



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**"REFORMA DEL ESTADO Y SUS CONSECUENCIAS  
EN LAS TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMÍA  
MEXICANA EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS"**

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A**

**IRMA ALEJANDRINA WALDO MARTÍNEZ**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**MTRO. ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO**



**MÉXICO, D.F., ENERO DE 2005**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**

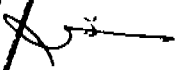


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

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

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO  
CALLE SAN FRANCISCO DE ASIS 2015  
CALLE SAN FRANCISCO DE ASIS 2015  
FACULTAD DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA  
CARRERA DE INGENIERIA CIVIL  
MONTAÑE, Irma Alejandrina Valdo  
FECHA: 21/1/2005  
FIRMA: 

***A mis padres  
Rosa María y Oscar (siempre te llevaré en mi corazón)***

***A mis hermanos***

***A Diego y Jimena***

***Con profundo agradecimiento a mis maestros,  
particularmente a mi Director de Tesis***

***A mis amigos***

***A ti, que haces que la vida parezca menos difícil***

# ÍNDICE

	Introducción	5 – 10
1.	La década de los ochenta: reforma del Estado y cambio del modelo económico.	11 – 13
1.1	Las bases del desarrollo y el declive del modelo Intervencionista.	13 – 23
1.2	La crisis de la deuda y el inicio de la reforma del modelo económico (los pactos de ajuste y estabilización).	24 – 29
1.3	Los resultados de esta etapa. Los pactos y sus desequilibrios.	29 – 33
2.	El Estado reformado y el nuevo modelo de mercado y exportador (las reformas de la década de los noventa).	34 – 35
2.1	La profundización de la reforma estatal. Las razones, la ideología y los argumentos.	35 – 59
2.2	Lecciones de las reformas económicas en México.	59 – 67
3.	Las reformas pendientes. Reformas de segunda generación. Un balance provisional de dos décadas del modelo neoliberal.	68 – 71
3.1	Saldos y balances de las reformas económicas.	72 – 77
3.2	La reforma del Estado y la economía mexicana de cara al nuevo milenio.	77 – 84
4.	De la reforma del Estado a la reforma administrativa del gobierno. Los cambios del sexenio Foxista.	85 – 86
4.1	Del Consenso de Washington al Consenso de la OCDE.	86 – 87
4.2	Precisiones conceptuales sobre las nuevas tendencias de la administración pública.	88 – 92
4.3	Las actuales tendencias de la nueva gestión pública en la OCDE.	92 – 99
4.4	La propuesta Latinoamericana para una nueva gestión pública.	99 – 107
4.5	Las tres reformas más importantes en el caso mexicano.	107 – 112
5.	La reforma del Estado: la difícil transición mexicana.	113 – 114
5.1	Dónde estamos en materia de reforma del Estado en México.	114 – 120
5.2	Balance de otras experiencias de reforma.	120 – 123
5.3	Los principios de una reforma y la agenda de la reforma del Estado en México.	124 – 130
	Anexo I	131 – 149
	Anexo II	150 – 157
	Bibliografía	158 – 160

## Introducción

La presente tesis hace una revisión de las transformaciones que ha experimentado la relación Estado-economía en los últimos casi 25 años (1980 a 2004). Estos cambios se condensan en 2 modificaciones sustantivas: por un lado el abandono de un Estado ampliamente interventor y dirigista<sup>1</sup> de la actividad económica e inclusive de la sociedad y, por otro, el cambio de un modelo de desarrollo, vinculado al Estado como centro estelar de prácticamente todas las decisiones, a un modelo definido por las tendencias del mercado y la globalización económica.

Si quisiésemos expresar en una frase estas transformaciones, seguramente tendríamos que señalar que pasamos del "Estado al mercado" como ejes articuladores de la actividad económica y de la regulación en sus diferentes matices a la desregulación, o mejor dicho, a las libertades del mercado.

En este periodo, lleno de transformaciones y cambios, y aún de rupturas en los patrones tradicionales de Intervención del Estado en la economía, es posible distinguir un conjunto de subperiodos que constituyen el desdoblamiento capitular de esta investigación. No obstante, debe reconocerse la importancia que revistió para la sociedad y para la economía mexicana el largo periodo de estabilidad y crecimiento que grosso modo se vive entre 1934 y 1982.

---

<sup>1</sup> Dirigismo. m. Sistema en que el Estado pretende dirigir la actividad económica del país. Gran Diccionario Enciclopédico, pág. 437.

Durante estos casi 50 años México construyó una estrategia de desarrollo económico e Institucional tal vez única, por sus peculiaridades históricas, por nuestra cultura y por el desenvolvimiento y característica de las instituciones y organizaciones económicas y políticas que durante todo el siglo pasado transformaron a México en la nación que hoy conocemos.

Sin duda estas características específicas surgen del gran pacto social o mejor dicho, del impresionante bloque de desarrollo que provoca y produce la Revolución Mexicana. Existe prácticamente consenso sobre el papel que tuvo el Estado mexicano sobre la conformación de la nación mexicana y de sus instituciones a lo largo del siglo pasado. Sin embargo, el significado de la intervención sigue siendo hoy un tema sumamente debatido, sobre el cual la sociedad mexicana no tiene hoy una respuesta precisa y clara.

De ahí la importancia de preguntarnos y tratar de respondernos ¿hacia dónde va el Estado mexicano en su capacidad interventora y reguladora de la economía?, ¿cómo se hizo antes para construir la enorme capacidad dirigista del Estado?, ¿qué provocó esa enorme estabilidad y la gran capacidad de construir instituciones y mantenerlas vigentes durante largo tiempo?. ¿Qué planos de la política y de la economía se interrelacionaron para construir un crecimiento Institucional tan sostenido y de largo plazo?

Aunque en esta tesis no se revisa lo que pasó en este largo periodo, la visión histórica se mantiene como un telón de fondo que nos puede ayudar a utilizar la historia para aclarar el futuro, a entender los errores para no repetirlos o no repetirlos de la misma manera.



La revisión de esta tesis se centra en la reforma del Estado, en sus aspectos económicos, administrativos y en los cambios institucionales que se impulsaron durante los pasados veinticinco años. Las temáticas relacionadas con los aspectos sociales y políticos, aunque son referidos a lo largo del texto, no forman parte de la revisión detallada que se hace en esta tesis de la relación central Estado-economía.

A partir de los años ochenta se inicia en México un cambio de modelo económico y una reforma del Estado, que tuvieron como propósito que la economía volviera a crecer sobre nuevas bases, con menos gasto público y con una mayor inversión privada, nacional y extranjera, pasando de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones, esto es del mercado interno al mercado externo y con un Estado cada vez más vinculado con los procesos de desincorporación de empresas públicas, desregulación de las actividades económicas y desprotección de la actividad productiva interna.

Los cinco capítulos que componen esta tesis hacen un recuento de estas transformaciones. En el primero se realiza una revisión de la reforma del Estado en la década de los ochenta. Dicha reforma está signada por la crisis del modelo económico que se vive en ese entonces, por las políticas de ajuste y estabilización que se aplican a partir de 1982 y sin duda por una crisis continental de endeudamiento. Son los tiempos de la modernización del Estado y de su necesario achicamiento para tener un Estado esbelto que no generara presiones sobre el mercado, la actividad productiva y sobre todo evitando finanzas públicas deficitarias.

En el segundo capítulo se revisan las reformas estructurales aplicadas para modernizar al Estado, estas reformas se ubican centralmente en la declaratoria del Decálogo del Consenso de Washington, esto es todo país que quisiese gozar de estabilidad macroeconómica y crecimiento sostenido debía necesariamente aplicar 10 reglas de política económica que de suyo significaban cambiar el modelo y reformar al Estado: éstas eran disciplina fiscal, reducción de los gastos públicos, reforma fiscal, un tipo de cambio real, liberalizaciones comerciales y financieras, apertura de la Inversión extranjera, desregulación de la actividad económica, reconocimiento de los derechos de propiedad y privatización de las empresas públicas.

En el capítulo tres hacemos un recuento de los resultados que produjeron estas reformas en la sociedad mexicana, en su economía y en su Estado. El aprendizaje de estos años nos señala que algunas de las políticas aplicadas le permitieron a la economía mexicana estabilizar su marco macroeconómico (finanzas públicas sanas, incremento de los Ingresos públicos, tipo de cambio real) y otras le han permitido mantener una importante capacidad exportadora y de mantenimiento competitivo en un mundo crecientemente globalizado. No obstante el crecimiento no ha sido el que se esperaba y los resultados sociales de la aplicación de estas reformas ha dejado mucho por hacer. Esta circunstancia ha llevado a muchos analistas a hablar, a exigir la necesidad de una segunda generación de reformas, que profundicen los cambios ocurridos o en el extremo que se aplique una nueva generación de reformas que nulifiquen a las primeras y que construyan una nueva senda de crecimiento con estabilidad y distribución, esto es un nuevo modelo y tal vez un nuevo Estado.

En el apartado cuatro se revisan las reformas aplicadas a partir del año 2000. La interrogante a despejar en este apartado es si las reformas del sexenio Foxista

constituyen realmente la respuesta que exige la sociedad y la economía mexicana. El cambio de gobierno, hecho inédito en la historia reciente del país, abrió un paréntesis de esperanza ante las voces que planteaban la ineficacia, corrupción y desprestigio del Estado. El partido que gobierna a partir del 2000 señalaba en su plataforma de principios que el Estado y su intervención eran un mal necesario y que por lo tanto entre más chico o menor mejor. Las reformas aplicadas durante estos años parecen mantener la pretensión de que maduren las que se aplicaron en periodos anteriores y se ha carecido de los acuerdos políticos necesarios para realizar las reformas requeridas, esto es la reforma fiscal, la energética, la laboral, la educativa e inclusive una reforma realmente política y democrática del Estado. Las reformas aplicadas se han circunscrito al ámbito administrativo del sector público, con leyes necesarias pero no suficientes como han sido la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En el último apartado se hace una revisión de dónde estamos en materia de reforma del Estado y presumiblemente qué nos hace falta para completar una reforma del Estado que permita construir los acuerdos políticos y la densidad institucional necesaria para tener un Estado con capacidad de impulsar el crecimiento, distribuir en el marco de una globalización de la que no nos podemos esconder y de una globalización económica que se antoja inevitable en sus efectos pero no en sus perversiones.

La concepción de Estado que se usa a lo largo de esta Tesis, es la de un Estado interventor en el ámbito económico, tanto por el lado de la demanda, como por el lado de la oferta. Dentro de esta concepción el Estado tiene capacidad no solo de intervenir sino también de dirigir el desarrollo económico, político y social. Tiene capacidad de gestionar la direccionalidad de la economía, de gestionar los gastos

públicos frente a marcados procesos de desprotección, desregulación y desestatización que modifican la capacidad y la estructura del Estado en su nivel federal, estatal y municipal.

Esta es una tesis que carece del capítulo de conclusiones y recomendaciones, pero si contiene en cambio, este último apartado que tiene como propósito ofrecer una reflexión preliminar sobre qué han hecho otros países para poner a su Estado y a su economía al día y a la vanguardia en la competencia Internacional, qué han hecho sus sociedades y sus políticos para generar opciones de desarrollo socialmente aceptables, culturalmente posibles y políticamente viables.

Este es el sentido y el propósito último de esta tesis.

## Capítulo I

### La década de los ochenta: reforma del Estado y cambio de modelo económico.

Durante la década de los años ochenta el sector público mexicano conoció una etapa de importantes transformaciones quizá sólo comparables con las transformaciones ocurridas en la etapa 1934-1940, en la que se construyó el bloque de desarrollo y el pacto social que permitió a la sociedad mexicana un periodo de crecimiento de casi 50 años (*véase Anexo, cuadros 1, 2 y 3*).

Durante los años ochenta las principales políticas seguidas en las décadas anteriores cambiaron de rumbo estratégico y se dirigieron hacia un redimensionamiento del sector público a través de 3 tipos de políticas: la desprotección de la actividad económica, la desestatización de las empresas públicas y la desregulación del aparato público nacional.

Uno de los cambios más importantes que se dio en estos años fue el que tuvo que ver con la dirección y el tamaño del gasto público. A lo largo de la década de los ochenta el presupuesto público, que en toda la etapa anterior se había considerado como el elemento dinámico que articuló el crecimiento económico y la distribución del bienestar social, empezó a perder importancia como factor de impulso y mantenimiento del crecimiento, el empleo y el bienestar (*véase Anexo, cuadro 2*).

Este cambio se expresó en la pérdida de importancia de la inversión pública como el motor del dinamismo económico, por lo que el gasto público incluyó una etapa de reducción de su importancia y este espacio fue tomado por la inversión privada, nacional y extranjera.

Junto con esta reducción de gasto público, la empresa pública que había sido un factor y un instrumento privilegiado de la política económica antes de los años

ochenta, creando demanda y fortaleciendo la oferta de insumos y bienes estratégicos, entra en una fase de eliminación, desaparición o venta al sector privado. La pérdida de importancia en la empresa pública fue una constante a lo largo de los años ochenta, aunque se preservó al sector energético como el más importante del aparato público.

Las tareas de abasto y provisión públicas de bienes de consumo a través de las empresas DICONSA, LICONSA y CONASUPO sufrieron otra retracción muy notable. En contraste, los indicadores financieros del gasto público representados por los pagos de intereses de la deuda interna y externa empezaron a cobrar una importancia creciente.

En materia de finanzas públicas los cambios no fueron menores. La estrategia consistió, dado el creciente déficit público (una quinta parte del PIB) en lograr el equilibrio macroeconómico a toda costa. En efecto, la lucha contra la inflación y la disminución del déficit público se volvieron las guías decisivas de la nueva política económica (*véase Anexo, cuadro 4*).

La reducción del déficit público condensa, articula y resume las transformaciones que sufrió el Estado mexicano. Es en la estrechez de este indicador donde se sintetiza el menor crecimiento económico de la década de los ochenta y por tanto la caída del empleo. El menor gasto social y, por tanto, la reducción de los accesos en materia de salud, educación, alimentación y vivienda, es decir, el menor bienestar social y por ende la pérdida de bases sociales y la erosión del pacto político que habían construido los gobiernos de la Revolución Mexicana.

Es también en este indicador donde se reflejan las mayores proporciones de gasto público para el pago de la creciente deuda interna y externa que se convirtió a la postre en un lastre para cualquier política de desarrollo. Los años ochenta articulan, por un lado la caída del Estado interventor desarrollista de los últimos 50

años y la crisis estructural del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, en la industrialización a toda costa y en el mercado interno.

### 1.1 Las bases del desarrollo y el declive del modelo intervencionista.

La relación Estado-desarrollo que se construyó en los últimos 50 años es clave para poder entender los excesos de la intervención estatal antes de los años ochenta y la crisis inevitable del modelo sustitutivo de importaciones.

El hecho histórico de la Revolución Mexicana de 1910-1917 transformó la organización del Estado, generó un cambio estructural de la economía y modificó la estructura de clases y de ideologías dominantes. Esta articulación histórica se tradujo en crecimiento económico, estabilidad política e institucional (*véase Anexo, cuadro 1*).

El gasto público adquirió modalidades en el dinamismo de la economía según necesidades coyunturales en distintas fases. Durante este largo periodo, la intervención del Estado tuvo los siguientes resultados:

- Crecimiento económico rápido y sostenido
- Expansión del PIB a tasa promedio anual de 5%, superior a la de la población
- Empleo total creció 2.6% promedio anual entre 1921 y 1980

No obstante ese crecimiento rápido sin evolución uniforme en los distintos sectores de la economía nacional, dio como resultado cambios importantes en la composición del producto y el empleo. Y generó una estrecha relación entre dinamismo de la economía y gasto público, por su capacidad para dirigir y acelerar el crecimiento (*véase Anexo, cuadro 3*).

El Estado asumió la tarea de crear mecanismos e Instituciones que le permitieron asegurar el crecimiento económico en el largo plazo. Una rápida expansión del sector público, más intensa y más inestable que el crecimiento del PIB, resultó en un incremento notable del gasto público como proporción del producto. Entre 1925 y 1982 la participación del gasto público en el PIB pasó de 5.56% a 58.5% <sup>2</sup>.

En resumen, el Estado se comprometió en un marcado proceso inversionista durante las primeras fases de crecimiento, cuando la creación de infraestructura e industrias de base eran precondición para la continuidad del crecimiento (entre 1925 y 1950).

Los diversos analistas señalan al periodo 1934-1940 como la etapa en la que se creó el gran bloque de desarrollo que permitió un crecimiento sostenido y un desarrollo institucional que le dio a la economía mexicana solvencia económica y estabilidad. Durante estos años se amplió la base de sustentación del régimen, obreros y campesinos adquirieron un papel importante en la política a través de sus organizaciones de masas (véase *Anexo, cuadro 1*).

La forma en que se expresó esa nueva configuración del sistema fue la transformación del partido oficial en el Partido de la Revolución Mexicana, concebido para dar cauce a la organización de las fuerzas políticas nacionales.

El Estado modificó su forma de intervención económica que pasó a ser más directa, extensa y diversificada, orientando sus principios básicos en el Primer Plan Sexenal (reconociendo necesidades del desarrollo de una economía atrasada y de una sociedad débilmente organizada).

Esta fase es identificada como de preparación de las condiciones necesarias para el crecimiento económico de largo plazo. El producto se recuperó a una tasa

---

<sup>2</sup> Ayala Espino, José et al "Estado y Desarrollo. la formación de la economía mixta en el siglo XX", UNAM Segunda Edición 2001, páginas 24-25.



promedio anual de 4.5%, al tiempo que se colocaron las bases necesarias para el cambio estructural de la década de los cuarenta (*véase Anexo, cuadro 1*).

Los sectores que mostraron un comportamiento más sostenido fueron el industrial, y en particular el manufacturero. La estructura económica no sufrió modificaciones drásticas, ni indicios importantes en la Industrialización Sustitutiva de Importaciones, a pesar de las restricciones en el sector externo que impuso el hecho de la no recuperación de las exportaciones.

Hubo una pronunciada diversificación del gasto, atendiendo a rubros de beneficio social y se realizaron inversiones masivas en obras de infraestructura que apoyaron el crecimiento económico. Se fundaron bancos de desarrollo y promoción de las exportaciones. Se organizaron varias empresas públicas orientadas a la producción de bienes básicos.

No obstante, las grandes transformaciones estructurales del periodo condujeron a enfrentamientos entre el Estado y algunos grupos privados nacionales y extranjeros, favoreciendo cambios en la estrategia de desarrollo que se implantaron desde finales de este periodo.

La participación del Estado durante el periodo 1940-1954 fue una fase de crecimiento rápido, con continua alza de precios y sustentado cada vez más en la dinámica del mercado interno. Se modificó sustancialmente la estructura económica del país, sin que las instituciones políticas sufrieran cambios sustanciales (*véase Anexo, cuadro 1*).

El Estado emprendió una política decidida de industrialización, haciéndose del apoyo de las masas que habían sido incorporadas al pacto social en un esquema corporativo.

Se crearon condiciones bajo las que el dinamismo de la economía pasó a depender de la intervención estatal, en especial del gasto y la Inversión pública, y de los sectores y ramas de la economía donde se ubicaron las empresas públicas.

Las directrices plasmadas en el Segundo Plan Sexenal, señalaban la necesidad de promover un crecimiento más equilibrado para reducir la dependencia del exterior, satisfacer la demanda interna, creando industrias nuevas y la expansión de las existentes.

Resultado de la depresión de los años treinta y de la segunda Guerra Mundial, el país aceleró la transformación de su estructura productiva, incluyendo un "proceso de industrialización vía sustitución de importaciones", consistente en apoyar más el crecimiento del mercado interno.

El periodo 1954-1970 ha sido considerado por muchos analistas como el periodo estelar del desarrollo económico mexicano. De hecho, esta etapa fue llamada por diferentes analistas americanos como "el milagro mexicano". En esta etapa que en la historia económica nacional se conoce como el Desarrollo Estabilizador, el Estado continuó desempeñando un papel importante en la determinación de la dinámica económica, a partir de la década de 1960 cede en parte su papel de agente líder del crecimiento al capital extranjero, que se instaló en sectores más dinámicos y con mayor capacidad de arrastre de la economía (*véase Anexo, cuadro 2*).

Las políticas de gasto público y su financiamiento se caracterizaron por la moderación, cumpliendo metas de crecimiento acelerado con estabilidad de precios. No obstante, la idea de apoyar el crecimiento y la Inversión privada por medio de la política fiscal condujeron a las finanzas públicas a un déficit creciente.

La nueva forma de intervención estatal se inauguró hacia finales de la primera fase de sustitución de importaciones, haciendo necesario emprender el camino

hacia la profundización del desarrollo Industrial, siendo indispensables garantías para mantener el orden social y la estabilidad económica aún a costa de endurecer las condiciones del pacto social.

En la etapa del Desarrollo Estabilizador se describe el comportamiento del PIB como uno de los periodos de crecimiento más dinámico y sostenido en México (tasa de crecimiento promedio anual superior a 6%).

Sin embargo, el sector agropecuario mostró el menor crecimiento (3.3% entre 1958 y 1970), en el sector Industrial la tasa promedio de crecimiento fue de 8%, destacando el dinamismo de los energéticos y las manufacturas y el estancamiento de las extractivas. El sector terciario mostró una tasa de crecimiento estrechamente asociada al comportamiento general de la economía.

La empresa pública se dirigió a campos como la fabricación de equipo de transporte y a apoyar la operación de la infraestructura. La política de Ingresos y egresos fue relativamente conservadora con el propósito de mantener los equilibrios macrofinancieros, apoyar al sector industrial y preservar la infraestructura.

No obstante los espectaculares resultados en términos de crecimiento y estabilidad, para algunos autores como Carlos Tello y Clark Reynolds, el desarrollo estabilizador generó rigideces en la estructura económica y en las finanzas públicas que fueron los elementos causales para que posteriormente la economía mexicana entrara en el callejón sin salida de la crisis de los años setenta. Entre estas rigideces es importante mencionar:

- La rigidez de la estructura fiscal que obligó a utilizar como recurso de financiamiento el ahorro externo de manera creciente, y

- Los desequilibrios fiscal y externo que se tradujeron en obstáculos a la acción del Estado para dinamizar el crecimiento.

En el periodo 1970-1982 la capacidad del Estado y de la economía para hacer frente a una sociedad con mayores reclamos políticos y sociales encontró fuertes limitaciones que desembocaron a lo largo de esta década en una crisis del Estado (fiscal) y en la postración definitiva del modelo sustitutivo de importaciones. No obstante, se intentó hacer algunas reformas al sistema político a fin de introducir una "apertura democrática" y se intentó cambiar la política de Desarrollo Estabilizador.

El éxito de estos cambios se vio limitado por la imposibilidad de financiamiento del gasto público, la reforma fiscal no prosperó y aumentó explosivamente el componente externo del financiamiento.

La expansión económica en esta etapa fue más lenta y oscilante, con un continuo e inestable incremento en el nivel de precios. El comportamiento de los principales componentes económicos del crecimiento fueron:

- a) Conclusión del proceso de sustitución de importaciones, de la sustitución fácil (bienes de consumo no duradero) y algunos de nivel medio; iniciando la sustitución difícil que presentó dificultades técnicas, financieras y de mercado crecientes.
- b) La estructura de las fuentes de financiamiento del déficit industrial externo se modificaron sustancialmente entre 1960 y 1975, con creciente importancia del endeudamiento externo por el deterioro del superávit agropecuario y en servicios.

- c) La crisis del sector agrícola se agudizó en la primera parte de los setenta, el crecimiento del PIB de este sector fue de 0.2% entre 1970 y 1974 (véase *Anexo, cuadro 3*).

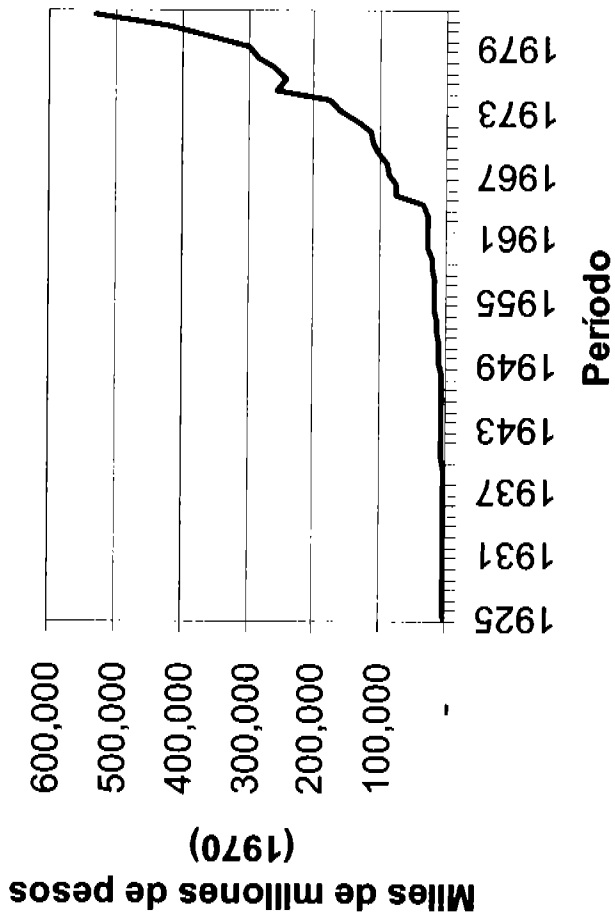
El crecimiento del gasto público se constituyó en el motor del crecimiento, a costa de un crecimiento acelerado del déficit público que estuvo financiado progresivamente por el ahorro externo, además de la continua y cada vez mayor fuga de capitales hacia el extranjero. El esquema de crecimiento con endeudamiento externo y déficit fiscal crecientes daba lugar a una política de expansión y contracción en el crecimiento económico.

Se implantaron medidas como: frenar el gasto público, controlar el crecimiento de las importaciones por medios como la reimplantación de controles directos y la devaluación, medidas de corte recesivo y la economía se enfiló a la recesión desde el último trimestre de 1981 y a una aceleración paulatina del ritmo de crecimiento de los precios (la inflación acumulada –diciembre/diciembre- pasó de 5.2% en 1971 a 98.9% en 1982). (Véase *Anexo, cuadros 2 y 7*).

El gasto y la inversión pública crecieron a altas tasas, especialmente las del sector petrolero, con el propósito de acelerar el crecimiento y corregir desequilibrios estructurales.

No obstante la expansión del gasto y la inversión pública en todos los sectores no logró colocar a la economía en la senda del crecimiento autosostenido, ni resolvió desequilibrios estructurales en las finanzas públicas, ni en el sector externo lo que impuso a los gobiernos por venir una necesaria modernización del Estado y un cambio de modelo económico.

## Egresos ejercidos del Gobierno Federal 1925 - 1982



Egresos operativos del gobierno federal 1925-1982  
(millones de pesos de 1970)

1925	0	3,117,000	1924	0	16,433,000
1926	0	3,337,000	1925	0	16,511,000
1927	0	3,522,000	1926	0	17,629,000
1928	0	3,261,000	1927	0	18,378,000
1929	0	3,401,000	1928	0	20,475,000
1930	0	3,065,000	1929	0	20,974,000
1931	0	2,873,000	1930	0	26,460,000
1932	0	2,985,000	1931	0	27,810,000
1933	0	3,280,000	1932	0	28,819,000
1934	0	3,442,000	1933	0	26,065,000
1935	0	3,671,000	1934	0	34,411,000
1936	0	4,720,000	1935	0	75,123,000
1937	0	4,536,000	1936	0	75,678,000
1938	0	4,548,000	1937	0	88,378,000
1939	0	6,653,000	1938	0	80,557,000
1940	0	5,355,000	1939	0	102,404,000
1941	0	5,682,000	1940	0	109,281,000
1942	0	6,340,000	1941	0	114,557,000
1943	0	6,941,000	1942	0	132,271,000
1944	0	7,019,000	1943	0	190,822,000
1945	0	7,191,000	1944	0	177,495,000
1946	0	6,325,000	1945	0	257,447,000
1947	0	6,257,000	1946	0	341,216,000
1948	0	5,723,000	1947	0	329,819,000
1949	0	49,254,000	1948	0	368,884,000
1950	0	49,254,000	1949	0	368,882,000
1951	0	11,521,000	1950	0	420,070,000
1952	0	14,825,000	1951	0	420,070,000
1953	0	12,825,000	1952	0	528,460,000

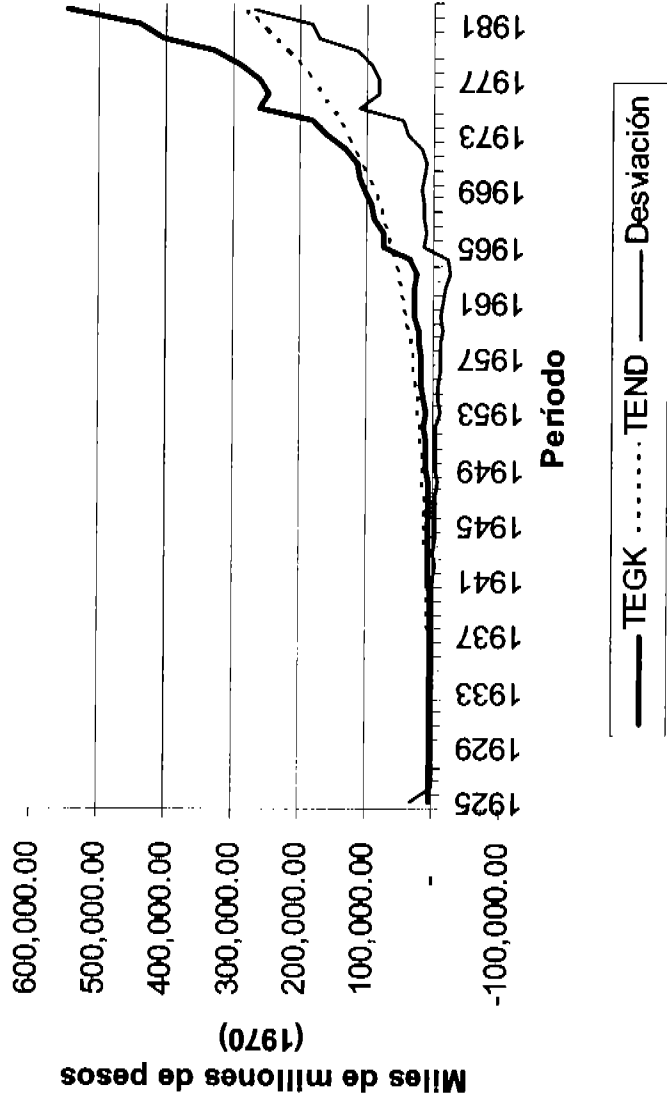
Fuente: Ayala Espino José et al "Estado y Desarrollo. La formación de la economía mexicana en el siglo XX". UNAM, Segunda Edición 2001, página 54.

Tasas de crecimiento anual de los ingresos (ICVIESG) y egresos (ICEEG) efectivos del gobierno federal 1925-1982

1925	-	38,543	1924	-	30,052				
1926	-	50,197.00	7,056	1925	-	4,308	109		
1927	-	3,971.00	5,544	1926	-	5,515	7,863		
1928	-	1,319.00	-	7,411	1927	-	316		
1929	-	2,349.00	-	4,906	1928	-	14,926	11,410	
1930	-	12,220.00	-	1,181	1929	-	3,296	2,437	
1931	-	2,047.00	-	6,264	1930	-	30,864	55,662	
1932	-	10,957.00	-	3,806	1931	-	681	-	2,263
1933	-	3,050.00	-	9,883	1932	-	690	-	3,505
1934	-	28,960.00	-	4,636	1933	-	638	-	2,726
1935	-	3,419.00	-	10,720	1934	-	59,185	-	31,919
1936	-	12,973.00	-	23,852	1935	-	116,837	-	121,217
1937	-	4,860.00	-	4,290	1936	-	278	-	718
1938	-	7,264.00	-	465	1937	-	15,957	-	16,538
1939	-	26,971.00	-	11,324	1938	-	4,760	-	2,466
1940	-	2,986.00	-	5,977	1939	-	11,170	-	13,052
1941	-	13,336.00	-	6,106	1940	-	5,954	-	0,886
1942	-	1,865.00	-	11,650	1941	-	4,372	-	4,854
1943	-	24,683.00	-	9,479	1942	-	25,917	-	21,582
1944	-	11,189.00	-	1,724	1943	-	11,526	-	10,368
1945	-	12,863.00	-	2,205	1944	-	43,311	-	45,044
1946	-	7,486.00	-	1,869	1945	-	5,382	-	6,281
1947	-	7,486.00	-	12,715	1946	-	6,682	-	7,759
1948	-	11,129.00	-	103,634	1947	-	10,833	-	8,672
1949	-	11,129.00	-	12,062	1948	-	13,833	-	3,839
1950	-	12,133.00	-	12,541	1949	-	23,237	-	18,126
1951	-	20,341.00	-	26,536	1950	-	6,467	-	21,863
1952	-	20,198.00	-	14,452	1951	-	26,995	-	23,875
1953	-	20,198.00	-	14,452	1952	-	26,995	-	23,875

Fuente: Ayala Espino José et al "Estado y Desarrollo. La formación de la economía mexicana en el siglo XX". UNAM, Segunda Edición 2001, página 54.

