

CAPITULO I

ENTORNO DE LA POLITICA ECONOMICA Y FISCAL EN MEXICO (1982-1992).....	1
 I.1 Evolución y situación actual de la economía mexicana	3
I.2 Modelo y política económica de México	10
I.3 Análisis comparativo de los principales indicadores macroeconómicos y de finanzas públicas de México y otros países	19
I.4 Perspectivas a corto plazo, estrategias y retos económicos y fiscales.....	28

C A P I T U L O I

ENTORNO DE LA POLITICA ECONOMICA Y FISCAL EN MEXICO (1982-1992)

I.1 EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL DE LA ECONOMIA MEXICANA

La economía mexicana vivió en el año 1982 una de las crisis más severas de los últimos tiempos, ella fue el producto de diversos factores, como la disminución de las inversiones reales, el excesivo endeudamiento externo, el amplio y constante déficit en la balanza comercial, la fuga de capitales, las continuas devaluaciones, el amplio déficit público, la inflación galopante, el ciclo sexenal de la política mexicana que vivía en ese año la sucesión presidencial. No sólo factores internos determinaron esa crisis, también fenómenos externos influyeron con hechos como la disminución del precio del petróleo. La situación no resultaba fácil para el nuevo mandatario de la nación, quien asumió el poder en diciembre de 1982 cuando resaltaban todos los problemas citados arriba como retos a vencer por la nueva administración. De inmediato se adoptó una posición de cambio. El diseño de las políticas económicas se haría en adelante buscando fortalecer los principios de mercado y se abandonarían en lo posible las estrategias de corte keynesiano, las cuales eran consideradas como las causantes de la crisis. Al respecto, Pedro Aspe señala:

"Para México la crisis de 1982 fue la peor desde la gran depresión. Desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo al igual que el deterioro de los términos de intercambio y la devaluación, marcaron el comienzo de un período de elevada inflación y estancamiento económico."¹

Se trataba de eliminar la organización económica a la que Domingo Cavallo llama "Socialismo sin Plan y Capitalismo sin Mercado" inclinándose por dejar en libertad al juego de las fuerzas de la oferta y la demanda a la economía mexicana.²

¹ Aspe Armella, Pedro. *"El Camino Mexicano de la Transformación Económica"*, Ed. FCE, México, 1993. p. 22.

² Cavallo Domingo, "Perspectivas desde los países en desarrollo", en: *Cambio Estructural en México y en el Mundo*, Ed. FCE y SPP, México 1987, p.30

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid implantó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) con la idea fundamental de corregir el rumbo macroeconómico y de las finanzas públicas mexicanas. Se buscó generar una base para el crecimiento futuro más sano y sólido. Dicho programa arrojó resultados rápidos en las cuentas externas reduciendo las importaciones de 77.20 miles de millones de pesos de 1982, en 1982, a 49.03 en 1985; en las cuentas del Estado, los gastos públicos se redujeron en un 12.62 % entre 1982 y 1985 superando incluso las metas.

El PIB mexicano mostró en general una tendencia ligeramente creciente entre 1982-1991, aunque con altibajos en los años intermedios. Sin embargo, a partir de 1986 inicia un período de crecimiento ininterrumpido hasta 1991 aunque con una tasa promedio anual de apenas 1.09 %

En particular, en los años de 1983 y 1986 el PIB mexicano mostró decrecimiento. Las razones que originaron este comportamiento en 1986 fueron la devaluación del 250 % del peso mexicano respecto al dólar, así como la caída de los precios internacionales del petróleo, los cuales redujeron los ingresos del sector público y retrasaron la obtención de finanzas públicas sanas.

El año de 1986 se suma al de 1982 como un año de crisis de la economía mexicana, pero no como uno que modifique las estrategias de política económica de forma radical. Más bien, 1986 es un año en el que se usan herramientas nuevas para el manejo de la crisis. El gobierno mexicano decidió en dicho año elevar la tasa de interés de 62.4 % en el año anterior a 88.01 %, con la finalidad de evitar mayores consecuencias en la balanza de pagos y promover las exportaciones no petroleras.

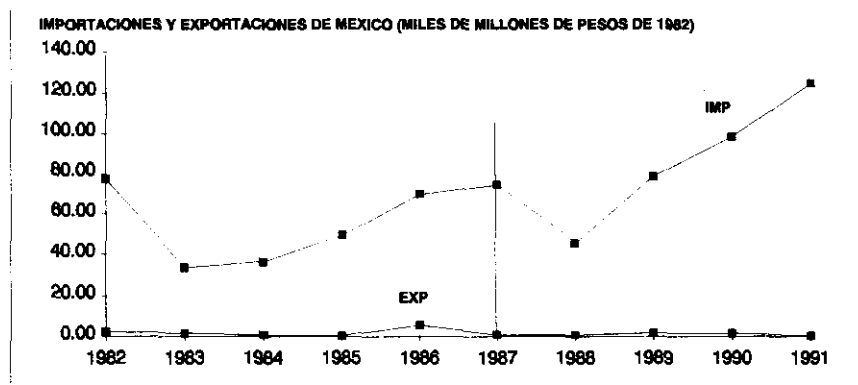
No sólo la economía mexicana tuvo problemas en 1986, también Argentina, Brasil y países del Medio Oriente vivieron procesos similares al mexicano adoptando políticas económicas que disminuyeron los esfuerzos de saneamiento de las finanzas públicas. Aspe Armella afirma:

"... La Administración del presidente Miguel de la Madrid no cedió a la tentación de adoptar anticipadamente este tipo de programas. Era mejor esperar a que las finanzas públicas se sanearan..."³

³ Aspe Armella, P. Op. Cit. Pág. 24

El sector externo mexicano se comportó de tal forma que el valor de las importaciones fue siempre mayor que el de las exportaciones en el período 1982-1991, generando con ello un déficit en la balanza de bienes y servicios. Dicho déficit tuvo un comportamiento irregular, pero con una tendencia creciente, ya que en 1982 fue de 75 mil millones de pesos de 1982 y en 1991 ascendió a 124.14 mil millones. Lo anterior le significó un crecimiento promedio anual de 5.16 % en el período señalado (véase gráfica No.1).

GRAFICA No. 1



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1992 Poder Ejecutivo Federal.

El año de menor déficit comercial fue 1983 con 31.52 mil millones de pesos de 1982, debido a que la contracción de las importaciones entre 1982-1983 fue más de un 50 % al reducirse el tipo de cambio peso-dólar de 96.48 a 143.8 pesos por dólar.

Las importaciones mantuvieron un ritmo de crecimiento de 3.9 % promedio anual entre 1983 y 1985, sin embargo, lo que más contribuyó al déficit de la balanza comercial de esos años fue la caída de las exportaciones, las cuales pasaron de 2.20 mil millones de pesos constantes de 1982 en 1982, a 0.53 en 1985. La tendencia anterior se presentó a pesar de que el ritmo de devaluación del peso mexicano frente al dólar entre 1982 y 1985 fue de casi un 300 %.

