctica de reformas estructurales constituye el nuevo rasgo común. Entre los propósitos centrales de dichas reformas figuran con alta prelación los siguientes:

- Desterrar los desequilibrios macroeconómicos fundamentales;
- Promover una mayor apertura de la economía al exterior, a fin de insertarla en las corrientes mundiales de comercio y de capitales;
- Hacer más flexible y sensible la economía a las fuerzas del mercado.

Durante el período de transición entre una economía cerrada y dirigida hacia una economía abierta, competitiva y orientada al mercado, situación en la que se encuentran prácticamente todas las economías Latinoamericanas desde principios de los años ochenta, hay cierto espacio para que la política macroeconómica busque el objetivo de crecer y haya un cuidadoso análisis de costo-beneficio de las reformas estructurales. En el extremo teórico de una teoría de mercado, el papel de la política macroeconómica consiste en vigilar que los balances macro se mantengan dentro de ciertos márgenes y que los instrumentos utilizados respeten el principio de neutralidad. En este entorno, el crecimiento económico resultará naturalmente de las decisiones que los agentes económicos tomen en los mercados, los cuales, al no estar distorsionados, permitirán una mayor eficiencia. La alta elasticidad de las importaciones, rasgo tradicional de la economía, creció a raíz de la apertura externa. Ello se debió a que la industrialización por sustitución de importaciones de decenios anteriores redundó en una base industrial considerable, pero que en gran medida no podía competir con los productos importados, por lo que sobrevivía al amparo de la protección. El acelerado desmantelamiento de ésta no permitió que la mayoría de las empresas industriales se pusiera en posición de afrontar las nuevas condiciones del mercado. Así, los productos importados se apoderaron del mercado de bienes de consumo y, en particular, los bienes intermedios; el de bienes de capital lo constituyen fundamentalmente los importados. Esta situación contribuyó a debilitar los encadenamientos entre las ramas de la manufactura, por lo que el crecimiento de la industria pasó a repercutir cada vez más directamente, y en forma más que proporcional, en las importaciones manufactureras. Esto ha ocurrido tanto en las ramas exportadoras como en las orientadas al mercado interno. Así el dinamismo del sector exportador manufacturero no arrastra al resto de la economía, sino que se filtra hacia el exterior, en primer lugar hacia los Estados Unidos como se ha presentado por años, y para ejemplo existen dos ramas muy dinámicas como lo es, la de automóviles e industria electrónica. Ambos sectores se han caracterizado por el predominio de empresas transnacionales, que concentran en el país la fase de ensamble del producto final con componentes en su gran mayoría proveniente del extranjero. En este sentido, parece que el sector industrial tiende a asemejarse a la industria ensambladora de la zona fronteriza del país.

Aunque en términos cualitativos la naturaleza de la restricción externa al crecimiento no se ha modificado, sí ha cambiado en términos cuantitativos. Con los años, las tasas menores de crecimiento han ido acompañadas de un déficit creciente en la balanza de cuenta corriente, lo que ha obligado a profundizar el ajuste.

Para superar la restricción externa al crecimiento de la economía es necesario generar una reforma estructural industrial interna que esté más integrada, con lo que la expansión de determinadas ramas estimulará el crecimiento de otras por medio de la demanda de insumos y de bienes de capital; ello atenuará la elevada elasticidad de la demanda de importaciones.

En contraste, en el marco del modelo de sustitución de importaciones, la política macroeconómica se orientaba a la maximización del crecimiento, sin preocuparse mayormente por las distorsiones producidas ni por sus costos en términos de eficiencia. La secuencia y el ritmo de las reformas son importantes si no se quiere incurrir en resultados no deseados.

Estas reformas estructurales han colocado en una primerísima prioridad el equilibrio general macroeconómico. Las metas que no siempre se alcanzaron en el periodo de referencia, controlar la inflación a niveles reducidos, eliminar el déficit primario del sector público, sostener el superávit cuando se alcanza y flexibilizar el tipo de cambio en función de la oferta y la demanda de divisas, todo ello como requisito para establecer un ambiente adecuado para el ahorro y la inversión privada nacional y extranjera. Los instrumentos a los que el gobierno federal ha recurrido han sido preferentemente de orden monetario y fiscal, en donde el control del gasto público y el ajuste a los ingresos mediante correcciones a los precios de los bienes y servicios suministrados por las entidades públicas han sido determinantes para el sector petrolero. Para alcanzar las metas deseadas también fue relevante en ese lapso mantener e incluso reducir el salario real.

Las reformas en la política macroeconómica fueron posibles en la última década y media precisamente porque el sector petrolero suministró permanentemente cuantiosos recursos al gobierno federal (75% del superávit de operación), como transferencia a las finanzas públicas por concepto de impuestos y derechos (equivalente al 5% del producto interno bruto). En contraste, los gastos autorizados por el gobierno federal para la formación bruta de capital del sector, en el mismo periodo, fueron de sólo 13% de dicho superávit. La autorización de éstos gastos se ha hecho en función de los criterios utilizados para configurar el presupuesto de egresos de la federación y no de los que pudieran derivar de una estrategia nacional aplicable al sector petrolero.

Las consecuencias inmediatas de lo anterior son, por una parte, la enorme dependencia y vulnerabilidad que guardan las finanzas públicas de los egresos petroleros y, por la otra, la exagerada rigidez de dicho sector para reaccionar y atender sus propios requerimientos en función de los alcances y modalidades de la actividad petrolera y su impacto en otros muchos ámbitos de la economía nacional.

El análisis de las políticas macroeconómicas instrumentadas a partir de los años ochenta demuestra que las reformas estructurales adoptadas a lo largo de este periodo provocaron una pérdida de márgenes de libertad en el nivel de la política macroeconómica y una reducción de instrumentos disponibles.