## Ingresos efectivos del Gobierno Federal total 1925 - 1982





**Ingresos efectivos del gobierno federal 1925-1982**  
(millones de pesos de 1970)

1925	3,425.00	1,673.23	32,580.80	1954	18,071.00	22,593.10	- 6,522.10
1926	3,358.00	1,830.36	1,527.64	1955	18,773.00	24,714.80	- 7,941.80
1927	3,488.00	2,002.24	1,485.76	1956	17,898.00	27,035.60	- 9,337.60
1928	3,534.00	2,190.26	1,343.74	1957	17,874.00	29,574.50	- 11,900.50
1929	3,617.00	2,395.94	1,221.06	1958	20,312.00	32,351.70	- 12,039.70
1930	3,175.00	2,620.93	554.07	1959	20,982.00	35,389.70	- 14,407.70
1931	3,240.00	2,867.05	372.95	1960	27,483.00	38,713.00	- 11,230.00
1932	2,885.00	3,136.29	- 251.29	1961	27,241.00	42,348.40	- 15,107.40
1933	2,973.00	3,430.80	- 457.80	1962	27,053.00	46,325.10	- 19,272.10
1934	3,831.00	3,752.98	78.02	1963	25,326.00	50,675.30	- 25,349.30
1935	3,962.00	4,105.41	- 143.41	1964	35,250.00	55,434.10	- 20,184.10
1936	4,476.00	4,490.93	- 14.93	1965	78,435.00	60,639.70	15,795.30
1937	4,254.00	4,912.66	- 658.66	1966	78,222.00	66,334.10	9,887.90
1938	3,945.00	5,373.98	- 1,428.98	1967	88,385.00	72,583.30	15,821.70
1939	5,009.00	5,878.63	- 869.63	1968	92,592.00	79,337.40	13,254.60
1940	4,889.00	6,430.67	- 1,541.67	1969	102,935.00	86,831.50	16,103.50
1941	5,541.00	7,034.54	- 1,493.54	1970	109,064.00	94,985.40	14,078.60
1942	5,851.00	7,695.13	- 2,044.13	1971	113,832.00	103,905.00	9,927.00
1943	7,045.00	8,417.50	- 1,372.75	1972	131,951.00	113,662.00	18,289.00
1944	6,256.00	9,208.23	- 2,952.23	1973	162,065.00	124,336.00	37,729.00
1945	6,410.00	10,072.90	- 3,662.95	1974	180,781.00	136,012.00	44,749.00
1946	7,185.00	11,018.80	- 3,833.85	1975	259,050.00	148,784.00	110,266.00
1947	6,850.00	12,053.60	- 5,203.59	1976	245,107.00	162,756.00	82,351.00
1948	7,363.00	13,185.50	- 5,822.49	1977	261,264.00	178,040.00	83,224.00
1949	12,121.00	14,423.70	- 2,302.70	1978	289,566.00	195,749.00	93,817.00
1950	10,772.00	15,778.20	- 5,006.17	1979	327,609.00	213,048.00	114,561.00
1951	12,079.00	17,259.80	- 5,180.83	1980	403,736.00	233,054.00	170,682.00
1952	14,536.00	18,880.60	- 4,344.63	1981	438,002.00	254,940.00	183,062.00
1953	11,600.00	20,853.60	- 9,053.64	1982	547,918.00	278,860.00	269,038.00

Fuente: Ayala Espino José et al "Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX", UNAM, Segunda Edición 2001, página 58.

## 1.2 La crisis de la deuda y el inicio de la reforma del modelo económico (los pactos de ajuste y estabilización).

La característica principal durante el periodo de sustitución de importaciones fue la confluencia de una economía internacional en crecimiento y del manejo de los instrumentos de política económica hacia un objetivo central: el crecimiento económico.

A esta confluencia se sumó la estrategia proteccionista sobre la industria y el contexto internacional ya señalado, con alto crecimiento del comercio internacional, baja inflación, escasa movilidad de capitales y bajas tasas de interés.

En los años setenta se modificaron las condiciones externas, ya desde 1976 la economía internacional experimentó reducciones de su oferta por aumentos en los precios del petróleo y otras materias primas y una mayor inflación internacional, con alzas en las tasas reales de interés internacionales. A nivel interno la crisis del modelo señalaba ya un agotamiento del periodo de sustitución fácil de importaciones, menores grados de libertad en el endeudamiento externo y déficit fiscales cada vez mayores e insostenibles<sup>3</sup>

A principios de los ochenta se agotaron gradualmente los márgenes de endeudamiento. La deuda externa que en los años setenta era relativamente fácil de conseguir por la abundante liquidez que existía de los excedentes petroleros árabes se fue reduciendo considerablemente. El creciente desequilibrio fiscal afectó cada vez más el desequilibrio entre oferta y demanda de la economía, lo que acentuó las presiones inflacionarias y el desequilibrio externo (*véase Anexo, cuadros 2 y 3*).

---

<sup>3</sup> Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana "Reformas estructurales y política macroeconómica", en Reformas económicas en México 1982-1999, Clavijo, Fernando (compilador), *Lecturas del Trimestre Económico* No. 92, Primera Edición 2000, páginas 14-16.

En este contexto, la crisis de la deuda de 1982 marcó un punto de inflexión en la economía mexicana y en la capacidad del Estado para continuar con el proyecto de crecimiento económico comandado y dirigido por el Estado. Se interrumpió el crecimiento sostenido a lo largo de décadas, y la inflación alcanzó niveles no vistos, las finanzas públicas incrementaron el déficit y el sector externo no encontró fuentes de financiamiento alternas ante la cancelación de la deuda como válvula de escape.

El cambio más significativo fue en la política de desarrollo del gobierno. Esta situación de crisis obligó a replantear el papel del Estado en la economía y al mismo tiempo el tipo de modelo económico que se había seguido hasta la fecha.

Esta situación obligó a que la economía mexicana (que fue tradicionalmente entre los países de América Latina una de las más cerradas ante el exterior y la de mayor capacidad de dirección comandada por el Estado), a una reforma económica profunda y socialmente dolorosa que implicó disminuir las distorsiones provenientes de la Intervención Estatal e imprimir mayor eficacia y eficiencia a los mecanismos de mercado en el quehacer económico.

La nueva estrategia se dirigió a redefinir el papel del Estado y transformar la economía que hasta entonces era regulada y protegida hacia una economía abierta y orientada hacia el mercado.

La situación que prevalecía a principios de la década de los ochenta era de un bajo crecimiento (menos 7% de crecimiento del PIB), presiones inflacionarias (más de 100% de inflación) y desequilibrios estructurales producto del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones dado un desigual proceso de industrialización, una deuda excesiva y un sector agrícola en crisis. A ello se agregaba un déficit fiscal persistente y un sector exportador dependiente del petróleo (*véase Anexo, cuadros 6 y 7*).

La crisis de la deuda externa de los años ochenta lleva este nombre por las grandes transferencias por pagos de servicios de la deuda externa con tasas de interés reales históricamente elevadas en los mercados internacionales.

Todos estos desequilibrios llevaron a discutir la eficiencia del Estado en el manejo de la economía, a partir de la cual su diagnóstico y su proceso de ajuste se constituyeron en la oportunidad para modernizar al Estado, corregir los mecanismos de recaudación de ingresos y los excesivos gastos del gobierno y redefinir la forma y extensión del Estado en la economía.

Es a partir de esta crisis que se habla primero de la modernización del Estado. Como parte de los cambios del Estado, se entablaron negociaciones con acreedores externos para reestructurar la deuda externa y presentar un conjunto de programas de ajuste y estabilización que con diferentes nombres (Programa Inmediato para la Reordenación Económica, PIRE; Programa de Aliento y Crecimiento, PAC; Pacto de Solidaridad Económica, PSE; Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, PECE) tuvieron como objetivos manejar la crisis, estabilizar los precios y conseguir condiciones financieras externas que permitieran corregir el desequilibrio fiscal y reducir la acelerada inflación (véase *Anexo II, Programas de Estabilización, 1983-1997*).

En diciembre de 1982, se inicia el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, con una agenda de gobierno que cambió la concepción de la política económica al plantear por primera vez una transformación estructural en la Intervención del Estado en la economía y un modelo económico basado en las directrices del mercado y en la importancia de la promoción de exportaciones.<sup>4</sup>

Este programa de reformas, que transformó la concepción tradicional de la política económica no fue sólo una política de estabilización y ajuste tipo Fondo Monetario

---

<sup>4</sup> Martínez, Ifigenia "El proyecto nacional y la función del estado en la economía", *Seminario de reflexión sobre el crecimiento en México ¿Por qué no crecemos?*, Huatusco, Veracruz, Junio 2003, mimeo página 7.

Internacional, la transformación que exigía la economía mexicana conllevó un ingrediente de reforma de modelo y del tipo de participación del Estado en la economía, que incluye los componentes de reforma fiscal, reforma administrativa, la privatización de las empresas públicas, el relajamiento del control de precios y la liberalización comercial como ingredientes fundamentales de la reforma del sector público.

Desde 1983 se empieza un ajuste fiscal a través de aumentar la recaudación de impuestos, pero sobre todo incrementando los precios de los bienes y servicios públicos, reduciendo el gasto público programable en bienes y servicios socialmente necesarios y el aumento de los gastos financieros para la deuda interna y externa. Así los Ingresos del gobierno federal iniciaron una tendencia de incremento hacia lo financiero y de reducción hacia lo social y lo productivo (*idem*).

A partir de estos años también se dio una Reforma Constitucional que disminuyó la facultad discrecional del Ejecutivo para decidir directa e indirectamente sobre la extensión y participación de la Intervención del Estado (Reforma Constitucional de 1983, modificación al Artículo 23 Constitucional).

Se inició así el proceso de privatización de empresas públicas con el objetivo primordial de aumentar la recaudación de ingresos, fortalecer la eficiencia de la asignación de recursos y de la administración de las empresas del Estado, y sobre todo recuperar la confianza del sector empresarial<sup>5</sup> (*véase Anexo, cuadro 8*).

En resumen, la crisis de la deuda de 1982 constituyó un cambio diametral en el manejo de la política estatal y en el modelo de desarrollo. La crisis de la deuda de 1982 fue utilizada por un grupo con una visión distinta de la economía para instaurar en el país la lógica y los principios de una economía liberal y de mercado: reducción del Estado y privatización de las empresas y organismos del

---

<sup>5</sup> Ayala Espino, José et al, op. cit. página 485.

sector público; apertura rápida e indiscriminada del comercio exterior y desmantelamiento de la protección a la Industria nacional; desregulación y extranjerización del sector de intermediación financiera y también la imposición de una política de contención salarial que disminuyó el renglón de sueldos y salarios en el reparto de la distribución del ingreso.

El abandono del sector agropecuario a las fuerzas del mercado, junto con la crisis que este sector ya padecía desde finales de los años sesenta, acabó con el objetivo de la autosuficiencia alimentaria y generó una postración grave de la población rural, que se tradujo en mayor marginación y pobreza en el campo.

La década de los ochenta se caracterizó por una drástica reducción del gasto y la inversión pública, una elevación de impuestos y tarifas y una serie de devaluaciones que provocaron una desembocada inflación. El tipo de cambio se incrementó de 24 pesos a más de 2,300 pesos por dólar en 1988<sup>6</sup>, todo ello se tradujo en una reducción de los niveles de vida de la población.

La tasa de crecimiento en todo el periodo de los ochenta fue muy cercana a cero, la capacidad de exportación petrolera se usó al tope y la caída del precio del petróleo provocó en la segunda mitad de los ochenta una nueva crisis en las finanzas externas del gobierno.

Las finanzas públicas se equilibraron a partir de aumentos en los impuestos y tarifas, pero sobre todo se disminuyó el gasto y la inversión generando graves desequilibrios en la infraestructura productiva y en los gastos sociales del gobierno.

Los altísimos intereses pagados a la deuda interna y externa ocuparon un espacio cada vez mayor en las finanzas públicas estatales y la balanza externa experimentó un curioso superávit producto del no crecimiento de la economía.

---

<sup>6</sup> Martínez, Ifigenia op. cit. página 7.

Este conjunto de acciones aplicadas en los diferentes programas de estabilización instrumentados entre 1982 y 1990 generaron en la economía mexicana un bajo crecimiento, una precaria estabilización macroeconómica (de precios, finanzas públicas y sector externo) y prepararon las condiciones para la construcción de un plan integral de estabilización con matices de reforma estructural que a finales de esta década llevó el nombre del llamado Consenso de Washington.

### 1.3 Los resultados de esta etapa. Los pactos y sus desequilibrios.

Ante la crisis de 1981-1982, la década de los ochenta se visualiza como una etapa de ajuste prolongado y recesivo que sólo encuentra una inicial resolución a partir de 1988, con el llamado Pacto de Solidaridad Económica –PSE–, (*véase Anexo II, Programas de Estabilización, 1983-1987*). Con este pacto se logró resolver el problema fundamental que aquejó a la economía mexicana durante la década de los ochenta que fue la creciente inflación. Podemos señalar que de los diferentes pactos instrumentados (PIRE, PAC, PECE), sólo este último logró contener uno de los efectos de la crisis que fue la inflación creciente que se vivió durante estos años.

No obstante se dio una nueva orientación a la política comercial en cuatro áreas:

- Racionalización de la protección
- Fomento a la exportación de bienes no petroleros
- Negociaciones multilaterales y entrada al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
- Franjas fronterizas y zonas libres

Esta política generó dos factores que posibilitaron un inicial incremento de las exportaciones manufactureras, por un lado la subvaluación del tipo de cambio y

por otro el mantenimiento de los bajos salarios reales, lo que propició una entrada importante de divisas y un incremento en la capacidad exportadora del país.

El modelo Implantado entre 1981-1990 se caracterizó como un ajuste recesivo prolongado con inflación y despegue del modelo de sustitución de exportaciones, distinguiendo 4 fases:

- 1) Fase de ajuste efectivo con crecimiento (1983 a primer semestre de 1985), Programa Inmediato de Reordenación Económica -PIRE I-, (*idem*).
- 2) Fase de shock interno por errores de "Instrumentación" y el Programa Inmediato de Reordenación Económica II -PIRE II-, (*ibidem*).
- 3) Fase de shock externo por caída del precio del petróleo y Programa de Aliento y Crecimiento --PAC-, (*ibidem*).
- 4) Fase de shock externo por fuga de capitales (noviembre de 1987 y el Pacto de Solidaridad Económica, -PSE-), (*ibidem*).

El programa de ajuste, a lo largo de sus cuatro etapas, se caracterizó por la concertación entre los diversos sectores productivos para incidir principalmente en los siguientes aspectos:

- Ajuste de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público
- Reducción del gasto público
- Aceleración del proceso de desincorporación de empresas públicas
- Aceleración de la liberación comercial
- Devaluación del tipo de cambio controlado
- Congelación de precios líderes de la economía en marzo de 1988 (salarios, tipo de cambio, precios y tarifas del sector público) y baja de tasas de interés



No obstante, durante este periodo hubo costos económicos y sociales; entre éstos podemos destacar: pérdida de la producción y freno al crecimiento de la capacidad productiva (el PIB de 1987 era 2.6% inferior al de 1981; hay una pérdida del PIB potencial del 45% de 1981 a 1987); el empleo (4.8 millones de personas no empleadas en el sector formal de la economía); el consumo per cápita anual en 1986 se encontraba por abajo del consumo de 1978; el salario mínimo real urbano perdió más del 40% de su capacidad adquisitiva.<sup>7</sup>

Durante esta década la economía mexicana estableció medidas para un crecimiento duradero dentro de una visión más liberal, de mercado, vinculada al exterior a través de la consolidación de las finanzas públicas, la transición gradual del proteccionismo a la apertura comercial y el mantenimiento del control inflacionario.

Un cambio más de fondo en la reforma del Estado lo representó una nueva forma de gobernar, aparte de las políticas macroeconómicas convencionales, ya reseñadas, esta nueva forma de "gobernabilidad" se materializaba en los llamados "pactos", surgida de la cultura corporativa mexicana, sedimentada a lo largo de décadas. Esta política se centraba en una concertación y en una política de ingresos que involucraba no sólo al gobierno sino también a los representantes de los sectores más importantes del ámbito empresarial y social, esto es obreros, campesinos, grupos medios y pequeños, medianos y grandes empresarios.

La década de los ochenta provocó grandes cambios en el manejo de la política económica tradicional recomendada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La versión mexicana incluyó la tradición corporativa del Estado mexicano y provocó el reconocimiento, en esta nueva etapa, del papel esencial del sector privado en el desarrollo del país y en la estabilización macroeconómica

---

<sup>7</sup> Villarreal, René Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000), Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, páginas 333 y 334.

como único resultado tangible de las políticas de estabilización y ajuste aplicadas a lo largo de la década de los ochenta.

Durante estos diez años el PIB prácticamente no creció, el poder adquisitivo de los salarios se contrajo sustancialmente y las desigualdades sociales se agudizaron. Los cambios experimentados en el sector público y la reorientación de su papel en la economía marcaron el rumbo del desarrollo económico de los años venideros.

Los cambios sustanciales en la reforma del Estado, producto de los años ochenta, marcaron una redefinición del papel del Estado en la economía. Por un lado, se pasó de una economía regulada y protegida a una abierta y orientada al mercado, se generó un proceso de privatización de las empresas públicas y un relajamiento de los controles de precios, una reducción del gasto público programable en el que se incrementaron los gastos financieros.

Las características del Estado mexicano empezaron a modificarse: de un Estado centrado en el crecimiento económico se pasó a otro preocupado por la estabilización macroeconómica y la reducción de los déficits fiscales permanentes. Estas transformaciones interrumpieron el crecimiento sostenido que se había experimentado durante décadas y se dio paso a un mayor crecimiento de la inversión privada nacional y extranjera. El sector exportador dejó de ser crecientemente dependiente del petróleo y las exportaciones no petroleras empezaron a experimentar un importante crecimiento (*véase Anexo, Cuadros 4 y 5*).

A finales de esta década de los ochenta el cambio es tal que el porcentaje 80-20 se transforma en 20-80. Esto es, a principios de los ochenta cuatro quintas partes de las exportaciones mexicanas provenían del petróleo, a finales de los ochenta sólo una quinta parte dependían de los hidrocarburos y cuatro quintas partes lo hacían directa o indirectamente de las manufacturas.

Las transformaciones de la década de los ochenta, aunque marcaron un cambio sustancial en la importancia y el papel del Estado en el ámbito económico, dejaron varios saldos para una reforma Estatal que requeriría modificar su calidad e intensificar su profundidad. En particular, reactivar el crecimiento. Hay que recordar que durante este periodo el PIB prácticamente no creció, se redujo el gasto y el salario social y el campo entró en una de sus peores crisis, adicionalmente los acuerdos Internacionales para un incremento sostenido del comercio internacional no podían quedarse circunscritos a los marcos del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), se requería de mercados más abiertos y de una política comercial multilateral mucho más agresiva. Las reformas del Consenso de Washington entrarían en vigor con una intensidad inusitada precisamente durante la década de los noventa (*véase Anexo, cuadros 9 y 10*).

## Capítulo II

### El Estado reformado y el nuevo modelo de mercado y exportador (las reformas de la década de los noventa).

La década de los ochenta trajo un desencanto cada vez más generalizado sobre los resultados de las políticas de ajuste y estabilización. En la mayoría de los países de América Latina y aún en muchas instituciones internacionales se llegó a la conclusión de que al ajuste macroeconómico de corto plazo le hacían falta otros ingredientes de mayor arrastre, de mayor profundidad que resolviesen los problemas de ineficiencias estructurales de los aparatos productivos de América Latina y que pusiesen fin a la continua y terrible transferencia de recursos al exterior, producto de la deuda externa.

En este contexto, se llegó a la conclusión de ampliar el marco de las reformas más allá del simple ajuste de corto plazo y se avanzó a una visión de ajuste estructural que tuvo como matriz ideológica el llamado Consenso de Washington (*Idem*). Este concepto lo planteó por primera vez John Williamson en el artículo "El cambio en las políticas económicas en América Latina" (1990).

El decálogo del Consenso de Washington, llamado así por las diez políticas genéricas que forman el paquete central de esta nueva visión de reforma estructural se sintetizan en la visión de René Villarreal, conocida como la política de las "3 d" -desprotección, desregulación y desestatización-<sup>8</sup>, (véase *Anexo, cuadros 9 y 10*):

Desprotección vía liberalización comercial (esta reforma estaba dirigida sobre todo a dismantelar todos los resabios proteccionistas del pasado).

---

<sup>8</sup> Villarreal, René op. cit. página 609.

Desregulación vía liberalización de mercados (esta estrategia estaba destinada a quitar todas las trabas que impedían un adecuado funcionamiento de los diferentes mercados internos de bienes y servicios).

Desestatización vía la privatización de empresas públicas (estas políticas abrían espacio para la participación de la inversión privada nacional y extranjera y eliminaban las imperfecciones de mercado que la intervención estatal podía generar a través de su participación en la oferta de productos y servicios).

Este conjunto de estrategias tenían detrás de sí una visión ideológica muy clara que dejaba atrás los paradigmas económicos que dominaron las décadas del Desarrollo Estabilizador. Del Estado al mercado, esa era la consigna y la visión de las corrientes ideológicas que a partir de los años ochenta y noventa conquistaron los espacios académicos en las universidades, y desde luego en el quehacer público de las políticas.

Este conjunto de planteamientos promovieron el cambio de una economía estatista a una economía de mercado y de una economía semi-cerrada a una economía abierta y liberada al exterior, funcionando a través del mecanismo de precios. Esto de suyo implicaba un nuevo Estado y un nuevo modelo económico.

## 2.1 La profundización de la reforma estatal. Las razones, la Ideología y los argumentos.

En su primer Informe de gobierno, diciembre de 1989, Carlos Salinas de Gortari presentó al país las razones para reformar al Estado. Se trataba de construir un nuevo Estado para recuperar el crecimiento sin inflación y elevar el bienestar de la población<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Salinas de Gortari, Carlos "Reformando al Estado", Revista Nexos, Octubre 1990 México D. F., página 3.

Esta reforma del Estado constituía una formulación del Estado que en la visión del mandatario y del grupo que lo acompañaba en el poder requería el país para modificar sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano. En este planteamiento la reforma del Estado no era una propuesta aislada, resultado de políticas de ajuste y estabilización sino que respondía a un conjunto de necesidades internas y externas que se sintetizaban en los siguientes aspectos (véase *Anexo, cuadro 5*):

Las razones internas de la reforma. Dos eran las razones de mayor profundidad que implicaban reformas sustantivas del Estado:

1. La transformación misma de la sociedad mexicana en el último cuarto del siglo pasado, y
2. La permanencia intolerable de rezagos sociales agravados por la crisis económica de la última década.

En el primer caso, la transformación de la sociedad modificó de raíz la índole y la amplitud de las demandas de la población hacia el gobierno. Su explicación estuvo basada en una acelerada dinámica demográfica, en un bastísimo proceso de urbanización y en el agotamiento de un modelo de desarrollo, en otro tiempo exitoso y el cambio consiguiente de las fuerzas sociales básicas.

La segunda razón, que señalaba la presencia intolerable de rezagos sociales hacía indispensable que el Estado modificara su actuación y moderara las diferencias sociales erradicando los enclaves más graves de pobreza extrema. Esta argumentación denota que la anterior intervención estatal más que resolver estos ancestrales problemas, los agudizaba.

Junto con estas razones internas se argumentó la importancia de reformar el Estado para ponerlo al día con las razones externas de un mundo que cambiaba

sin miramientos. La visión de reforma del Estado señalaba que lo que aconteciera fuera de nuestras fronteras no ha sido, ni puede ser ajeno a los cambios internos del país.

En un mundo de cambios relativamente lentos y concentrados en regiones específicas, la presión por el cambio y para la competencia y viabilidad de cada país era menos apremiante. Este fue el mundo que se vivía antes de la década de los setenta.

Pero la gran transformación que se vivió en las siguientes dos décadas implicó un sentido de urgencia para aprovechar las oportunidades del comercio e inserción hacia un proceso de globalización de la economía, del cual México no se podía retraer.

Esta fue la argumentación central, en términos externos para reformar al Estado. Esto es, la globalización de la economía, una revolución de la ciencia y la tecnología, de alcances todavía inimaginables y la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos que imponían una competencia más intensa en todos los mercados<sup>10</sup>.

En el planteamiento de la reforma de los años noventa, la gran transformación mundial que estaba en marcha no sabía de fronteras, ni de ideologías. El cambio mundial vivido en estos años cuestionaba de suyo cualquier estrategia insensatamente proteccionista y ponía en tela de juicio toda rigidez y todos los dogmas que no permitían adaptar la estructura productiva del país y sus vínculos comerciales con una economía abierta, cambiante y globalizada.

En este sentido, la visión conceptual e ideológica que estuvo detrás de la profundización de la reforma realizada en la década de los noventa vinculaba por un lado responder al cambio que demandaba el bienestar de la población y a la

---

<sup>10</sup> Salinas de Gortari, Carlos op. cit. página 9.

vez adecuar la efectiva defensa de la soberanía de la nación a las condiciones de la gran transformación mundial, producto de la globalización y de la revolución tecnológica.

La visión de reforma estatal que se inició en los años noventa tuvo detrás de sí, a decir de David Ibarra<sup>11</sup>, una marcada inclinación por el mercado, la libertad y la eficiencia económica. Estos preceptos sustituyeron a los que antes tuvieron el crecimiento desarrollista, la justicia social y la igualdad distributiva.

A partir de la década de los ochenta, la visión ideológica de la economía y el mercado se movió a favor de la instauración del liberalismo como forma de organización económica. De allí el nombre genérico que se le dio a la construcción de este modelo: el modelo neoliberal de mercado.

La libertad económica se convirtió en el valor supremo, el dominio del mercado acabó contraponiéndose a la igualdad y aún a las libertades políticas. La visión ideológica que estuvo detrás de la reforma de la década de los noventa señalaba que la Intervención del Estado debía valuarse con criterios de mercado. La intervención del Estado o su desmantelamiento revistió siempre un carácter normativo, en cuanto buscaba satisfacer o abandonar objetivos de orden colectivo<sup>12</sup>.

En resumen, la visión ideológica y las nuevas concepciones que alimentaron las tesis de la reforma del Estado en México se nutrieron de las siguientes tres tesis:

- El fortalecimiento del mercado, en tanto mecanismo para asignar recursos y absorber actividades que el Estado no puede o no debe atender.

---

<sup>11</sup> Ibarra, David "El Estado y el mercado", Revista Nexos, Febrero 1991 México D. F., página 49.

<sup>12</sup> Ibarra, David op. cit. página 50.



- Defensa del principio tradicional de igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualación de condiciones sociales o económicas por ser peligrosa la libertad económica.
- Reordenación de las relaciones sociales, esto es, pierden terreno el empleo o el crecimiento económico como objetivos dominantes para enfocar los esfuerzos en ensanchar el ámbito de mercado y dar prioridad a la estabilidad de precios, la competitividad internacional y la privatización.

La nueva visión de reforma estatal obligó a acomodar el conjunto de medidas del Consenso de Washington con un enorme costo social. Se dio mayor poder al empresariado y aunque no se repudió por entero al Estado social producto de la Revolución Mexicana se le restringió a interferir un mínimo y a no socavar a la inversión y al trabajo. Se desarrollaron programas como el Nacional de Solidaridad que dio una respuesta rápida a las demandas sociales de la población, pero que no fortaleció los derechos sociales.

A largo plazo se pensó que la mayor inversión y el cambio tecnológico intensificarían y elevarían la productividad, así como el crecimiento y con ello se reducirían crecientemente las demandas sociales excesivas.

Reformas económicas en México. La década de los ochenta.

Los objetivos de la reforma económica instrumentada en México, tuvieron dos propósitos: reducir la Intervención Estatal e imprimir mayor eficiencia y eficacia a los mecanismos de mercado en el quehacer económico.

Las reformas de primera generación debían ser congruentes con dos objetivos centrales de las reformas: saneamiento fiscal y estabilización macroeconómica. Estos dos objetivos se consideraron centrales para las reformas emprendidas en

la década de los noventa, ya que sin ellos cualquier reforma del Estado y de la economía hubieran sido infructuosos (*véase Anexo, cuadro 5*).

La reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron al logro del saneamiento fiscal; la liberalización financiera (Interna y externa) y del comercio exterior, así como la desregulación se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica, por ello fueron reformas que tuvieron que esperar hasta la primera mitad de la década de los noventa.

Liberación del comercio.

En los años setenta la política comercial se orientó a promover la sustitución de bienes intermedios para la industria manufacturera para integrar verticalmente el sector industrial interno. Se impulsó la exportación de productos semlprocesados mediante impuestos a la exportación de productos agrícolas y minerales no procesados.

A inicios de los ochenta la estructura de precios se encontraba distorsionada ante el proteccionismo comercial, el uso generalizado de barreras no arancelarias (permisos de importación y precios oficiales) lo que acentuó las distorsiones.

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.

La sustitución de importaciones redujo la competitividad de los exportadores y llevó a una disminución de la participación de las exportaciones en el PIB de largo plazo. A principios de los ochenta la estructura de las exportaciones contenía un importante componente de productos primarios (petróleo); la mayoría de las

Importaciones eran bienes intermedios (55.6%) y bienes de capital (véase Anexo, cuadro 11).

El proceso de apertura comercial.

Un punto central del proceso de reformas iniciado en los ochenta fue el desmantelamiento de las restricciones al comercio internacional, para dar eficiencia y modernizar la economía nacional y reprimir los crecimientos en precios asociados con altos aranceles.

Las primeras medidas se adoptaron en 1983, con la reducción gradual del nivel y dispersión de los aranceles, manteniendo los permisos a la importación que empezaron a eliminarse en 1984. Al fracasar el gobierno en alcanzar las metas inflacionarias para el periodo 1983-1985, debido a la lentitud de la liberación de importaciones ocurrida en 1984, llevó a la radicalización de las medidas de apertura en la segunda mitad de 1985.

México se incorporó al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), eliminando precios oficiales de referencia, se continuó la sustitución de los controles directos por aranceles y se redujo el arancel máximo al 50%.

Además de acelerar el proceso de apertura comercial en 1985, el gobierno estableció incentivos arancelarios para exportadores; creó el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), las empresas importaban temporalmente y libres de aranceles materias primas, maquinaria y equipo para la producción de artículos de exportación.

En 1986 y 1987 con la caída de los precios internacionales del petróleo y sus efectos en las finanzas públicas y en el tipo de cambio, produjeron una caída de la

economía mexicana además de crecientes tasas de inflación (véase Anexo, cuadros 6 y 7).

A finales de 1987 se implantó el Pacto de Solidaridad Económica, su objetivo era reducir la inflación mediante el congelamiento temporal de precios, salarios y tipo de cambio, además de abatir el crecimiento en precios apoyándose en la apertura comercial.

Se avanzó aún más el proceso de apertura estableciendo un arancel máximo de 20%, eliminando el permiso previo de importación de gran parte de las manufacturas de consumo, la dispersión de aranceles se redujo a un rango de 0 a 20%, la tarifa promedio cayó a 10.4% (promedio no ponderado) y a 6.1% (promedio ponderado por importación). La competencia de las importaciones se utilizó como instrumento clave para controlar los aumentos de precios de los productos comerciables.

En 1987 el gobierno continuó con incentivos fiscales y arancelarios para los exportadores con el Programa de Empresas Altamente Exportadoras (Altex), las empresas que podían ser maquiladoras u operar en el programa PITEX obtuvieron beneficios administrativos de varias dependencias por sus grandes volúmenes de exportación.

En diciembre de 1988 se implementó un nuevo programa de ajuste, Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Entre 1989 y 1993 se aceleró el proceso de apertura reduciendo el arancel promedio y los permisos de importación; en 1993 se promulgó la Ley de Comercio Exterior, con el fin de adecuar el marco legal de las transacciones foráneas (véase Anexo II, Programas de Estabilización 1983-1997).

En este marco de transformaciones vinculadas a la apertura de la economía mexicana, México llevó a cabo diversas negociaciones, entre los convenios se

encuentran los firmados en: 1986 con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); 1988 con la Cuenca del Pacífico; en 1989 ingresó al esquema de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC); en 1990 se creó el Grupo de los Tres Integrado por México, Colombia y Venezuela; se suscribieron Tratados de Libre Comercio con Chile (1991), Estados Unidos y Canadá (1993), Costa Rica (1995), Colombia y Venezuela (1995), Bolivia (1995) y Nicaragua (1998).