Las devaluaciones de 1986 lograron hacer crecer las exportaciones mexicanas durante ese año, ya que consistieron en 5.66 mil millones de pesos de 1982 contra 0.53 y 0.82 de los años 1985 y 1987.⁴ Lo anterior corrobora que la estrategia mexicana de promoción de exportaciones por vías diferentes a las devaluaciones competitivas tuvo resultados poco significativos sobre el valor de las ventas al exterior. Una devaluación no siempre dinamiza las exportaciones de un país en vías de desarrollo. Sobre todo cuando los agentes económicos internos están arribando a la competencia internacional.

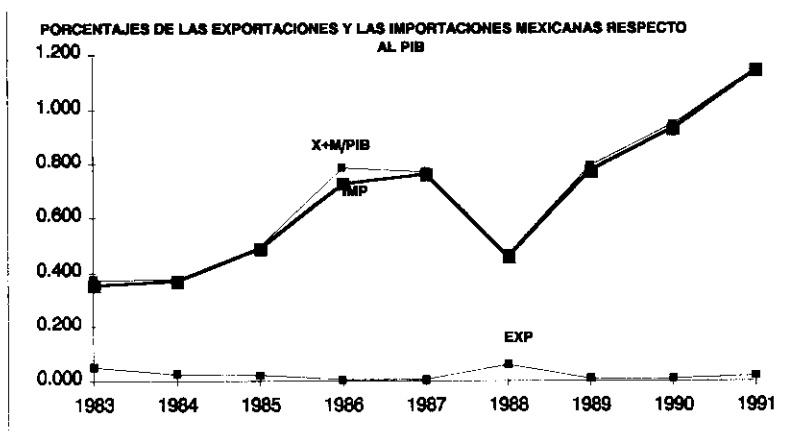
Las devaluaciones de 1986 no afectaron el ritmo de las importaciones de inmediato, sino con un rezago de dos años. Una posible explicación es que el tipo de cambio controlado permitía a ciertos importadores protegerse de los costos incrementales que les representaba cada devaluación.

Así, las importaciones en los años 1986 y 1987 fueron de 69.71 y 74.31 miles de millones de pesos constantes de 1982 respectivamente y fue hasta 1988 cuando se redujeron a 45.45. Después del "valle" que las importaciones mostraron en 1988, manifestaron nuevamente un ritmo creciente hasta el fin del período.

Vale la pena comentar que el comportamiento de las importaciones se dio de manera similar al del Producto Interno Bruto entre 1980 y 1991, ya que coinciden los años de alza y baja entre ambos indicadores, aunque las importaciones manifestaron un ritmo de crecimiento promedio anual de 2.13% y el PIB de 1.56 %. Si se toman datos de 1982 a 1991 el ritmo de crecimiento promedio anual de las importaciones (4.90 %) se hace aún más rápido que el del PIB (1.09 %). Ello contribuyó fuertemente a que el déficit comercial se agrandara durante el período analizado (Véase gráfica No.2).

⁴ Esto demuestra que el efecto de las devaluaciones competitivas sobre las exportaciones se da exclusivamente en el corto plazo. Por otra parte el comportamiento de las exportaciones mexicanas entre 1982 y 1983 demuestra que no siempre una devaluación incrementa el valor de las exportaciones, ya que pasaron de 2.20 a 1.89 mil millones de pesos constantes de 1982.

GRAFICA No. 2



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1992 Poder Ejecutivo Federal.

El coeficiente de apertura comercial⁵ pasó de 0.81 % en 1982 a 1.14 % en 1991 debido al ingreso de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. Dicho incremento se debió más a un crecimiento de las importaciones que al valor de las exportaciones, ya que éstas manifestaron una tendencia decreciente en ese mismo período.

En el rubro de finanzas públicas, el déficit de 1982 fue el más alto de la década ya que los gastos públicos totales excedieron a los ingresos en 1438.20 miles de millones de pesos de 1982, ello representó casi tres veces el déficit de 1980 que fue de 510.04. Es decir, que de representar el 5.63 % del PIB en 1980, el déficit público pasó a ser el 14.68 % en 1982.

El comportamiento del déficit público fue distinto en el período 1982-1984 ya que representó tan sólo el 4.75 % del PIB en 1984. Ello se explica por la puesta en marcha del PIRE, el cual lleva a una disminución sustantiva de los gastos (sobre todo del gasto público social) y a un incremento de los ingresos públicos. Lo anterior resulta aún más significativo si se considera que el PIB decreció 0.71 % en ese bienio.

⁵ Entendemos al coeficiente de apertura comercial como el grado de transacciones con el exterior respecto al PIB.

Durante el período 1984-1987, el déficit público manifestó nuevamente una tendencia creciente ya que en el año final de ese período representó el 13.41 % del PIB, ascendiendo a 1306.03 mil millones de pesos de 1982. Lo anterior habla de que nuestro país, al igual que otros, se vio también afectado por un relativo relajamiento de la política de saneamiento de las finanzas públicas al decrecer los ingresos y aumentar los gastos (a pesar de que no se adoptaron medidas como las de Argentina y Brasil quienes ejecutaron los planes Austral y Cruzado, respectivamente).

Puede decirse que el comportamiento cíclico y variable del déficit público durante el período 1980-1988 se debió principalmente a la persistencia de la inflación, ya que los períodos de mayor inflación coinciden con los del crecimiento del déficit público.

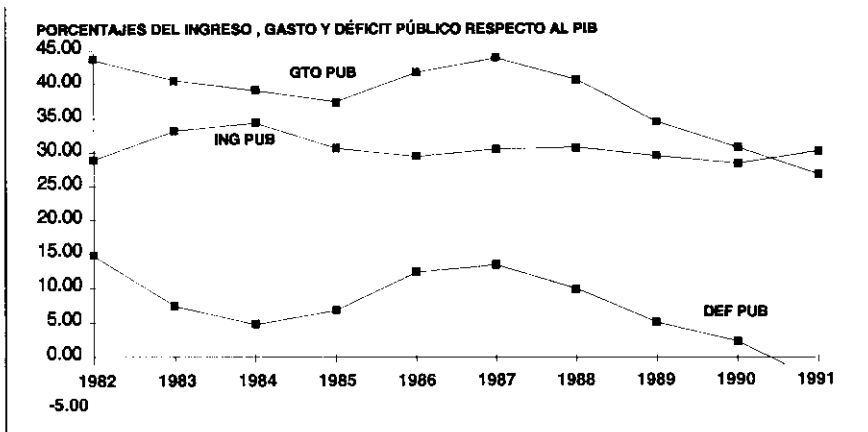
El impacto de la inflación sobre este indicador se observa en:

- a) El aumento del gasto por el alza de los precios.
- b) La pérdida del poder adquisitivo del ingreso público por el tiempo transcurrido desde el momento de la generación de la base gravable y la recaudación efectiva.