En México, a raíz de la crisis de la deuda, la política macroeconómica tuvo que reorientarse a la estabilización, dejando en crecimiento como variable de ajuste. Esto siguió siendo entre 1992 y 1994, cuando ya se había avanzado en el proceso de estabilización y se buscaba casi obsesivamente bajar la inflación a niveles de un dígito.

Mientras tanto, como ha ocurrido en 1998, 1999 y 2000, por controlar los efectos negativos de las turbulencias externas sobre los balances macroeconómicos las autoridades recurren a la aplicación de programas monetarios y fiscales restrictivos que amplían el efecto negativo de los choques externos sobre el crecimiento.

Por lo que hace a la globalización y apertura de la economía, la finalidad propuesta fue aprovechar las ventajas del libre acceso a otros mercados y que los extranjeros tuvieran también libre acceso al de México. El supuesto es que con ello se favorecería la competencia, la eficiencia, la inversión, la producción, el empleo y el mejor aprovechamiento de los recursos del país y de los demás con quién se establece el comercio.

Las reformas estructurales desplegadas para el logro de dicha finalidad fueron la eliminación de las barreras al comercio internacional a mediados de los años ochenta (arancelarias, controles cuantitativos y de otra naturaleza), la incorporación al Acuerdo General de Aranceles en 1986, la suscripción al del Tratado de Libre Comercio con los países del norte en 1993, y la abrupta eliminación de la protección a la industria nacional, que se habían establecido gradualmente durante casi medio siglo, y la adopción de la práctica creciente de las entidades de gobierno de licitar internacionalmente.

En cuanto a la relación entre las reformas estructurales y políticas macroeconómicas, las primeras pueden potenciar la eficacia de las segundas, pero igualmente contribuir a complicar o acotar su manejo, dependiendo de las modalidades concretas de instrumentación: intensidad y ritmo, secuencia y tiempo de aplicación, marco institucional, etc.

El análisis de la economía mexicana ilustra uno y otro caso:

- *La reforma comercial* fue utilizada con éxito entre 1988 y 1991 como instrumento macroeconómico para lograr la deflación. Posteriormente, sin embargo, al no haberse modificado el objetivo ni los instrumentos macroeconómicos, la apreciación cambiaria que produjo el paquete macroeconómico acentuó los costos de la reestructuración industrial asociada con la liberación comercial.
- De la misma forma, *la reforma financiera* ayudó en su primera fase (liberalización de las tasas de interés) a financiar el déficit fiscal y a detener las salidas de capital cuando la oferta de fondos externos estuvo ausente. Posteriormente, cuando el programa de estabilización ortodoxo produjo una aceleración de la inflación, el alza resultante de las tasas de interés complicó el control de las finanzas públicas y el manejo de las expectativas inflacionarias. A partir de 1989 la profundización de la liberalización financiera y su ritmo acelerado provocaron el crecimiento excesivo del crédito privado, lo que agravó el desbalance externo y comprometió la sostenibilidad del programa de reforma, generando un enorme costo para la sociedad.
- En *la reforma fiscal*, en una perspectiva de mediano plazo, la convergencia hacia tasas similares a las de los principales socios comerciales ha reducido la carga fiscal ante la pérdida de eficacia de la fiscalización, que en un principio había más que compensado la reducción inicial de las tasas. Por otra parte, la dirección en que se dio esta reforma acentuó la importancia de los recursos petroleros en la composición de los ingresos fiscales totales. En consecuencia, la recaudación fiscal se ha reducido a precios constantes, limitando la capacidad del gasto. En un contexto de equilibrio general, esa menor carga impositiva debería incentivar nuevos proyectos e incrementar la eficiencia de los ya existentes; sin embargo, por ahora esa menor capacidad fiscal ha afectado la calidad de la infraestructura⁽⁸⁴⁾ y por ende, la capacidad productiva de la economía mexicana.
- *Las privatizaciones*, por su parte, contribuyeron al buen manejo de expectativas y ayudaron a reducir las anticipaciones inflacionarias, pero se descuidaron sus efectos sobre la eficiencia en la asignación de recursos y los costos de operación. Esto fue el caso de la privatización de carreteras y de algunos de los servicios de telecomunicaciones, ya que los contratos de privatización no impidieron que los concesionarios transfirieran estos sobrecostos e ineficiencias a los usuarios finales. El cuidado en términos de eficiencia económica como criterio importante en el proceso de privatizaciones no parece haber sido el centro de las preocupaciones o cláusulas en los contratos o concesiones. El retiro del Estado de la producción directa de bienes y servicios ha sido de una amplitud considerable en los últimos años, tanto desde el punto de vista de los ingresos obtenidos por la desincorporación de empresas públicas, como por la gama de industrias cuya propiedad fue transferida al sector privado.

⁸⁴⁾ Esto, por que la mayor parte de los recortes ha sido en la inversión pública, ya sea fija o social.