#### Principales efectos de la reforma.

El proceso de liberación se tradujo en un alto grado de apertura, incrementando el coeficiente de intercambio comercial de bienes y servicios respecto al PIB de 20% en 1985 a 55% en el año 2000.

Entre los beneficios de la apertura comercial destacaron: la rápida expansión del tamaño del sector externo; el ritmo de inversión más intenso en el sector exportador; la creciente importancia de la inversión extranjera directa; el alto y sostenido crecimiento de las transacciones no petroleras, en particular de manufacturas.

#### La liberación financiera interna.

Las reformas se centraron en 2 campos: la liberación de las tasas de interés (culminó con una flexibilización importante) y la racionalización del sistema de encaje legal. El objetivo central de las reformas 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.

Liberación de las tasas de interés.

#### Antecedentes

En 1974 se implementaron las primeras medidas para flexibilizar las tasas de interés, las tasas pasivas se ajustaron al alza y se creó un indicador del costo de fondeo del sistema bancario costo porcentual promedio (CPP), que debía servir para la fijación de tasas activas que se desregularon gradualmente.

Entre 1976 y 1980 se autorizó a los bancos comerciales captar recursos mediante nuevos instrumentos y se crearon cuentas de depósito con fechas predeterminadas de retiro y tasas de interés más altas, sujetas a una tasa máxima fijada por el banco central. En 1980 se flexibilizaron las reglas de emisión de aceptaciones bancarias. En 1982 se liberaron las subastas de los CETES, dejando que montos y rendimientos fueran fijados por el mercado, convirtiéndose en la tasa de referencia más importante.

La década de los noventa.

Desde el inicio del gobierno del Presidente Salinas, se eliminaron los límites a la emisión de las aceptaciones bancarias. En 1989 se canceló el esquema de fijación de topes máximos a tasas por parte del banco central. En 1991, las autoridades monetarias autorizaron el pago de intereses en cuentas de cheques (*véase Anexo, cuadros 4 y 5*).

Con respecto al sistema de encaje legal, el objetivo fue primero racionalizar y simplificar el mecanismo de encaje. En 1988 se sustituyó el encaje legal (51%) por un coeficiente de liquidez (30%). En 1989, el banco central hizo extensiva la aplicación del coeficiente de liquidez a recursos captados en instrumentos tradicionales y a cuentas de cheques con y sin intereses. En 1991 se reemplazó el coeficiente de liquidez por uno de reserva voluntaria.

El sistema de control monetario por regulación directa dejó de existir a finales de 1991, sustituyéndose por una política de regulación monetaria indirecta a través de operaciones de mercado abierto, esto es dejó de existir hasta ese momento la política de encaje legal.

No obstante en 1995, después de la crisis de 1994, se introdujo un nuevo sistema de encaje: el encaje promedio cero, con el objetivo de afinar la capacidad de control sobre los agregados monetarios.

Privatización de la banca comercial.

Otra de las reformas centrales en la década de los noventa fue la privatización de la banca que había sido nacionalizada en el año de 1982. En mayo de 1990 se restableció el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito y en septiembre de 1990 se establecieron principios y bases del proceso de enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en las instituciones de banca múltiple, se creó el Comité de Desincorporación Bancaria.

Finalmente entre 1991 y 1992, se reprivatizaron todos los bancos comerciales, con un precio de venta equivalente a 3.5 veces el valor en libros a través de subasta pública. A partir de este año todos los bancos serían privados.

Sistema de regulación prudencial y supervisión.

Dado un sistema bancario privado, se requirió de un sistema de regulación y supervisión que tuvo como objetivo corregir deficiencias de información y el riesgo moral en la afectación a terceros. Se reforzó el marco regulatorio y a partir de 1990 se determinó obligar a los bancos a asegurar sus depósitos en una institución creada para tal fin: Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

Después de la crisis de 1994, se dictaron requerimientos para la constitución de reservas preventivas (60% de la cartera vencida o 4% de la cartera total) y se creó el Programa de Capitalización Temporal (Procapte).

Desde 1992 se creó la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero y hasta 1995-1996 se implementaron medidas para fortalecer la supervisión. Se fusionaron la Comisión Nacional Bancaria (CNB) y la Comisión Nacional de Valores (CNV) en un solo organismo, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

La independencia del banco central.

Un punto fundamental en la liberalización del sistema financiero fue otorgar en 1993 plena autonomía al Banco de México.

En abril de 1994, entró en vigor la nueva Ley del Banco de México, estableciendo:

- Banco central: autónomo en funciones y administración
- Objetivo: estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional
- Facultad exclusiva para manejar su propio crédito
- Queda a su cargo la regulación del tipo de cambio y de la intermediación y servicios financieros

Los resultados de este proceso de reforma en el sistema financiero dejó de manifiesto que la secuencia de las reformas no fue la óptima, ya que el fortalecimiento de la supervisión y la regulación prudencial fue posterior a la liberación de las tasas de interés y al dismantelamiento del encaje legal.



Con la eliminación del encaje legal, los bancos comerciales expandieron inmediata y aceleradamente su volumen de préstamos al sector privado (el crecimiento promedio anual entre 1988 y 1994 fue de 30%).

La política de desendeudamiento del sector público hizo que el financiamiento al sector privado fuera en 1994 del 96% del financiamiento total de la banca comercial, contra 51% en 1988, como porcentaje del PIB pasó de 10% en 1988 a 40% en 1994.

Hubo un cambio en la profundidad financiera del sistema bancario, los instrumentos bancarios distintos de las cuentas de cheques aumentaron su participación en el PIB de 16.3% en 1988 a 27% en 1996. El incremento del ahorro financiero en el sistema bancario no implicó un aumento del ahorro interno bruto, pasó de 18.7% del PIB en 1991 a 14.7% en 1994. En los mercados financieramente reprimidos la liberación financiera provocaba un acelerado crecimiento del crédito bancario al consumo que genera, en el corto plazo, una reducción del ahorro privado total.

Este conjunto de transformaciones provocaron que las altas tasas reales de interés a raíz de la eliminación de los topes máximos a que estaban sujetas provocaron que de una regulación y supervisión deficientes, ante la expansión acelerada de las carteras de crédito, los bancos privilegiaran el rendimiento por sobre la solvencia de las mismas, sentando las bases para que los problemas macroeconómicos de 1994 provocaran una crisis bancaria, que obligó al gobierno a implantar un programa de rescate con un costo superior al 20% del producto. Esta crisis de liquidez provocó la mayor crisis económica de los últimos 50 años.

## Apertura de la cuenta de capitales.

A principios de los ochenta la legislación vigente se regía por la Ley de Inversión Extranjera Directa de 1973, clasificaba las actividades económicas en 4 categorías: 1) reservadas al Estado: petróleo, petroquímicos básicos, electricidad, ferrocarriles; 2) reservadas exclusivamente a los mexicanos: comunicaciones y transportes, explotación de recursos forestales, radio y televisión; 3) sujetas a limitaciones específicas estipuladas explícitamente en dicha ley: petroquímica secundaria y la industria de autopartes, sujetas al límite de 40% o estipuladas por otras leyes específicas, y 4) todas las actividades restantes en las que la participación extranjera no podía ser superior a 49%.

## Desregulación de la Inversión extranjera directa.

A partir de 1984 la tendencia a flexibilización a través de lineamientos de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (CNIE) modificó el límite de 49% impuesto a la participación extranjera en actividades no reservadas o sujetas a limitaciones específicas, cuando consideraba que la inversión era beneficiosa para la economía.

La CNIE en 1984 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.

En 1989, entró en vigor el Reglamento de Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, derogando todas las disposiciones existentes, dando una interpretación liberal de la Ley de 1973. Se autorizó a inversionistas extranjeros a poseer la totalidad del capital en empresas de sectores no restringidos, con los requisitos de: tener activos totales menores a 100 millones de dólares, que los fondos provinieran en su totalidad del exterior y

que la empresa mantuviera una balanza de divisas superavitaria en los 3 primeros años de operación, que las plantas se localizaran fuera de áreas urbanas más pobladas, usar tecnologías ambientalmente adecuadas y generar empleos permanentes con programas de capacitación de personal.

Actualmente la Inversión extranjera está sujeta al marco regulatorio de la Ley de Inversión Extranjera de diciembre de 1993, especifica que en la evaluación de las solicitudes de inversión, la CNIE debe tomar en consideración sólo los criterios: creación de empleo y capacitación de la mano de obra; aportación tecnológica; respeto a las normas de protección ambiental y contribución a la competitividad. En cuanto a actividades sujetas a limitaciones establece: 1) reservadas al Estado, 2) restringidas a mexicanos y 3) las sujetas a un límite máximo de participación.

Los resultados de esta modificación provocaron que la nueva Ley de Inversión Extranjera contribuyera a que las corrientes de inversión extranjera directa se incrementaran, entre 1994 y 2000 en más de 12 mil millones de dólares anuales.

Privatizaciones.

En el marco del Consenso de Washington, la desincorporación de empresas estatales llevó el nombre de privatizaciones en las reformas de la economía mexicana. El proceso de desincorporación de entidades públicas ocupó un lugar preponderante 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 y contribuía con cerca de 18.5% del PIB nacional y 10% del empleo total (véase Anexo, cuadro 8).

Los objetivos del programa de desincorporación fueron: fortalecer finanzas públicas; mejorar 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 rezago de empresas públicas.

Se establecieron distintas opciones de desincorporación: liquidación, fusión, transferencia y venta, ésta última constituyó parte fundamental del programa de desincorporación de paraestatales.

La reestructuración del papel del Estado en la economía comenzó en 1982, lo más importante se realizó entre 1989 y 1993, concretándose más de 1000 desincorporaciones, de las que una tercera parte se realizó mediante ventas al sector privado o social y cerca del 50% corresponde a las que fueron liquidadas o extinguidas. El número de paraestatales pasó de 1,155 en 1983 a poco más de 200 en el año 2000 (*idem*).

Actualmente la intervención del sector público se ha reducido a cerca de 30 ramas; en la mayoría de las actividades en las que aún tiene presencia, su poder de mercado es muy limitado; entre las tareas que están por concretarse destacan las relacionadas con el sector energético, los avances en generación de energía eléctrica, hidrocarburos, campo de gas natural, reapertura del sector carretero, etc.

#### Reforma tributaria.

La reforma tributaria se basó en la reducción de tasas impositivas, eliminación de diversos gravámenes, ampliación de la base tributaria y la simplificación y modernización administrativa. El sistema fiscal había descansado en un reducido número de contribuyentes, altas tasas impositivas, un elevado número de impuestos, prevalecían subsidios gubernamentales, decretos promocionales y

tratamientos preferenciales, se aplicaba una elevada retención sobre transferencias de intereses y regalías del exterior.

Las más importantes reformas se realizaron a partir de 1989, con el propósito de adaptar el sistema fiscal a los lineamientos del modelo de mercado. Se buscó neutralidad impositiva y equidad horizontal, armonizar el sistema fiscal con el de los principales socios comerciales y reducir distorsiones por medio de la simplificación y racionalización del número, estructura de impuestos, reducción en tasas impositivas marginales y eliminación de trato preferencial a algunos sectores y de gravámenes especiales.

A partir de 1995 predominó el objetivo recaudatorio, se incrementó la tasa general a 15% y se gravaron intereses reales por créditos al consumo (exenciones a vehículos nuevos y a la importación de vehículos), en cuanto a impuestos especiales a la producción y al consumo (IEPS) se derogaron gravámenes (aguas envasadas, refrescos y concentrados, servicios telefónicos y seguros individuales) y se redujeron otros (vinos, bebidas alcohólicas y cerveza).

Se amplió la base gravable y el control de la evasión y elusión; para evitar que la reducción de tasas impositivas afectara la recaudación, en 1989 se introdujo el impuesto al activo (IA) cobrándose una tasa de 2% inicialmente, con este impuesto se incrementó la recaudación del ISR en 13% en un solo año; a partir de 1995 se redujo la tasa al 1.8%.

Para reducir el incumplimiento de obligaciones fiscales por los contribuyentes se reforzaron las medidas de control; se limitaron las deducciones empresariales que se prestaban a abusos (automóviles, gastos de viaje) y se elevaron las penas por delitos fiscales; se implementaron medidas para la incorporación del sector informal al sistema tributario.

Se realizó una modernización y simplificación administrativa, en 1988 los contribuyentes efectuaban 19 trámites en formularios diferentes, en 1990 se eliminaron y se introdujo un formulario único con un tiempo de respuesta de 10 días, se abrió el buzón fiscal que redujo la discrecionalidad del personal en oficinas de la SHCP y permitió reducir el número de trámites hasta en una tercera parte.

La federación retomó la recaudación del IVA, para fortalecer el federalismo fiscal y fomentar el desarrollo regional equilibrado, se reformó la Ley de Coordinación Fiscal, en 1991 se integraron el Fondo General de Participaciones (determina la distribución de participaciones a estados y municipios en función de grado de desarrollo y número de habitantes) y el Fondo de Fomento Municipal (las determina en función del esfuerzo de recaudación de impuestos locales); en 1995 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), entrando en funciones en julio de 1997, para reemplazar a la Subsecretaría de Ingresos en las atribuciones de determinación y recaudación de impuestos.

Cuáles fueron los resultados de las reformas tributarias.

No obstante estas transformaciones entre 1989 y 1994, la carga tributaria se mantuvo estable en alrededor de 11% por debajo del promedio regional del 14% y a raíz de la crisis de 1994-1995 estuvo abajo del 10%. La participación de los ingresos no petroleros en los ingresos presupuestarios del gobierno federal se redujo a partir de la introducción de las reformas (excepto en 1993-1994), éstas no ayudaron a resolver el problema de la dependencia petrolera de los ingresos fiscales.

La ampliación de la base gravable no fue suficiente para compensar la reducción de las tasas marginales del impuesto sobre la renta (ISR); a partir de 1995 los impuestos directos se redujeron en cerca de 2% del PIB en relación con 1989-

1990. La derogación y reducción de algunos impuestos al consumo provocaron una reducción de cerca de 5% en la participación de estos impuestos en los ingresos del gobierno federal (alrededor de 1% del PIB).

La recaudación del IVA en 1992-1997 fue inferior en promedio cerca de medio punto del PIB a la obtenida en 1983-1990.

El resultado neto de las reformas emprendidas afectó significativamente la capacidad recaudatoria del gobierno federal y dificultó la solución del problema de la dependencia petrolera. Dejando como una asignatura pendiente la necesaria reforma fiscal que requería la reforma del Estado mexicano.

Desregulación.

El propósito de la transformación del marco regulatorio interno fue mantener el papel del gobierno como supervisor de las relaciones entre los agentes económicos. Para ello fue necesario fortalecer el marco reglamentario para generar la competencia económica. Las reformas más importantes en este ámbito incidieron principalmente en los siguientes sectores:

- Transporte, carga y pasaje (autotransporte de carga, puertos y ferrocarriles, zonas federales, autotransporte federal de turismo y pasajeros, líneas aéreas).
- Telecomunicaciones (destacan las modificaciones al título de concesión de teléfonos de México en agosto de 1990).
- Gas, petróleo y petroquímica (en agosto de 1989 se publicó resolución que clasificó los productos de la petroquímica básica y secundaria, lo que permitió la inversión privada relacionada con 14 productos antes considerados básicos).

y suprimió el requisito de permiso para la producción de 734 productos secundarios).

- Industria manufacturera (un gran número de las operaciones de privatización de paraestatales comprendió a empresas cuya actividad correspondía a este sector).
- Aduanas (liberación de tarifas, simplificar la expedición de nuevas patentes y facilitar la movilidad de agentes aduanales).
- Inversión extranjera, en los términos ya comentados y se creó la Ley Federal de Competencia Económica (medida regulatoria de mayor repercusión en el desarrollo de la economía de largo plazo, representa el cambio radical en la postura del gobierno en materia de regulación económica).

Los resultados de la reforma regulatoria fueron los siguientes:

Se caracterizó por cierta discrecionalidad en el fomento de la competitividad en algunas actividades, entre ellas teléfonos y telecomunicaciones. No obstante en pocos años se liberaron sectores como el financiero y el de transporte, pero las telecomunicaciones y la petroquímica continuaron operando con régimen monopólico.

Los resultados apuntaron en posiciones encontradas, en las telecomunicaciones y puertos los efectos positivos parecen superar a los negativos por las inversiones realizadas en infraestructura para modernizar estos sectores, la reducción de costos y aumento de la eficiencia, aunque las ganancias para el consumidor no fueron del todo claras; en el caso de la desregulación financiera el resultado fue poco satisfactorio al no haberse acompañado de una adecuada supervisión, lo que condujo a la crisis del sistema bancario en 1995.



La desregulación de los diversos sectores impactó de manera importante el potencial productivo de los sectores de bienes y servicios no comerciables, como el transporte, agua y electricidad. No obstante el sector financiero, el energético y el de telecomunicaciones continúan afectados por condiciones monopólicas que no han permitido que los beneficios de esta reforma estructural lleguen al conjunto de la población.

Caracterización de la política macroeconómica en el modelo de economía de mercado.

Desde 1995 México operó conforme con las reglas de una economía de mercado. La crisis de estos años se dio en el marco de una economía donde el nuevo modelo se había sedimentado prácticamente en todas las esferas de la actividad económica. No obstante el trauma y efectos de la devaluación de diciembre de 1994 fueron mayores 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 a 5% del PIB desde 1991. En 1994 política fiscal y monetaria fueron expansivas. En 1995 autoridades financieras intentaron mantener tasas reales de interés negativas para que ahorradores y asalariados contribuyeran al costo del ajuste. No obstante los ataques contra el peso se acrecentaron por la fuga de capitales, que se acentuaba frente al temor de la crisis bancaria sistémica (*véase Anexo, cuadro 12*).

La conformación del paquete de rescate de poco más de 42 mil millones de dólares permitió a la economía mexicana un marco de certidumbre, que resolvió en poco menos de 2 años la terrible crisis que por primera vez se daba en el marco de una economía abierta y de mercado.

Tanto la política monetaria, la fiscal, la de deuda y la cambiaria funcionaron en un marco inédito. Esto es, el de una economía de mercado vinculada al exterior y con instrumentos de política económica cualitativamente diferentes a los que se habían aplicado durante la crisis de la deuda de 1982. De esta forma la política monetaria jugó el siguiente papel:

Se recuperó en gran medida la política monetaria porque la flotación del peso fue "relativamente suave" con respecto a la que tuvimos en el año de 1982. En 1995 a raíz de fuertes críticas respecto al manejo de la política monetaria en 1994, se publicaron con anticipación las metas de crecimiento de la base monetaria, en su componente interno y externo. La remonetización resultante a partir de 1996-1997, conforme se avanzó con la desinflación, implidó al multiplicador monetario crecer mayormente (*véase Anexo, cuadro 13*).

El rescate bancario lo pagarían los ciudadanos por la vía impositiva y los pequeños ahorradores en el sistema bancario; a principios del 2000 se estima que dicho rescate se sitúa en poco más de 20% del PIB.

La rápida desinflación y la 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, situación que se revirtió en 1998, cuando la política monetaria tuvo que ser más activa y retirar liquidez pari pasu a los ajustes fiscales necesarios por la caída de los precios del petróleo.

En 1998 el Banco Central elevó en 5 ocasiones la posición corta a la banca comercial, afectando más las tasas de interés que la defensa del tipo de cambio. En 1999 nuevamente las exportaciones permitieron que la economía recuperara su dinamismo.

Con respecto a la política fiscal, el incremento en tasas impositivas se concentró en los impuestos indirectos. El IVA pasó de 10 a 15% y algunos IEPS se ajustaron al alza, no mejorando la recaudación real, sobre todo en 1996.

El gasto se ajustó fuertemente a la baja en los 2 primeros años posteriores a la devaluación, el excedente fiscal se destinó a iniciar pago de pérdidas bancarias. El manejo de las finanzas públicas acentuó la recesión de 1995 y, al provocar que la carga fiscal ajustada por los niveles de actividad económica cayera en relación con los niveles alcanzados en 1991-1994, a partir de 1996 fue procíclico.

En 1998 con la caída de los precios del petróleo se efectuaron 3 ajustes al gasto público para respetar el saldo programado, acentuándose la desaceleración por los menores gastos corrientes de capital y el menor gasto privado resultante de una inflación cuya tasa fue del 18%, contra la meta oficial de 12%.

En 1999 la política fiscal fue restrictiva por los menores ingresos, sólo a finales del año por el gran aumento de los precios del petróleo y los ingresos de capitales facilitaron la recuperación. El sobrecumplimiento de la meta inflacionaria en 1999, resultó en mayor gasto interno en los últimos meses de 1999 y los primeros del 2000, manteniendo la demanda agregada a tasas elevadas. El año 2000 plantearía a la economía mexicana un sobrecalentamiento de su crecimiento, mismo que alcanzó una tasa histórica del 7%.

El cambio más importante de la política macroeconómica se presentó 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.

El Banco Central introdujo varias medidas destinadas a restarle volatilidad al tipo de cambio, mediante una "flotación sucia"; entre las medidas más importantes estaban: 1) subastas para adquirir divisas al final de cada mes, 2) en 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 once de la mañana. Dando 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 operación del nuevo modelo se aprendió que si los choques externos son grandes, la vulnerabilidad del modelo también es mayor.

La política macroeconómica a partir de 1995 se vinculó de manera directa al ciclo de expansión de su principal socio comercial en el TLC, desde 1992 (*véase Anexo, cuadro 15*).

Durante la segunda mitad de la década de los noventa, el crecimiento económico de México se vincula clara y decisivamente con la expansión de los EUA. Esta expansión americana ha sido una expansión sin precedente, sólo comparable con la que tuvieron en las etapas de posguerra, lo que provocó un crecimiento económico entre 1998 y el año 2000 semejante al que tuvo México en las etapas del Desarrollo Estabilizador, con un Estado distinto y con un modelo de desarrollo económico estrechamente vinculado a las fluctuaciones de la economía externa.

La operación del nuevo modelo de desarrollo, se dio en el marco de una economía estrechamente vinculada con el exterior. William Clinton comenta en *Foreign Affairs* (2004) que la ayuda a la economía mexicana, en ese contexto era una necesidad para el gobierno americano por los vínculos que se habían establecido a través del Tratado de Libre Comercio y que la crisis de pago de nuestro país afectaría irremediabilmente las condiciones de los tenedores de bonos de la economía americana (*véase Anexo, cuadro 14*).

El regreso de México al mercado de capitales después de la crisis de 1995 fue muy rápido, a principios de 1998 se efectuó un prepagó al Tesoro estadounidense, lo que incidió en las expectativas y estimuló la entrada de capitales, generando el

mini auge de mediados de 1997; el financiamiento al sector privado también creció mucho en 1997.

El saldo de la deuda pública externa como porcentaje del PIB fue 32.7% en diciembre de 1995 (refleja el grado de subvaluación del peso) y 6.2% para la deuda interna en el mismo periodo (artificialmente bajo porque se acababan de convertir los Tesobonos y se había asumido una pequeña parte del quebranto bancario).

El Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) sustituyó al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), iniciando la colocación de papel para convertir ese pasivo en deuda pública; por lo que es necesario incorporar el componente real del servicio de ese pasivo aún no documentado. No obstante, el verdadero peso de la deuda pública interna corresponde a un saldo del orden de 30% del PIB hacia mediados del 2000. Lo que colocó a la economía mexicana en una importante paradoja: un crecimiento histórico del 7% en el año 2000 y al mismo tiempo una deuda nunca antes vista que tendrían que pagar los contribuyentes mexicanos a través de la conversión del FOBAPROA en Instituto de Protección al Ahorro Bancario. Saldos del nuevo modelo<sup>13</sup>.

## 2.2 Lecciones de las reformas económicas en México.

Desde inicios de los ochenta, México siguió un intenso proceso de ajuste y reforma para alcanzar la estabilidad económica y elevar la eficiencia del aparato productivo. Teniendo un avance importante en los 3 problemas más agudos:

---

<sup>13</sup> Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana op. cit. Página 78.

1. Desequilibrios macroeconómicos
2. Ineficiencias estructurales
3. Excesivo endeudamiento externo

El balance de las reformas emprendidas en los años noventa señaló un conjunto de fortalezas y debilidades de la reforma económica instrumentada en esos años.

Está claro que la prioridad fundamental fue el saneamiento de las finanzas públicas. La magnitud del déficit fiscal determinó los márgenes para estabilizar la economía y conducir el cambio estructural en forma ordenada. El diagnóstico de la crisis (1983-1985) puso el acento en el desequilibrio macroeconómico y las distorsiones de precios manifestadas a partir del incremento en las tasas internacionales de interés y del derrumbe del mercado petrolero.

Una de las razones que explicaron el éxito del programa estabilizador fue mantener las finanzas públicas bajo una estricta disciplina, a pesar de los costos a corto plazo que ello pudiera significar. El déficit operacional que en 1981 había alcanzado el 10% del PIB, se eliminó en 2 años (d.o.=déficit financiero—componente inflacionario del servicio de la deuda pública interna), de 1984 en adelante fluctuó entre menos de 2 y 2 % del PIB. El componente real del servicio de la deuda pública interna se incrementó de menos 1 a más de 6% del PIB entre 1983 y 1989 (las tasas de interés se vuelven negativas cuando sube la inflación y altamente positivas cuando su abatimiento es exitoso).

Alcanzar una posición de equilibrio fiscal fue la única estrategia consistente en la instrumentación de una política sostenida de cambio estructural. En México se realizó un esfuerzo administrativo a nivel macro de programar y controlar adecuadamente el déficit fiscal y precisar el sistema de contabilidad económica del sector público consolidado (gobierno central, banco central, empresas y bancos del sector público) y, a nivel micro, dando seguimiento oportuno de las cuentas financieras de las empresas del sector público.

La causa de las desviaciones fiscales no se localizó en el gobierno central sino en las empresas estatales, a menudo sujetas a controles presupuestarios menos estrictos. El mismo problema surgió en la banca de desarrollo propiedad del Estado, ya que los subsidios financieros ocultos traen efectos fiscales devastadores. El costo del capital se alineó a los costos del mercado y no se trataron como un costo "hundido", al tiempo que se evitaron los subsidios cruzados entre empresas del Estado.

Surgió un conflicto entre 2 objetivos: el control del déficit global del sector público y la autonomía de gestión de las empresas estatales, durante los momentos más críticos del proceso de estabilización se dio prioridad al primero.

Se aconsejó una completa autonomía de gestión solo después de la privatización y de mantener bajo firme control las empresas que permanecieron en el sector público o sujetas a un proceso de desincorporación.

Los desequilibrios fiscales no fueron resultado directo de un sobregasto, en cambio si lo fueron de precios oficiales que quedaron rezagados con respecto a la inflación; esto fue la causa de un vertiginoso incremento de los subsidios; los continuos ajustes de precios del sector público causaron un desgaste político del gobierno, lo que explicó la renuencia a incrementarlos; el incremento de los subsidios explicó el fracaso de los programas de estabilización; los aumentos de precios abruptos produjeron choques de oferta y retroalimentaban el proceso inflacionario; la experiencia mexicana redujo el universo de precios controlados por el gobierno (a lo que contribuyeron las privatizaciones) y se planeó el calendario de ajustes de los precios del sector público.

Se concluyó que no es posible estabilizar una economía sin un sistema impositivo eficiente: se requiere una amplia base gravable, bajas tasas marginales y un vigoroso sistema para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

No debe Indizarse la economía. Otra de las lecciones importantes de la reforma económica instrumentada en México fue la capacidad que tuvo el proceso de reforma para bajar rápidamente la inflación, sobre todo a partir de principios de los años noventa. En este sentido, dos condiciones favorables hicieron posible no indizar la economía:

En el caso mexicano no existía una profunda memoria inflacionaria en la sociedad. No había prácticas generalizadas para protegerse en contra de la inflación.

Se contó con un movimiento obrero organizado capaz de negociar políticas generales de salarios y velar por el cumplimiento de los acuerdos.

La política seguida en México de no indizar los salarios ni las tasas de interés fue una de las razones que explicaron el éxito de la estabilización. Debe subrayarse la necesidad de indizar el sistema fiscal (estratos de ingreso personal, deducción de pagos de intereses nominales por parte de empresas) desde inicio del plan estabilizador para evitar la erosión inflacionaria de los ingresos del erario; este fue uno de los pocos casos en donde la indización selectiva pudo ser políticamente manejable.

Las condiciones para anclar precios clave y salarios nominales fueron particularmente favorables en el caso mexicano.

El control de la inflación fue objetivo prioritario, variable que puede generar con mayor fuerza incertidumbre económica, descontento social y fricciones políticas. Al abatir la inflación solo con políticas ortodoxas (control de demanda agregada en términos nominales) se tiene un costo social que le da poca viabilidad a un programa de ajuste. De ahí la necesidad de complementar la disciplina fiscal y monetaria con una política de ingresos que rompa con los factores inerciales en los procesos de fijación de los precios y salarios.



Desde inicios de 1987 existían condiciones para adoptar una política de Ingresos, a finales del año, al desplomarse la bolsa de valores y devaluarse el tipo de cambio, el momento político convenció a todos los participantes de los beneficios de un ajuste concertado.

El sector privado asumió compromisos específicos, sector por sector, absorbiendo parte de incremento en los costos, vía reducción de márgenes de utilidad. Los sindicatos aceptaron lineamientos generales para la moderación salarial.

El Pacto de Solidaridad Económica, 3 elementos cruciales dan cuenta de su éxito:

- Sentido de justicia: la distribución de los costos entre los distintos sectores sociales se hizo explícita y se discutió abiertamente.
- Acuerdo de mecanismos para el cumplimiento de los compromisos y para su seguimiento: reunión semanal de los secretarios de gabinete económico y líderes del sector empresarial, movimiento obrero organizado y campesinos, para evaluar el estado de la economía y el grado de cumplimiento de los compromisos.
- Flexibilidad: muchos precios se mantuvieron congelados, pero se permitieron ajustes cuando se demostró que eran indispensables para evitar la escasez (véase Anexo II, *Programas de Estabilización 1983-1997*).

La renegociación de la deuda externa fue un punto clave en el éxito de las reformas de los años noventa. El sobreendeudamiento externo fue reflejo de políticas macroeconómicas excesivamente expansionistas y de un diferimiento del cambio estructural inevitable para asegurar la eficiencia macroeconómica.

El sobreendeudamiento indujo altas tasas de interés para el financiamiento externo e interno, detuvo el crecimiento y aumentó la inestabilidad.

En los ochenta México cumplió con el pago de los intereses sobre su deuda externa; la negociación de su servicio implicó una reducción de la transferencia de recursos al exterior e indujo mayor confianza entre los inversionistas nacionales y extranjeros.

La lección clave de este periodo es que no fue posible culminar un programa de transición económica sin una renegociación exitosa de la deuda externa.

De la renegociación de México puede extraerse una lógica económica: la reducción del servicio de la deuda (a través de la reducción en las tasas de interés o de la cancelación parcial de principal) depende de 2 variables, 1) el monto de las garantías oficiales a que se tenga acceso y 2) la tasa de descuento que prevalezca en los mercados secundarios. La renegociación de la deuda generó a partir de 1989 la posibilidad de reiniciar el crecimiento económico en los años noventa y dejar atrás el crecimiento cero de la década anterior.

Durante la década de los noventa se retrazó la liberalización total del sistema financiero. En un periodo de transición, la apertura total de los mercados financieros y de divisas aceleraría la transmisión de la volatilidad de las expectativas a la inestabilidad económica.

Esta lógica resultaría más benéfica al inicio del programa que a su fin, debido a que algunos factores incrementaban inicialmente la inestabilidad de los mercados de divisas: volatilidad de las expectativas, tendencia de empresas privadas a realizar prepagos de sus deudas externas y la sobrerregulación de los mercados financieros limitaba la flexibilidad al alza de las tasas de interés.

La lección más importante de la experiencia financiera mexicana fue que los cambios se instrumentaron en forma gradual, en el momento que se juzgó que las condiciones macroeconómicas y la situación de los bancos eran apropiadas; se

evitó la liberación financiera total. Sin asegurar un absoluto control de la situación fiscal o un sistema adecuado de supervisión.

La instrumentación rápida de la liberación comercial fue fundamental para inducir la eficiencia macroeconómica. La apertura gradual entre 1983 y 1985, consolidándose la liberalización comercial con la adhesión de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), desmantelándose la estructura proteccionista (sistema complejo de precios oficiales, permisos de importación y controles cuantitativos).

La aceleración de un proceso de liberalización comercial resultó conveniente para asegurar su irreversibilidad y, para que las empresas introdujeran cambios necesarios e incrementaran su productividad en poco tiempo.