Durante los primeros años del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el déficit público se redujo de manera importante ya que en 1988 representó el 9.9 % del PIB y en 1991 aparece el primer superávit de las finanzas públicas mexicanas de los últimos 30 años. Dicho superávit representó el 3.84 % del PIB.

La estrategia de saneamiento de las finanzas públicas mexicanas fue dual, por lo cual se encaminó tanto al incremento de los ingresos como a la disminución de los gastos, sin embargo, esta última fue de 3.75 % promedio anual en el período 1982-1991, mientras que el aumento de los ingresos fue de 1.49 % promedio anual. Lo anterior indica que la estrategia de saneamiento priorizó la disminución de los gastos públicos (véase gráfica No.3).

GRAFICA No. 3



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1992 Poder Ejecutivo Federal.

Los ingresos públicos tributarios, presentaron una disminución entre 1982 (963.60) y 1983 (949.03), pero a partir de ese año su comportamiento fue siempre creciente hasta 1991. Esto se explica en buena medida en la casi cuatriplicación del padrón de contribuyentes. Dentro de los ingresos tributarios, los no petroleros son siempre mayores que los petroleros, ya que éstos representan en promedio un 13 % de aquéllos y apenas un 10.7 % de los ingresos tributarios totales.

Los ingresos tributarios crecieron a un promedio anual de 3.34 % entre 1982-1991, mientras que los ingresos totales lo hicieron un 1.49 %. Lo anterior se explica también por la política del padrón fiscal y en la reducción de las tasas inflacionarias que hicieron bajar la evasión fiscal y limitaron la acción del efecto Tanzi⁶.

En contraste con los ingresos tributarios, los ingresos no tributarios están compuestos en su mayoría por ingresos petroleros. Los ingresos públicos que no tienen su origen en actos de tributación crecieron a un promedio anual de 0.4 % en el periodo 1982-1991, lo que habla de una estrategia de incremento de los ingresos públicos que se funda en los tributarios.

⁶ Este efecto consiste en la disminución del valor real del monto recaudado a causa del tiempo transcurrido entre el momento de la causación de los impuestos y el momento en el que son recibidos por el gobierno.

Los ingresos tributarios totales representaron el 19 % del PIB y el 34.01 % de los ingresos públicos totales en 1982, mientras que en 1991 los porcentajes fueron del 17.82 respecto al PIB y del 40 en relación a los ingresos públicos totales. Dentro del rubro de los ingresos tributarios no petroleros el impuesto sobre la renta a personas físicas representó el 29.79 %, los impuestos a sociedades mercantiles el 19.93 %, el IVA el 25.25 %, los impuestos a la producción y los servicios el 7.27 % y los impuestos a otras rentas el 5.37 % en el año de 1982. Para el año de 1991, dichas cifras fueron: 27.27 %, 20.36 %, 30.38 %, 6.32 % y 1.66 %. Lo anterior demuestra que el incremento sustantivo en las recaudaciones por IVA manifiesta un aumento del número de causantes.

Con un análisis de regresión lineal y su validación se llegó a determinar que por cada peso que creció el PIB en el período 1982-1991 los ingresos tributarios no petroleros lo hicieron en 31 centavos. Ello permite deducir que la carga fiscal sobre los bienes y actividades no petroleras fue aproximadamente del 30 % de cada peso de incremento en el PIB. Por la misma vía se determinó que la correlación entre el PIB y los ingresos tributarios totales es del 83 %, lo que habla de una disminución de la evasión fiscal, ya que para períodos anteriores a la década de los ochenta dicha correlación mostraba valores más bajos. Por cada peso que creció el PIB, los ingresos tributarios totales lo hicieron en 27 centavos, por lo que se puede decir que durante 1982-1991 la tasa impositiva promedio que pagó la sociedad mexicana fue de 27 %.

Los gastos públicos mexicanos en el período 1982-1991 disminuyeron en 79 centavos por cada nuevo peso de PIB, lo que demuestra una política de control presupuestario. Lo anterior se llegó a determinar a través de un análisis de regresión lineal con un coeficiente de correlación de (-84 % .).

I.2 MODELO Y POLITICA ECONOMICA DE MEXICO

Desde el año de 1982 el gobierno mexicano adoptó una política económica de tipo neoliberal. Ello coincidió con uno de los cambios sexenales de los poderes públicos mexicanos. El nuevo gobierno mexicano desde el primer día se mostró decidido a cambiar el rumbo de la política económica del país y decidió reprivatizar el 19.2 % de la banca mexicana que apenas había sido nacionalizada 3 meses antes.

El sexenio del presidente Miguel de la Madrid se caracterizó por haber realizado un proceso de ajuste de la economía que permitiera recuperar paulatinamente la confianza de los inversionistas nacionales y de los acreedores extranjeros para el país.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) establecía como prioridades el saneamiento de las finanzas públicas, a través de la disminución de gasto público social, la reducción de la participación y del tamaño del Estado en la economía y la venta de las empresas paraestatales no prioritarias; el mejoramiento del sector externo, vía la promoción y diversificación de las exportaciones así como del ajuste cambiario.

Estos objetivos se sustentaban en las hipótesis monetaristas-neoliberales, las cuales dan supremacía al mecanismo de mercado por sobre cualquier otro agente económico. Dichas hipótesis son:

- a) Los problemas de la economía son fundamentalmente monetarios y una vez que éstos se resuelven, los problemas del mundo real desaparecen por sí solos.
- b) El principal problema monetario es el comportamiento del índice de precios al consumidor el cual es representativo del nivel general de precios de una economía y por lo tanto de la inflación.
- c) El crecimiento del índice de precios depende directamente del crecimiento de la masa monetaria⁷.
- d) La participación del Estado en la economía se sustenta con gasto público, que si se realiza con recursos obtenidos de la emisión primaria (como generalmente sucede debido a la ausencia de ingresos públicos suficientes), si bien producirá disminución del desempleo, el aumento de la legitimidad del gobierno será sólo por un corto tiempo, debido a ésta, pronto se desgastará por efecto de la inflación.

⁷ La ecuación monetaria es: $m + v = p + k = y$. Donde m representa la tasa de crecimiento de la masa monetaria; v , la velocidad de circulación del dinero; p , la tasa de crecimiento del índice de precios y k la tasa real de crecimiento del nivel de transacciones y ambos lados de la ecuación expresan y que es el nivel de ingreso. Así todo incremento en m que no esté respaldado por un incremento en q producirá efectos inflacionarios.