- En cuanto a la *desregulación* en general y la liberalización financiera en el contexto de un mundo globalizado, en una movilidad de capitales casi perfecta, uno de los resultados deseados es que los países contraigan deuda "pública potencial" sin documentarla, como sucedió con la entrada de capitales entre 1991 y 1993, a las cuales, cuando quisieron salir, se les ofrecieron Tesobonos, en lugar de hacerles frente utilizando las reservas internacionales o permitiendo mayor movilidad del tipo de cambio (caso de Brasil, en 1998). La inversión extranjera de cartera en el mercado de dinero ya ni es una estrategia para obtener altos rendimientos, aunque la tasa de interés de México es mayor que la tasa de referencia externa. El grueso de la inversión se concentra en el mercado de renta variable. Este mercado implica una mayor liquidez, ya que los inversionistas extranjeros pueden adquirir o vender con rapidez los productos financieros que se ofrecen en el mercado de renta variable. En el periodo de estudio, la crisis de 1994 experimentada por la economía mexicana, debida a un ajuste de tipo de cambio y las posteriores correcciones en las políticas monetaria y fiscal, presentan los ajustes estructurales que modificaron el comportamiento de corto plazo en los determinantes de la inversión extranjera de cartera en México. Los inversionistas externos ante la falta de credibilidad sobre la política económica decidieron retirarse de los mercados mexicanos, lo que originó que se detuviera el flujo de capital externo. También es importante señalar el aumento de inversión extranjera posterior a la crisis del peso. Esto se debió sobre todo a la subvaluación de las acciones de las empresas cotizadas en la BMV. Los determinantes del flujo de capital extranjero a la economía nacional son variables muy sensibles a los anuncios económicos y políticos. Aunque también es necesario mencionar la estrategia de los inversionistas extranjeros, en que la mayoría de las veces éstos actúan con mucha precaución ante la incertidumbre de los mercados emergente. México ha tenido un regreso espectacular a los mercados internacionales de capital y el aumento de estos recursos obedece a las reformas estructurales, de política comercial y de apertura financiera. El sistema financiero mexicano fue objeto de un proceso de reorganización profunda, resultado de la desregulación, la privatización de la banca y la apertura a la competencia extranjera.

Las etapas clave del proceso de reforma estructural fueron:

- ❖ Una serie de medidas destinadas a permitir a los bancos la emisión de títulos de corto plazo a tasas de interés de mercado y la participación cabal en los mercados de títulos gubernamentales (octubre-noviembre de 1988);
- ❖ La desregulación de las tasas de interés bancarias sobre depósitos y préstamos (1989);
- ❖ La reducción de las restricciones a la propiedad cruzada para permitir la formación de grupos financieros que puedan incluir bancos, compañías de seguros, corredurías de bolsas y otras instituciones especializadas (1989);
- ❖ La eliminación de ciertos requisitos en materia de asignación de crédito y reservas obligatorias (1989), así como de coeficientes de liquidez (1991);
- ❖ Una reforma constitucional que permite la propiedad privada de los bancos, lo que abrió el camino a la completa privatización del sector bancario basadas en el acuerdo de Basilea (1991-1993);
- ❖ La apertura gradual y sustancial del sector financiero, debida a la política de las autoridades de incrementar la competencia y, a partir de enero de 1994, de conformidad con las estipulaciones del Tratado de Libre Comercio.

Las reformas financieras y la desregulación hicieron evidentes que los estrechos controles sobre las tasas de interés bancarias y la fuerte dependencia de los requisitos de reservas bancarias para financiar el déficit presupuestal, habían provocado el desarrollo de un importante mercado financiero informal, que hizo imperativa la introducción de reformas para permitir la competencia entre los bancos.

Una consecuencia importante del proceso global de reformas ha sido el incremento del papel de las operaciones de mercado abierto en la conducción de la política monetaria, en detrimento de los controles directos.

El TLC debería dar mayor impulso al cambio estructural al abrir los mercados financieros a la competencia exterior. Las principales estipulaciones del Tratado en los que se refiere al sector de servicios financieros consisten en que se autoriza a los bancos de los países participantes a establecer operaciones en México, que éstas recibirán trato nacional y que su participación en el mercado estará sujeta a cierto límite, el cual se reducirá gradualmente hasta quedar eliminado en diciembre de 1999.

La desregulación financiera fue inicialmente acompañada por un rápido crecimiento del sector financiero mexicano, como lo muestra la evolución de los indicadores clave: la capitalización del mercado de acciones y el peso relativo de los activos del sector bancario en el producto interno bruto.

Los problemas que sacó a la luz el impacto de la crisis de 1994 sobre el sistema bancario y que se han intentado solucionar son:

- Los niveles de las reservas para pérdidas por préstamos eran insuficientes (fueron aumentados rápidamente después de la crisis);
- Las salvaguardas establecidas por el banco central en contra de la exposición indirecta excesiva al tipo de cambio - a través de los préstamos en divisas hechos por prestatarios nacionales sin la debida garantía - fueron violadas por algunos bancos comerciales;
- Las colocaciones de préstamos cruzados sin cubrir cabalmente requisitos y seguridades bancarias convencionales para el otorgamiento de créditos.

La propuesta que hago en este análisis de nuestra economía mexicana en el periodo de estudio, es que una vez avanzadas o concluidas las reformas estructurales, el objetivo de estabilizar y recobrar un crecimiento sostenible y eficiente no se ha dado sino parcialmente, y en los puntos ya planteados con miras a buscar posesionar al sector manufacturero interno como un verdadero eje de expansión, con capacidad de buscar el crecimiento con competitividad y estrategia de crecimiento competitivo a través de la inversión y desarrollo de nuevas tecnologías y fortalecer el encadenamiento entre las ramas de la manufactura de bienes de consumo e intermedios, buscando el dinamismo del sector con el resto de la economía

El estado mexicano deberá crear las condiciones necesarias de seguridad social en todo el país para todo inversionista extranjero o nacional, ampliar la capacidad del personal humano, generar e incentivar la creación de empleos e inversiones, sobre todo en aquellos sectores altamente productivos a corto plazo, en la pequeña y mediana industria, y en aquellas áreas donde se elaboran productos de consumo a la población tales como: ropa, zapatos, alimentos, etc.

Y sobre todo proporcionar créditos a tasa de interés fijas y de largo plazo como incentivo para desarrollo de la industria domestica, siendo a través de la banca comercial o de desarrollo, tratando así de abaratar el crédito y el uso de este instrumento económico para fomentar su tecnificación y desarrollo.

Para avanzar hacia los objetivos señalados se necesita poner en práctica una estrategia educativa agrupada en los siguientes objetivos:

- a) Abrir las instituciones educativas a las necesidades de la sociedad, es decir, establecer condiciones institucionales para que cada sistema educativo, de capacitación, de ciencia y tecnología desarrolle o pueda desarrollar vinculos horizontales y verticales con los sectores productivos en cada una de sus ramas.
- b) Asegurar acceso universal a los códigos de la modernidad, esto es, a la cobertura y calidad tanto de la educación básica, media y superior, así mismo la de capacitación técnica.