El gobierno asumió una posición y actitud a favor de la apertura comercial adoptada por los exportadores que requerían acceso sin trabas a insumos de importación, indispensables para elevar su competitividad (*véase Anexo, cuadro 11*).

El arbitraje de los precios mundiales sobre los precios internos resultó más efectivo hacia el final del proceso de estabilización, cuando habían caído la especulación financiera, el grado de subvaluación del tipo de cambio y la tasa de protección cambiaria.

Durante el proceso de reforma se distinguió claramente la simplificación administrativa de la desregulación económica. La desregulación: se enfocó al marco normativo de las actividades económicas, al abrirse la economía y retirarse el Estado de una excesiva participación en las actividades productivas, este marco se volvió obsoleto; el conjunto de regulaciones tiende a inducir o proteger prácticas oligopólicas que afectan la competitividad de la economía.

Se realizó por etapas el proceso de privatización de empresas. La privatización de empresas estatales persiguió dos objetivos:

- Incrementar la eficiencia económica
- Fortalecer las finanzas públicas a través de los recursos que se obtienen de su venta y eliminando subsidios

El calendario de las privatizaciones obedeció a la necesidad política de fomentar un clima favorable al esfuerzo de privatización entre los sindicatos y la opinión pública en su conjunto. Desde el punto de vista administrativo la privatización de empresas pequeñas hizo posible acumular experiencias en estos procesos, reduciendo costos y evitando errores. Desde el punto de vista macroeconómico permitió un incremento de los Ingresos públicos.

Otra estrategia central en el proceso de reforma fue crear condiciones para la promoción efectiva de la inversión extranjera. Se incrementaron los flujos de inversión extranjera, ello permitió ampliar los márgenes para estabilizar la economía; ampliar la disponibilidad de divisas y acelerar cambios para una mayor eficiencia económica; contribuir a una mayor confianza por parte de los inversionistas nacionales; traer consigo nuevas tecnologías que contribuyen a mayor productividad y mejor administración; generar empleos "bien remunerados" y facilitar un mayor acceso de las exportaciones a los mercados.

La inversión extranjera comenzó a aumentar sus flujos después de la renegociación de la deuda externa en julio de 1989, y se observó un nuevo dinamismo resultado de la intención declarada de México de suscribir un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá.

Se expidió un nuevo reglamento en la materia a fin de otorgar mayor seguridad jurídica al inversionista, abrir nuevos campos de la economía antes reservados a los nacionales y simplificar trámites y procedimientos.

La conclusión final del proceso de reformas de los años noventa fue la necesidad de mantener una política económica coherente. La clave estuvo en echar a andar un proceso de reforma que apuntó en la dirección correcta y que fue capaz de catalizar la dinámica económica de los cambios.

Una lección clave que surgió de estos años y que no se cumplió con el famoso error de diciembre, fue el evitar conflictos dentro del equipo económico que generan incertidumbre, desconfianza y frustración. Esto contribuyó a complicar esfuerzos posteriores de estabilización debido a su impacto negativo sobre las expectativas. La convergencia de ideas económicas dentro del gobierno tiene un valor considerable. Esta última consideración que no se tuvo en el cambio de gobierno de 1994-1995 dio lugar a importantes incoherencias en materia del manejo de la política económica, lo que generó, en parte la devaluación de 1995 y las prácticas de estabilización y crisis que hundieron a la economía mexicana en la peor depresión durante 1995, 1996 y parte de 1997<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Córdoba Montoya, José "Diez lecciones de la reforma económica en México", Revista Nexos, Febrero 1991 México D. F., páginas 31 a 48.

### **Capítulo III**

#### **Las reformas pendientes. Reformas de segunda generación. Un balance provisional de dos décadas del modelo neoliberal.**

Las estrategias de reforma del Estado instrumentadas por Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, modificaron el rumbo del proyecto nacional en aras de una nueva dirección de la economía y de un nuevo papel del Estado.

Las reformas instrumentadas a partir de 1982 permitieron a la economía nacional incrementar sus intercambios a nivel internacional y acrecentar la presencia de México a nivel mundial. Fue el Presidente Salinas, quien después de la frialdad que sintió ante la Comunidad Económica Europea, el que tomó la decisión de promover un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, rechazado inicialmente por José López Portillo y aún por Miguel de la Madrid. Este tratado fue aceptado por Washington, más por razones de conveniencia política y hegemonía hemisférica que por conveniencia económica.

Junto con las reformas económicas instrumentadas se redujo el tamaño del sector público y para ello se continuó con ímpetu las amplias reformas estructurales referentes a las tres "3 d" (desprotección, desregulación y desestatización). No obstante, durante la primera mitad de la década de los noventa mejoró la infraestructura física del país, la provisión de salud y educación, el combate a la pobreza así como el suministro y servicios públicos tradicionales (agua, luz, drenaje, alcantarillado, pavimentación, etc.).

Durante esos primeros años se creó el Programa Nacional de Solidaridad que coordina las acciones contra la pobreza y refuerza los programas sociales anteriormente establecidos.

A pesar de los progresos en la disminución de la inflación y la flexibilidad de la economía, el desempeño económico de México no fue satisfactorio. Durante estos primeros cinco años el crecimiento real del PIB no fue suficiente para compensar la caída que experimentó durante la década anterior (véase Anexo, cuadro 6).

El crecimiento económico era débil, pues tenía que adaptarse a las profundas reformas estructurales introducidas. Definitivamente este periodo fue caracterizado por una política económica que profundizó las transformaciones hacia una economía de mercado. Así la privatización y desestatización se volvieron la norma en el modo de gobernar, continuando el proceso de desincorporación de empresas y organismos del sector público (véase Anexo, cuadro 8).

En el sector agrícola se inició una reforma agraria que buscaba que su producción se guiara más por el movimiento de precios y criterios de eficiencia. Para ello se reformó el Artículo 27 Constitucional, modificando las modalidades de tenencia de la tierra. La modernización del campo así planteada, implicó realizar un cambio en su producción sustituyendo los cultivos tradicionales por aquellos de mayor rentabilidad en el mercado.

Aún cuando se disminuyó significativamente la economía estatal y se elevó la participación del mercado, el subsistente control de precios y salarios, no permitió que las señales del mercado, ni la inversión llegaran plenamente a las áreas rurales del país como había sido la propuesta de la nueva política<sup>15</sup>.

Dada la situación de crisis que se vivió desde finales de 1994, el gobierno mexicano anunció que las reformas estructurales no serían suspendidas; continuó la liberalización del comercio, se mantuvo la apertura a los flujos de capital y se

---

<sup>15</sup> Warman, Arturo, "El campo mexicano en el siglo XX", Fondo de Cultura Económica, Primera Edición 2001, página 64.

creó un manejo del tipo de cambio que permitió protegerse contra los riesgos de la inflación.

En lo referente al gasto público se hicieron esfuerzos para reorientarlo hacia el desarrollo social, con un énfasis especial en el alivio de la pobreza extrema. El gobierno del Presidente Zedillo eliminó el Programa de Solidaridad y creó en su lugar el Programa Progresá que articulaba acciones del programa Solidaridad, en forma concurrente en materia de salud, educación y alimentación como parte de su estrategia para romper el ciclo de la pobreza.

En el campo fiscal destaca la descentralización del gasto público y su consecuente federalización, otorgando mayores recursos y atribuciones a los estados y municipios. Se mantuvo el equilibrio en las finanzas públicas y se controló la inflación, que en 1995 llegó al 57% después de la crisis financiera de esos años. Destaca el otorgamiento de autonomía al Banco de México en 1994 como medida para reforzar el combate a la inflación (*véase Anexo, cuadro 7*).

Dentro del sector público se privatizó una parte importante de la petroquímica secundaria y se continuó con la desincorporación de entidades y organismos paraestatales aunque en un número reducido, ya que sólo quedaban dependencias en sectores estratégicos de la economía.

Debido a la crisis económica de 1995 y 1996 se instrumentaron diversos programas como el del rescate financiero de la banca, los de apoyo a deudores y se aplicó un programa de rescate al sector carretero concesionado, sólo por mencionar a los principales.

Una tendencia característica de este periodo fue la creación y fortalecimiento de acciones que la reforma del Estado Salinista había dejado pendientes. Se crearon organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral, la Procuraduría del Consumidor, las Comisiones de Agua y Energía y el Instituto Nacional de



Ecología, además de diversas comisiones y coordinaciones Intersecretariales para resolver problemas específicos, como los de desastres naturales o los problemas electorales posteriores a las elecciones.

Durante este periodo la economía empezó a crecer a partir de 1996. No obstante las finanzas públicas se encontraban presionadas por la baja en los precios y la escasa recaudación y se hizo patente un grave problema de reforma fiscal del Estado. En forma adicional los diversos grupos sociales empezaron a plantear la necesidad de una reforma energética que permitiera al país contar con los recursos necesarios para afrontar con precios competitivos los niveles de competencia a nivel Internacional.

En forma adicional, el sector agropecuario no se recuperó de su crisis y la desigualdad del ingreso y el combate a la pobreza se convirtieron en graves obstáculos para avanzar en la formación del capital humano que el país requiere para su transformación.

La década de los años noventa permite visualizar la concreción de un nuevo Estado, menos dirigista para intervenir en la actividad económica pero con mayor capacidad para intervenir en los asuntos de la regulación de la competencia económica interna y a nivel Internacional. Ante éstos asuntos se define una agenda pendiente para el Estado, lo que ha llevado a diferentes segmentos de la población y de grupos organizados en el ámbito político, económico y social a definir reformas de segunda generación que permitan profundizar la reforma administrativa del Estado, la madre de todas las reformas, esto es la reforma fiscal, la reforma energética, la reforma laboral, la educativa y aún más la reforma política y democrática del Estado.

### 3.1 Saldos y balances de las reformas económicas.

El análisis de las reformas macroeconómicas instrumentadas muestra que las reformas estructurales provocaron una pérdida de grados de libertad en la conducción macroeconómica al mismo tiempo que disminuyó el número de elementos disponibles. A decir de Fernando Clavijo<sup>16</sup>, esta es probablemente una de las principales lecciones de las reformas en México como ocurrió también en otros países de la región.

Paradójicamente después de las reformas la política económica se ha convertido en un reproductor de las fluctuaciones externas y de los choques exógenos por caídas en el producto mundial o por oscilaciones en el nivel del comercio (*véase Anexo, cuadro 15*).

También la débil carga fiscal y la falta de instrumentos monetarios han impedido para el caso mexicano construir una política económica aunque fuese tímidamente contracíclica. La recesión por la que atravesó casi toda la región Latinoamericana en los años de 1998-1999 y después de septiembre de 2001, se debió en gran medida a esa falta de maniobra y estrechos márgenes fiscales y monetarios que dejaron las reformas de los años pasados. Una primera lección es precisamente esta: la globalización aumentó la sensibilidad de la economía mexicana al ciclo externo con todas sus desventajas e inconvenientes (*idem*).

La reforma comercial que fue utilizada con éxito entre 1988 y 1991 como instrumento macroeconómico para lograr la disciplina de los precios internos ante los externos, permitió que la crisis de 1995 y 1996 tuviese niveles de inflación considerablemente menores a los de la crisis previa de 1982, no obstante, posteriormente al no haberse modificado los objetivos ni los instrumentos, la sobrevaluación cambiaria acentuó los costos de la reestructuración industrial asociada con la liberación comercial. México ha perdido crecientemente

---

<sup>16</sup> Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana op. cit. página 561.

competitividad a pesar de los importantes tratados comerciales que mantiene con América del Norte<sup>17</sup>.

La reforma financiera ayudó en su primera fase a la liberalización de las tasas de interés y a eliminar el encaje legal, financiando el déficit fiscal. Después las altas tasas de interés produjeron un incremento en la inflación y un aumento tanto de la deuda pública como de la deuda privada (FOBAPROA). Durante toda la década de los noventa se tuvo un crecimiento excesivo del crédito privado lo que agravó el desequilibrio externo y comprometió la sostenibilidad de las finanzas públicas, ante una banca que no presta pero que sí obtiene importantes ganancias financieras, que no apoyan el crecimiento pero sí la usura financiera<sup>18</sup>.

En lo referente a la reforma fiscal, las reformas económicas tuvieron el propósito de generar una convergencia entre las tasas fiscales nacionales e internacionales. Esto es, el objetivo era tener tasas similares a las de los principales socios comerciales. Esto no obstante redujo 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 que se dio a esta reforma provocó que se acentuara la importancia de los recursos petroleros en la composición de los ingresos fiscales totales<sup>19</sup> (véase Anexo, cuadro 16).

En consecuencia la recaudación fiscal tributaria se ha reducido limitando la capacidad del gasto. Esa menor carga impositiva impide impulsar nuevos proyectos de inversión e incrementar la eficiencia de los ya existentes. El dato sólo es uno, y cada vez más compartido por diferentes segmentos de la sociedad: existe una menor capacidad del Estado en materia fiscal que además limita los márgenes de maniobra de las finanzas públicas, lo que ha afectado la calidad de

---

<sup>17</sup> Salinas de Gortari, Carlos "Diez años del TLCAN y el fracaso de Cancún", Revista Foreign Affairs, Marzo de 2004, página 40.

<sup>18</sup> Ortiz, Guillermo "Palabras del Gobernador del Banco de México, en ocasión de la Sexagésima Séptima edición de la Convención Bancaria", Acapulco Guerrero, Marzo 19 de 2004 mimeo páginas 1 a 18.

<sup>19</sup> Banco de México, "Un comparativo internacional de la recaudación tributaria", Mayo 21 de 2003, mimeo página 9.

la infraestructura física y del desarrollo humano en términos de salud, educación y vivienda y por ende la capacidad competitiva de la economía mexicana. No está de más señalar que esta reforma se ha convertido en el eje de todas las transformaciones que pudiera tener la economía mexicana hacia el futuro: la necesaria reforma fiscal.

Las privatizaciones por su parte contribuyeron al buen manejo de las expectativas y ayudaron a reducir los graves problemas inflacionarios de la década de los noventa, pero se descuidaron sus efectos en la eficiencia en la asignación de los recursos y en los costos de operación, esto es, los ingresos provenientes de las privatizaciones de las empresas públicas permitieron al Estado obtener ingresos no por una vía inflacionaria, de emisión de dinero fresco, pero los destinatarios de las privatizaciones han generado un aumento de precios que ha afectado los costos y la eficiencia económica necesarios en un proceso de competitividad externa. Esto es, por ejemplo: en el caso de las privatizaciones de carreteras y de algunos servicios de telecomunicaciones, los costos han sido tales que los concesionarios han transferido éstos sobrecostos a los usuarios finales. Hoy en México, el costo de los teléfonos, de los peajes de las carreteras concesionadas y de los insumos industriales son tan altos que se han convertido en quejas constantes de los productores nacionales para poder competir ventajosamente a nivel internacional.

En cuanto a la desregulación en general y la liberalización financiera, en el contexto de un mundo globalizado, con movilidad de capitales casi perfecta, uno de los resultados es que los países contraen una deuda pública potencial no documentada como sucedió con las entradas de capitales entre 1991 y 1993, a las cuales cuando quieren irse del país generan una crisis macrofinanciera de gran envergadura como ocurrió con la crisis de los tesobonos de esos años. En estos casos países como México tuvieron que hacer frente a esas contingencias financieras ofertando sus reservas internacionales, lo que les provocó una gran inestabilidad cambiaria, incrementos de precios, caídas del producto y en resumen

una grave crisis en el orden macroeconómico. En estos casos parte de la solución al problema se encuentra fuera de las fronteras nacionales. Se requiere de una nueva arquitectura financiera internacional que evite que “tiradores internacionales” afecten la estabilidad macroeconómica de un país, simple y sencillamente para obtener importantes ganancias cambiarias producto de la especulación cambiaria de corto plazo.

Otro punto pendiente en el marco de las reformas ha sido en la reforma administrativa y política del Estado. Buena parte del entramado institucional con que operó la administración pública después de las reformas ha sido prácticamente la misma heredada del modelo económico anterior. En este ámbito se hace necesario de una reforma institucional, es decir, el cambio de las reglas del juego que normaban las relaciones entre los sectores público y privado se ha trastocado completamente. La reforma del Estado ha influido decisivamente en la formación de un nuevo marco institucional. Hemos tenido en estos 20 años cambios en el marco jurídico que incluyen reformas a la Constitución (el 4º. /Indígena, el 27, el 33); cambios en leyes reglamentarias, desregulaciones económicas, privatizaciones y finalmente cambios en materia de derechos de propiedad, todos estos aspectos han significado un cambio en el balance tradicional entre los sectores público y privado que se había conformado después de la Revolución Mexicana.

La etapa de transformaciones de la década de los ochenta fue sobre todo un proceso impuesto por la crisis y a partir de los noventa por una convicción interna del gobierno que tampoco obedeció a un mandato sustentado en los cambios electorales. La discusión generalizada a partir del año 2000 habla de la necesidad de profundizar en la reforma política del Estado, tanto en su ámbito electoral, de regulación de la competencia entre partidos, como de las capacidades del Estado para poder traducir en programas y proyectos los mandatos de la ciudadanía.

Otro paquete de reformas de segunda generación que han surgido como necesarias para ubicar a la economía mexicana en un entorno Internacional competitivo son las reformas energética, la laboral y la educativa. Con respecto a la primera resulta paradójico que siendo México uno de los grandes productores de petróleo y gas natural, haya tenido que recurrir en los últimos años a importaciones de gas y mantenga dentro de la economía nacional precios de la gasolina y el diesel considerablemente más elevados que la de sus principales socios comerciales. Esto ha llevado a la necesidad de plantear a partir del año 2000 la necesidad de una reforma energética que permita, sin privatizar la Industria energética, precios competitivos que permitan a la planta productiva nacional una mejor participación en la competencia mundial.

En materia laboral, las grandes corporaciones de trabajadores, que mantienen un importante sedimento histórico de las prácticas corporativas de la etapa sustitutiva de importaciones han impedido en el caso mexicano llegar a un acuerdo que permita reconocer derechos laborales adquiridos durante años de lucha sindical y al mismo tiempo flexibilizar los mercados laborales con modificaciones que incluyan la posibilidad del pago por hora hombre según la productividad que se tenga en la rama económica en cuestión. Durante la década de los noventa poco fue lo que se hizo en esta materia. Escasamente los sindicatos de telecomunicaciones como el de teléfonos de México y los de productos cerveceros y del alcohol (tequila) pudieron generar negociaciones vinculadas a los precios de sus productos a nivel internacional. Esta es una reforma que se antoja necesaria, pero que es políticamente difícil de realizar por los cotos de poder que persisten en el ámbito sindical.

En materia educativa, los diversos análisis coinciden en que el desarrollo del capital humano constituye el factor decisivo para generar incrementos en la competitividad internacional. No obstante los esfuerzos en esta materia han estado definidos por una participación del gasto educativo como proporción del PIB que se ha mantenido constante y en el peor de los casos decreciente (4% del

PIB vs. 8% de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE). En el caso mexicano lo que se requiere es una reforma estructural del sistema educativo, desde su nivel básico hasta el nivel superior, que plantee al menos 3 tipos de medidas: por un lado, un incremento gradual y sustantivo del gasto en materia educativa, mismo que tiene que ir acompañado por un incremento del gasto en capacitación y adiestramiento de las empresas privadas nacionales y extranjeras; una reestructuración del sistema educativo que vincule más la capacitación y la investigación a las necesidades presentes y futuras del aparato productivo y por último, una concepción diferente de los trabajadores de la educación, vinculados al sindicato mayoritario en la materia, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que modifique su paradigma de actuación histórico más vinculado al logro de cuotas y prevendas de corto plazo y menos a un proyecto educativo de largo aliento que incremente las condiciones de productividad y competitividad de la planta productiva nacional.

Las reformas de las últimas dos décadas han dejado un conjunto de saldos pendientes, tanto en materia del desempeño de la economía, visto en su conjunto, como en el campo de las ineficiencias operativas de la administración de las políticas públicas, así como en la provisión de bienes y servicios. Hacia adelante se requiere tanto de una reforma del Estado, como una reforma de la economía que permita a la sociedad mexicana estar en condiciones de ofrecer una viabilidad política y social del país ante los retos internos y que demanda la globalización en sus diferentes facetas.

### 3.2 La reforma del Estado y la economía mexicana de cara al nuevo milenio.

La discusión nacional sobre el éxito de las reformas instrumentadas ha sido por decir lo menos polémico. En algunos casos se plantea que estas reformas requieren modificaciones; en otros casos, al haber ocasionado nuevas distorsiones o efectos no deseados, se requieren de medidas complementarias para lograr los

objetivos iniciales. Esto es tener un crecimiento sostenido, estabilidad macroeconómica y un creciente bienestar social.

Las reformas instrumentadas han puesto en evidencia que los resultados esperados suponían implícitamente el buen funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, de modificaciones institucionales y legales que en la práctica demostraron no operar de manera adecuada. Al explicitar muchos de estos resultados está claro que un conjunto de reformas llamadas de segunda generación quedaron pendientes, en particular una reforma institucional, legal y administrativa, así como una profunda revisión del marco institucional que estimule la competitividad y la eficiencia económicas.

En cuanto a las correcciones a las reformas aplicadas, sobresale la necesidad central y definitoria de una reforma fiscal que devuelva a la política económica, parte de los grados de libertad perdidos y permita cuando sea necesario, contar con una política contracíclica o por lo menos procíclica como lo ha sido hasta ahora (*véase Anexo, cuadro 17*).

La creación de nuevos instrumentos monetarios y el estímulo a otros intermediarios financieros y la reforma de la banca que hoy existe son necesarios para financiar la formación de capital y premiar el ahorro privado. Sin una reforma financiera que sustente el crecimiento económico y fortalezca la crisis del sistema de pensiones, difícilmente se podrán tener los resultados esperados que se propusieron las reformas estructurales de los últimos veinte años.

Parece claro que la mayor estabilidad macroeconómica ha contribuido a darle una mayor respuesta a la inversión, tanto privada como internacional, pero esa estabilidad no ha sido suficiente para que la inversión llegue a muchas regiones y sectores del país que requieren de una necesaria y modificada intervención del Estado en materia económica. Por ejemplo, una política regional más activa es urgente si se quiere aprovechar a toda cabalidad la capacidad productiva del país,



un diseño de políticas secto-regionales, esto es que incluya al sector industrial y a regiones específicas del país deben tener cabida en la corrección de los excesos generados por la desregulación, la desreglamentación y la reducción de las tareas del gobierno<sup>20</sup>.

México es un país que en el año 2000 tenía 100 millones de habitantes. Es el país más grande a nivel planetario de habla hispana, es el único país subdesarrollado que mantiene una frontera de más de 2 mil kilómetros con la economía más grande y desarrollada del planeta. Dado el tamaño del país y el mercado que representa su gran población, basar toda la estrategia solamente en el éxito exportador no parece suficiente, ni por sus efectos en el empleo ni por los débiles encadenamientos hacia el resto del aparato productivo<sup>21</sup>.

Sin la promoción del mercado interno pareciera que la respuesta de la inversión no ha sido ni será suficiente. Se requiere entonces un mayor equilibrio entre las políticas que promueven la exportación y la producción para el mercado interno, acorde con la capacidad de respuesta del consumidor mexicano. La incapacidad del ahorro, la escasez de oportunidades de empleo y crédito han mermado la capacidad de demanda efectiva y por tanto el desarrollo del anteriormente fundamental mercado interno.

El incremento de las importaciones, el rompimiento de las cadenas productivas necesita hoy de una atención prioritaria, se requiere de una política industrial moderna que recupere del enorme arsenal de la política sustitutiva de importaciones las capacidades necesarias para adaptar esta estrategia a un mercado de las dimensiones del mexicano.

Por otro lado, sin una política social y de combate decidido contra la pobreza que tenga como centro el desarrollo educativo de la población, y que no esté sujeto a

---

<sup>20</sup> Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana op. cit. página 580.

<sup>21</sup> Villarreal, René op. cit. páginas 688 y 689.

las fluctuaciones de los ciclos políticos y económicos no será posible mejorar el bienestar de la población ni paliar los efectos no deseados, aunque a veces inevitables de las reformas instrumentadas. Los recursos destinados a salud y educación no han sido suficientes para atender las necesidades del nuevo modelo. La reforma educativa debe tener una alta prioridad en las tareas pendientes.

No obstante las críticas reseñadas, lo que se plantea hacia delante más que un cambio de modelo es una reforma del mismo. Es importante destacar que a partir de 1982 México logró generar un modelo exportador dinámico pero con bajo poder de arrastre interno y lento crecimiento, producto de la desarticulación productiva y de la des sustitución ineficiente de importaciones (*véase Anexo, cuadro 14*).

En los noventa se desarrolló con dinamismo el modelo exportador y se triplicó el valor de las exportaciones de mercancías (334%). De 40 mil millones de dólares en noventa pasó a 136 mil millones de dólares en 1999. Crecimiento de 14.4% anual, muy superior al crecimiento de la economía que no fue superior al 3% (*idem*).

Las exportaciones de manufacturas representaron el 90% del total, propiciando una sustitución de exportaciones, donde las manufacturas sustituyeron a los productos primarios y al petróleo, que representaban más del 50% a principios de los ochenta (*ibidem*).

El modelo exportador ha sido una locomotora dinámica porque las exportaciones de manufactura han crecido a una tasa de 18.5% anual en los noventa, aunque con un bajo poder de arrastre debido a 2 razones:

a) Del total de exportaciones (137 mil millones de dólares) el contenido de importaciones es 78 mil millones de dólares (57%) y las exportaciones netas son

solo de 59 mil millones de dólares (43%). Significa que de 5 carros del ferrocarril de la locomotora 3 son de importación y sólo 2 son nacionales.

b) Las exportaciones de manufacturas (122 mil millones de dólares), aunque son las más dinámicas tienen un mayor contenido importado (64%). De cada dólar de aumento en la demanda agregada por exportación de manufacturas 64 centavos se destinan a la importación y 34 centavos a la demanda y producción interna (*véase Anexo, cuadro 18*).

Adicionalmente, del total de exportación de mercancías 63.8 mil millones de dólares son de maquila con un contenido de insumos nacionales menor a 3%. A diferencia de los países del sudeste asiático en México el modelo maquilador no protegió la industria nacional. Allá la capacidad exportadora tiene mucho mayor poder de arrastre porque lograron una mayor articulación interna y una menor dependencia de las importaciones (*idem*).

En países exportadores como Estados Unidos y Alemania el contenido de lo importado es entre 10 y 12%. En nuestro caso se trata de un modelo industrial exportador de manufactura de ensamble con poco arrastre interno que debe transitar hacia una manufactura integral o de paquete completo (*ibidem*).

La locomotora dinámica tiene un motor de lento crecimiento interno porque 50% del crecimiento se explica por el crecimiento de la demanda externa y porque la propensión marginal a importar es muy elevada, así si la demanda agregada aumenta su tasa de crecimiento, el efecto multiplicador en el ingreso interno será reducido, porque la demanda se desvía al exterior, elevando el contenido de las importaciones y afectando la brecha externa y generando un déficit en la balanza en cuenta corriente.

Ante estos efectos benéficos del modelo, su importante capacidad exportadora, es de destacar que la naturaleza del desequilibrio externo se ha transformado. En el

año 2000 la economía mexicana no padecía de los mismos problemas que en 1982. Su capacidad de respuesta es considerablemente superior ante los desequilibrios comerciales externos, pero la capacidad de arrastre y de incremento del mercado interno del modelo hacen necesario volver los ojos hacia una nueva política industrial, que sólo puede ser comandada por el Estado mexicano.

La operación del nuevo modelo económico, de mercado y abierto hacia el exterior provocó el shock externo de 1998 que fue producto de la caída del precio del petróleo (8 dólares el barril), de la crisis rusa que alteró los mercados financieros internacionales así como de la expectativa de crisis brasileña que ocurrió en 1999. No obstante México enfrentó este shock con una devaluación de casi 20% (pasó de 9 a más 10 pesos) y con un tipo de cambio flexible, lo que generó una inflación de 18.6% pero se mantuvo el crecimiento de la economía.

Ante esta situación el régimen cambiario flexible mostró su efectividad para que el ajuste en los precios relativos, vía la depreciación cambiaria, fuese menor en su impacto en el PIB si se hubiese mantenido fijo el tipo de cambio y permitió terminar el año con 30 mil millones de dólares de reservas internacionales, por lo que no cayeron las reservas internacionales.

Por medio de este mecanismo se ha tratado de resolver un proceso de crisis recurrentes producto de la globalización financiera. No obstante, ello requiere de una nueva arquitectura del sistema financiero internacional que evite la alta movilidad de capital especulativo y que reduzca la volatilidad del dinero electrónico caliente, que es dinero que solo busca dinero y se retira sin previo aviso, provocando la inestabilidad de los mercados financieros.

Para resolver este problema las medidas que tomaron los países emergentes como México fueron acumular reservas líquidas, reducir su deuda externa de corto plazo y facilitar líneas de crédito colaterales, como lo hizo México en 1996 con el

programa crediticio de 50 mil millones de dólares y con un blindaje adicional de 23.7 mil millones de dólares para disminuir la crisis sexenal del 2000.

Ante el cambio del nuevo gobierno, las autoridades mexicanas recurrieron por primera vez a las experiencias anteriores y generaron un blindaje económico y financiero que permitiera una transición política sin contratiempos, para ello se dispuso de reservas Internacionales de más de 30 mil millones de dólares y un nuevo programa de líneas de crédito colateral y contingente de 23.7 mil millones de dólares que permitieron una disponibilidad total de divisas superior a los 50 mil millones de dólares para el año 2000. Este fue el blindaje económico financiero anti-crisis de México para el periodo 1999-2000.

No obstante, la transición sexenal pacífica en términos macroeconómicos siguió presente el problema del desequilibrio externo y el reto de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que permita un mayor crecimiento económico y el reto de la construcción de un nuevo sistema financiero internacional.

Por primera vez en su historia moderna la transición sexenal se dio sin crisis macroeconómicas, a ello contribuyeron varios factores:

El presupuesto del 2000 se orientó hacia un crecimiento del 4.5%, una inflación del 10% anual y un déficit fiscal del 1%.

Los principales instrumentos fueron:

- Política fiscal austera
- Política monetaria restrictiva
- Tipo de cambio flexible con libre flotación de la divisa que se estimó en 10.4 pesos para el año 2000

Las grandes líneas de política macroeconómica del año 2000, con dos funcionarios del régimen priísta en la nueva administración de Fox (Guillermo Ortiz en Banco de México y Francisco Gil Díaz en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), mantuvieron en lo esencial la misma política económica que se había aplicado durante los 10 años anteriores<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Villarreal, René op. cit. páginas 683 y 684.

## **Capítulo IV**

### **De la reforma del Estado a la reforma administrativa del gobierno. Los cambios en el sexenio Foxista.**

A partir del año 2000 se da una revisión teórica sobre la discusión alrededor de la reforma del Estado. Se abandonan las tesis economicistas del ajuste económico y se avanza a un análisis de tipo organizacional en las agencias gubernamentales. La discusión ha girado a partir de la concepción de que las reformas económicas fundamentales han sido realizadas y lo que falta ahora es ajustar el funcionamiento de la administración pública.

Ante este cambio de paradigma sobre la reforma del Estado han surgido al menos dos tendencias claramente identificadas tanto a nivel de las acciones de gobierno como en las discusiones teóricas y académicas sobre la materia. Por un lado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha tomado el liderazgo sobre los cambios fundamentales en la administración pública a nivel internacional y por otro lado, en el ámbito latinoamericano el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha comandado las propuestas de un cambio de paradigma que incluya además de las modificaciones gerenciales –administrativas los aspectos particulares de la agenda de reforma pendiente para América Latina, esto es la obligada consolidación de la democracia; la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social.

En este capítulo hacemos una revisión de esas nuevas tendencias y concluimos con una nota sobre el impacto de estas tendencias en el caso mexicano.

En los últimos años en la mayoría de los países del mundo, la administración pública, entendida como disciplina y práctica de gobierno, enfrentó graves problemas de rendimiento y de respuesta oportuna y satisfactoria a las demandas de las sociedades. Esta situación puso en alerta a los gobiernos y organismos

internacionales, en la medida que reconocían que de continuar esta tendencia en el funcionamiento del sector público, en el futuro próximo existirían serias dudas sobre las capacidades del gobierno para garantizar la estabilidad y la gobernabilidad en los distintos países. A partir de este diagnóstico compartido en distintos ámbitos, se inició hace más de una década un ejercicio de análisis crítico sobre los elementos, objetivos y conceptos de la administración pública.