Así entonces los beneficios de la participación del Estado comparados con los costos pueden observarse en una curva⁸ que manifiesta que los primeros son marginalmente decrecientes, mientras que los segundos son exponencialmente crecientes. Por lo tanto el Estado no debe intervenir en la economía sino para garantizar las condiciones de libre mercado. Otra forma de financiar la intervención del Estado en la economía es la deuda pública externa, pero ésta debe mantenerse en un nivel que no genere problemas de descapitalización o el incumplimiento de los compromisos de pago por el servicio y la amortización.

El modelo neoliberal en México no fue aplicado en su forma más ortodoxa sino que tuvo que ser flexibilizado y adecuado para evitar un *shock* en la economía mexicana. Prueba de ello es el hecho señalado antes de que México es el segundo país en cuanto a crecimiento promedio anual de la masa monetaria. Lo que le ha permitido mantener una tasa positiva de crecimiento del PIB.

La política económica mexicana es uno de los casos que mejor ha combinado los campos de las tres políticas básicas, **la monetaria, la fiscal y la exterior**. Estas se han complementado con medidas de **desregulación, privatización y desincorporación** de empresas públicas. Otra política complementaria de las tres básicas ha sido **la financiera**, en la cual México ha participado reduciendo la tasa de interés a niveles que le permitan competir en las nuevas condiciones de los mercados internacionales de capital.

La política de **reducción del tamaño del Estado**, estuvo marcada por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en el que se definen las áreas estratégicas y prioritarias que quedarán bajo el control estatal como: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, así como ferrocarriles.⁹

⁸ La ecuación de dicha curva es $\text{Nivel de desempleo} = (\text{Base monetaria})^a + C$, donde C representa la tasa natural de desempleo y a es un factor estimado a través de una regresión exponencial para cada caso.

⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, p. 89.

La estrategia de privatización en México fue gradual. Se comenzó vendiendo, desincorporando y liquidando a las empresas más pequeñas. Ello sirvió como experiencia para abordar los casos más complejos y de las empresas más grandes. En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se vendieron 204 empresas y se liquidaron 701. Durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, se abordaron los casos más difíciles de desincorporación, Aeroméxico, Telmex, Sidermex, Puertos Mexicanos, instituciones nacionales de crédito y Compañía Minera de Cananea. En particular, de 1155 empresas públicas que existían en 1982, sólo quedaron 239 en 1991, según datos de la Unidad de Desincorporación de la SHCP, así como datos de SPP. Vale la pena comentar que el proceso de "achicamiento" del Estado en el sector paraestatal no fue del todo lineal ya que la ejecución de la estrategia requirió de organismos no existentes antes como el Fideicomiso para la Cobertura de los Riesgos Cambiarios (FICORCA), el cual aseguraba la tenencia de divisas suficientes en manos de los deudores privados para el cumplimiento de sus compromisos financieros con el exterior.

Esto se complementó con el proceso de **desregulación** que se ejecutó en campos como la petroquímica secundaria y el sector financiero y que ayudan a entender el ligero crecimiento del PIB mexicano. El proceso de desregulación se dirigió fundamentalmente a los **sectores externo y financiero**.

En el **sector financiero**, la desregulación se encaminó a modificar la situación característica de México como exportador de capitales durante la década de los ochenta. Según datos publicados por Business Week en 1983 con base en estimaciones de la misma publicación en miles de millones de dólares corrientes, la fuga de capitales en los países en vías de desarrollo tenía el siguiente orden entre 1980 y 1982: México (28.0), Argentina (12.3), Venezuela (7.8), Indonesia (8.0), Egipto (5.5) y Filipinas (5.4)¹⁰.

La desregulación se profundizó en el período 1989-94 a través de la nueva Ley de Inversión Extranjera y de las modificaciones realizadas al Reglamento de inversiones extranjeras de 1989. Entre las medidas de mayor significación están la creación de la inversión neutra, así como la creación de los cinco

¹⁰ Business Week, 3 de octubre de 1983.

instrumentos que permitieron atraer a la inversión extranjera a las carteras bursátiles mexicanas. Dichos instrumentos fueron:

- a) Los American Depositary Receipts, (ADRs). Estos han sido el instrumento que mayor cantidad de inversión extranjera ha permitido captar; son certificados de depósito que se colocan en el extranjero y que conceden únicamente derechos patrimoniales a los tenedores, pudiendo colocarse en los mercados secundarios del exterior.
- b) Las series de acciones B. Estas son de libre suscripción y exclusivas para extranjeros, las cuales no pueden ser sacadas del país, pero quedan depositadas en el INDEVAL.
- c) Los fondos México. Existentes en diversos mercados externos. De éstos, ocho se constituyeron en 1990 y otro en 1988. Estos fondos promovieron la inversión extranjera en las sociedades de inversión de México.
- d) El Fondo Mexicano. Es una sociedad de inversión colocada en la Bolsa de Valores de Nueva York que invierte en el mercado mexicano.
- e) El Fideicomiso NAFIN de Inversión Neutra (serie A). Consiste en la emisión de acciones que no confieren derechos corporativos a los inversionistas extranjeros.

Por otra parte, los acuerdos derivados del Tratado de Libre Comercio vinieron a culminar la etapa de desregulación del sector financiero.

En el sector comercial externo, la apertura comercial unilateral y la desregulación consistieron en medidas como: la eliminación de los permisos previos de importación, la modificación de la estructura arancelaria a través de la eliminación de una serie de fracciones arancelarias (7,568 entre 1984 y 1986) de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones. El proceso de desregulación garantizó su permanencia a través de la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio en 1985, sin tal garantía no hubiera sido posible la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Otra parte importante de la política económica la constituyó la renegociación de la deuda externa. Esta en 1982 estaba formada por tres partes principales:

- a) Deuda de las empresas privadas mexicanas con la banca comercial internacional (20%);
- b) Deuda del gobierno mexicano con instituciones financieras oficiales extranjeras (30%), y
- c) La deuda gubernamental con la banca privada extranjera (50%).

La deuda privada fue prácticamente cancelada en 1988 a través de los pagos descontados significativamente a través del mecanismo instaurado por FICORCA. El 47% de la deuda gubernamental se restructuró a una tasa anual fija del 6.25%. Del 41% de la base se dio una cancelación de 35% y 12% significó recursos frescos.¹¹ La deuda total bruta del gobierno mexicano disminuyó de 75.6% del PIB en 1988 a 35.9% en el año de 1992. La baja casi generalizada de las tasas de interés en los mercados internacionales y la renegociación, generaron que de 38.7 centavos de cada peso de gasto público pagados por intereses en 1988, se pagaran solamente 16 en 1992. Esto representó la posibilidad de disminuir el ritmo de crecimiento del gasto público.