En suma, es preciso replantearse el rol del Estado mexicano frente a esta tarea. En primer lugar, éste debe ser de capaz de orientar de manera sistémica e integradora las actividades educativas, de capacitación y de investigación científica-tecnológica, así como sus relaciones entre ellas y con el sistema productivo. En segundo lugar, debe tener una visión estratégica que le permita orientar, regular a distancia, generar políticas, impulsar autonomías y evaluar resultados sin ahogar la innovación con un dirigismo centralizado excesivo. Y en tercer lugar, debe desempeñar un papel insustituible en la tarea de compensar desigualdades que el proceso de mayor autonomía tal vez acentúe, y de movilizar financiamiento que incluya de manera creciente recursos privados.

Los aspectos políticos, sociales y culturales, que sin duda son también afectados por las reformas estructurales iniciadas por nuestro gobierno en el período de estudio y que debí haber analizado en éste trabajo, siendo estos elementos importantes en el devenir de nuestra vida cotidiana nacional, no los toque ya que no quise invadir un espacio sociológico y sólo me permití desarrollar el enfoque económico, esperando que en futuro cercano pueda llevar a cabo una investigación que me permita tocar estos cambios recientes, que sin lugar a dudas será interesante abordarlos.

"No tendremos ni competitividad ni equidad, si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico y tecnológico. Hacer el discurso de la equidad, o hacer el discurso de la competitividad, o aún más, hacer simultáneamente la apuesta a ambos propósitos, y no hacer un esfuerzo consustancial y consistente en este sentido, es estrictamente poesía. Ningún país podrá ser competitivo ni equitativo si no se asigna a los recursos humanos la debida importancia"
FERNANDO FAJNZYLBER, 1992

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Apreciación de la moneda: Incremento del valor de la moneda en términos de otra moneda bajo un régimen cambiario de libre flotación.

Apreciación real de la moneda: Cuando baja el tipo de cambio real se dice que la moneda nacional se aprecia en términos reales. Esto significa que la depreciación nominal de la moneda nacional no compensa totalmente el diferencial de inflación entre dos países. El tipo de cambio sube menos de lo indicado por la paridad del poder adquisitivo.

Arancel: Es el impuesto o gravamen que se aplica a toda mercancía que cruza una frontera por una zona aduanera. Generalmente, el término "derecho arancelario" indica la clasificación exacta de la mercancía, y por ende, la tasa que debe de pagar una mercancía por entrar o salir del país.

Arbitraje: La compra y venta simultánea, o casi simultánea, de un mismo valor moneda metal, producto o cualquier bien en general en dos distintos mercados a precios diferentes. El objetivo es obtener una utilidad (después de deducir los gastos inherentes a la operación, tales como comunicación, financiamiento cuando se requiera y los de la transferencia física del bien) aprovechando el diferencial en los precios. Lógicamente, el proceso consiste en comprar en el mercado donde el bien se encuentre más barato y vender en el mercado donde el precio sea superior.

Balanza de pagos: Es el registro de todas las transacciones económicas del país con el resto del mundo.

Base monetaria: Es la suma de billetes y monedas en circulación, más el saldo acreedor de las cuentas que las instituciones de crédito mantienen con el banco central. Designa a los activos sobre los cuales, a través del multiplicador monetario, se determina la oferta monetaria total. Ellos corresponden a las reservas internacionales netas, los activos internos y el financiamiento que dan los bancos centrales al gobierno; a ello hay que restarle los pasivos no monetarios, el capital pagado y reservas del banco central.

Bienes de capital: Aquellos cuya utilidad consiste en producir otros bienes o que contribuyan directamente a la producción de los mismos.

Bonos de desarrollo (BONDES): Títulos de crédito emitidos por un banco de desarrollo o sociedad nacional de crédito, colocados en el mercado a través del Banco de México, con el objeto de que el emisor obtenga recursos a mediano o largo plazo. Esto es, desde 374 y hasta 1,092 días, para financiar proyectos de inversión propios de su actividad y cuya garantía es el respaldo absoluto del gobierno federal mexicano, pagando un rendimiento cada 28 o 91 días, con base a una tasa de referencia más un margen determinado en el momento de la colocación en el mercado.

Bonos de la Tesorería (TESOBONOS): Títulos de crédito (con valor nominal de 100 dólares de E.U.A.), emitidos por el gobierno federal negociables a la orden del Banco de México, los cuales se pueden colocar a descuento o bajo la par, y se amortizan al tipo de cambio libre, vigente a la fecha de pago. Son títulos de crédito denominados en moneda extranjera (dólares estadounidenses) a seis meses o menos, en los cuales el gobierno federal se obliga a pagar una suma en moneda en moneda nacional equivalente al valor de dicha moneda extranjera, en una fecha determinada. Estos títulos de crédito se pueden colocar a descuento y es indexado al tipo de cambio libre de venta valor 48 hrs. Que da a conocer la Bolsa Mexicana de Valores en su publicación denominada "Diario del Mercado de Valores".

Certificados de la Tesorería (CETES): Títulos de crédito al portador emitidos por el gobierno federal desde 1978, en los cuales se consigna la obligación de éste a pagar su valor nominal al vencimiento. Dicho instrumento se emitió con el fin de influir en la regulación de la masa monetaria, financiar la inversión productiva y propiciar un sano desarrollo del mercado de valores. A través de este mecanismo se captan recursos de personas físicas y morales a quienes se les garantiza una renta fija. El rendimiento que recibe el inversionista consiste en la diferencia entre el precio de compra y el de venta. Este instrumento capta recursos de personas físicas y morales, se coloca a través de las Casas de Bolsa a una tasa de descuento y tiene el respaldo del Banco de México, en su calidad de agente financiero del gobierno federal.