#### 4.1 Del Consenso de Washington al Consenso de la OCDE.

En los años ochenta y principios de los noventa la reforma del Estado estuvo absolutamente concentrada en revisar la conveniencia o inconveniencia de la intervención estatal en la economía, y por lo tanto del tamaño del aparato estatal y la calidad de la gestión gubernamental. Actualmente cuando se analiza la reforma del Estado no se habla de la problemática de la crisis (fiscal, política y administrativa) sino de los nuevos enfoques de la calidad y de la forma como debería funcionar el gobierno a fin de lograr mejores resultados y tener mayor impacto sobre las demandas de la sociedad.

Por consiguiente, la administración pública a través de sus tendencias recientes, parecen ya no reproducir la tesis y propuestas del llamado Consenso de Washington, lineamientos y medidas necesarios para superar la crisis y el enfoque de las finanzas públicas, y sí estar más orientadas a enfrentar las dificultades y pruebas a que ha sido sometido "el arte de gobernar" en todas las configuraciones estatales.

El consenso de Washington, fue el acuerdo, independientemente de las posturas ideológicas, a que llegaron representantes de gobiernos, académicos, funcionarios de organismos internacionales para enfrentar la crisis fiscal de los estados latinoamericanos. Los consensos sustantivos como se recordará se tradujeron en 10 instrumentos de política que se pusieron en marcha: disciplina fiscal,



priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, tipo de cambio competitivo, políticas comerciales de libre mercado, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulaciones y certidumbre en los derechos de propiedad. Por supuesto, tal y como lo menciona Ludolfo Paramio, los ritmos, profundidad y prioridades en la imposición de estas políticas, estuvieron determinadas por las preferencias, intereses y capacidades de negociación de los gobiernos y los actores políticos en cada país de América Latina (véase Anexo, cuadro 9 y 10).

Desde otra perspectiva, y más recientemente, los gobiernos de los países miembros de la OCDE consideran que para llevar a cabo políticas que conduzcan a mayores niveles de crecimiento sostenible que garanticen un bienestar económico y social de la población en general, y tomando en cuenta el contexto actual de globalización, es urgente y fundamental contar con un sector público eficaz, eficiente e innovador que garantice el cumplimiento de las demandas de los diferentes sectores de la sociedad y de la competencia económica mundial.

Es decir, para la OCDE el desafío para el siglo XXI es el de la renovación de las instituciones, en la que los gobiernos deben dedicarse a hacer las cosas mejor usando menos recursos y, sobre todo, actuando de otra manera. "Los gobiernos deben estimular el desarrollo de organizaciones que se reestructuren y se adapten permanentemente a la evolución de las necesidades de sus clientes y que también sean capaces de adaptarse a un mundo cambiante"<sup>23</sup>.

El desplazamiento es hacia lo que podría ser denominado consenso de la OCDE, centrado en enfrentar las ineficiencias del sector público y del gobierno, a través de la incorporación de nuevos y novedosos métodos administrativos, englobados en lo que se ha denominado Nueva Gestión Pública. En otras palabras, actualmente a nivel mundial nos encontramos en una transición del Consenso de Washington al Consenso de la OCDE.

---

<sup>23</sup> Porter, Michel "The Competitive Advantage of Nations", The Free Press, New York 1990.

## 4.2 Precisiones conceptuales sobre las nuevas tendencias de la administración pública.

El debate sobre la razón de ser de la administración pública gradualmente ha adquirido importancia; su impacto actual se observa en los espacios intelectuales, en la academia, en las esferas donde se deciden las políticas gubernamentales y en la práctica diaria de las instituciones.

Los gobiernos y los diferentes actores políticos actualmente discuten sobre cuáles deben ser las capacidades que los gobiernos deben desarrollar para cumplir con sus tareas y garantizar la atención de las demandas de la sociedad. Se entiende que el funcionamiento de las instituciones públicas no puede continuar de la forma como hasta ahora lo había venido haciendo, ya que es un hecho comprobado que su rendimiento es deficiente y poco satisfactorio. En el fondo de esta revisión se encuentra un debate cuyo centro es la redefinición teórica y práctica de la administración pública y del papel del Estado. En general este debate sobre la reformulación de la administración pública se encuentra claramente delimitado en lo que los especialistas en administración pública y lo que los organismos internacionales han denominado la Nueva Gestión Pública<sup>24</sup>.

Luis F. Aguilar<sup>25</sup>, considera que actualmente se encuentran dos tendencias que animan y reorientan a la administración pública en sus ámbitos académicos y como práctica de gobierno. Por una parte, destaca que los procesos de cambio político hacia la democratización, sobre todo en la región de América Latina, es una de las fuentes que ha obligado a cambiar la función pública gubernamental. Dicho proceso ha tenido un impacto y ha constituido una tendencia denominada reconstitución de la naturaleza pública de la administración pública. Por otra parte, considera que la otra tendencia que obliga a una transformación en la disciplina y en la práctica, es la que se encuentra estrechamente vinculada a la capacidad

---

<sup>24</sup> OCDE, "Las reformas de los países de la OCDE", Revista La transformación de la gestión pública, 1999.

<sup>25</sup> Aguilar, Luis F. "Los perfiles de la gobernanza pública al comienzo del siglo XXI", mimeo México 2001.

administrativa e institucional que el gobierno debe tener para responder de forma efectiva a estas nuevas demandas políticas y sociales, la que se define como reactivación y reconstitución de la capacidad administrativa de la administración. De esta forma, la transformación actual de la administración pública se sintetiza en dos enfoques: la reconstitución de su naturaleza pública y por otra la reactivación de su capacidad administrativa.

Así, para Luis F. Aguilar la reconstitución de la naturaleza pública de la Administración Pública (AP) pone el acento, tanto de la disciplina como de la práctica administrativa, en la legalidad, en la transparencia y en la rendición de cuentas, pero también en que las políticas y decisiones públicas obligadamente tengan una orientación hacia el beneficio público del conjunto de la comunidad.

En este sentido la participación en el diseño, puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas por parte de los ciudadanos garantiza que la actuación del gobierno no sea solo legal y transparente, sino garantiza también un ejercicio abierto y sólidamente democrático. Es decir en este sentido la naturaleza de la administración pública tiene como fin eliminar las prácticas arbitrarias, la discriminación, la impunidad, el beneficio personal y las prácticas corruptas que los gobiernos realizan. De forma genérica, se trata de que la administración pública garantice el Estado de derecho y el ejercicio democrático que rige a la sociedad en su conjunto.

En otro sentido, por reactivación de la capacidad administrativa actualmente se entiende el acento que se pone en la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales (planeación/dirección estratégica, administración de calidad, rediseño de procesos, gestión de la información y descentralización decisoria y operativa, entre otras), los cuales otorgan dirección a los gobiernos y permiten

tener un control más efectivo de los entornos en los que actúa o debe actuar el gobierno a fin de resolver plenamente las demandas ciudadanas<sup>26</sup>.

Esta redefinición de la administración pública se basa en cumplir con los criterios de eficacia-eficiencia-calidad en la provisión de los servicios públicos y de esta forma asegura que la acción del gobierno y la administración tengan como resultado agregar valor a los activos de sus ciudadanos y comunidades.

Bajo este nuevo marco de ideas y conceptos se considera al ciudadano como usuario-cliente del servicio público cuyos requerimientos y expectativas deben ser satisfechos, por lo tanto, el desarrollo de la capacidad administrativa tendría como fin evitar el funcionamiento deficiente y costoso de las organizaciones públicas, eliminar las actividades y acciones que no son de amplio beneficio público, desplazar de forma definitiva todas aquellas decisiones que no tienen impacto alguno en las demandas de la sociedad y exigir que toda la función pública esté absolutamente comprometida y orientada a resultados concretos y de beneficio para la población.

De hecho, las dos tendencias anteriormente descritas se expresan a nivel internacional y no son privativas de los países en desarrollo o de sistemas políticos que recientemente han cambiado su matriz autoritaria. En efecto, como lo menciona la OCDE el "arte de gobernar a nivel mundial ha sido cuestionado". De tal forma que estas dos tendencias son medidas obligadas para los gobiernos debido a que influyen en los procesos de globalización, en la revolución tecnológica, en los nuevos modelos de funcionamiento económico, en el resurgimiento de las identidades locales, por la agudización de las desigualdades y por los riesgos ambientales.

---

<sup>26</sup> Caiden, Gerard "Administrative reforms Comes of Age", Walter de Gruyter Berlín/New York 1991, página 88.

Esta nueva redefinición de la naturaleza y capacidad administrativa de la administración pública, rompe con la definición internalista que tradicionalmente había dominado su campo de estudio y ejercicio, donde las características que animaban su existencia eran ser centralista, jerárquica y normativa; cuyo comportamiento general era tomar decisiones y ejecutar acciones consideradas superiores e independientes y donde la sociedad y sus ciudadanos eran percibidos como ajenos, intrascendentes e incompetentes para incidir en los asuntos públicos.

Bajo esta rebasada visión, al ciudadano se le percibía incapaz de participar en asuntos públicos y en definir y ayudar el logro de los objetivos que por delegación tenía el gobierno. Este esquema de administración pública se consideraba esencialmente como un proceso individual de estricta competencia y responsabilidad del sector público, especialmente del poder ejecutivo, para gobernar, saber lo que más convenía al interés público y dirigir la orientación del desarrollo social y económico de la población.

A partir de estos enfoques la administración pública debe estar más relacionada con el funcionamiento, la calidad y los resultados del gobierno y no con la cantidad de acciones y decisiones de la visión economicista (áreas de intervención, aparato administrativo omnipresente, programas de personal sobredimensionados, presupuestos y gastos incontrolables). En el fondo, estas nuevas tendencias de la administración pública proponen una modificación sobre la discusión política y teórica de la reforma del Estado.

Finalmente, podríamos decir que con este traslado de enfoque y prioridades, la reforma del Estado, en estas perspectivas, ha dejado atrás su perfil endógeno y tecnocrático, aspectos relacionados con la estabilización macroeconómica y a las finanzas públicas sanas, y ha renovado su naturaleza y objetivos más hacia lo político y sobre el "arte de gobernar", a partir de considerar como prioritaria la

calidad, la oportunidad, el uso transparente de los recursos y la eficiencia y eficacia de los bienes y servicios públicos que se prestan a los ciudadanos.

#### 4.3 Las actuales tendencias de la nueva gestión pública en la OCDE.

Los países integrantes de la OCDE actualmente están convencidos de que el reto más importante que enfrentan tiene que ver con la transformación radical de sus aparatos públicos institucionales. Para la OCDE el sector público actualmente y en el futuro debe desarrollar continuamente sus capacidades para ser más receptivo de las demandas de la sociedad en su conjunto y de sus segmentos sociales; pero además, y sobre todo, para generar resultados eficientes, eficaces, ahorradores de recursos y con calidad en los bienes y servicios que otorga.

Es por ello que desde hace más de una década todos los países integrantes de la OCDE han llevado a cabo profundas reformas de la gestión pública. Su convencimiento sobre la necesidad de un cambio en la organización pública los ha llevado a compartir y extender sus puntos de vista sobre dicha problemática, a tal grado que han recomendado a todos los países que reformen sus estructuras públicas para tener mejores resultados económicos y sociales y para la Integración global comercial.

A partir de estos objetivos claramente identificados, los países de la OCDE han dirigido sus esfuerzos para reformar sus administraciones públicas incorporando herramientas, estrategias y conceptos de la administración privada, sobre todo porque consideran que a partir de las modificaciones que emprendieron hace ya más de tres décadas para ser más competitivos, han logrado tener un desempeño organizacional más efectivo y por lo tanto mejorando exitosamente sus resultados económicos.

En este sentido, consideran que sin olvidar las profundas diferencias que existen entre el ámbito público y privado, existe una imperiosa necesidad de reformar la gestión y orientarla hacia el eficiente y efectivo desempeño organizacional y hacia el logro de resultados. En general, las políticas actualmente puestas en práctica han tenido diferentes ritmos y prioridades, pero todas están dirigidas a crear un nuevo modelo (Nueva Gestión Pública) que busca fomentar una cultura centrada en la mejora de resultados en un sector público menos centralizado.

De esta forma para el Comité de Gestión Pública de la OCDE a pesar de las diferentes políticas puestas en práctica en los distintos países, existen rasgos que comparten los países miembros:

- Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio.
- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes-ciudadanos y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones o reclamos.
- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptible de conducir a resultados más eficaces<sup>27</sup>.
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la

---

<sup>27</sup> Sobre el concepto de público no estatal, ver el trabajo de Nuria Cumill Grau 1995 "La rearticulación de las relaciones estado-sociedad en búsqueda de nuevos sentidos", Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 4.

creación de un clima de competitividad en el Interior del sector público y entre las organizaciones que la integran.

- El reforzamiento de las capacidades estratégicas del Poder Ejecutivo, de manera que conduzca a la evolución del Estado y que permita adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos y responder a intereses diversos.

Para la OCDE, todos éstos cambios hablan en el fondo de una transformación cultural, que se aleja de la función pública considerada como cumplimiento de normas y establecimiento de áreas rígidas y pasa ahora a estimular a las instituciones e individuos para mejorar los resultados, especialmente mediante la búsqueda de soluciones diferentes de la prestación directa de los servicios del Estado (participación social, concesiones, privatizaciones, participaciones pública-privada, entre otras).

Así, la administración pública en los países de la OCDE actualmente está dirigida a desarrollar sus capacidades a fin de otorgar resultados. Para ello, ha impulsado los siguientes tres cambios:

- a) Ha otorgado un amplio y claro margen de autonomía y flexibilidad en el uso de los recursos financieros y humanos;
- b) Ha creado un marco de delegación de decisiones y
- c) Ha estimulado a los gerentes (servidores públicos responsables de poner en marcha las acciones o programas y aquellos que administran áreas que tiene contacto con el ciudadano) para que produzcan resultados medibles. Se trata, de forma general, de una reforma que busca "dejar u obligar a los gerentes a actuar".



Un aspecto central de esta nueva forma de ejercer la responsabilidad administrativa, y de la cual depende en gran medida el éxito o fracaso de las medidas dirigidas a refocalizar los objetivos institucionales, tiene que ver con la reforma a la gestión de los recursos humanos, cuyos propósitos deben ser seleccionar, conservar y perfeccionar un personal en todos los niveles y áreas que sea competente y esté motivado con las actividades que realiza. El factor humano, es uno de los pilares de la nueva forma de concebir la gestión del sector público.

Para la OCDE resulta imprescindible orientar los recursos de la administración pública hacia el cliente-ciudadano, de tal forma que es inevitable construir "organizaciones de resultados". Un elemento fundamental de esta construcción permanente es el "contacto" entre gerentes del sector público y clientes-ciudadanos, ya que se convierte en una garantía de cambio en las formas de trabajo, al establecer una receptividad de las demandas.

Todo ello obliga a un cambio en las actitudes de los servidores públicos, ya que se les exige dejar a un lado su preocupación por sus limitados intereses personales y dirigir sus esfuerzos al otorgamiento de servicios que deben prestar al cliente-ciudadano, haciendo un uso adecuado y transparente de la infraestructura institucional y de los fondos públicos.

Con esta nueva manera de trabajar en el sector público, los países de la OCDE han logrado, entre otras consecuencias positivas, mejorar el acceso de los clientes-ciudadanos a los servicios; incrementar la transparencia en los procesos de decisión; reparar las injusticias cometidas de manera sistemática; transformar a la administración gubernamental suprimiendo formalidades inútiles; incrementar la receptividad debido a la flexibilización de los instrumentos de actuación; delegar poderes de decisión a los servidores públicos que tienen contacto con el cliente-ciudadano; y finalmente, han diseñado mecanismos de consulta que permiten tener más en cuenta las necesidades de los beneficiarios a la hora de diseñar los servicios.

Este último aspecto es fundamental ya que permite establecer normas de servicio que especifican la calidad que puede esperar el usuario o beneficiario, de ahí que la OCDE recomiende generalizar esta práctica en todos los países. Sin embargo, también recomienda que en este proceso que cuida de los intereses individuales del cliente-ciudadano, se concilien con los del contribuyente en general y evite que la administración pública se convierta en un rehén del cliente.

En relación al aspecto normativo, (de reglas y normas) para el Comité de Gestión Pública de la OCDE su aplicación más racional deberá constituirse en una práctica de la acción gubernamental. La regulación de buena calidad es esencial para la eficiencia del gobierno. Las ideas tradicionales sobre el papel de la normatividad se han convertido en obstáculo para el dinamismo y la capacidad de respuesta del sector público, pero también en causa de debilitamiento de la credibilidad de los gobiernos. Actualmente, la normatividad debe ser vista desde las facilidades u oportunidades de mejoramiento social y éxito económico y social que imponen a los particulares y agentes económicos.

La complejidad y el número de textos normativos hacen surgir preocupaciones por la coherencia de las reglas dictadas, por la claridad jurídica, por la poca responsabilidad asignada a los empleados públicos, por la transparencia de los procesos y por las intromisiones en la vida privada de los ciudadanos. Para enfrentar estas problemáticas los gobiernos deben realizar esfuerzos para reducir el volumen de la normatividad para mejorar su calidad, fijando criterios flexibles sobre su uso y diseño, valorando su impacto en la actividad diaria.

Además, para hacer surgir en la mentalidad de los servidores públicos la preocupación por los resultados es necesario elaborar estrategias dinámicas y flexibles para que los individuos y sus instituciones puedan adaptar sus necesidades a los impulsos del cambio. Por ello, estas estrategias deben ser diseñadas sobre todo a partir de optimizar los recursos disponibles.

La OCDE recomienda establecer una estrategia "radical selectiva", que consiste en seleccionar un número limitado de metas muy visibles, debido en gran medida a los recursos escasos y a las capacidades legales y administrativas insuficientes, con alcance limitado para ser alcanzable, pero a la vez suficientemente radicales para producir un impacto significativo en los comportamientos y en los principales mecanismos de cambio.

Las reformas dependerán firmemente de las condiciones particulares, jurídicas y políticas de cada país, por lo que podrán ser selectivas o radicales, voluntarias o impuestas; lo que resulta importante no olvidar que deben ser siempre vistas y reconocidas, así como constantemente evaluadas, y ser reconocidas como un medio y nunca como un fin.

Asimismo, para la OCDE actualmente entre las cuestiones de fondo a las que se enfrentan los reformadores se encuentra las siguientes:

- Cómo mantener la coherencia de las reformas en una situación caracterizada por importantes transferencias de facultades y por una mayor separación entre los decisores, los financiadores y los prestadores de servicios. El gobierno central debe desarrollar capacidad estratégica de dirección para que se refuercen debidamente las distintas medidas tomadas.
- Cómo actuar para que en el seno de las organizaciones exista capacidad para aplicar las reformas. Los órganos centrales deben dar mayor autonomía para que los ejecutivos y responsables actúen a favor de los cambios y fijar más el marco general de la actividad.
- Cómo actuar para que las reformas gocen de un apoyo político sostenible y visible, de forma que se fomente el movimiento de reforma y se superen las resistencias al cambio. Para que ello ocurra deben ser observables los

cambios en los resultados. En caso, contrario, las reformas son sólo un acto de fe y corren el riesgo de suscitar en el futuro resistencias al cambio.

- Cómo introducir una mayor participación social en la dirección de los asuntos públicos.

La calidad y la eficacia en la dirección de los asuntos públicos revisten una importancia crucial para la prosperidad y el bienestar nacional. Es debido a ello que las tendencias respecto a la atención y satisfacción de las demandas, así como la relación costo-eficacia en el otorgamiento de los servicios públicos, tendrán una prolongada vigencia, ya que un abandono de estas estrategias y cambios institucionales y organizacionales se traduciría en la disminución de la competitividad económica y el estancamiento social.

Para la OCDE, en el curso de las próximas décadas el sector público eficiente presentará formas y comportamientos radicalmente diferentes. Las reformas a la gestión pública deberán considerar los siguientes criterios y tendencias:

- Restringir su participación en la prestación directa de servicios
- Dedicarse más a aplicar un marco flexible en el que pueda desarrollarse la actividad económica
- Regular mejor, disponiendo de una información más completa sobre los efectos probables
- Evaluar permanentemente la eficacia de las políticas seguidas
- Reforzar su capacidad de gestión previsor y de dirección para una mejor adaptación a los desafíos económicos y sociales futuros
- Dirigir los asuntos públicos de una manera más participativa

En este enfoque, en el futuro, la capacidad para gobernar dependerá cada vez más de la capacidad para la innovación del personal, de los servidores públicos y del compromiso que demuestren. Para que ello ocurra será necesario el ejercicio

de un verdadero liderazgo desde la cúspide, de tal forma que los órganos centrales y la alta dirección operativa estimulen la búsqueda de la eficacia, el menor costo y una mejora constante. Pero cada país deberá responder a estas necesidades de forma particular, ya que como es bien sabido no existen ni fórmulas ni modelos únicos e ideales.

#### 4.4 La propuesta Latinoamericana para una nueva gestión pública.

Como ya se dijo, la reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial, sobre todo a partir de rebasar la visión tecnocrática e internalista que la dominó en los años ochenta. Actualmente cuando se habla de reforma del Estado se habla sobre todo de la reconstrucción del Estado; se trata en general de construir un Estado para el siglo XXI que garantice el cumplimiento de los contratos económicos y sea lo suficientemente fuerte para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional.

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) la construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para América Latina. Pero la construcción de este nuevo tipo de Estado adquiere peculiaridades especiales cuando se habla de los países de la región. En primer lugar, la crisis del Estado en América Latina era mucho más grave que en los países desarrollados, ya que no sólo se tenía una crisis fiscal, igual que en la mayoría de los países, sino que además se enfrentaba un agotamiento grave del modelo de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones); por otra parte el problema de la deuda externa era crónico en casi todo el continente. Estos dos fenómenos provocaron que en la década de los ochenta todos los países de la región vivieran un estancamiento económico y altas tasas de inflación. Es aquí donde encontró su razón de ser el Consenso de Washington.

Sin embargo, las reformas de los años ochenta que tenían como finalidad redimensionar el Estado (en su perspectiva económica, de tamaño) no resolvieron los problemas graves de los países. Así, la situación que enfrentan los países latinoamericanos es no sólo garantizar el control de las variables macroeconómicas, sino también establecer las medidas políticas tendientes a insertar a sus economías en los procesos de globalización.

De esta forma, los desafíos que actualmente enfrentan los países latinoamericanos son varios y de una gran complejidad, ya que tienen que actualizar sus funcionamientos económicos y políticos para integrarse a las tendencias dominantes en el mundo globalizado. En este caso, por ejemplo, los Estados deben eliminar sus políticas proteccionistas y establecer medidas para que los agentes económicos se vuelvan más competitivos. Además, para llevar a cabo de forma exitosa esta nueva transformación es necesario que los gobiernos actúen de forma estratégica a fin de diseñar y poner en práctica políticas públicas que tengan un impacto real en lo económico y en lo social.

En lo económico debe dirigir sus decisiones a permitir una mayor inserción en el comercio internacional, y en la canalización de recursos públicos y privados en áreas de educación, ciencia y tecnología; en este caso su papel es fundamentalmente de regulador de las acciones y relaciones económicas. En lo social, lo estratégico está relacionado en garantizar la universalidad de los derechos sociales; en este ámbito su papel deberá dirigirse a establecer, formular y financiar políticas públicas equitativas, de impacto y calidad.

De esta forma, el Estado en América Latina deberá jugar un papel más protagónico en la conducción de la vida económica y social de los países, aunque las tendencias a nivel mundial sean contrarias. Esto se debe principalmente a que en muchos casos aún es inculente la capacidad de movilización y responsabilidad de la sociedad y donde la participación estatal es prácticamente única.

En síntesis, en América Latina, el Estado deberá tomar en consideración tres puntos adicionales en la Agenda de Reforma que hoy se discute en el marco de los consensos de la OCDE:

- a) La obligada consolidación de la democracia,
- b) La necesidad de retomar el crecimiento económico,
- c) La reducción de la desigualdad social

Son estas tres especificidades las que determinan en gran medida los nuevos horizontes de la reforma del Estado en América Latina. Es en este contexto en el que tiene un papel fundamental la reforma de la administración pública a través del impulso y puesta en marcha de la nueva gestión pública del consenso de la OCDE.

Es en este sentido que las políticas de reforma de la gestión pública buscan al igual que en la mayoría de los países, pero con condiciones diferentes, la reconstrucción de la capacidad de funcionamiento de las instituciones y sobre todo del gobierno en general. Es con estos objetivos y condiciones económicas, políticas y sociales donde se encuentra en nuestro caso "el desafío del arte de gobernar".

En este contexto la implementación exitosa de la reforma gerencial podría aumentar la gobernabilidad democrática, promovería un mejor desempeño económico y garantizaría una constante eliminación de las desigualdades sociales, siempre y cuando tengamos los acuerdos políticos necesarios para realizar las reformas que nos faltan.

Frente a estas transformaciones necesarias en la administración pública, el CLAD comparte, con los añadidos mencionados la visión de reforma administrativa que se tiene en los países de la OCDE. En este sentido el CLAD considera que la reforma gerencial tiene que ver fundamentalmente con las transformaciones

organizacionales que el sector privado vivió con el fin de enfrentar sus problemas de competencia y eficiencia en el mercado.

En general, estas nuevas definiciones fueron la modificación de las formas burocrático-piramidales de administración y la flexibilización de la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y por consiguiente aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. Con estos cambios se pasó de una estructura de normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos.

Sin embargo, para el CLAD aún cuando estos cambios se hayan inspirado originalmente en la iniciativa privada, el modelo de nueva gestión pública debe necesariamente adecuarse al contexto político democrático en el que se encuentra inmerso el sector público. En este sentido la especificidad del sector público es que debe actuar de conformidad con el Interés público, pero además tiene diversas instancias interesadas en controlar y vigilar que su comportamiento y decisiones se ajusten a los criterios de bienestar y no al de ganancia o lucro individual.

Además, el proceso de toma de decisiones es también de naturaleza distinta, ya que mientras que en el sector privado se exige que el número de participantes sea restringido y la capacidad para tomar decisiones sea rápida, en el caso del gobierno la toma de decisiones debe cumplir con el criterio democrático que lo obliga a involucrar a un mayor número de actores y a una mayor demora en el proceso decisorio.

Finalmente, las empresas privadas se legitiman a partir de ser competentes en el mercado, mientras el sector público se legitima frente a los beneficios colectivos que garantiza y frente a las prácticas democráticas. Para el CLAD "el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede (debe) tornarse más empresarial". Es decir,



debe crear organizaciones que respondan más ágil y flexiblemente a las condiciones que actualmente determinan los objetivos y funciones del Estado.

En general, la modernización del sector público, a partir de incorporar esta nueva definición de un gobierno por resultados, sólo será viable en la medida que tome como factores ejes de su funcionamiento la eficiencia, la democratización del servicio público y la flexibilización organizativa, que el modelo burocrático anterior no tomaba en cuenta.

En este sentido, para el CLAD la Reforma Gerencial es una modificación fundamental del aparato del Estado, entendida como la capacidad del Estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político relacionadas con la consolidación de la democracia, el desarrollo económico y el mejoramiento de la distribución de la riqueza.

La reforma gerencial no puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total, transparencia y acceso a la información y servicio civil se trata de cambiar los incentivos institucionales de cómo funcionan los sistemas, para transformar las reglas burocráticas, lo que a su vez permitirá a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas para obtener mejores resultados.

El CLAD<sup>28</sup> considera que las principales características de la reforma gerencial en América Latina deben ser las siguientes:

- a) Contar con una profesionalización de la alta burocracia (ajena a los clientelismos políticos y los cambios injustificados en sus funciones), técnicamente preparada y motivada para formular, supervisar y regular las políticas; además de que debe contar con capacidades y sensibilidad para

---

<sup>28</sup> Sobre este punto ver el trabajo de Joan Prats "Derecho y Management en las administraciones públicas" en Reforma y Democracia, Revista del CLAD No. 3, 1995.

negociar y responsabilizarse ante el sistema político de los cambios propuestos y de los avances logrados. En este sentido, es en el que se deben promover y poner un funcionamiento los sistemas de servicio civil de carrera.

- b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Éstos deben volver más transparentes las decisiones y acciones públicas, estableciendo de forma clara los sistemas salariales y exigiendo una conducta y valores éticos en los funcionarios.
- c) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos para obtener mayor eficiencia y efectividad, aumentando también la fiscalización y el control de los ciudadanos sobre las políticas públicas. Sin embargo esto debe hacerse a partir de considerar las capacidades de los niveles de gobierno a los que se dirigen estas decisiones políticas. En el caso Latinoamericano es común observar la falta de capacidad política, financiera y de operación de las administraciones públicas locales.
- d) En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional; el principio que predomina en este criterio es que entre mayor autonomía claramente regulada exista entre las estructuras responsables de formulación de las políticas y las unidades descentralizadas responsables de la ejecución de los servicios, mayor es la capacidad de exigir y controlar los resultados.
- e) La administración pública basada en la Nueva Gerencia Pública se orienta totalmente por el control de los resultados (y no por el control paso a paso de las normas y procedimientos); de esta forma la administración está obligada a definir claramente los objetivos y el cumplimiento de metas y la sociedad puede saber de antemano cuales son los compromisos que deben cumplir cada una

de las instancias administrativas y sus Instituciones para otorgar beneficios públicos, pero también obliga a responsabilizar a cada funcionario público de los resultados de su trabajo individual.

- f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control, donde el control deje de ser burocrático y preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Estas nuevas formas de control pueden ser de cuatro tipos:
- I. Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los objetivos claramente definidos para cada unidad;
  - II. Control contable de gastos, que abarca no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas;
  - III. Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en las cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios; y
  - IV. Control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos.
- g) En el modelo gerencial de la administración pública se distinguen claramente dos formas de unidades administrativas autónomas: la primera es aquella que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas del Estado, y que son por consecuencia monopólicas; la segunda es aquella que recibe la transferencia de facultades para suministrar políticas sociales y de desarrollo científico a un sector público no estatal (considerado fundamentalmente como tercer sector), integrado por miembros de la sociedad para actuar en

asociación con el Estado. En este último caso, con la facultación al sector social o tercer sector se logra flexibilización de la capacidad administrativa pública y se obtienen ganancias de eficiencia y efectividad sin afectar los principios básicos del Estado; se promueve el capital social y se permite la solidaridad ciudadana; el Estado establece una regulación de calidad, que le permite intervenir en caso que haya problemas en el otorgamiento de los servicios.

- h) En la reforma gerencial la orientación del suministro de servicios es hacia el usuario-ciudadano. Con esta nueva definición se intenta enfocar más las acciones al usuario y sus demandas y no a la norma o a la burocracia; además, permite que los ciudadanos participen en la evaluación y gestión de las políticas públicas.
- i) Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público. Por lo que para la reforma gerencial es preciso aumentar el grado de responsabilidad del servidor público en tres aspectos:
  - 1 Ante la sociedad, tomando a la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas;
  - 2 Ante los políticos electos en términos de la democracia representativa sean del gobierno o de la oposición; y
  - 3 Ante los representantes formales e informales de la sociedad, que actúan en la esfera pública no estatal.

En resumen, para el CLAD la reforma gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público, y a partir de ello, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social.

El CLAD estima que la revalorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de Ingreso básico, el desarrollo científico tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina.

La reforma gerencial no opta solo por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos retos del sector público. Aquí, la modernización de la administración pública también pasa por la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, con la construcción de una esfera pública que involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión y puesta en práctica de las políticas públicas; es en este aspecto donde se establece una clara distinción entre la administración pública y la administración privada, pero además donde también se hace un claro distanciamiento del estilo y propuesta tecnocrática, siempre alejada de la sociedad y sus demandas, dominante en las reformas de estabilización económica de la década de los ochenta.

#### 4.5 Las tres reformas más importantes en el caso mexicano.

En el pasado reciente, en nuestro país muchas voces plantearon que ante la ineficacia, corrupción y desprestigio del Estado la única solución era su reducción y su exclusión de todas aquellas actividades que pudieran ser realizadas por el sector privado. El Partido Acción Nacional comandó retóricamente muchas de estas propuestas, sintetizadas en el planteamiento de que "El Estado es un mal necesario, y por lo tanto entre menos, mejor", era la convicción que sustentaba la necesidad de su visión de reforma al Estado.

Bajo esta perspectiva y motivados por los organismos internacionales, los gobiernos de muchas naciones realizaron ajustes estructurales, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado: México fue uno de los mejores alumnos. Sin embargo, un primer balance de estas reformas hace ver que no se resolvieron los problemas básicos a los que se pretendía dar solución. Tal situación arrojó una clara y contundente conclusión: el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, siempre y cuando funcione de forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, así como en el modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra.

La experiencia de los países en vías de desarrollo que emprendieron estas reformas, nos permite obtener un importante aprendizaje: no es posible pretender que una nación con sólo el empuje de su sociedad civil, la competitividad de su sector empresarial y la calidad de sus instituciones educativas puedan alcanzar un desarrollo sustentable y competitivo; requiere indefectiblemente de un Estado con capacidad estratégica para crear las condiciones sociales, políticas y económicas necesarias que permitan potenciar los recursos y capacidades de todos sus sectores para estar al día en un mundo de altísima competencia<sup>29</sup>.