Uno de los aspectos mas cuestionables y que no podemos soslayar en este trabajo, es que el impacto de las políticas económicas de corte neoliberal reside en las cuestiones sociales. Los programas de ajuste y estabilización macroeconómica generan siempre desempleo y aumento de la pobreza en tanto no se recupere la capacidad de crecimiento de la economía, responsabilidad que es transferida a los inversionistas privados y no compete ya del todo al Estado. En el modelo mexicano, ello era sabido por demás. También se sabía que en un país en vías de desarrollo, los costos sociales del ajuste son mayores y que el número de pobres podría aumentar significativa y riesgosamente. Para contrarrestar esta situación, el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari implementó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

¹¹ Córdoba José, "Diez Lecciones de la Reforma Económica en México", *Nexos*, México febrero 1991, p. 35.

Fundamentado en la ideología del liberalismo social, dicho programa inició una decidida lucha contra la pobreza. Vale la pena señalar que el liberalismo social es una doctrina que se caracteriza por ser ecléctica, mixta. En nuestro personal punto de vista, encuentra fundamento en tres situaciones reales que era necesario atender simultáneamente. Por un lado, la necesidad de modernizar la economía mexicana, convirtiéndola en una confiable para los inversionistas internacionales y nacionales. Por otro, la necesidad de romper cuidadosamente con un pasado de amplísima intervención estatal, sin que ello significara la transición inmediata al extremo opuesto de la nula participación estatal en la economía, pues resulta imposible deshacerse de la herencia legada por más de 40 años de diseño y ejecución de políticas de corte keynesiano. Finalmente, se requería también la voluntad política de combate a la pobreza. Sin embargo, la pobreza es mucho más que la ausencia de servicios públicos y por lo tanto la solución de la misma consiste en algo más de lo que se ha logrado hasta ahora a través de PRONASOL. En lo que toca al combate a la pobreza, lo más difícil está por hacer, asegurar la educación de todos los mexicanos.

PRONASOL pretendía, al mismo tiempo, generar una infraestructura de servicios públicos en el medio rural, elevar los índices de desarrollo regional y aminorar el impacto del ajuste económico sobre los sectores de la población más desprotegidos. Tales objetivos se buscarían aumentando ligeramente el gasto público respecto al PIB a partir del año de 1988, pero garantizando que el gasto fuera efectivo. Es decir, que se convirtiera realmente en obras que elevaran los mínimos de bienestar de los mexicanos. La tabla No.1 muestra cifras del gasto público social de México entre 1982 y 1991.

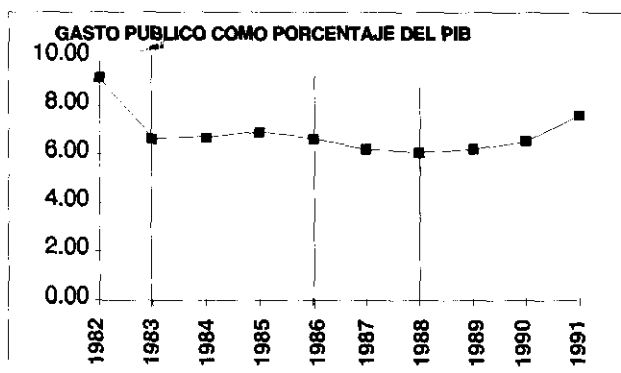
TABLA 1

ANO	GTO PUB SOCIAL	DEFLACTOR DEL PIB 1982=100	PIB 1982=100	GTO PUB SOC 1982=100	GTO PUB COMO % DEL PIB
1982	894.4	100.00	9797.80	894.40	9.13
1983	1190	190.38	9390.83	625.05	6.66
1984	1974.1	302.96	9727.93	651.61	6.70
1985	3290.5	474.80	9981.34	693.02	6.94
1986	5271.2	824.90	9600.09	639.01	6.66
1987	11995.7	1976.13	9756.52	607.03	6.22
1989	31332.3	4959.27	10156.09	631.79	6.22
1990	44416.2	6420.61	10574.13	691.78	6.54
1991	65097.6	7809.47	10919.86	833.57	7.63

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Poder Ejecutivo, México 1992.

Convertir el gasto público en obras reales se hizo a través de rígidos controles y evaluaciones a los presupuestos de PRONASOL. Lo anterior para evitar desviaciones de recursos que redundaran en mayores gastos posteriores y en el retraso de la consecución de los objetivos. Como se observa en la gráfica No. 4, el gasto público social de México creció a partir de 1988 (6.10% del PIB) hasta 1991 (7.63%). Sin embargo, nunca recuperó los niveles existentes en 1982, año en que se inició el ajuste económico.

GRAFICA No. 4



No sólo la cuenta de la pobreza queda aún pendiente en México, también hace falta la modernización del nivel macroeconómico, la cual representa una alternativa real para la solución de los problemas del desempleo y la pobreza. La pequeña y micro empresa mexicanas representan más del cincuenta por ciento de los establecimientos productivos de la nación y las estrategias de hacer crecer solamente a las grandes empresas, generan la mayor tecnificación de los procesos, garantizando cierto avance económico, pero el crecimiento de un país nunca puede sustentarse únicamente en las aportaciones de las grandes empresas, sin el riesgo de convertirse en un país de alto riesgo para las inversiones de cualquier tipo.

I.3 ANALISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS Y DE FINANZAS PUBLICAS DE MEXICO Y OTROS PAISES

Después de haber analizado y descrito los principales indicadores macroeconómicos de México, podemos a continuación realizar una comparación de nuestro país con el resto de los hasta ahora analizados.

México pertenece al grupo de países que presenta solamente divergencias de tamaño y no de dirección en las elasticidades del ingreso y del gasto público respecto al PIB, al igual que **Chile, Corea, Alemania y Suiza**.

Dentro de este grupo, **México** resalta por ser el país que tuvo mayor grado de descenso del déficit público respecto al PIB en el período 1982-91 (15 % en 1982 y sólo 2% en 1990) ya que dicho descenso fue sistemático hasta alcanzar un superávit en el último año del período.

La tabla No. 1.1 permite ver que solamente el grupo de países sin divergencias en la dirección de las elasticidades, presenta en algunos años del período superávit de finanzas públicas, con excepción de Alemania. Del grupo de países que presentan divergencias en cuanto a dirección y tamaño, ninguno de sus miembros obtuvo un superávit público en el período analizado, **Estados Unidos, Japón, España y Brasil**. En el mismo cuadro puede verse que el grupo formado por estos últimos cuatro países presenta las divergencias de tamaño más significativas.