Costo promedio porcentual (C.P.P.): Dentro del sistema bancario mexicano, en una buena parte de los créditos otorgados, y en especial los de largo plazo, el correspondiente costo está regido en relación al C.P.P. Este último es el costo promedio ponderado de captación de recursos de la banca nacional. La cifra correspondiente es calculada al multiplicar la tasa de interés por su peso en la captación de los distintos instrumentos de las instituciones financieras y publicada entre los días 16 y 20 de cada mes en el Diario Oficial de la federación.

Crisis bancarias: Son las crisis colectivas de todo el sistema bancario o de un número considerable de bancos importantes.

Crisis económica: Etapa de profundas perturbaciones que caracterizan una situación gravemente depresiva, dentro de un ciclo económico.

Cuenta de capital: Es el componente de la balanza de pagos que muestra el cambio en los activos del país en el extranjero y de los activos extranjeros en el país, diferente a los activos de reserva oficial, incluyendo inversiones directas, la compra y venta de valores extranjeros y los pasivos bancarios y no bancarios con extranjeros por parte del país durante el año.

Cuenta corriente: Es el componente de la balanza de pagos donde se registra el comercio de bienes y servicios y las transferencias unilaterales de un país con el exterior. Los principales de servicios son: los viajes y el transporte; los ingresos y los pagos sobre inversiones extranjeras.

Déficit financiero público: Es la diferencia negativa que resulta de la comparación entre el ahorro o desahorro en cuenta corriente, y el déficit o superávit en cuenta de capital; expresa los requerimientos crediticios netos de las entidades involucradas. Muestra el faltante total en que incurre el Estado al intervenir en la actividad económica nacional. Resulta de sumar el déficit económico con la cifra neta de la intermediación financiera.

Deflación: Fenómeno monetario que consiste en una baja generalizada en el índice de precios de bienes y servicios dentro de una economía. Deflación es lo opuesto a inflación.

Depósito en moneda extranjera. Depósitos bancarios que se denominan en una divisa diferente a la del país en el cual éstos se mantienen.

Depreciación (devaluación): Disminución o pérdida de poder de compra en el valor de cambio de la moneda nacional contra una divisa extranjera, cuando los tipos de cambio son flexibles.

Depreciación nominal: Reducción del valor de la moneda nacional con respecto a monedas extranjeras en un régimen de libre flotación, y está es decisión del mercado.

Depreciación real: Incremento del tipo de cambio real, normalmente se produce si la depreciación nominal es mayor que el diferencial de la inflación.

Desequilibrio externo: Déficit en la cuenta corriente que por su tamaño o por otras circunstancias no puede ser financiado con un superávit en la cuenta de capital. El desequilibrio externo no puede ser atendido, ya que puede conducir a una crisis de la balanza de pagos.

Deuda externa: Es aquella contraída con entidades o personas del exterior y generalmente esta denominada en moneda extranjera. Los pagos por capital e intereses de las deudas externas implican una salida de divisas y un aumento de la cuenta de los egresos de la balanza de pagos. Se contraen deudas externas cuando se financian importaciones, cuando los gobiernos adquieren compromisos con bancos, organismos internacionales u otros gobiernos, y cuando las empresas - públicas o privadas - solicitan préstamos para realizar inversiones u otras necesidades. En este último caso es frecuente que las empresas cuenten con un aval gubernamental que garantice los pagos de dichos préstamos a sus acreedores.

Deuda pública: Deuda que contrae el gobierno de un país. En ella normalmente se incluyen no sólo los préstamos tomados por el gobierno central sino también los que contraen los organismos regionales o municipales, institutos autónomos y empresas públicas, ya que los mismos quedan formalmente garantizados por el gobierno nacional. La deuda pública suele dividirse en deuda de corto plazo o de largo plazo, así como en deuda pública interna, contraída ante acreedores del país, y deuda pública externa, contraída ante prestamistas del extranjero.

Devaluación: Disminución del valor de la moneda nacional en función de las monedas de otras naciones, generado por el aumento del tipo de cambio. Una devaluación desestimula las importaciones por su encarecimiento, y por el contrario, incentiva las exportaciones por su abaratamiento.

Diferencial cambiario (SPREAD): Diferencial entre el tipo de cambio a la venta y a la compra.

Dinero especulativo: Fondos a corto plazo, que se desplazan fácilmente entre países o divisas en respuesta a pequeños cambios en las tasas de interés.

Divisa: Moneda de otro país, siempre y cuando sea libremente convertible el tipo de cambio.

Economía: Ciencia cuyo objeto de estudio es la organización social de la actividad económica, que además abarca áreas como la producción, la distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios en todas sus implicaciones.

Economía abierta: Es el tipo de economía en la que se realiza el comercio de bienes, servicios y de capitales a través de transacciones con otros países.

Economía cerrada: Es el tipo de economía donde no se realizan operaciones comerciales con otras naciones. Este supuesto de este tipo de economía se usa como vehículo de simplificación de los modelos económicos.

Economía internacional: Parte de la economía que se dedica al estudio de los flujos internacionales de bienes, servicios y capital.

Economía de mercado: Es aquella economía capitalista o de libre empresa.

Economía mixta: Economía en que los intereses privados y estatales se mezclan para regular los asuntos económicos.

Encaje legal. Es en general, la garantía de un valor circulante y transmisible. El encaje bancario se determina como una proporción del dinero recibido por el banco que debe ser mantenido para atender los retiros del público, el resto de los depósitos puede ser usado por el banco para otorgar préstamos o realizar otras operaciones. El porcentaje de encaje es fijado, normalmente por el banco central y su legislación vigente.