Hoy, después de varios intentos y experiencias fallidas, los gobiernos de los países en vías de desarrollo enfrentan tres grandes retos impostergables: la consolidación democrática, el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social, tareas que por su dimensión rebasan por mucho la capacidad individual de cualquiera de los actores (públicos, privados y sociales) de cualquier nación.

---

<sup>29</sup> Véase Adam Przeworski, 1998 "Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agent por principal" en Reforma do Estado e Administracao Pública Gerencial, Luis Carlos Bresser Pereira y Peter Spink, Fundacao Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Este hecho incuestionable hace ver que, a diferencia de las naciones desarrolladas donde del éxito de la reforma del Estado depende la viabilidad de un gobierno, en los países en vías de desarrollo lo que está en juego es la viabilidad de una nación.

Es por ello que la reforma de la gestión pública es, hoy en día, una prioridad estratégica para cualquier nación que pretenda enfrentar con éxito los retos que la "aldea global" impondrá a sus integrantes en el futuro inmediato.

Bajo esta reflexión surge la gran interrogante: ¿cuál es el camino que los gobiernos de las naciones en vías de desarrollo deben seguir para modernizarse y así estar a la altura de las demandas de sus sociedades? ¿es una alternativa eficiente y suficiente la aplicación de las metodologías modernas de la administración privada a las instituciones públicas? ¿cambiar la cultura de la ineficiencia y falta de compromiso de los servidores públicos, es el reto más importante a superar? ¿imitar las mejores prácticas de las administraciones públicas de los países desarrollados permitirá a los gobiernos de estas naciones superar sus deficiencias de forma efectiva?.

A lo largo de los últimos años estas alternativas se han venido aplicando, con diferente énfasis, en la mayoría de los países en vías de desarrollo; y si bien, en algunas instituciones públicas se vislumbran resultados interesantes, no ha sido posible, la transformación integral que hoy se requiere de sus administraciones públicas.

Recientemente el gobierno del Presidente Fox puso en práctica tres leyes que tienen la intención de transformar el funcionamiento de la Administración Pública Federal:

- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
- Reforma de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Sólo recientemente se empieza a discutir sobre las capacidades administrativas del gobierno para cumplir con sus tareas y responsabilidades. El gobierno federal ha considerado central impulsar cambios en la forma como funciona el gobierno. Existen diversos indicadores político-administrativos que hacen pensar que actualmente el gobierno federal hace esfuerzos por iniciar un proceso de cambio en la administración pública en nuestro país.

En periodos y administraciones pasadas los esfuerzos de cambio en la administración pública han tenido diferentes posiciones en la agenda de prioridades. Sin embargo, es cada vez mayor el convencimiento por parte del gobierno, y de los especialistas, sobre la urgencia para realizar las transformaciones institucionales y administrativas para volver al gobierno más eficiente y efectivo, así como para cumplir con sus actividades y tareas en un marco de calidad y oportunidad. Tal como lo menciona algunos autores "el arte de gobernar ha sido puesto a prueba".

Las actuales tendencias conceptuales en la administración pública son producto de los cambios que en distintos planos ha provocado la globalización mundial y también debido a la incapacidad que la mayoría de los Estados han tenido para responder a las demandas que las sociedades le han impuesto. Frente a la nueva exigencia de participación y respuestas que la sociedad demanda, los gobiernos inevitablemente están comprometidos a cambiar la forma como funcionan y se relacionan con sus ciudadanos.

En el caso de nuestro país, estas tendencias de la administración pública están acentuadas debido al proceso de cambio de régimen político, a la exigencia de participación en las políticas públicas y debido a la urgente necesidad de participar de forma favorable en el nuevo esquema de competencia e inclusión económica global. Es decir, existe una estrecha relación entre la capacidad que tenga la administración pública para incrementar las potencialidades de desarrollo y competitividad económica, para desarrollar nuevos métodos y modelos de



participación ciudadana y generar mayores oportunidades de ingresos, independientemente del gobierno que se encuentre en turno.

De tal forma que la administración pública en nuestro país debe desarrollar la capacidad para incentivar y garantizar el desempeño económico de sus agentes, procurar una ampliación constante de los canales de participación política y garantizar la disminución de la desigualdad y la pobreza, a partir de funcionar de forma efectiva, racional y oportuna. Pero además, todas estas capacidades deben estar sujetas a no provocar una desestabilización macroeconómica en un marco en el que se requiere una profunda reforma fiscal<sup>30</sup>.

La reactivación de la Administración Pública es una consecuencia directa de la lucha por la democratización del régimen político; es el despertar de la ciudadanía que toma partido y busca evaluar la actuación de los poderes públicos y se pronuncia por participar en lo que considera es de interés para sus comunidades; es además por la exigencia de que el Estado se sustente en la imparcialidad y el imperio de la ley.

Las dos tendencias de la Administración Pública descritas están estrechamente vinculadas con las respuestas que los Estados nacionales dieron en las décadas pasadas a la crisis económica y social que vivieron. En el caso de nuestro país, estas dos tendencias se relacionan con el cambio del sistema presidencialista, y por otro lado con la transformación de la sociedad mexicana.

En el ámbito administrativo público, los procesos de democratización, sobre todo los relativos a la cada vez mayor participación social organizada en las políticas públicas, obligan a repensar las herramientas y métodos con los que funciona nuestra administración pública; lo central es identificar cuáles son las capacidades

---

<sup>30</sup> Sobre los dilemas de la gobernabilidad democrática en América Latina ver Sam Prats Catalá, 1998 "Gobernabilidad democrática en América Latina final de siglo XX" en Reforma del Estado y Administración Pública Gerencial, Bresser Pereira y Peter Spink, Fundacao Getúlio Vargas, Río de Janeiro.

con las que actualmente cuenta el gobierno para cumplir con su papel; las leyes mencionadas son apenas el anuncio de un proceso de cambio de mayor calado.

Los eventos importantes que afectarán estas políticas de cambio serán la pérdida o recuperación de la confianza en el gobierno actual y su relación política con el Congreso derivadas de las elecciones intermedias del 2003.

Contrario a lo que se esperaba, la elección del 2003 no fue un mero trámite. Se mantienen los "equilibrios", pero el orden de los factores modifica sustancialmente el producto: seguimos con el gobierno dividido como expresión de pluralidad y competencia, aunque sin encontrar los mecanismos para conjurar los riesgos de parálisis.

La complejidad del escenario es incuestionable, como incierto es el futuro de las diferentes reformas en la agenda política. No será fácil, en cualquier caso, pasar de la búsqueda de "consensos" a la articulación de mayorías. Sin embargo, también se abren perspectivas de colaboración en puntos fundamentales de la agenda nacional. Sino por convicción será por conveniencia. Realismo político que deberá ejercerse con Inteligencia y responsabilidad.

Seguramente no se alcanzará la gran reforma democrática del Estado, pero es muy factible avanzar en transformaciones políticas-administrativas que garanticen estabilidad, gobernabilidad y certidumbre. Una agenda mínima pero estratégica que ayude a revertir el deterioro de las instituciones y recupere la confianza de la ciudadanía: reformas puntuales que promuevan la colaboración entre poderes e incentiven el acuerdo entre grupos parlamentarios; que anticipen escenarios de conflicto y doten al país de herramientas institucionales para enfrentarlos<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> González Tiburcio, Enrique "Una revisión teórica sobre el cambio en el paradigma de la Reforma del Estado: Del ajuste económico al cambio organizacional en las Agencias Gubernamentales", Ciudad Universitaria, Julio de 2003, mimeo.

## Capítulo V

### La reforma del Estado: la difícil transición mexicana.

En la introducción de esta tesis señalábamos que el apartado de conclusiones y recomendaciones se convirtió en un capítulo más de este trabajo. En este contexto es una tesis que en sentido estricto no carece del apartado de conclusiones y recomendaciones, pero si contiene en cambio un intento de reflexión preliminar sobre lo que a nuestro juicio se ha hecho mal, lo que falta por hacer y la referencia de otras experiencias nacionales que han obtenido mejores resultados que nosotros.

Durante los últimos veinticinco años el experimento denominado de reforma del Estado ha dado resultados diversos, variopintos en diferentes latitudes. Muchos de los países del área Latinoamericana continúan con recesiones, depresiones y crisis y otros como Argentina, dan la impresión de que han tocado fondo, generando importantes cambios no solamente en la esfera económica sino también en la esfera política.

Otros como Brasil y Chile dan la impresión de que culminaron una transición exitosa en sus procesos de reforma económica o bien se encuentran en vías de hacerlo. El caso Chileno ha sido paradigmático en más de un sentido. Ha logrado un crecimiento relativamente sostenido en los últimos diez años, ha experimentado indicadores macroeconómicos estables y sostenidos y ha logrado también un importante posicionamiento de su nivel de competencia a nivel mundial, ha incrementado sus tratados de libre comercio, ha logrado reducir la pobreza aunque no la desigualdad y ha consolidado un sistema de partidos con una democracia que prácticamente nadie cuestiona (*véase Anexo, cuadro 16*).

En el caso de Brasil, después del triunfo del obrero metalúrgico "Lula" a la presidencia de la República y después de la gestión de Fernando Henrique Cardoso da la impresión de que Brasil se encamina por una ruta de cambios

vertiginosos que permiten hacer pensar que el coloso del sur recuperará los espacios perdidos en los últimos años en materia de bienestar social, competitividad internacional y consolidación de su proceso democrático.

Ante este conjunto de transformaciones, a nivel continental y después de los veinticinco años de reformas, las preguntas relevantes son ¿dónde estamos nosotros?, ¿qué de lo que hemos hecho es recuperable?, y sobre todo, ¿qué nos falta por hacer?. Este es el sentido y la orientación del último capítulo de esta investigación.

### 5.1 Dónde estamos en materia de reforma del Estado en México.

En los últimos veinticinco años México experimentó lo que algunos han llamado la primera generación de reformas, enmarcadas inicialmente en la necesidad de reducir el tamaño del Estado a partir de la llamada política de las "3 d" (desprotección, desregulación y desestatización) que más tarde se enmarcaron en las diez políticas del Consenso de Washington. Esta estrategia de reforma prometió crear una prosperidad sin precedentes, ha fracasado como señala Joseph E. Stiglitz de una manera casi sin precedentes. Se había dicho que estas reformas generarían un crecimiento económico sostenido y al mismo tiempo preocupaba que ese crecimiento no se distribuyera en forma amplia. Los resultados han sido peores de lo que muchos de sus críticos temían: la reforma no sólo no ha generado un crecimiento sostenido sino que ha contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza (*véase Anexo, cuadro 19*).

Las argumentaciones tienen diferente signo y características. Se suponía que México había realizado las primeras reformas económicas necesarias, que se estaban dilgiriendo y esperando que maduraran, esta primera generación de reformas habría aportado los fundamentos para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento a largo plazo y que sólo faltaba afinar detalles que no se habían

tomado en cuenta para entrar a una segunda generación de reformas mucho más profundas y completas.

Entre los elementos que había que detallar se encontraba la política de competencias, también resultaba claro que no se prestó suficiente atención a aspectos como el ritmo y la secuencia de los cambios, que faltaba también un fortalecimiento de las estrategias microeconómicas que fuera compatible con la estabilidad macroeconómica alcanzada y que el sector público tenía que adecuarse para administrar la nueva economía de mercado, sus aperturas y desregulaciones.

Sin embargo, a decir de muchos otros críticos entre los que se encuentran voces tan connotadas como las del propio Stiglitz, Jaime Ros y David Ibarra, las fallas de las reformas eran mucho más esenciales que de simple afinación de detalles o de maduración de reformas. Los problemas en esta perspectiva de análisis son de fondo: las reformas no ponen el énfasis en lo que debían de ponerlo; según David Ibarra el problema de base es ideológico porque se basan en un concepto erróneo de lo que hacía funcionar a una economía de mercado y en un análisis desacertado de la función que correspondía al Estado.

Los fracasos de esa primera generación de reformas no implican por cierto que se deba volver al pasado. Ello significa para quienes están decididos a lograr un crecimiento equitativo y sostenible todo un desafío. ¿Cuál es la alternativa?. Es evidente que para los diferentes países de América Latina no existe una alternativa única; cada país debe elegir la opción que mejor se adapte a sus condiciones políticas y a sus circunstancias. Para el caso de México ésta sin duda es la discusión que puede permitir arribar a una agenda de entendimientos que le permita encontrar la luz al final del túnel después de veinticinco años de reformas estatales.

México se lanzó a partir de los años ochenta sin mayor preparación económica a un proceso de reformas iniciando desde 1982, un profundo y complejo proceso de transición institucional: del proteccionismo se pasó sin tregua al libre cambio; de la integración latinoamericana se pasó, sin meditaciones políticas, a la integración con América del Norte; del Estado dirigista y promotor al Estado neoliberal y con escasa participación en el ámbito económico; del autoritarismo presidencial a una transición democrática inacabada; del nacionalismo económico a la globalización financiera; y de la defensa de la soberanía nacional a la defensa de los derechos humanos universales, política que dejó de ser una cuestión interna y se abrió a la influencia de poderosos actores nacionales e internacionales, en particular los intereses hegemónicos de los Estados Unidos de Norteamérica.

Las reformas instrumentadas en México han trastocado las formas de producir, distribuir los ingresos, los mecanismos de ahorro-ingreso y también las relaciones de México con el mundo. Se trastocó en muy pocos años la forma de generar el progreso económico, la distribución del ingreso entre ganadores y perdedores del cambio e inclusive las instituciones políticas y las del mercado se modificaron también. Las consecuencias de las reformas instrumentadas en los ámbitos más relevantes de la esfera económica han sido los siguientes:

En materia de crecimiento en los últimos veinte años la tasa de crecimiento ha sido considerablemente menor frente a los resultados del modelo anterior de política económica. Según David Ibarra, entre 1950 y 1980 el producto se expandió a una tasa media anual de 6.5% y el ingreso por habitante 3%, en comparación con los decenios siguientes sólo alcanzamos un crecimiento de alrededor del 2% con estancamientos en el producto per cápita (*véase Anexo, cuadro 3*).

Este fenómeno de restricción en el crecimiento se presenta en un periodo en que la globalización avanza con una gran intensidad y la brecha de nuestro país con otros de igual importancia a nivel mundial se amplía cada vez más. El tamaño de

la economía mexicana en el año 2000 es 1.5 veces del que tenía en 1980; en China es 6.7 veces, en Tailandia 3.2 veces, en Corea 3.1, en Chile 3, en Vietnam 2.7, en la India 2.4, en Indonesia 2.3 y en Estados Unidos 2 veces.

En materia de inversión y ahorro ocurre el mismo fenómeno. Utilizando la misma fuente entre 1950 y 1980 la inversión creció a 8.5% anual y entre 1980 y el 2000 apenas a 1.5%. El coeficiente de inversión subió de 15.5 a 21.7 del producto en el primer periodo, y sólo alcanzó 20 puntos del PIB en el año 2000. En contraste, el promedio de formación de capital en los países del sudeste asiático se ha incrementado entre un 25 y un 30%. El debilitamiento de la formación de capital en México se atribuye en gran medida a la caída de la inversión pública federal (véase Anexo, cuadro 16).

En términos del mercado de trabajo, pobreza y distribución del ingreso los resultados tampoco son alentadores. El mercado de trabajo se califica como poco dinámico, heterogéneo y con puestos de trabajo deteriorados y de baja calidad. La falta de una reforma laboral ha generado una brecha con la competencia internacional que adopta hoy formas cada vez más flexibles de contratación de la mano de obra como son los contratos de tiempo parcial o el pago por hora hombre.

Tomando el dato de la competencia internacional, la sobrevaluación cambiaría y los crecientes impuestos a la nómina encarecen el costo de la mano de obra y provocan menos empleos y crecientes reticencias empresariales para invertir en México. El crecimiento del empleo se ha dado sobre todo en los sectores de menor productividad y con una merma en materia de productividad. Los cálculos del INEGI señalan un creciente subempleo y una incapacidad de la planta productiva para absorber las ofertas del mercado laboral.

La misma fuente señala que en el 2001 los asalariados sin prestaciones ascendían a 23.2%, los ocupados que trabajan menos de 35 horas a la semana

7.2% y los que lo hacen menos de 15 horas representan el 3.3%. Diversos cálculos sitúan a la población en condiciones de pobreza en alrededor de la mitad de la población y los pobres extremos en cifras cercanas al 20% (Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol).

En materia de distribución del ingreso el dato del año de 2002 de la ENIH (encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares), señalaba que el 40% de los hogares (del 1 al 4º. decil) percibía apenas el 15.1% del PIB, mientras que el 10% integrado por el estrato mejor ubicado absorbía el 36.7%. El coeficiente de Gini prueba también que México es uno de los países con mayor desigualdad distributiva del continente (0.539).

En materia de inflación y equilibrio fiscal las metas relacionadas con las exigencias de la globalización muestran avances evidentes. México ha sido un alumno distinguido en materia de estabilización macroeconómica. Los precios, de cifras de más de 100% en 1983 bajaron a 30% en 1990 y a 4% en el año 2002. Se modificó la Ley Orgánica del Banco de México dándole autonomía y asignándole el objetivo único de reducir el alza de precios. La marcada corrección en el déficit del sector público ha permitido tener déficits fiscales prácticamente inexistentes 0.5% del PIB, cuando en el año de 1982 esta cifra alcanzaba casi una quinta parte del producto.

No obstante, en materia de finanzas públicas subsisten varios obstáculos: la marcada resistencia al alza de los contribuyentes cautivos agobiados por cargas tributarias asimétricas, ingresos erosionados y dificultades para hacer pagar a un sector informal que ocupa el 40% de la fuerza de trabajo y genera entre un 10 y un 13% del producto y la negativa de las elites económicas para asumir una carga fiscal mayor que sea congruente con su peso económico y con el poder cada vez mayor que se ha transferido al mercado. Todo ello se sintetiza en la multimencionada falta de una reforma fiscal.



Con relación al comercio exterior y los flujos de capitales los resultados, si se miden por el nivel de exportaciones y la entrada de capitales, han sido ampliamente positivos. El comercio exterior se ha incrementado sustancialmente. Si sumamos importaciones más exportaciones de representar menos del 19% del PIB en 1980, alcanzaron en el año 2000 la cifra record de 65%, lo que habla de una economía donde casi dos tercios de su comercialización se cotiza a nivel internacional.

En los años ochenta las transferencias netas de recursos al exterior fueron muy negativas: entre 1982 y 1989 se transfirieron al exterior 56.2 mil millones de dólares. En el siguiente decenio se invierte el fenómeno, se registraron entradas de capital por casi 200 mil millones de dólares que descontando los pagos netos a factores, dejó un saldo neto de 69 mil millones de dólares; 22 mil millones de dólares para financiar aumento de reservas y 46 mil millones de dólares para cubrir fuga de capitales.

No obstante estos datos positivos, de los ingresos netos de capital sólo el 47% estuvo compuesto por inversión extranjera directa, el resto fueron capitales de corto plazo que tuvieron las consecuencias ya descritas en la crisis del año de 1994. En el caso de la inversión extranjera directa no todos esos flujos crearon empleo o nuevas producciones para el país. El 30% se destinó a adquirir empresas públicas o privadas ya establecidas.

En los balances sobre los resultados de las reformas se ha exagerado el papel positivo de la inversión extranjera directa, el dato relevante es que ha creado poco empleo y pocas consecuencias positivas que se difundan a nivel tecnológico en el aparato productivo o que nos integren a redes transnacionales sólidas fortaleciendo de manera sostenida la competitividad del país<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Ibarra, David "La transición mexicana", Revista Este País, Julio de 2002, página 9.

René Villarreal<sup>33</sup> revisa de manera detallada la poca capacidad de arrastre del sector externo en el comportamiento del producto Interno bruto: en 1995 la economía cayó casi 7% y las ventas externas crecieron 30%; en el 2001 el flujo de ahorro foráneo subió casi 40% pero la economía y el conjunto de la inversión se redujeron. Esta deficiencia, en la capacidad de arrastre de las exportaciones y de la Inversión extranjera tiene que ver con la falta de una política industrial adecuada que impida el rompimiento de los encadenamientos Industriales e incremente su aporte para el crecimiento del mercado doméstico nacional (véase Anexo, cuadro 14).

## 5.2 Balance de otras experiencias de reforma.

Joseph E. Stiglitz en un artículo pionero, titulado "El rumbo de las reformas"<sup>34</sup> señala que es prácticamente indiscutible que el desempeño de las llamadas reformas de primera generación ha sido casi en todas sus dimensiones muy inferior al prometido, no obstante menciona que existen algunos rayos de luz ensombrecidos, a veces por las estadísticas agregadas.

En algunos países ha habido mejoras notables en la educación, en Brasil por ejemplo la tasa de matrícula en la enseñanza primaria aumentó de 80 a 97%. En muchos países del área latinoamericana se han registrado progresos importantes en el sector de la salud, este es el caso de Chile y Colombia. En varios países ha habido cambios institucionales extraordinarios que van desde el control de los gastos del Estado hasta la creación de bancos centrales con credibilidad, el establecimiento de mercados de capitales que funcionan bien y el aumento de la eficiencia y la rendición de cuentas en el sector público con medidas de

---

<sup>33</sup> Villarreal, René op. cit. Capítulo XXII "Del modelo industrial exportador a la nueva estrategia de industrialización", página 667.

<sup>34</sup> Stiglitz, Joseph E. "El rubro de las reformas hacia una nueva agenda para América Latina", Revista de la CEPAL No. 80, Agosto de 2003, página 9.

descentralización que han ampliado la capacidad de respuesta del gobierno a las preocupaciones de los ciudadanos.

Sin duda las reformas instrumentadas en el periodo del Presidente Fox, reseñados en el capítulo anterior, van en esa dirección. A veces estas reformas han tenido resultados opuestos. En algunos países como Colombia y México la descentralización hizo aún más difícil la tarea de controlar los presupuestos gubernamentales.

Es evidente que estas reformas institucionales no han generado todavía los resultados prometidos pero es posible que promuevan un mayor crecimiento en el futuro. Es interesante observar sin embargo que incluso los que creen en las bondades de las reformas instrumentadas han comenzado a moderar su optimismo. En países como México se señala que la economía saldrá de la recesión, que se reanudará el crecimiento, a través de la recuperación de la economía americana, pero pocos se atreven a expresar, si quiera la esperanza de que se puede recuperar el tipo de crecimiento vigoroso que caracterizó a las economías latinoamericanas en las tres décadas anteriores a 1980.

La promesa en el mejor de los casos es que se cerrará la brecha entre América Latina y los países industrializados a un ritmo tan lento que apenas será perceptible de tal manera que sigue planteada la interrogante de ¿si en realidad las reformas instrumentadas arrojan esperanzas de lograr progresos rápidos, ya sea en cuanto a sostener el crecimiento, mejorar la estabilidad o reducir la pobreza?

Es importante señalar que buena parte de la explicación de los fracasos de los países de la región tuvieron mucho que ver con su volatilidad y exposición ante el mundo, en particular a las altas tasas de interés internacionales de principios de los ochenta, a la caída de los precios de los productos de exportación de los países de la región (carne, café, petróleo, por mencionar los casos más

representativos) y al cambio de orientación en los flujos de capitales de productivos a especulativos de corto plazo.

No obstante, las reformas instrumentadas, a pesar de las buenas intenciones que las animaban aumentaron la vulnerabilidad de los países de la región a nuevos shocks externos y contribuyeron en otros sentidos a los fracasos de las mismas. Siguiendo con la visión de Stiglitz, quien fue Vicepresidente del Banco Mundial, se pueden señalar tres fallas críticas en la aplicación de estas reformas:

- A. Las reformas, incluidas las diversas formas de liberalización, aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin acrecentar su capacidad de hacer frente a ese riesgo.
- B. Las reformas macroeconómicas no eran equilibradas porque asignaban demasiada importancia a la lucha contra la inflación y no atendían lo suficiente la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento.
- C. Las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron muy poca importancia al mejoramiento del sector público y no mantuvieron un equilibrio adecuado entre el mercado y el Estado.

Durante las últimas tres décadas quedaron rotos los paradigmas económicos que dominaron las tres décadas de crecimiento entre 1950 y 1980. En el capítulo II señalábamos las razones, la ideología y los argumentos que determinaron un cambio en la fuerza de las corrientes ideológicas que se extendieron prácticamente a todas las latitudes<sup>35</sup>.

Las políticas del Consenso de Washington perseguían casi un objetivo único: reducir el papel del Estado. Incluso la estabilización macroeconómica no apuntaba a proporcionarle al gobierno un papel más activo en la estabilización de

---

<sup>35</sup> Ibarra, David op. cit. página 49.

la economía, sino a restringir su papel mediante el recorte del gasto. El énfasis puesto en el I.V.A. (sin exceptuar alimentos y ni siquiera los medicamentos) como fuente de Ingresos tributarios también limitaba la función del gobierno en la redistribución del ingreso.

Los mercados privados no desempeñaron el papel estabilizador, ni de crecimiento económico que le atribuyeron los fundamentalistas del mercado. Las fuerzas del mercado por sí solas nunca han garantizado automáticamente la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, menos la distribución, peor aún en los países en vías de desarrollo donde la participación del Estado ha sido fundamental. Lo único que sorprende es que éstos resultados hayan sido al parecer tan inesperados para los defensores de estas reformas.

Ni siquiera los partidarios de los mercados privados creyeron en algún momento que esas políticas podrían resolver todos los problemas, ya que por ejemplo, no garantizaban una distribución equitativa del Ingreso, o al menos una reducción de la pobreza. Uno de los problemas fundamentales de las reformas instrumentadas fue su visión estrecha de las cosas: se centraban en la eficiencia económica con la esperanza de que los demás problemas sociales se resolverían en algún otro momento.

Los resultados revisados nos señalan que fracasaron aún en la búsqueda de sus estrechos objetivos económicos. No obstante, incluso al fracasar en su restringida misión exacerbaron otros problemas sociales y económicos más amplios. Aunque las políticas del Consenso de Washington hubieran logrado promover el crecimiento y la estabilidad, se podría haber exigido que se reformaran las propias reformas. Hoy en día la suma de los fracasos convierte a la reforma de las reformas instrumentadas en una agenda necesaria para el cambio.

### 5.3 Los principios de una reforma y la agenda de la reforma del Estado en México.

Tal vez la lección más profunda de los fracasos de las reformas instrumentadas fue que los medios nunca deben confundirse con los fines. La desprotección, la desregulación y la desestatización, no eran fines en sí mismos sino medios para alcanzar objetivos más amplios, se suponía que debían generar ingresos más altos y un crecimiento más rápido. En el caso mexicano a veces parecía imperar la creencia de que no importaba cómo se hicieran las reformas, lo único importante era llevarlas a cabo. Por poner un ejemplo, la privatización de los bancos sin reglamentación adecuada provocó una situación tal que a medida en que los dueños privados aprendían a explotar mejor el poder del mercado, tenían mayor capacidad para privatizar las ganancias y socializar las pérdidas.

Otra lección importante es que la reforma debe basarse en una concepción amplia del desarrollo que no se quede en los estrechos límites de alcanzar una estabilidad y un crecimiento económico, porque el desarrollo es la transformación de la sociedad en sus aspectos políticos, económicos y sociales. Una visión amplia del desarrollo debe incluir la viabilidad de la nación para poder generar los empleos y los ingresos suficientes para su sociedad, es evidente que las reformas deben basarse en una sólida comprensión de la economía, en el caso del Consenso de Washington fue criticada por basarse en un modelo equivocado o excesivamente simplista de la economía. No tuvo en cuenta las limitaciones derivadas de una información restringida y asimétrica, los mercados incompletos e imperfectos, sobre todo las imperfecciones que derivan de las economías del mundo laboral. Todas ellas son limitaciones importantes en cualquier economía pero son especialmente relevantes en las economías en vías de desarrollo.

Otra lección significativa tiene que ver con el papel del Estado. Se debió haber reconocido que si bien los mercados deben hallarse en el centro de una economía sana, el Estado tiene un papel importante que desempeñar. Uno de los problemas

más graves de América Latina es la persistencia de un alto grado de desigualdad. Los mercados no solucionan este problema por sí solos y las teorías económicas de la filtración o el goteo sencillamente no funcionan, e incluso, cuando funcionan lo hacen en forma demasiado lenta.

Es necesario entender el papel del Estado para llegar a una sólida comprensión de la economía. El fundamentalismo del mercado se basa en la teoría de la mano invisible, pero hoy sabemos que cuando los mercados son Imperfectos los fracasos del mercado abundan y con ello las crisis económicas, las recesiones y los impactos en materia social. En este sentido resulta fundamental que el Estado intervenga en materia de política macroeconómica, en materia de política de desarrollo y en materia de política social.

Resulta Irónico que son precisamente los países que más éxito han tenido, los países industrializados de Europa y América del Norte quienes mejor hayan establecido un adecuado equilibrio entre Estado y mercado, por ello una lección fundamental es que el Estado en países como el nuestro tienen un papel definitorio y la conclusión es que se hace necesario reconstituir un Estado social, desarrollista y de derecho.

Más allá de los principios económicos el texto ya mencionado de Stiglitz considera que existen al menos cuatro principios que deben incluirse desde una visión de reforma más amplia:

En primer lugar se requiere poner más énfasis en la igualdad de oportunidades, ello implica generar condiciones sociales que permitan a los individuos tener condiciones de arranque similares en materia social.

En segundo lugar se reconoce la importancia de la participación social, de la necesidad de una acción colectiva más allá del individualismo para generar un sentido de solidaridad social, que incluya la acción no sólo del gobierno y sus

diferentes niveles sino también de la sociedad civil y de las organizaciones de base y no gubernamentales que pueden ser medios importantes no sólo de acción sino también de expresión de las opiniones.

En tercer lugar la reforma del Estado debe incluir también el concepto de derechos humanos, de derechos que ya no abarcan solamente las libertades civiles, la libertad de expresión y de prensa y la libertad religiosa, sino también los derechos económicos, el acceso a la salud y el derecho a ganarse la vida. En el caso de México debe incluirse de manera importante también el derecho a la diferencia en un país en el que una décima parte de su población se considera a sí misma como indígena.

Y por último, junto con los derechos vienen las responsabilidades, tanto a nivel individual, ciudadano como de las organizaciones y comunidades, definiendo cuáles deben ser las consecuencias de su inobservancia.

Ante este conjunto de principios cuál es una posible agenda de reformas en esta complicada y difícil transición mexicana. Con las reformas globalizadoras se despejó el camino de la integración de la economía nacional a un nuevo orden global, pero poco se emprendió para facilitar la adaptación de empresas, trabajadores y ciudadanos a un mundo sin fronteras, en este sentido un primer objetivo de la agenda de reformas en México es generar pesos y contrapesos entre Estado y mercado para satisfacer dos tareas: encausar la transición mexicana y resguardar la armonía y la justicia social.

Se requiere una armonización sana y constructiva entre objetivos nacionales e internacionales, el éxito de otros países inmersos en la globalización ha resido en haber innovado sus instituciones y su Estado, sin depender exclusivamente de los mercados liberalizados.



En este sentido, otro punto importante de la reforma es la implantación de políticas industriales que generen un empuje interno en favor del crecimiento y de la distribución razonable de sus frutos. René Villarreal ha insistido en forma persistente en la necesidad de una industrialización tridimensional que se apoye en el pivote exportador que generaron las políticas de reforma pero incluyendo un doble componente adicional, por un lado una sustitución competitiva de importaciones y por el otro el fortalecimiento de una industrialización endógena que permita con estos tres componentes, devolverle a la industria su papel de motor integral del crecimiento sobre el que un país semi-industrializado como el nuestro podría consolidarse<sup>36</sup> (véase Anexo, cuadro 14).

Se requiere asimismo una mezcla prudente entre políticas de mercado y políticas intervencionistas en particular en materia de empleo. Se necesita instaurar una política activa de empleo como estrategia vertebral de la reconstrucción socioeconómica del país, mejorando la educación, el entrenamiento de la mano de obra y fortaleciendo el componente de formación del capital humano.

El cambio en la política industrial exigiría la armonización de políticas macroeconómicas con el manejo microeconómico de las empresas. Esto es, se necesita mantener la política de estabilidad macroeconómica pero con un nuevo enfoque: lo macro debe servir a lo micro, de tal manera que resulte indispensable normalizar el flujo de créditos de la banca privada a los sectores productivos, a cambio de los enormes privilegios de que han venido gozando.

Esta adecuación de lo macro a lo micro implica otra reforma: la del sistema financiero, en específico liberar a la banca de desarrollo de limitaciones que le impiden instaurar una verdadera política de reconversión productiva, de fomento a la infraestructura de desarrollo regional o para identificar nuevas oportunidades de formación de capital y empleo.