TABLA No. 1.1

PAIS	DEF PUBLICO ENTRE PIB		ELASTICIDADES		PRESENTA SUPERAVIT DE FINANZAS PUBLICAS
	MAS ALTO (%)	MAS BAJO (%)	DIFERENCIA MAS ALTA	DIFERENCIA MAS BAJA	
EUA	5.9	2.6	3.11	0.012	NO
AÑO	1983	1981	1991	1988	
JAPON	6.7	1.7	2.74	0.011	NO
AÑO	1983	1989	1984	1986	
ESPAÑA	8	2	2.042	0.07	NO
AÑO	1984	1989	1985	1988	
BRASIL	16.01	5.06	3.11	0.012	NO
AÑO	1989	1990	1987	1988	
MEXICO	15	2	3.44	0.268	SI
AÑO	1982	1990	1987	1985	
CHILE	3	1	1.88	0.08	SI
AÑO	1984	1986	1986	1985	
ALEMANIA	2.6	0.2	0.28	0	NO
AÑO	1991	1989	1986	1990	
COREA	3	0.1	1.53	0.183	SI
AÑO	1982	1986	1983	1985	
SUIZA	0.99	0.11	2.064	0.042	SI
AÑO	1991	1984	1983	1987	

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico del FMI, 1993

Por otra parte, en lo que respecta a la tasa de crecimiento promedio anual del PIB México es el séptimo país, ya que es superado por Corea, Gran Bretaña, Japón, España, Suiza y Estados Unidos, y seguido por Alemania, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela. Los tres últimos países presentaron tasas negativas.

México es el cuarto en cuanto a disminución de la tasa de interés. Esta variable solamente creció en Suiza y España.

TABLA No. 1.2

PAISES CON MAYORES TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL
DEL PIB Y DE LA BASE MONETARIA ASI COMO CON MENOR
DISMINUCION DE LA TASA DE INTERÉS 1980-91

PAIS	PIB
COREA	8.83
GB	5.87
JAPON	5.6
ESPAÑA	3.68
SUIZA	2.83
EUA	2.05
MEXICO	1.56
RFA	1.4
BRASIL	0.43
COLOMBIA	2.25
CHILE	-3.02
VENEZUELA	-4.86

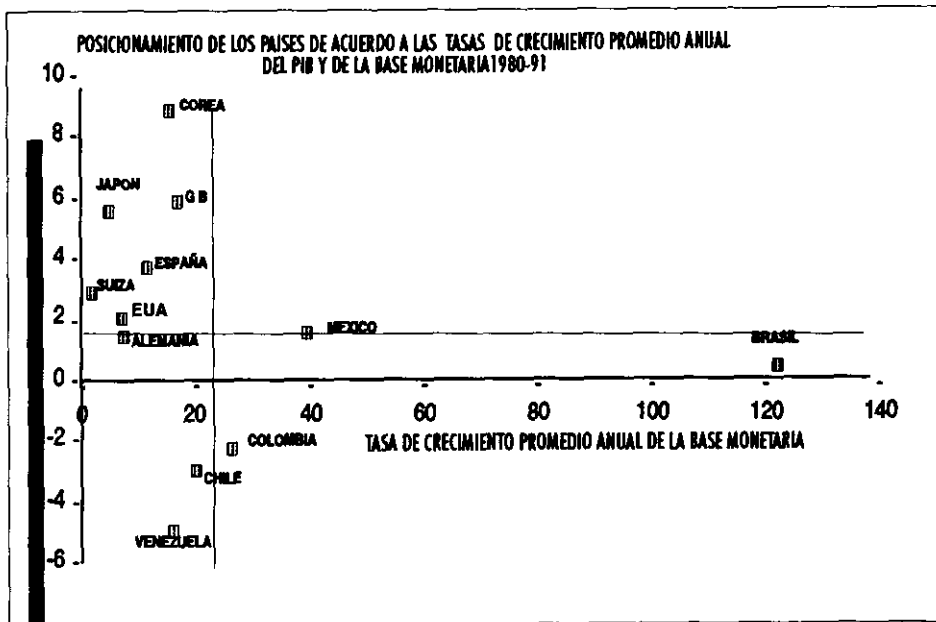
PAIS	VAR TASA I
SUIZA	2.24
ESPAÑA	0.46
CHILE	-0.85
RFA	-1.8
COREA	-4.6
MEXICO	-6.54
GB	-6.8
EUA	-8
BRASIL	-13.06
JAPON	-18.4

PAIS	BASE MONETARIA
BRASIL	122
MEXICO	39.67
COLOMBIA	26.3
CHILE	20
G.B.	16.9
VENEZUELA	16
COREA	15.63
ESPAÑA	11.51
RFA	7.72
EUA	7.28
JAPON	5.3
SUIZA	1.8

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico del FMI, 1993

México tiene el segundo lugar en lo que toca a la tasa de crecimiento promedio anual de la base monetaria superado por **Brasil** y seguido de **Colombia, Chile, Gran Bretaña, Venezuela, Corea, España, Alemania, Estados Unidos, Japón y Suiza**. Sin embargo, en cuanto al comportamiento del PIB no es el segundo más bajo. Ello significa que nuestro país ha aprovechado positivamente una parte del crecimiento de la base monetaria, ya que ésta ha servido para mantener tasas positivas de crecimiento del PIB. La gráfica siguiente muestra la posición de México respecto a lo dicho anteriormente.

GRAFICA No. 5



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico del FMI, 1993

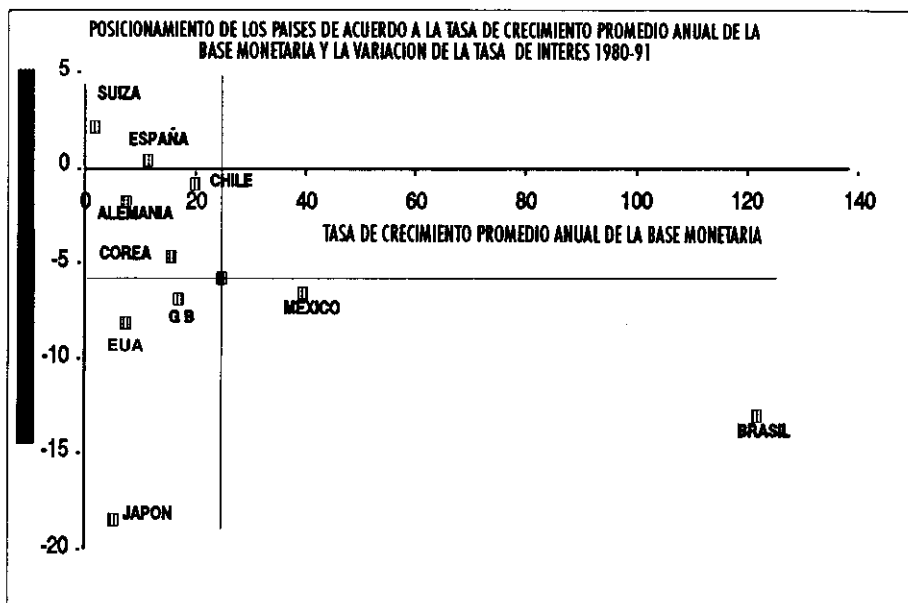
En la gráfica anterior se observa claramente un conglomerado de países que con un bajo crecimiento de la base monetaria obtienen un alto o medio crecimiento del PIB y que México pertenece a los países de alto crecimiento de la base monetaria al igual que Colombia y Brasil, pero a los de medio crecimiento del PIB. Ello habla de la originalidad y éxito macroeconómico de la estrategia mexicana.