Especulación: Toma de posición en un activo para aprovechar un cambio esperado de precio. El que espera una alza en el precio, establece una posición larga. El que espera una baja en el precio, establece una posición corta. Los especuladores contribuyen a una mayor liquidez y puede aumentar la eficiencia económica del mercado.

Expansión monetaria: Incremento de la oferta monetaria superior al incremento de la demanda de saldos reales.

Fideicomiso de cobertura de riesgos cambiarios (FICORCA): Programa de venta de dólares a futuro a tipos de cambio pre-pactados, a empresas mexicanas con adeudos en monedas extranjeras que reunieran ciertos requisitos que el gobierno federal, a través de un fideicomiso constituido expresamente para tal fin, formalizó durante 1983. El objeto básico de tal programa, el cual fue muy exitoso, consistió en que, a cambio de la venta de ese "seguro contra devaluaciones futuras", en el cual el gobierno federal, en principio, asumió el riesgo de las pérdidas en cambios; las empresas, como contraparte, renegociaron sus adeudos con bancos extranjeros, alargando el plazo de la última amortización (6 años mínimo para adeudos contraídos hasta el 20 de Diciembre de 1982, 8 años mínimos para adeudos contraídos del 20 de Diciembre de 1982 en adelante) y el periodo de gracia correspondiente (3 ó 4 años respectivamente, en cada uno de los casos recién enunciados).

Fondo Monetario Internacional (International Monetary Fund): Organismo que aglutina a más de 160 países miembros, originalmente establecido como una parte del sistema Bretton Woods en 1944. El F.M.I. mantiene reservas de divisas extranjeras de los países afiliados, hace préstamos, proporciona asistencia y asesoría, y funge como foro de discusión dónde se exponen importantes aspectos de las finanzas internacionales.

Fuga de capitales: Salida de capital provocada no por los altos rendimientos extranjeros, sino por el miedo de pérdida a causa de inestabilidad económica o política del país.

Globalización de la economía. Proceso de formación de un sólo mercado a escala mundial, con un sólo precio para cada producto y con estándares de calidad generalmente aceptados.

Inflación: Alza generalizada en los precios de los distintos bienes y servicios de una economía. El alza en los precios es consecuencia de la descompensación entre un crecimiento en exceso de la base monetaria (cantidad de dinero en circulación en la economía en un momento determinado) en relación con el crecimiento del sector real de la economía (crecimiento en la producción de bienes y servicios).

Inflación esperada: Tasa de inflación que según los mercados financieros estará vigente en el próximo periodo. Sirve de base para determinar el nivel de las tasas de interés nominales.

Intervención del Banco Central: Compra o venta de divisas en el mercado cambiario por parte del banco central con el objeto de afectar al precio.

Inversión extranjera directa (IED): Inversión extranjera en capital físico, construcción de nuevas plantas, modernización, ampliación de la ya existentes, o participación mayoritaria en las empresas. Su característica es el compromiso de largo plazo, la influencia en la administración y transferencia de tecnología.

Inversión extranjera de portafolio (Indirecta): Es aquella inversión que hacen los agentes de una economía en bonos, acciones y otras participaciones que no constituyen inversión extranjera directa ni reservas internacionales.

Liquidez: Es la facilidad con que un activo puede convertirse en dinero. Los activos comprenden el efectivo, que es perfectamente líquido y otros que resultan gradualmente menos líquidos: Divisas, valores, depósitos a corto plazo. Finalmente, en el ámbito de la economía en general, se llama *liquidez* a la facilidad o dificultad existente para obtener créditos. Se dice que hay liquidez (o alta liquidez) en la economía cuando los recursos de los créditos son abundantes.

Maquila: Son plantas dedicadas a toda clase de manufacturas, en donde llegan algunos insumos del exterior, le aplican una mano de obra, dan una terminación a los productos que luego son exportados, estas son empresas generalmente ensambladoras.

Mercado de capitales: Aquel donde se negocian títulos públicos o privados. Esta constituido por el conjunto de instituciones financieras que canalizan la oferta y la demanda de préstamos financieros a mediano y largo plazo: Bancos, Casa de bolsa de valores y otras instituciones financieras.

Mercado de dinero: Mercado en el cual ocurren las inversiones y las solicitudes de fondos a corto plazo (la expresión "corto plazo" generalmente se refiere a un periodo inferior a un año) como: descuentos de documentos comerciales, pagares a corto plazo, descuentos de certificados de depósito negociable, depósitos a la vista, pagares y aceptaciones bancarias, caracterizados por su nivel elevado de seguridad en cuanto a la recuperación del principal.

Mercado de divisas: Marco institucional utilizado para la compra-venta de divisas extranjeras.

Multiplicador monetario: Razón entre M1 y la base monetaria.

Oferta monetaria (M1): Sumas de billetes y monedas en circulación, más los saldos de las cuentas de cheques.

Política comercial: Conjunto de medidas gubernamentales que regulan el comercio internacional, definiendo entonces la estructura de los aranceles, las prohibiciones, cuotas y contingencias a la importación, y los incentivos a la exportación, acuerdos bilaterales o multilaterales, parte importante de la política económica.

Política monetaria expansiva: Política que aumenta la oferta monetaria más rápidamente de lo que crece la demanda de dinero, y que implica una disminución de las tasas de interés.

Política monetaria restrictiva: Política que reduce la oferta monetaria, crece con menor velocidad que la inflación, provocando que las tasas de interés se eleven.

Producto interno bruto (PIB): Es el valor total de los bienes y servicios producidos en el territorio de un país en un periodo determinado, libre de duplicaciones. Se puede obtener mediante la diferencia entre el valor bruto de la producción y los bienes y servicios consumidos durante el propio proceso productivo, a precios comprador (consumo intermedio). Esta variable se puede obtener también en términos netos al deducirle al PIB el valor agregado y el consumo de capital fijo de los bienes de capital utilizados en la producción.

Régimen cambiario: Conjunto de reglas que definen el papel del banco central en la determinación del tipo de cambio.