---

<sup>36</sup> Villarreal, René op. cit. página 691.

Esta adecuación de políticas implicaría también la reforma al sistema de seguridad social, en particular el cambio en el sistema de pensiones que permita a las instituciones de la seguridad social allegarse los recursos necesarios para mantener y consolidar su funcionamiento.

En el fondo de todas estas reformas se encuentra la que a lo largo de esta investigación hemos denominado la madre de todas las reformas: la reforma hacendaria, que acreciente la participación de las recaudaciones en el producto, que descansa más en el impuesto a los ingresos y que grave de mejor manera la imposición indirecta, sustituya los gravámenes a la nómina y normalice las cargas tributarias de PEMEX y la CFE, en este sentido el cambio en el sistema de pensiones, el costo del FOBAPROA-IPAB, el salvamento de carreteras privatizadas, de la industria azucarera y de los PIDIREGAS, se han convertido en cargas insostenibles para las finanzas públicas. Una reforma de esta naturaleza permitiría elevar erogaciones vitales para el desarrollo del país a largo plazo, en materia de Infraestructura física y humana, salud, combate a la pobreza, educación y en Investigación en ciencia y tecnología.

Otro punto de la agenda de reforma es el que tiene que ver con la reconstrucción institucional: esto es, tanto de las instituciones del Estado como de aquellas que regulen la competencia de mercado. Una tarea inconclusa de las últimas dos décadas es la reconstrucción de los complejos institucionales que estén en línea con el modelo económico y los procesos de modernización democrática. Se requieren instituciones distintas al mercado que desempeñen papeles importantes en la regulación (bancaria, comercial, de inversiones), de cobertura de riesgos y hasta de legitimación política (Cámara de Diputados y Senadores). Ante el cambio del régimen político hacia uno democrático y el cambio económico hacia una economía de mercado, se requiere reemplazar las instituciones por reales instituciones que regulen el mercado. En el terreno político las reformas impulsoras de la transición política se han planteado como inconclusas.

Los principales órganos de mediación del régimen presidencialista, corporaciones de trabajadores y empresarios han quedado obsoletas o desprestigiadas y las nuevas, Cámara de Diputados y Senadores con participación política diversa, tienen sesgos que crean un grave déficit democrático ya que no se ha mostrado la capacidad de éstas últimas de atender a las exigencias de la globalización ni satisfacer al mismo tiempo las demandas ciudadanas más apremiantes. Las legislaturas han cobrado relevancia de la que antes carecían pero todavía no asumen a plenitud su papel en la reconstrucción de los consensos sociales básicos. Ello nos lleva a otra de las reformas centrales, la necesidad de un pacto social renovado sin el cual ninguna reforma es posible.

México es un país que mantiene a más del 50% de su población en condiciones de pobreza. La desigualdad no promueve el desarrollo lo estorba. La descomposición social, la criminalidad, la corrupción, crean un clima de incertidumbre incompatible con el crecimiento de la inversión y el desarrollo. La pobreza y la reducida productividad de la mano de obra no son sólo función de la escasez de inversión, generan también pobreza en la calidad del capital humano y perpetúan la concentración del ingreso y del poder. Se requiere para recuperar la capacidad de desarrollo sostenido y sustentable políticas y acuerdos específicos de empleo y formación de capital humano. La necesidad de una reforma social que elimine estas asimetrías sociales desequilibradoras resulta impostergable.

La agenda de la reforma del Estado requiere enmendar, tomar lo bueno de lo hecho y de la experiencia de otros países. Armonizar economía y democracia y proceder de inmediato a eliminar las telarañas ideológicas que el propio Joseph Stiglitz, premio Nobel de economía y Vicepresidente del Banco Mundial nos ha venido señalando.

El país no puede definir la dirección del cambio universal, pero sí puede decidir el ritmo de adaptación al mundo. Está bien combatir la inflación pero conviene armonizar este propósito con las metas superiores del desarrollo y la justicia

distributiva. Esta bien la competencia externa pero protegiendo de la indefensión a la gran masa de empresarios. Esta bien el equilibrio de los precios si no se aceptan desequilibrios laborales crecientes.

Es bueno abordar los mercados financieros internacionales pero controlando los movimientos de capitales especulativos y desestabilizadores de corto plazo. Hay que abrir las puertas a la inversión extranjera directa, pero no la venta indiscriminada de las mejores empresas nacionales privadas o públicas. Está bien cuidar los equilibrios estabilizadores y presupuestales pero sin descuidar el crecimiento de la inversión pública y los gastos sociales en programas de combate a la pobreza para atacar de raíz los fenómenos de la marginalidad.

Está bien la modernización de los sistemas electorales y de partidos, pero abriendo a la participación ciudadana la definición, instrumentación y evaluación de las políticas públicas. Esta bien la división real de poderes, acotar al Ejecutivo, perfeccionar la autonomía del Legislativo y Judicial, fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas, pero sin reducir a la inacción al gobierno federal y a los de las entidades federativas.

Sin estos cambios las reformas seguirán estorbándose entre sí, creando insatisfacción, desigualdad y erosionando la legitimidad de la reforma del Estado, que debería guiar sin tantos costos y sobresaltos la transición política y socioeconómica de nuestro querido México.

# Anexo I

**CUADRO 1**  
**El papel del sector público en la economía mexicana. Principales etapas**

Período	Economía	Estado	Políticas
Porfiriato. 1880-1910	Desarticulación económica Mercado interno estrecho Dependencia externa Predominio agrario y minero	Concentración del poder Centralización del Estado Obra pública en ferrocarriles Regulación Estímulo a la inversión extranjera	Integración nacional y a la economía internacional Fomento a actividades exportadoras
Revolución. 1910-1934	Reconstrucción de la economía Crecimiento errático Inestabilidad económica Depresión económica Recuperación económica	Destrucción del Estado porfirista Nueva Constitución con nuevos atributos al Estado Nuevo pacto social Estado fuerte, centralista y presidencialista	Reformas económicas e institucionales Reconstrucción y modernización del sistema financiero público y privado Modernización tributaria
Reformas y construcción institucionales. 1934-1940	Recuperación de la economía Orientación de la economía hacia el mercado interno Decremento de la inversión privada nacional y extranjera Estancamiento de exportaciones	Nacionalismo económico Estado rector del desarrollo Expansión del sector público	Nacionalización de la industria petrolera y los ferrocarriles Reforma agraria Expansión del gasto público Ampliación de la infraestructura Nuevos organismos públicos: financieros, industriales y educativos
Crecimiento con inflación. 1940-1954	Crecimiento rápido Industrialización Modernización agraria Inflación y devaluaciones Urbanización	Estado promotor de la industrialización Regulación de la producción y el comercio Crecimiento del sector paraestatal	Estímulos a la inversión privada nacional y extranjera Producción y provisión de bienes y servicios públicos crecientes Subsidios y transferencias al conjunto de la economía Política social moderada

Fuente: Ayala Espino, José et al "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX", UNAM, Segunda Edición 2001, página 498.

**CUADRO 2**  
**El papel del sector público en la economía mexicana. Principales etapas**

Período	Economía	Estado	Políticas
Desarrollo estabilizador. 1954-1970	Estabilidad de precios Crecimiento rápido Regresa la inversión extranjera de la industrialización Continúa la modernización agrícola	Apoyo a una economía mixta Continúa el crecimiento del sector paraestatal Fortalecimiento de instituciones de seguridad social	Política fiscal de estímulo al crecimiento Crecimiento moderado del gasto público Ampliación de la infraestructura para el desarrollo industrial Fortalecimiento de la banca de desarrollo
Intervencionismo estatal o populismo. 1970-1982	Se mantiene el crecimiento aunque con fluctuaciones Petroización de la economía Déficit externo creciente Déficit fiscal Desaceleración y estancamiento agrario Crisis de la industria Inestabilidad macroeconómica	Estado motor del crecimiento y el desarrollo Políticas distributivas Políticas sociales Renacimiento del nacionalismo	Expansión del sector público: empresas, organismos, fideicomisos Crecimiento del empleo público Subsidios y transferencias crecientes Control de cambios Nacionalización de la banca
Ajuste y cambio estructural. 1982-1988	Crisis de la deuda Ajuste y estabilización económica Cambio estructural y modernización Estancamiento productivo Inflación Desequilibrio externo Crisis fiscal	Repliegue del Estado como motor del desarrollo Reforma del Estado	Contracción del gasto público Ajuste de precios de bienes y servicios públicos Privatización del sector paraestatal Disminución del sector y el empleo público Modernización de la administración pública
Modernización liberalización. 1989-1998	Retorno del crecimiento Apertura del comercio exterior Liberalización comercial y financiera Continúa ajuste y cambio estructural Relativa estabilización económica Crisis económica de 1995	El mercado como rector del desarrollo El Estado regulador y complemento	Estabilización a toda costa Pactos económicos para estabilidad y el crecimiento Profundización de la privatización Desregulación económica Crecimiento del gasto social Descentralización

Fuente: Ayala Espino, José et al "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX", UNAM, Segunda Edición 2001, página 499.

**CUADRO 3**  
**Resumen de indicadores estadísticos básicos en el desarrollo económico de México**  
**(Miles de millones de pesos, 1979)**

	1925-1934	1934-1940	1940-1954	1954-1970	1970-1982
Producto Interno Bruto	1925 = 56,024.0 1934 = 53,757.0	1934 = 53,757.0 1940 = 69,941.0	1940 = 69,941.0 1954 = 154,168.0	1954 = 154,168.0 1970 = 442,271.0	1970 = 447,271.0 1982 = 903,839.0
Tasa de crecimiento promedio	-0.45%	4.48%	5.8%	6.88%	6.03%
Ingresos efectivos del gobierno	1925 = 34,254.0 1934 = 3,831.0	1934 = 3,831.0 1940 = 4,889.0	1940 = 4,889.0 1954 = 16,071.0	1954 = 16,071.0 1970 = 105,064.0	1970 = 109,064.0 1982 = 547,918.0
Tasa de crecimiento promedio	-21.60%	4.15%	8.87%	12.7%	14.40%
Egresos efectivos del gobierno	1925 = 3,117.0 1934 = 3,442.0	1934 = 3,442.0 1940 = 5,355.0	1940 = 5,355.0 1954 = 16,493.0	1954 = 16,493.0 1970 = 109,261.0	1970 = 109,261.0 1982 = 529,469.0
Tasa promedio de crecimiento	1.11%	7.64%	8.36%	12.54%	14.05%
Inversión pública federal	1925 = 877.0 1934 = 1,272.0	1934 = 1,272.0 1940 = 2,457.0	1940 = 2,457.0 1954 = 8,714.0	1940 = 8,714.0 1954 = 29,205.0	1970 = 29,205.0 1982 = 97,546.0
Tasa de crecimiento promedio	4.22%	11.59%	9.46%	7.85%	10.57%
COMENTARIO	<p>Es un periodo de fuerte inestabilidad, donde las principales variables macroeconómicas no muestran claras tendencias. Asimismo, se observa un crecimiento económico negativo para el periodo.</p> <p>La economía mexicana entra en la senda del crecimiento, con una creciente participación estatal. Comienzan a observarse ciertos patrones de comportamiento regulares en algunas variables.</p> <p>La tasa de crecimiento tiende a elevarse y hacerse más estable con un alto dinamismo tanto del ingreso público como del gasto público.</p> <p>Durante este periodo la tasa de crecimiento del PIB (en términos constantes) en conjunto es la más alta que se registra en los distintos periodos.</p> <p>Si bien se mantiene un relativo alto dinamismo económico, las oscilaciones tienden a suavizarse y a invertirse...</p>				

**Fuente:** Ayala Espino, José et al "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX", UNAM, Segunda Edición 2001, página 64.



## CUADRO 4

### Primera etapa de la Reforma del Estado

Período	Objetivos de la Política Económica	Gasto e Inversión	Ingreso y Déficit	
1983-1988	<p>Redefinición del papel del Estado.</p> <p>Pasar de una economía regulada y protegida a una abierta y orientada al mercado. Para lo cual se torna necesario llevar a cabo:</p> <p>Reforma fiscal; Reforma administrativa; Un proceso de desconcentración; Privatización de las empresas públicas; Eliminación o relajamiento al control de precios; Liberización de precios.</p> <p>Surgimiento de los pactos económicos.</p>	Reducción del gasto público programable.	<p>Déficit fiscales permanentes.</p> <p>Ajuste fiscal a través de recaudación de impuestos, incremento de los bienes y servicios públicos.</p> <p>Ajuste de los precios del petróleo y sus derivados.</p> <p>Aumento al IVA de 10 al 15% y una reducción del número de exenciones.</p>	<p>Se interrumpió el crecimiento sostenido que se había experimentado durante décadas, la inflación alcanzó altos niveles.</p> <p>Sector exportador dependiente del petróleo.</p> <p>Durante este periodo el PIB prácticamente no creció. Se redujo el poder adquisitivo de los salarios y se agudizaron las desigualdades sociales.</p>

**Fuente:** Ayala Espino, José et al "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX", UNAM, Segunda Edición 2001, página 486.

## CUADRO 5

### Segunda etapa de la Reforma del Estado

1989-1994	Restablecer el balance macroeconómico.  Reducir el tamaño del sector público.  Mejoramiento de la infraestructura, provisión de salud y educación, combate a la pobreza.  Profundización de la liberalización comercial.  La política económica se orientó cada vez más a una economía de mercado.	Para 1991 el gasto social se había recuperado a su nivel de 1980.  Caída del gasto de capital.	Las finanzas públicas se han mantenido en equilibrio.	Se redujo la inflación y se volvieron a tener tasas de crecimiento positivas, pero esas tasas no alcanzaron a compensar la pérdida de poder adquisitivo que se presentó en la década de 1980.
-----------	--	--	---	---

**Fuente:** Ayala Espino, José et al "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX", UNAM, Segunda Edición 2001, página 490.

## CUADRO 6

### Producto Interno Bruto Real

Año	Crecimiento Anual	PIB Real	Año	Crecimiento Anual	PIB Real
1960		1252	1980	9.2	4470
1961	4.3	1306	1981	8.8	4862
1962	4.5	1365	1982	-0.8	4831
1963	7.5	1468	1983	-4.2	4629
1964	11.0	1629	1984	3.6	4796
1965	6.1	1729	1985	2.6	4920
1966	6.1	1835	1986	-3.8	4736
1967	5.8	1942	1987	1.8	4822
1968	9.4	2125	1988	1.3	5206
1969	3.4	2198	1989	4.2	5425
1970	6.5	2341	1990	5.1	5700
1971	3.8	2429	1991	4.2	5941
1972	8.2	2629	1992	3.6	6156
1973	7.8	2835	1993	2.0	6276
1974	5.8	2999	1994	4.4	6553
1975	5.7	3171	1995	-6.2	6150
1976	4.4	3312	1996	5.2	6463
1977	3.4	3424	1997	6.8	6900
1978	8.9	3730	1998	4.9	7233
1979	9.7	4092	1999	3.7	7505

**Fuente:** Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana "Reformas estructurales y política macroeconómica", en Reformas económicas en México 1982-1999, Clavijo, Fernando (compilador), Lecturas del Trimestre Económico No. 92, Primera Edición 2000, página 91.

## CUADRO 7

### Índice Nacional de Precios al Consumidor Inflación promedio y de diciembre-diciembre

(Porcentaje)

Año	Inflación Promedio	Inflación diciembre-diciembre	Año	Inflación Promedio	Inflación diciembre-diciembre
1970	7.0		1985	57.7	63.7
1971	5.8	5.2	1986	86.2	105.7
1972	4.4	5.5	1987	131.8	159.2
1973	12.4	21.3	1988	114.2	51.7
1974	23.8	20.7	1989	20.0	19.7
1975	15.2	11.2	1990	26.7	29.9
1976	15.8	27.2	1991	22.7	18.8
1977	28.9	20.7	1992	28.1	24.8
1978	17.5	16.2	1993	9.8	8.0
1979	18.2	20.0	1994	7.0	7.1
1980	26.3	29.8	1995	35.0	52.0
1981	28.0	28.7	1996	34.4	27.7
1982	58.9	98.9	1997	20.8	15.7
1983	101.9	80.8	1998	15.9	18.6
1984	65.5	59.2	1999	16.7	12.3

**Fuente:** Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana "Reformas estructurales y política macroeconómica", en Reformas económicas en México 1982-1999, Clavijo, Fernando (compilador), Lecturas del Trimestre Económico No. 92, Primera Edición 2000, página 92.

## CUADRO 8

### Número de empresas públicas, 1982-1992

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

**Fuente:** Ayala Espino, José et al "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX", UNAM, Segunda Edición 2001, página 488.

## CUADRO 9 Decálogo del Consenso de Washington

<p>Programa Macroeconómico de Ajuste y Estabilización</p>	<p>Política cambiaria</p>	<p>1 Disciplina fiscal</p>	<p>Los déficit fiscales grandes y sostenidos constituyen una fuente primaria de dislocamiento macroeconómico que se presenta como inflación, déficit de pagos y fuga de capitales.</p> <p>Un mayor déficit presupuestal socava de tal modo la confianza que las inversiones privadas caen por debajo del estímulo directo de la demanda.</p> <p>Cuando se abate la inflación, el déficit nominal tiene un doble beneficio: bajan los intereses de la deuda pública y se incrementa el valor real de los ingresos fiscales, ya que no se ven erosionados por la inflación antes de que los pagos lleguen a la Tesorería.</p> <p>Los recortes en el gasto público son una mejor forma de reducir el déficit presupuestario que incrementar los impuestos. Los principales recortes incluyen subsidios, gastos militares y de administración pública.</p> <p>Existe un consenso respecto a que las inversiones en infraestructura, salud y educación y los subsidios dirigidos a grupos vulnerables, deben recortarse menos e incluso incrementarse.</p> <p>Las reformas consisten en mantener una ríenda corta sobre el gasto público y modificar su composición en beneficio del futuro y de los que están en desventaja.</p> <p>Un sistema fiscal eficiente es aquel que cuenta con una amplia base, reglas suficientemente simples como para permitir un cumplimiento eficiente y moderados porcentajes de impuestos marginales.</p> <p>Una ampliación de la base constituye un mecanismo más efectivo que las elevadas tasas marginales para asegurar cierto grado de progresividad, aunque los puntos de vista ciertamente difieren todavía en relación con la importancia de mantener progresividad.</p> <p>Todavía está en discusión la posibilidad de fijar una contribución al ingreso por intereses de capitales fugados.</p>
		<p>2 Prioridades en los gastos públicos</p>	<p>Tipo de cambio real competitivo. El crecimiento basado en la exportación es el único camino de progreso que puede lograr América Latina en la próxima década y el primer requisito clave para este crecimiento es un tipo de cambio competitivo.</p>
		<p>3 Reforma fiscal</p>	<p>Tipo de cambio dual a unificado. Para invertir y exportar se necesita la seguridad de que el tipo de cambio seguirá siendo competitivo en el futuro y se da por sentado que un tipo de cambio unificado es preferible a un sistema de tasas múltiples.</p>
		<p>4 Tipo de cambio real</p>	<p>Tipo de cambio no anda. Existe un rechazo a que el tipo de cambio sea un anda nominal en los programas de estabilización.</p>

**Fuente:** Villarreal, René "Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000)". Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, página 606 y 607.

**CUADRO 10**  
**Decálogo del Consenso de Washington**

	<p>5 Liberalización financiera</p>	<p>La nueva política orientada hacia el exterior requiere de la liberalización comercial donde el sistema de permisos previos de importación se reemplaza por aranceles.</p> <p>La importación de insumos necesarios para la exportación debería liberalizarse inmediatamente.</p> <p>Los aranceles deben reducirse gradualmente con el tiempo.</p> <p>Se favorecen las tasas de interés determinadas por el mercado y se está en contra de las tasas reales de interés negativas (debido a que desestiman la inversión), y las excesivas positivas.</p>	<p>La nueva política orientada hacia el exterior requiere de la liberalización comercial donde el sistema de permisos previos de importación se reemplaza por aranceles.</p> <p>La importación de insumos necesarios para la exportación debería liberalizarse inmediatamente.</p> <p>Los aranceles deben reducirse gradualmente con el tiempo.</p> <p>Se favorecen las tasas de interés determinadas por el mercado y se está en contra de las tasas reales de interés negativas (debido a que desestiman la inversión), y las excesivas positivas.</p>
	<p>6 Liberalización financiera</p>	<p>Desprotección</p>	<p>interés preferenciales a prestarios favorecidos.</p> <p>La liberalización financiera es aplicable al sistema financiero local y no necesariamente implica la abolición de controles de cambio. Sigue presente la discusión sobre la manera de evitar que la liberalización lleve a tasas astronómicas de interés real.</p> <p>La apertura hacia el exterior implica la voluntad de recibir inversión extranjera directa que pueda traer capital, conocimiento y tecnología.</p> <p>La hostilidad nacionalista hacia la inversión extranjera ha desaparecido en América Latina.</p> <p>Pérdura la controversia sobre los métodos que llenan los programas de trueque de deuda por inversión (SWAPS).</p>
<p>Programa de cambio estructural Ley 3 d (reformas al sistema económico y modelo de industrialización)</p>	<p>7 Liberalización de la inversión extranjera directa</p>		<p>Se percibe que América Latina sufre de excesivas regulaciones.</p> <p>El tema de la desregulación no parece haber sido muy enfatizado por las agencias internacionales cuando negocian los programas de ajuste estructural en los países latino, ni ha justificado mayores investigaciones sobre la utilidad de ésta.</p> <p>La desregulación es perfectamente compatible con una supervisión prudente.</p> <p>Unos derechos de propiedad bien asegurados constituyen un prerrequisito básico para la operación eficiente del sistema capitalista.</p> <p>Los derechos de propiedad constituyen solamente una de la serie de requerimientos institucionales del sistema capitalista, junto con un marco legal, código comercial y eliminación de controles de cambio.</p> <p>El problema va mucho más allá de los derechos de propiedad, hasta la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación y la necesidad de una eficiente administración gubernamental.</p> <p>La venta de empresas paraestatales se sustenta en la creencia de que la propiedad privada mejora el desempeño por un manejo más eficiente de las empresas.</p> <p>Contribuye a aliviar la carga de las finanzas públicas tanto por el dinero efectivo que reporta a la venta como por eliminar la necesidad de financiar nuevas inversiones y crecientes déficit.</p>
	<p>8 Desregulación</p>		<p>Desregulación</p>
	<p>9 Derechos de propiedad</p>		<p>Desregulación</p>
	<p>10 Privatización</p>		<p>Desestatización</p>

**Fuente:** Villarreal, René "Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000)", Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, página 607 y 608.

**CUADRO 11**  
**Comercio exterior (miles de millones de dólares)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportaciones totales (FOB)	40.7	61.0	80.0	96.0	110.0	118.0	136.8	58.7			
Maquiladoras	13.9	26.3	31.1	37.0	45.1	53.0	63.8	13.3			
Resto	26.8	34.6	48.5	59.0	65.3	65.0	73.0	45.4			
No petroleras											
Agropecuarias	2.2	2.7	4.0	3.6	3.8	4.0	4.0	4.0			
Extractivas	0.6	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5			
Manufactureras											
De maquiladoras	27.8	50.3	66.5	80.3	94.8	106.0	122.2	41.1			
Resto	13.9	26.3	31.1	36.9	45.2	53.0	63.8	13.3			
	13.9	24.0	35.4	43.3	49.6	53.0	58.4	30.8			
Importaciones totales (FOB)	41.6	79.3	72.5	89.5	110.0	125.2	142.1	64.0			
Maquiladoras	10.3	20.5	26.4	30.5	36.3	42.5	50.5	-			
Resto	31.3	58.9	46.3	59.0	73.5	82.7	91.6	-			
Balanza comercial	0.9	-18.5	7.1	6.5	0.6	-7.9	-5.3	-5.3			
Maquiladoras	3.5	5.8	4.9	6.4	8.8	10.6	13.3	13.3			
Resto	4.4	-24.3	2.2	0.1	-6.2	-18.5	-18.7	-18.7			

Fuente: Villarreal, René "Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000)", Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, página 674.

## CUADRO 12

### Indicadores del Sector Externo (Porcentaje del PIB)

Año	Balanza Comercial	Balanza de Cuenta Corriente	Ingresos Neta	Transferencias
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:** Clavijo, Fernando y Valdívieso, Susana "Reformas estructurales y política macroeconómica", en Reformas económicas en México 1982-1999, Clavijo, Fernando (compilador), Lecturas del Trimestre Económico No. 92, Primera Edición 2000, página 100.



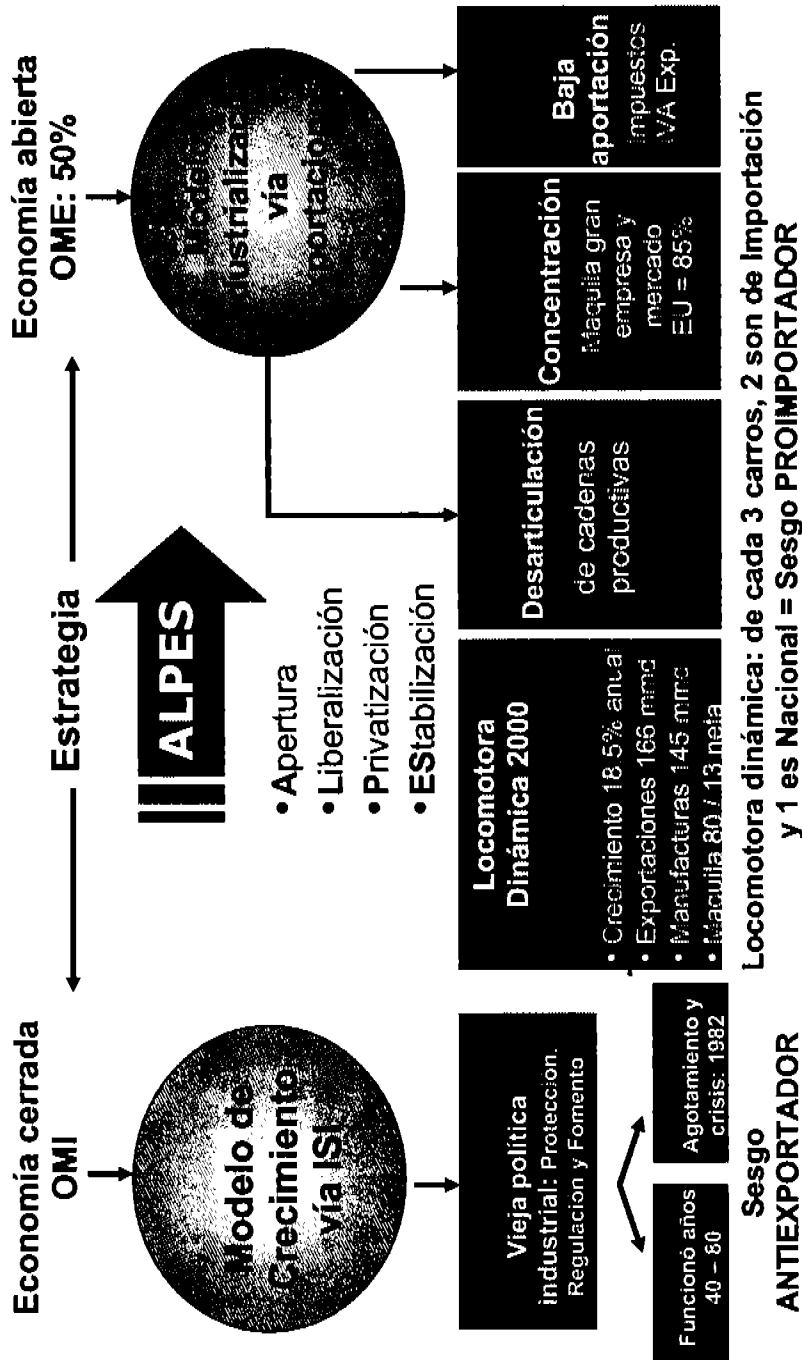
## CUADRO 13

### Base Monetaria y sus Fuentes (Porcentaje del PIB)

Año	Base Monetaria	Reservas Internacionales	Créditos Totales	Créditos Externos	Créditos Internos	Créditos Externos	Créditos Internos
1970	13.13	2.32	10.81	10.11	0.70	0.70	0.00
1971	14.22	2.88	11.35	9.78	1.57	0.92	0.65
1972	14.71	3.13	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	-1.52	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	3.50	0.71	7.56	-6.85	-1.89	-4.95
1989	4.05	3.19	0.86	6.93	-6.07	-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	-1.93	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

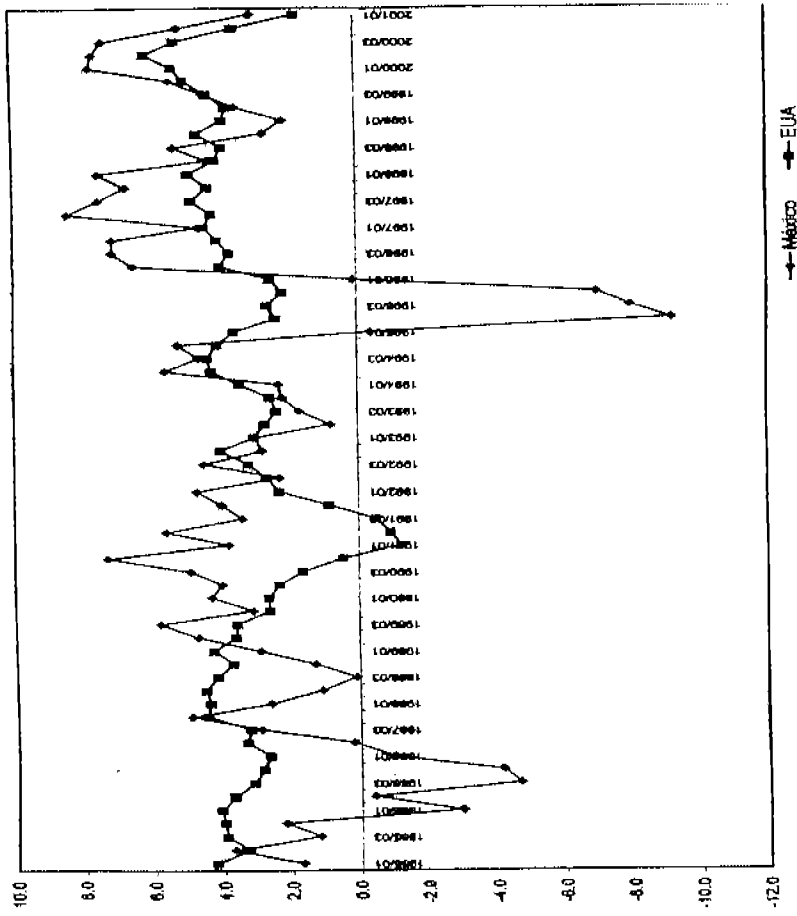
**Fuente:** Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana "Reformas estructurales y política macroeconómica", en Reformas económicas en México 1982-1999, Clavijo, Fernando (compilador), Lecturas del Trimestre Económico No. 92, Primera Edición 2000, página 93.

**CUADRO 14**  
**La Estrategia de Crecimiento**  
**Hacia Afuera y el Modelo IE**



Fuente: Villameca, René "La estrategia de crecimiento competitivo con empleo y estabilidad. En la búsqueda de los consensos", Centro de Capital Intelectual y Competitividad, Mayo de 2004, página 5.

**CUADRO 15**  
**Tasas de Crecimiento Trimestrales**



CUADRO 16  
 Coeficientes macro del crecimiento económico

País	2001		Capacidad de Innovación (Escala 1-7)	2000 IMD	
	Ahorro % del PIB	Inversión % del PIB		Ingresos Fiscales Totales % del PIB	Ingresos Fiscales Totales % del PIB
Argentina	13.7	14.4	3.6	20.9	20.9
Brasil	14.8	17.3	3.8	33.2	33.2
Canada	22.0	19.8	4.6	36.4	36.4
Colombia	13.0	15.0	4.2	11.6	11.6
<b>Chile</b>	<b>19.3</b>	<b>21.4</b>	<b>3.0</b>	<b>20.7</b>	<b>20.7</b>
<b>China</b>	<b>38.9</b>	<b>37.4</b>	<b>4.3</b>	<b>15.0</b>	<b>15.0</b>
Corea	29.0	27.0	4.7	26.1	26.1
Estados Unidos	11.9	16.6	5.7	28.3	28.3
<b>Mexico</b>	<b>19.3</b>	<b>19.4</b>	<b>3.0</b>	<b>17.9</b>	<b>17.9</b>

Fuente: Villarreal, René "La estrategia de crecimiento competitivo con empleo y estabilidad. En la búsqueda de los consensos", Centro de Capital Intelectual y Competitividad, Mayo de 2004, página 38.