En lo que se refiere a la relación entre tasa de interés y base monetaria, México pertenece al conglomerado de reducciones en la tasa de interés la cual se combina con un aumento de la masa monetaria. Sin embargo, a la fecha, la tasa de interés de México es aún alta si se le compara con las del resto de los países analizados. La gráfica No. 6 indica lo dicho antes.

La disminución de la tasa de interés mexicana fue similar a la de Gran Bretaña y superior a la de Chile, Alemania y Corea. Se puede notar en la misma gráfica que los países de mayor reducción de la tasa de interés fueron

Japón y Brasil. Sin embargo, las causas de tal disminución son distintas en cada uno de ellos. En el primero, la base monetaria creció apenas a un 5.3% promedio anual, mientras que en el segundo país dicho crecimiento fue de 122% en promedio cada año.

GRAFICA No. 6

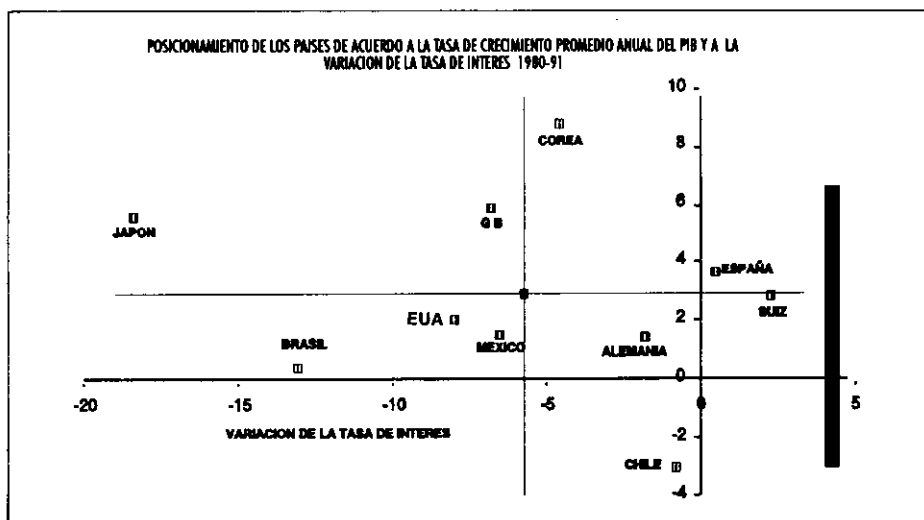


FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico del FMI, 1993

En la gráfica anterior puede notarse que ninguno de los llamados países desarrollados tuvo crecimiento alto de la base monetaria, lo que nos lleva a concluir que éstos aplicaron durante la década de los ochenta una política monetaria más restrictiva que la de los países en vías de desarrollo.

La posición de México en cuanto a las tasas de crecimiento de PIB y la variación de la tasa de interés se tiene en la gráfica No. 7. En ella puede notarse que la reducción de la tasa de interés en México ayudó al crecimiento del PIB. No ocurre así en el caso de Chile, en el que encontramos a uno de los países con PIB tendiente a decrecer.

GRAFICA No. 7



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico del FMI, 1993

Como puede verse, México junto con Estados Unidos, Brasil y Alemania pertenece al conglomerado en el que la tasa de interés se redujo y el PIB creció moderadamente.

La tabla No.1.3 nos muestra los resultados de la política de finanzas públicas y de la de apertura comercial para el período 1982-91. Los datos que aparecen en ella son promedios simples de los datos anuales. Nótese que México es el país con menor grado de apertura al exterior al comerciar con éste solamente el 0.7% del PIB. Sin embargo, en cuanto al indicador déficit público entre PIB México es el segundo más alto, solamente superado por Brasil. Lo anterior encuentra explicación en la más temprana apertura brasileña, lo que puede explicar también el decrecimiento del PIB. Es decir, dicho decrecimiento puede explicarse con la apertura brasileña que ha impactado fuertemente al PIB a través de las importaciones y la poca dinamización de las exportaciones, a pesar de las devaluaciones de la moneda ocurridas en ese país.

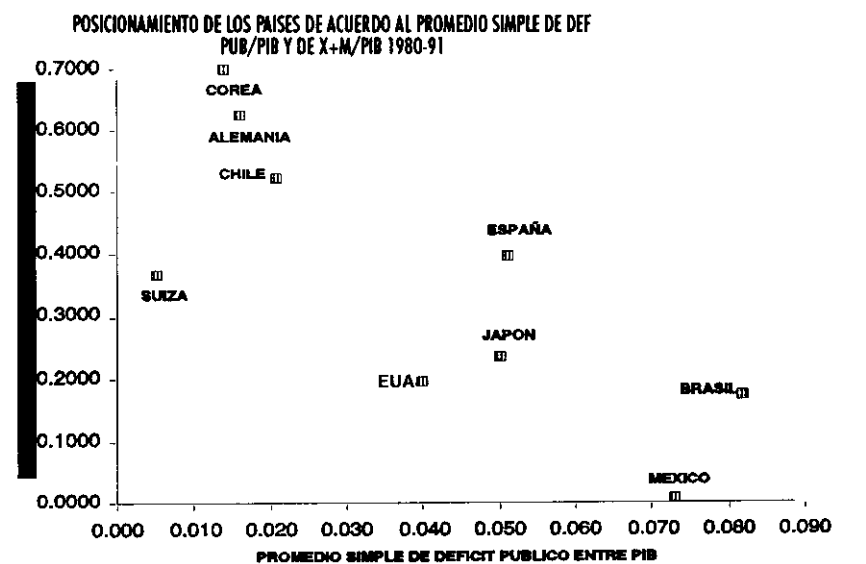
TABLA No. 1.3

	DEF PUB/PIB	X+M/PIB
EUA	0.040	0.1966
JAPON	0.050	0.2385
ESPAÑA	0.051	0.3980
BRASIL	0.082	0.1744
ALEMANIA	0.016	0.6265
COREA	0.014	0.7000
SUIZA	0.005	0.3670
CHILE	0.021	0.5244
MEXICO	0.073	0.0070

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico del FMI, 1993.

La gráfica No. 8 muestra las posiciones de todos los países que aparecen en la tabla anterior.