Reservas internacionales: Es aquella cantidad de divisas y oro propiedad de un país depositado en el banco central para hacer frente a sus compromisos internacionales. Las reservas se incrementan o disminuyen de acuerdo a los saldos netos del comercio internacional.

Riesgo país: Incertidumbre acerca de la capacidad de servicio de la deuda externa por parte de los gobiernos y las empresas paraestatales. El riesgo país se refleja en la calidad crediticia del mismo y consecuentemente en la sobretasa que paga, sobre la tasa de referencia. Si el riesgo país es mínimo, el país obtiene el grado de inversión (investment grade).

Riesgo sistémico: Riesgo de que la quiebra de instituciones importantes pueda provocar una serie de quiebras en cadena y finalmente en un colapso total de todo el sistema financiero.

Programa nacional de desarrollo (PND): Instrumento rector de planeación nacional de desarrollo que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales de materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado.

Sustitución de importaciones: Es la medida de política económica comercial, que prevaleció más de cuarenta años en casi toda Latinoamérica, con el fin de protegerse de la competencia de productos y mercancías de otros países principalmente desarrollados, para evitar grandes déficits en sus balanzas comerciales.

Swap de divisas: Acuerdo para intercambiar cantidades estipuladas de divisas en una fecha futura.

Tasa de interés: Es el porcentaje que se cobra como interés por una suma determinada de dinero. Las tasas de interés suelen denominarse *activas* cuando nos referimos a la que cobran los bancos y otras instituciones financieras que colocan su capital en préstamos a las empresas y los particulares, y las *pasivas*, cuando nos referimos al interés que pagan dichas instituciones al realizar operaciones pasivas, cuando toman depósitos de ahorro a plazo fijo.

Tasa de interés LIBOR (London Inter-Bank Offered Rate): Tasa de interés interbancaria que funciona en el mercado de Londres y que generalmente se encuentra medio punto por debajo de la tasa prima (Prime Rate). Esta tasa mundial varía constantemente en función de la demanda del crédito y de la oferta monetaria, y se utiliza como parámetro de las demás tasas mundiales. Es el tipo de interés ofrecido sobre los depósitos en los bancos comerciales que operan en el mercado de eurodivisas de Londres.

Tasa prima (Prime Rate): Es la tasa preferencial a la que prestan los bancos comerciales, en los mercados de Nueva York y Chicago. La tasa prima (prime rate) constituye una tasa mundial que varía constantemente en función de la demanda del crédito y de la oferta monetaria; pero también en función de las expectativas inflacionarias y de los resultados de la cuenta corriente en la balanza de pagos de los Estados Unidos.

Tipo de cambio: El precio de una moneda en términos de otra. Los tipos de cambio resultan una importante información que orienta las transacciones internacionales de bienes, capital y servicios.

Tipo de cambio flotante: El que fluctúa de acuerdo a la oferta y la demanda de divisas.

Tipo de cambio libre: El que se determina en los mercados cambiarios de acuerdo a la oferta y la demanda.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEJO, FRANCISCO J. RACIONALIDAD ECONÓMICA Y POLÍTICA DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA. ENRIQUE GONZÁLEZ CASANOVA, P Y AGUILAR CAMIN HÉCTOR (COORDS.), MÉXICO ANTE LA CRISIS, ED. SIGLO XXI, MÉXICO 1991, p. 349.
- APPENDINI, KRISTEN. LA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA ECONÓMICA DEL CAMPO MEXICANO. EN JEAN FRANCOISE PROUD (CORD.) EL IMPACTO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE EN EL CAMPO MEXICANO, MÉXICO 1995.
- ASPE ARMELLA, PEDRO. EL CAMINO MEXICANO DE LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA. F.C.E., MÉXICO 1993.
- BLANCO, H. LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE MÉXICO CON EL MUNDO. UNA VISIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DE MÉXICO. F.C.E., MÉXICO 1994 p.p
- CEPAL: GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO. SECRETARÍA EJECUTIVA, ABRIL 2002, p.13
- COTTANI, J. Y CAVALLO, D. FINANCIAL REFORM AND LIBERALIZATION POLICY MAKING IN AN OPEN ECONOMY. 1993, p.p
- GARRIDO, CELSO Y PEÑALOZA WEEB, TOMÁS. AHORRO Y SISTEMA FINANCIERO MEXICANO. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL. U.A.M /GRIJALBO, MÉXICO 1996, p.p
- GAVITO, JAVIER. LA CRISIS FINANCIERA EN MÉXICO: ORÍGENES, CONSECUENCIAS Y MEDIDAS IMPLEMENTADAS PARA SUPERARLA. 1996 (MIMEO)
- GUILLEN, ROMO, HÉCTOR. ORIGENES DE LA CRISIS EN MÉXICO: INFLACIÓN Y ENDEUDAMIENTO EXTERNO (1940-1982). ED. ERA, MÉXICO 1984
- GREEN, ROSARIO. ESTADO Y BANCA TRANSNACIONAL. p.p 72-73
- HUERTA, ARTURO. ECONOMÍA MEXICANA, MÁS ALLÁ DEL MILAGRO ED. CULTURA POPULAR 2ª ED. UNAM 1994
- HUERTA, ARTURO. LIBERALIZACIÓN E INESTABILIDAD ECONÓMICA EN MÉXICO COED. DIANA-FACULTAD DE ECONOMÍA 2ª ED. MÉXICO 1990
- LUSTIG, NORA. MÉXICO HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DE UNA ECONOMÍA. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE) Y EL COLEGIO DE MÉXICO, MÉXICO 1994, p. 175
- ORTÍZ, ARTURO. POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO EN 1982-1995. ED. NUESTRO TIEMPO 4ª EDICIÓN, MÉXICO 1996
- PÉREZ MIRANDA, RAFAEL. (COORD.) INTEGRACIÓN Y DERECHO ECONÓMICO. UNAM-ACATLÁN, MÉXICO 1995, p. 173
- RODRIGUEZ, OCTAVIO. LA TEORÍA DEL SUBDESARROLLO DE LA CEPAL. ED. SIGLO XXI 8ª EDICIÓN MÉXICO 1993, p. 25
- SOLÍS, LEOPOLDO. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO. SIGLO XXI, EDITORES, MÉXICO, 1997, p. 178