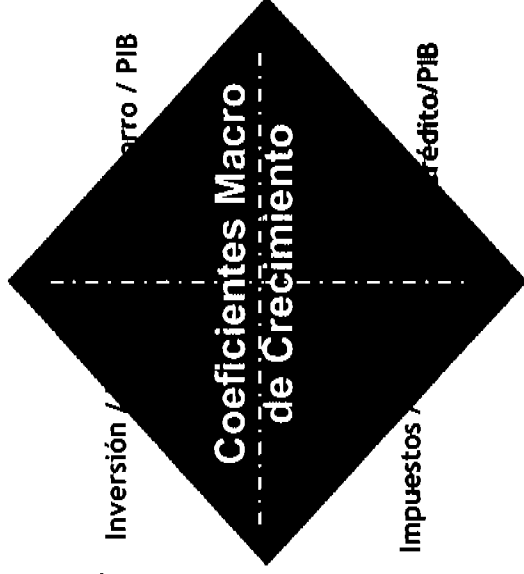
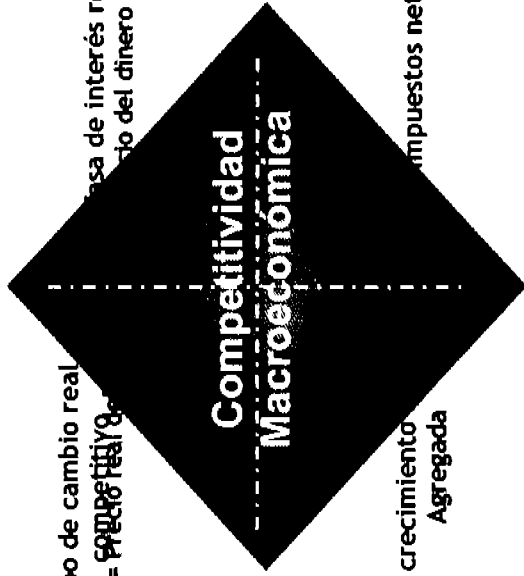
**CUADRO 17**

**La Competitividad Macroeconómica más allá de la estabilización**



**Los precios macro competitivos**

**Los coeficientes macro de crecimiento**



Tipo de cambio real = Precio real / Precio del dinero

Tasa de interés real

Inversión / PIB

**Competitividad Macroeconómica**

**Coeficientes Macro de Crecimiento**

Tasa de crecimiento Agregada

Impuestos netos

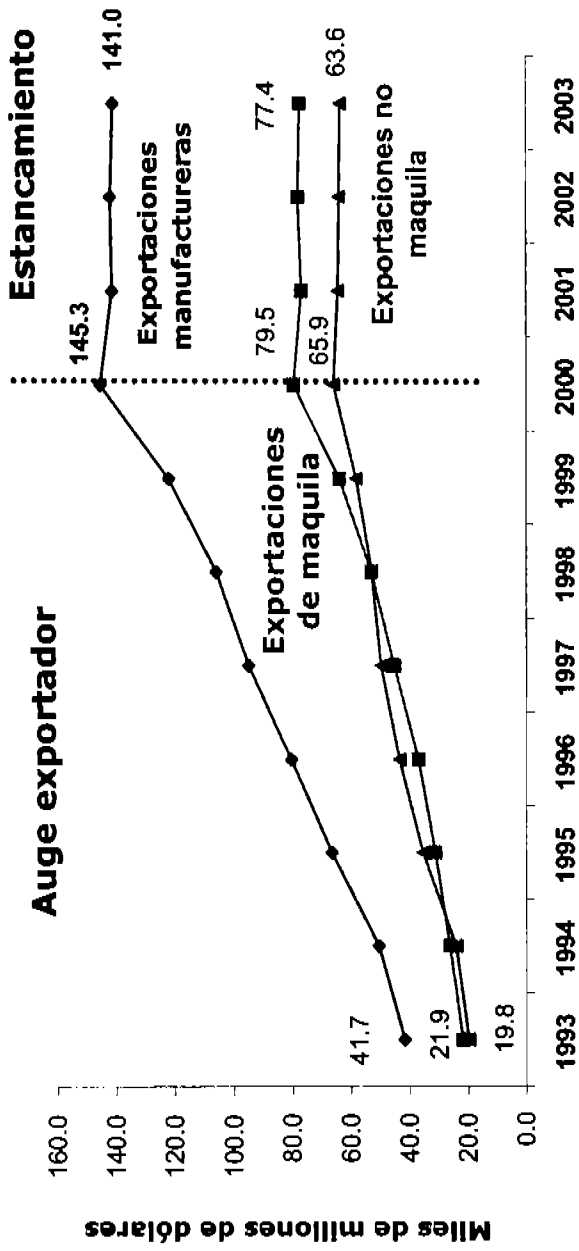
Crédito/PIB

Fuente:

Villarreal, René "La estrategia de crecimiento competitivo con empleo y estabilidad. En la búsqueda de los consensos", Centro de Capital Intelectual y Competitividad, Mayo de 2004, página 36.

**CUADRO 18**  
**Modelo Exportador no Sustentable**

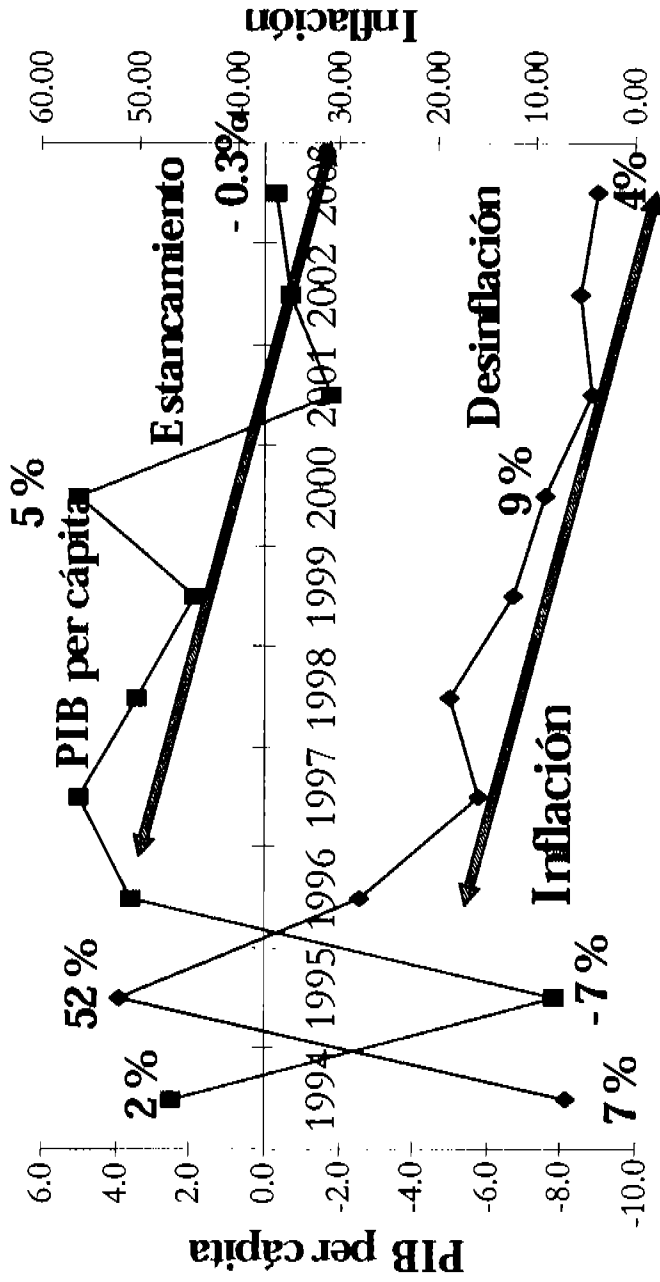
**Auge y Estancamiento**



Fuente: Villarreal, René "La estrategia de crecimiento competitivo con empleo y estabilidad. En la búsqueda de los consensos", Centro de Capital Intelectual y Competitividad, Mayo de 2004, página 6.

CUADRO 19

México: El estancamiento estabilizador  
(PIB per cápita e Inflación)



Fuente: Villarreal, René "La estrategia de crecimiento competitivo con empleo y estabilidad. En la búsqueda de los consensos", Centro de Capital Intelectual y Competitividad, Mayo de 2004, página 7.

# Anexo II



Programas de Estabilización, 1983-1997

Programa	Objetivos	Política cambiaria
<p>Programa Inmediato para la Reordenación Económica (PIRE) 1983-1985</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Restablecer los pagos por servicio de la deuda</li> <li>Corregir el déficit público</li> <li>Reducir el déficit comercial</li> <li>Abatir la inflación y el desempleo abierto</li> <li>Metas (resultados) en 1983                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación: 55% (80.8%)</li> <li>• Crecimiento: 0% (-4.6%)</li> <li>• Déficit fiscal: -8.5% (-8.6%)</li> <li>• Balanza comercial (9.5%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente (3.6%)</li> <li>• Ingresos por precios y tarifas 1.5% del PIB</li> </ul> </li> <li>Metas (resultados) en 1994                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación: 40% (59.2%)</li> <li>• Crecimiento: 1% (3.6%)</li> <li>• Déficit fiscal: -5.5% (-8.5%)</li> <li>• Balanza comercial (7.5%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente (2.1%)</li> <li>• Ingresos por precios y tarifas 1.5% del PIB</li> </ul> </li> <li>Metas (resultados) en 1985                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación: 35% (63.7%)</li> <li>• Crecimiento: 3-4% (2.7%)</li> <li>• Déficit fiscal: -5.1% (-9.6%)</li> <li>• Balanza comercial (4.5%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente (0.2%)</li> <li>• Endeudamiento público externo neto no mayor a mil millones de dólares</li> </ul> </li> </ul>	<p>Política cambiaria</p> <p>Se devalúa el tipo de cambio en 90% y se eliminan los controles cambiarios generales, pero se mantiene el sistema dual de tipo, en todas las transacciones en cuenta corriente (excepto los pagos de los factores) el tipo de cambio controlado.</p> <p>Después de la devaluación inicial se introduce un deslizamiento cambiario de 13 centavos diarios.</p> <p>Política salarial</p> <p>Se indiza el salario mínimo a la meta inflacionaria.</p> <p>Política fiscal</p> <p>Reducción en el gasto primario real del sector público sobre todo en gasto social e inversión.</p> <p>Los precios administrados públicamente se alinean con los costos de producción o los precios internacionales.</p> <p>Se aumentan algunos impuestos directos e indirectos.</p> <p>Cierre de varias empresas públicas que operan con pérdida.</p> <p>Endeudamiento externo</p> <p>El FMI concede préstamos por 3,700 millones de dólares.</p> <p>Se negocia la reestructuración de la deuda externa con los bancos privados.</p>	<p>Política cambiaria</p> <p>Depreciación real del peso.</p> <p>Política fiscal</p> <p>Se establece una sobretasa adicional a las personas físicas con una base gravable superior a siete veces el salario mínimo.</p> <p>Elevación de los precios internos del petróleo y de los ingresos no petroleros.</p>
<p>Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) 1986-noviembre de 1987</p>	<p>Metas (resultados) en 1986</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación: 45-50% (105.7%)</li> <li>• Crecimiento: 1% (-4.1%)</li> <li>• Déficit fiscal: -4.9% (-16%)</li> <li>• Balanza comercial (3.9%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente (-1.1%)</li> </ul>	<p>Política cambiaria</p> <p>Depreciación real del peso.</p> <p>Política fiscal</p> <p>Se establece una sobretasa adicional a las personas físicas con una base gravable superior a siete veces el salario mínimo.</p> <p>Elevación de los precios internos del petróleo y de los ingresos no petroleros.</p>

Programas de Estabilización, 1983-1987

<p>Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) 1986-noviembre de 1987</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endeudamiento público externo neto no mayor a 4 mil millones de dólares</li> <li>Metas (resultados) en 1987             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación: 70-80% (159.2%)</li> <li>• Crecimiento: 2-3% (1.8%)</li> <li>• Déficit financiero: -13.8% (-16%)</li> <li>• Superávit primario: 6.6% (5.7%)</li> <li>• Balanza comercial (6.2%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente (3.0%)</li> </ul> </li> </ul>	<p>Reducción de los gastos reales de capital. Endeudamiento externo</p> <p>En el marco de la iniciativa Baker se acuerdan 12 mil millones de dólares.</p>
<p>Pacto de Solidaridad Económica (PSE) Diciembre de 1987- El pacto combina el ajuste fiscal (recortes en el gasto corriente, reforma fiscal, realineación de los precios y tarifas, realineación de precios relativos y desincorporación) con una política monetaria y cambiaria orientada hacia el control de la inflación</p>	<p>Metas (resultados) en 1988</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación: 65-75% (51.7%)</li> <li>• Crecimiento: 2% (1.3%)</li> <li>• Déficit financiero: -10.0% (-11.7%)</li> <li>• Superávit primario: 8.2% (7.6%)</li> <li>• Balanza comercial (1.4%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-1.3%)</li> </ul>	<p>Diciembre, 1987-febrero, 1988</p> <p>Política fiscal: se intensifica la restricción fiscal al fijarse como objetivo una reducción en el gasto primario de 1.5% del PIB y un superávit primario de 8.2%; El IVA sobre productos alimenticios y medicinas se reduce a cero y disminuyen las tasas del ISR para los contribuyentes de menores ingresos. Se ajustan al alza los precios oficiales (energía 85%, fertilizantes 82%, productos siderúrgicos 33%, azúcar 81%, teléfono 81% y ferrocarriles 17%). Se eliminan los subsidios (excepto a agricultura, la depreciación acelerada y el impuesto adicional a la importación: 5 por ciento). Política cambiaria: se devalúa el tipo de cambio controlado en 22%, con el fin de alinearlo al tipo de mercado libre. Política comercial: se acelera la liberación comercial; se eliminan los permisos de importación (salvo los de los sectores agrícola, automotriz, electrónico y farmacéutico) y se reducen los aranceles máximos de 45 a 20 por ciento. Política salarial: aumento inmediato del salario mínimo de 15 y 20% de enero. Índice mensual de acuerdo con la inflación anticipada de la canasta básica (75 productos y servicios esenciales). Política de precios: se mantienen los precios de garantía en productos agrícolas en su nivel real de 1987. Acuerdo de precios para los productos básicos.</p>

Programas de Estabilización, 1983-1987

Objetivos		Medidas
<p>Pacto de Solidaridad Económica (PSE) Diciembre de 1987- El pacto combina el ajuste fiscal (recortes en el gasto corriente, reforma fiscal, realineación de los precios y tarifas, realineación de precios relativos y desincorporación) con una política monetaria y cambiaria orientada hacia el control de la inflación</p>		<p>Marzo: se acuerda un alza de 3% para los salarios mínimos y controlados. Se mantienen fijos los precios y tarifas públicos, y el tipo de cambio controlado (2,257 pesos); se concierta la congelación de los precios líderes. Abril-agosto: se fijan los precios y tarifas del sector público, el tipo de cambio, el salario mínimo y los precios controlados y registrados. Septiembre-diciembre: se mantienen fijos los precios y tarifas del sector público, el tipo de cambio y el salario mínimo. Se reduce el IVA de 6 a 0% en alimentos procesados y medicinas, y el ISR en 30% para las personas que ganan hasta cuatro salarios mínimos. Los empresarios acuerdan bajar los precios 3 por ciento.</p>
<p>Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) Enero de 1989-diciembre de 1992</p>	<p>Metas (resultados) en 1989</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación (19.7%)</li> <li>• Crecimiento (4.2%)</li> <li>• Déficit financiero (-4.8%)</li> <li>• Superávit primario (7.7%)</li> <li>• Balanza comercial (0.2%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-2.6%)</li> </ul> <p>Metas (resultados) en 1990</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación (29.9%)</li> <li>• Crecimiento (5.1%)</li> <li>• Déficit financiero (-2.2%)</li> <li>• Superávit primario (7.2%)</li> <li>• Balanza comercial (-0.3%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-2.8%)</li> </ul>	<p>Enero-diciembre, 1989 Política fiscal: los precios del sector público con mayor incidencia en el INPC permanecen constantes. Política cambiaria: deslizamiento de un peso diario del tipo de cambio peso contra el dólar. Política comercial: se reduce la dispersión de las tarifas a la importación. Política de precios: se acuerda revisión de precios controlados caso por caso; y precios de garantía para los productos agrícolas. Los precios de los fertilizantes permanecen constantes. El gobierno se compromete a acelerar la desregulación. Enero-diciembre, 1990 Política salarial: revisión de salarios mínimos de acuerdo con la inflación esperada. Mayo: se suscribe el acuerdo nacional para elevar la productividad, para que ésta guíe las negociaciones salariales.</p>

Programas de Estabilización, 1983-1997

Objetivos	Medidas
<p>Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) Enero de 1989-diciembre de 1992</p>	<p>Política cambiaria: el deslizamiento se reduce a 80 centavos diarios.                      Política de precios: ajuste a los precios del sector público (noviembre), para cumplir con las metas de superávit primario para 1991, y revisión de los precios controlados caso por caso.                      Diciembre 1990-diciembre 1991                      Política salarial: revisión de los salarios mínimos.                      Política cambiaria: se reduce el deslizamiento del peso a 40 centavos diarios.                      Política fiscal: se mantienen sin cambio los precios del sector público.                      Política de precios: revisión caso por caso de los precios controlados. Se firma el Acuerdo Nacional de Productividad.                      Diciembre 1991-diciembre 1992                      Política cambiaria: se reduce el deslizamiento a 20 centavos diarios y se elimina el régimen cambiario dual.                      Política fiscal: se ajustan los precios del sector público para cumplir con la meta presupuestal. Se reduce el IVA de 15 a 10%.                      A partir de octubre se introducen medidas de fomento a la reactivación económica.                      Política de precios: se revisan los precios controlados caso por caso.</p>
<p>Metas (resultados) en 1991</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación (18.8%)</li> <li>• Crecimiento (4.2%)</li> <li>• Déficit financiero (-0.4%)</li> <li>• Superávit primario (4.8%)</li> <li>• Balanza comercial (-2.3%)</li> </ul> <p>Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-4.7%)</p> <p>Metas (resultados) en 1992</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación (24.8%)</li> <li>• Crecimiento (3.6%)</li> <li>• Déficit financiero (1.4%)</li> <li>• Superávit primario (5.2%)</li> <li>• Balanza comercial (-4.4%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-6.7%)</li> </ul> <p>Metas (resultados) en 1993</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación (8.0%)</li> <li>• Crecimiento (2.0%)</li> <li>• Déficit financiero (0.7%)</li> <li>• Superávit primario (3.3%)</li> <li>• Balanza comercial (-3.3%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-5.8%)</li> </ul> <p>Metas (resultados) en 1994</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación (7.1%)</li> <li>• Crecimiento (4.4%)</li> <li>• Déficit financiero (-0.3%)</li> <li>• Superávit primario (2.1%)</li> <li>• Balanza comercial (-4.4%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-7.0%)</li> </ul>	<p>Metas (resultados) en 1991</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación (18.8%)</li> <li>• Crecimiento (4.2%)</li> <li>• Déficit financiero (-0.4%)</li> <li>• Superávit primario (4.8%)</li> <li>• Balanza comercial (-2.3%)</li> </ul> <p>Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-4.7%)</p> <p>Metas (resultados) en 1992</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación (24.8%)</li> <li>• Crecimiento (3.6%)</li> <li>• Déficit financiero (1.4%)</li> <li>• Superávit primario (5.2%)</li> <li>• Balanza comercial (-4.4%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-6.7%)</li> </ul> <p>Metas (resultados) en 1993</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación (8.0%)</li> <li>• Crecimiento (2.0%)</li> <li>• Déficit financiero (0.7%)</li> <li>• Superávit primario (3.3%)</li> <li>• Balanza comercial (-3.3%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-5.8%)</li> </ul> <p>Metas (resultados) en 1994</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación (7.1%)</li> <li>• Crecimiento (4.4%)</li> <li>• Déficit financiero (-0.3%)</li> <li>• Superávit primario (2.1%)</li> <li>• Balanza comercial (-4.4%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-7.0%)</li> </ul>

Programas de Estabilización, 1983-1997

Programas	Objetivos	Medidas
<p>Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PABEC) 24 de septiembre de 1994</p>	<p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento: 4%</li> <li>• Balanza primaria: 2.2% del PIB</li> </ul>	<p>Tiene como objetivo contribuir a que la transmisión de poderes transcurra dentro de un marco de certidumbre económica, pero con respecto a las decisiones de la próxima administración. Los compromisos adquiridos por el gobierno se manejan como propuestas contenidas en los anteproyectos de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>
<p>Acuerdo para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) 3 de enero de 1995</p>	<p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de cambio promedio: 4.5 pesos/dólar</li> <li>• Inflación diciembre/diciembre: 19%</li> <li>• Crecimiento: ligeramente positivo</li> <li>• Balanza primaria: 3.4% del PIB</li> <li>• Balanza fiscal: 0.5% del PIB</li> </ul> <p>La magnitud de los desequilibrios, la demora en la recepción de los recursos financieros provenientes del fondo de apoyo y el acelerado deterioro del sector productivo impiden la estabilización del tipo de cambio y de las tasas de interés; obligan a revisar dichas metas y a lanzar un nuevo programa en marzo.</p>	<p>Instrumentos:</p> <p>Mantenimiento de un régimen de tipo de cambio flexible.</p> <p>Reducción selectiva del gasto programable de 1.3% del PIB, bonificación fiscal de hasta 3% para los trabajadores que reciben menos de 2 salarios mínimos.</p> <p>Establecimiento de un límite al crédito interno del banco central (12 mil millones de pesos), eliminación del crédito del banco central a los bancos de desarrollo e imposición de un límite a la intermediación financiera de los mismos a 2.1% del PIB.</p> <p>Gestión de un fondo de recursos frescos con el gobierno de los Estados Unidos, el FMI, el BID y la banca internacional destinado a garantizar el pago de vencimientos de la deuda externa, de los Tesobonos y restituir las RI.</p> <p>En materia de cambio estructural, se propone avanzar en la simplificación del marco regulatorio.</p> <p>Política salarial: aumento de 7% a los salarios mínimos generales y profesionales.</p>
<p>Programa de Acción para reforzar el AUSEE (PARAUSEE) Marzo de 1995</p>	<p>Nuevas metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de cambio promedio: 6 pesos/dólar</li> <li>• Inflación diciembre-diciembre: 42%</li> <li>• Crecimiento: -2%</li> <li>• Balanza primaria: 4.4% del PIB</li> <li>• Balanza fiscal: 0.5% del PIB</li> </ul>	<p>Reafirma y refuerza los objetivos y estrategias del AUSEE:</p> <p>En materia fiscal: reducción de 10% en términos reales del gasto programable, ajustes a los precios y tarifas públicas (petróleo 35% y electricidad 20%) aumento de la tasa del IVA de 10 a 15% (con excepción de la franja fronteriza). Extensión de la bonificación fiscal de hasta 3% para los trabajadores que reciben entre 2 y 4 salarios mínimos.</p> <p>En materia monetaria: se reduce el límite del crédito interno a 10 mil millones de nuevos pesos y se introduce un nuevo sistema de encaje denominado encaje promedio cero; para regular con mayor precisión la liquidez de la economía*; se autoriza la operación de</p>

Programas de Estabilización, 1983-1997

<p>Programa de Acción para reforzar el AUSEE (PARAUSEE) Marzo de 1995</p>		<p>un mercado de futuros y opciones del peso y la negociación de contratos a futuros en moneda nacional en el mercado de Chicago. Se inicia la publicación semanal de estadísticas básicas (RI, CI, BM, endeudamiento externo). Creación del Procapte, Programa de Capitalización Temporal de la Banca, mediante el Fobaproa. Política salarial: aumento adicional de 7%, libre negociación de contratos colectivos de trabajo y convenios de productividad. Programas de apoyo al mercado laboral: creación de 600 mil trabajos temporales, y a la agricultura por medio de Procampo.</p>
<p>Alianza para la Recuperación Económica (ARE) Octubre-noviembre de 1995</p>	<p>Resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación (52.0%)</li> <li>• Crecimiento (-6.1%)</li> <li>• Balanza financiera (-0.2%)</li> <li>• Superávit primario: 8.2% (4.7%)</li> <li>• Balanza comercial (2.5%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: 0.8% (0.5%)</li> </ul>	<p>Fortalecimiento de la industria automotriz y sus proveedores de insumos: se exime el pago de impuestos sobre automóviles nuevos y a la importación de vehículos, deducción de hasta 71% a los contribuyentes que adquieran vehículos nuevos (sin exceder 224 mil pesos). Se lanzan nuevas medidas de apoyo a las instituciones financieras para restablecer su viabilidad: UDIS (reestructuración de créditos en unidades de inversión), ADE (Acuerdo de Apoyo inmediato a Deudores de la Banca).</p>
<p>Alianza para el Crecimiento Económico (ACE) Octubre de 1996</p>	<p>Metas (resultados) en 1996</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación diciembre-diciembre: 20.5% (27.7%)</li> <li>• Crecimiento: 3.0% (5.1%)</li> <li>• Balanza financiera: 0.0% (-0.2%)</li> <li>• Superávit primario: 3.7% (4.3%)</li> <li>• Balanza comercial (2.0%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: -0.3% (-0.5%)</li> <li>• Tipo de cambio nominal promedio: 7.7 (7.6)</li> </ul>	<p>1996 Política monetaria: Limite al crédito interno del banco central: 7,220 millones de pesos (-28,260). Incremento mínimo en las RI: 1,400 millones de dólares (5,864). Incremento en la BM: -1.6%. Política fiscal: Se exime del pago del impuesto al activo a las empresas con ingresos menores a 7 millones de pesos en 1995. Se amplía el monto de deducción inmediata. 1997 Política monetaria: Limite al crédito interno del banco central: -745 millones de pesos. Incremento mínimo en las RI: 2,500 millones de dólares. Incremento en la BM: 12.0%.</p>

Programas de Estabilización, 1983-1997

Programa	Objetivos	Medidas
<p>Alianza para el Crecimiento Económico (ACE) Octubre de 1996</p>	<p>Metas (resultados) en 1997</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación: 15% (15.7%)</li> <li>• Crecimiento: 4.0% (6.7%)</li> <li>• Balanza financiera: -0.5% (-0.5%)</li> <li>• Superávit primario: 3.4% (3.7%)</li> <li>• Balanza comercial (0.2%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: -1.2% (-1.9%)</li> <li>• Tipo de cambio nominal promedio: 8.5 (8.0)</li> </ul> <p>Metas (resultados) en 1998</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación: 12% (18.6%)</li> <li>• Crecimiento: 5.2% (4.8%)</li> <li>• Balanza financiera: -1.25% (-1.26%)</li> <li>• Superávit primario: 2.3% (1.8%)</li> <li>• Balanza comercial (-1.9%)</li> <li>• Balanza en cuenta corriente: -2.5% (-4.2%)</li> <li>• Tipo de cambio nominal promedio: 8.7 (9.1)</li> </ul>	<p>Política fiscal:</p> <p>Se exime del pago del impuesto al activo a las empresas que en 1996 cubrieron ingresos acumulables de hasta 8.9 millones de pesos.</p> <p>1998</p> <p>Política monetaria:</p> <p>La política monetaria se aboca a evitar la generación de excesos de oferta de dinero primario, para eliminar presiones inflacionarias.</p> <p>Modificación de las tasas de interés procurando moderar la incidencia de la alta volatilidad de los mercados internacionales en la estabilidad económica.</p> <p>Límite al crédito interno del banco central de 15,860 millones de pesos.</p> <p>Incremento en la BM: 1.8%.</p> <p>1999</p> <p>Política monetaria:</p> <p>Límite máximo del crédito interno del banco central de 23,780 millones de pesos.</p> <p>Incremento en la RI: 593.6 millones de dólares.</p> <p>Incremento en la BM: 27.7%.</p> <p>Política fiscal:</p> <p>El IVA cambia de sujeto del impuesto y se elimina el beneficio de aplicar tasa cero a exportaciones indirectas.</p>

\* Los saldos deudores que aparecen al cierre de cada jornada en las cuentas corrientes de las instituciones de crédito en el Banco de México tienen que ser compensados en plazos de 28 días, con la constitución en otros días de saldos acreedores en esas mismas cuentas, de por lo menos igual monto. El incumplimiento implica una penalización calculada con base en el monto faltante acumulado y a una tasa equivalente a dos veces la tasa vigente de Cetes.

Fuente: Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana "Reformas estructurales y política macroeconómica", en Reformas económicas en México 1982-1999, Clavijo, Fernando (compilador), Lecturas del Trimestre Económico No. 92, Primera Edición 2000, páginas 142-148.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis F. "Los perfiles de la gobernación pública al comienzo del siglo XXI", mimeo México 2001.
- Ayala Espino, José et al "Estado y Desarrollo, la formación de la economía mixta en el siglo XX", UNAM Segunda Edición 2001.
- Banco de México, "Un comparativo internacional de la recaudación tributaria", Mayo 21 de 2003, mimeo.
- Banco de México, carpeta de indicadores económicos e informe anual (varios años).
- Calden, Gerard "Administrative reforms Comes of Age", Walter de Gruyter Berlín/New York 1991.
- Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana "Reformas estructurales y política macroeconómica", en Reformas económicas en México 1982-1999, Clavijo, Fernando (compilador), Lecturas del Trimestre Económico No. 92, Primera Edición 2000.
- Córdoba Montoya, José "Diez lecciones de la reforma económica en México", Revista Nexos, Febrero 1991 México D. F.
- Criterios Generales de Política Económica (varios años).
- Cumill Grau; Nuria "La rearticulación de las relaciones estado-sociedad en búsqueda de nuevos sentidos", Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 4, 1995.
- González Tiburcio, Enrique "Una revisión teórica sobre el cambio en el paradigma de la Reforma del Estado: Del ajuste económico al cambio organizacional en las Agencias Gubernamentales", Ciudad Universitaria, Julio de 2003, mimeo.
- Hernández Licona, Gonzalo, "Crecimiento, desigualdad y dinámica institucional", Huatusco, Veracruz, Julio de 2003, mimeo.



- Ibarra, David "¿Transición o crisis?. Las contradicciones de la política económica y el bienestar social", Editorial Aguilar Nuevo Siglo.
- Ibarra, David "El Estado y el mercado", Revista Nexos, Febrero 1991 México D. F.
- Ibarra, David "La transición mexicana", Revista Este País No. 137, Julio de 2002.
- Martínez, Ifigenia "El proyecto nacional y la función del estado en la economía", Seminario de reflexión sobre el crecimiento en México ¿Por qué no crecemos?, Huatusco, Veracruz, Junio 2003, mimeo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Las reformas de los países de la OCDE", Revista La transformación de la gestión pública, 1999.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Diagnóstico económico de México", Revista Este país No. 137.
- Ortiz, Guillermo "Palabras del Gobernador del Banco de México, en ocasión de la Sexagésima Séptima edición de la Convención Bancaria", Acapulco Guerrero, Marzo 19 de 2004 mimeo.
- Porter, Michel "The Competitive Advantage of Nations", The Free Press, New York 1990.
- Prats Catalá, Sam "Gobernabilidad democrática en América Latina final de século XX" en Reforma del Estado y Administración Pública Gerencial Bresser Pereira y Peter Spink, Fundacao Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 1998.
- Prats, Joan "Derecho y Management en las administraciones públicas" en Reforma y Democracia, Revista del CLAD No. 3, 1995.
- Przeworski, Adam "Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agent por principal" en Reforma do Estado e Administração Pública

Gerencial, Luis Carlos Bresser Pereira y Peter Spink, Fundacao Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 1998.

- Ros, Jaime "La crisis mexicana y la reforma de la política macroeconómica", 1998, mimeo.
- Sales, Carlos "Crecimiento y ahorro", Huatusco, Ver., Julio de 2003, mimeo.
- Salinas de Gortari, Carlos "Diez años del TLCAN y el fracaso de Cancún", Revista Foreign Affairs, Marzo de 2004.
- Salinas de Gortari, Carlos "Reformando al Estado", Revista Nexos, Octubre 1990 México D. F.
- Solís, Leopoldo "Crisis económico-financiera 1994-1995", Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, Joseph E. "El rubro de las reformas hacia una nueva agenda para América Latina", Revista de la CEPAL No. 80, Agosto de 2003.
- Tello, Carlos "La economía mexicana: hacia el tercer milenio", Revista: Nexos No. 223.
- Villarreal, René "Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000)", Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición.
- Villarreal, René "La estrategia de crecimiento competitivo con empleo y estabilidad. En la búsqueda de los consensos", Centro de Capital Intelectual y Competitividad (CECIC), Mayo 2004, mimeo.
- Warman, Arturo, "El campo mexicano en el siglo XX", Fondo de Cultura Económica, Primera Edición 2001.