- SOLÍS, LEOPOLDO. LA REALIDAD ECONÓMICA MEXICANA: RETROVISIÓN Y PERSPECTIVA. SIGLO XXI, EDITORES, MÉXICO 1988, p. 178
- VALDIVIESO, S. Y ALVARADO, M. LA EFICIENCIA PRODUCTIVA DEL SECTOR MANUFACTURERO MEXICANO 1985-1991. MÉXICO 1994 (MIMEO)
- VILLAREAL, RENÉ. MÉXICO 2010 DE LA INDUSTRIALIZACIÓN TARDÍA A LA REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL. ED. DIANA, MÉXICO 1988
- VILLAREAL, RENÉ. INDUSTRIALIZACIÓN DEUDA Y DESEQUILIBRIO EXTERNO EN MÉXICO. ED. F.C.E., 3ª EDICIÓN, MÉXICO 1997, p. 56

CIBERGRAFÍA

- CEPAL: BOLETÍN GENERAL DE LA O.N.U. FEBRERO DE 2000
- CEPAL: 1980-1995: 15 AÑOS DE DESEMPEÑO ECONÓMICO CEPAL 1996
- CEPAL: INTERACCIONES ENTRE MACRO Y MICROECONOMÍA. CEPAL 1996
- CEPAL: POLÍTICAS PARA MEJORAR LA INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL. CEPAL 1995
- PAGINA ELECTRÓNICA DEL BANCO DE MÉXICO: <http://www.bancomexico.com>
- PAGINA ELECTRÓNICA DE LA CEPAL: <http://www.eclac.cl>

HEMEROGRAFÍA

- ASPE ARMELLA, PEDRO. "LA REFORMA FINANCIERA EN MÉXICO." COMERCIO EXTERIOR, VOL. 44 NÚM. 12, MÉXICO 1994.
- BANCO DE MÉXICO. INDICADORES ECONÓMICOS, EDICIONES MENSUALES DE 1980 A 1997
- BANCO DE MÉXICO. INFORME ANUAL DE 1999
- BANCO DE MÉXICO, THE MEXICAN ECONOMY 1999
- BETETA, MARIO RAMÓN."MÉXICO SIGUE EL CAMINO DEL DESARROLLO COMPARTIDO." EN NAFIN, EL MERCADO DE VALORES. S/P
- CEPAL: "¿LIBERALIZACIÓN O DESARROLLO FINANCIERO?" REVISTA CEPAL, NÚM. 55, 1995
- CEPAL: "AFLUENCIA DE CAPITALES EXTERNOS Y POLÍTICA MACROECONÓMICA." REVISTA CEPAL, NÚM. 53 1994
- CEPAL: "MÉXICO: IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LA FORMACIÓN DE CAPITAL DEL SECTOR PETROLERO". RAMÓN CARLOS TORRES FLORES SERIE REFORMAS ECONÓMICAS CEPAL, NÚM. 19 ABRIL, 1999
- CEPAL: "REFORMAS ESTRUCTURALES Y POLÍTICA MACROECONÓMICA: EL CASO DE MÉXICO 1982-1999." FERNANDO CLAVIJO Y SUSANA VALDIVIESO SERIE REFORMAS ECONOMICAS CEPAL, NÚM. 67 MAYO, 2000
- CEPAL: "UNA SÍNTESIS DE LA PROPUESTA DE LA CEPAL." LAHERA, EUGENIO REV. DE LA CEPAL #55 ABRIL 1995, p.p 7-8
- CEPAL: "ESTUDIO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: 2000-2001." EL CASO DE MÉXICO, p.p 211-219
- DÍAZ-BAUTISTA ALEJANDRO Y ROSAS CHIMAL MARIO A., "LA INVERSIÓN EXTRANJERA DE CARTERA EN MÉXICO: UN ANÁLISIS ESTRUCTURAL." REVISTA COMERCIO EXTERIOR, MARZO 2003, VOL. 53, NÚM. 3, MÉXICO
- INEGI, INFORME ANUAL "SECTOR EXTERNO 2001".
- GIRÓN, ALICIA. "LA BANCA COMERCIAL DE MÉXICO FRENTE AL TLC." REVISTA COMERCIO EXTERIOR, VOL. 44 NÚM. 12, 1994
- MANSELL CARSTENS, CATHERINE. "LAS NUEVAS FINANZAS EN MÉXICO." MILENIO, MÉXICO 1996, p. 535
- ROS, JAIME. "APERTURA EXTERNA Y REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA EN MÉXICO." EN VIAL, J. (COMP), BALANCE DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS.
- ROS, JAIME. "ASPECTOS MACROECONÓMICOS DE LA ESTABILIZACIÓN HETERODOXA". LA EDAD DE PLOMO DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO, OP. CIT., 1993

- ROS, JAIME. "INFLACIÓN INERCIAL Y CONFLICTO DISTRIBUTIVO." IDEM.
- ROS, JAIME. "LA LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS EN MÉXICO: EFECTOS EN EL CRECIMIENTO, EL EMPLEO Y LA DISTRIBUCIÓN."; MÉXICO 1999
- VILLAREAL, RENÉ. "DEUDA EXTERNA Y POLÍTICA DE AJUSTE. EL CASO DE MÉXICO, 1982-1986." TRIMESTRE ECONÓMICO, NÚM. 61, MÉXICO 1988, p.p. 42-67