GRAFICA No. 8



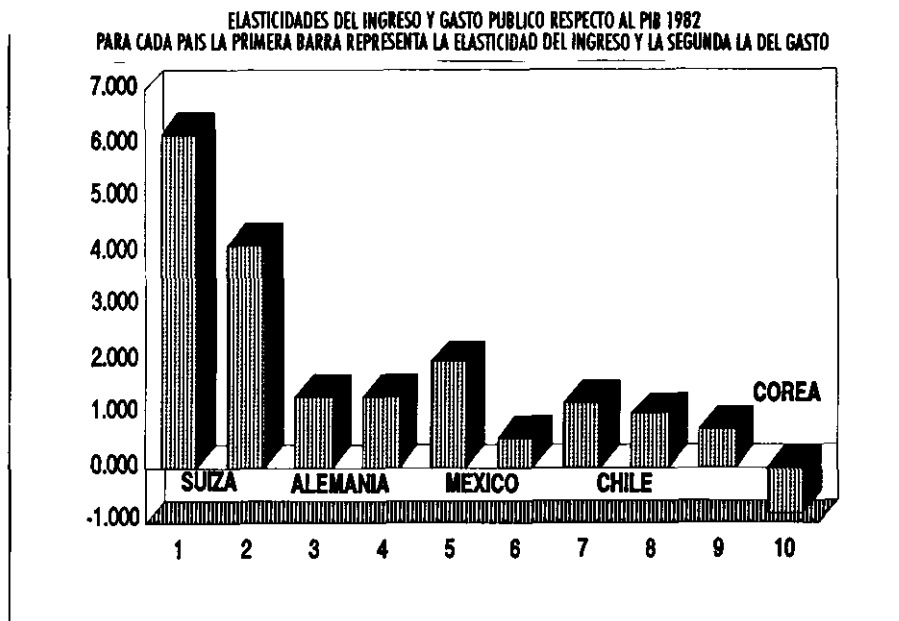
FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico del FMI, 1993

En la gráfica anterior se nota cómo la estrategia de saneamiento de las finanzas públicas mexicanas ha sido mucho más exitosa que la de apertura comercial, ya que esta última sólo ha generado un coeficiente de apertura comercial inferior al 0.1%, el cual es el más bajo de todos los países analizados.

En las gráficas No. 9 y 10 se observa cómo los países cuyas políticas fiscales están más estructuradas, que son los del segundo grupo abordado en el análisis de las políticas fiscales, mantienen todos, a excepción de **Corea**, elasticidades del ingreso y del gasto público con el mismo signo en 1982. Mientras que para el año de 1991, todos los países tienen ya elasticidades del mismo signo en el gasto y el ingreso público, como se muestra en la gráfica No.11.

México presenta claramente la razón del superávit de finanzas públicas que aparece en 1991. La elasticidad del ingreso público respecto al PIB es la de mayor tamaño en 1991. Lo anterior se explica claramente en el esfuerzo realizado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari por ampliar el padrón fiscal (el cual se ha cuatriplicado en 4 años) y por elevar los ingresos públicos. Por lo que toca a la elasticidad del gasto, ésta se redujo de 53.9% en 1982 a 16.1% en 1991. Esta elasticidad nunca llegó a ser negativa, lo que indica que el PIB y el gasto público siempre se movieron en la misma dirección.

GRAFICA No. 9

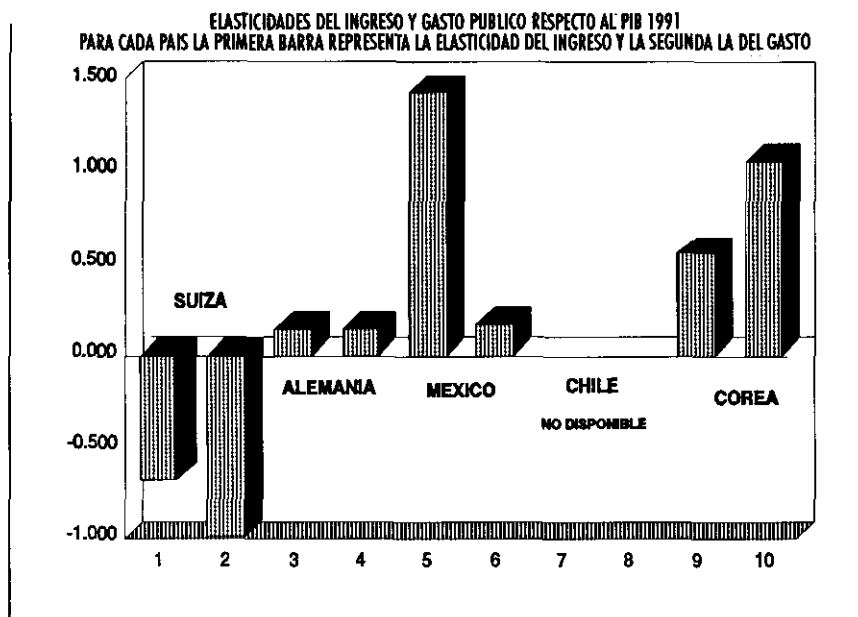


FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico del FMI, 1993

Destaca el caso de Suiza, quien de tener elasticidades positivas, tanto del gasto como del ingreso público en 1982, pasó a una situación contraria en 1991. En el caso de las elasticidades positivas resultó ser mayor la del ingreso, mientras que cuando las elasticidades fueron negativas, la mayor fue la del gasto.

También es de resaltar el caso de Alemania, quien presenta las menores variaciones de las elasticidades del ingreso y el gasto público respecto al PIB, a lo largo de todo el período analizado.

GRAFICA No. 10



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico del FMI, 1993

A pesar de los esfuerzos de política fiscal y monetaria, así como los realizados en el sector externo, la posición de México respecto a la de otros países aquí analizados, no parece mejorar mucho. Lo anterior se debe a que la eliminación de los defectos estructurales de las economías no se da de manera inmediata con la aplicación de las políticas de ajuste y estabilización

de corte neoliberal. El gran reto de los próximos gobiernos de todos los países en desarrollo será la recuperación de la capacidad de crecimiento de sus economías, ya que la estabilización macroeconómica parece ya lograda. Sin embargo, ésta no será una tarea fácil ya que deben tenerse en cuenta no sólo los aspectos macroeconómicos sino también los microeconómicos.

I.4 PERSPECTIVAS A CORTO PLAZO, ESTRATEGIAS Y RETOS ECONOMICOS Y FISCALES

Los logros de la política económica mexicana a partir de 1982, podrían sintetizarse en el saneamiento de las finanzas públicas, relativa de los esquemas de recaudación fiscal, que han permitido el comportamiento creciente de los ingresos públicos en términos reales; de los gastos públicos sociales encaminados directamente a la elevación de los mínimos de bienestar de la población mexicana, el aumento de la infraestructura económica en comunicaciones y transportes, que son las "venas por las que circula la vida económica de la nación"; el control de la inflación sin un castigo demasiado significativo a la base monetaria y a la tasa de interés; el mantenimiento de un promedio geométrico positivo en el crecimiento del PIB entre 1982-91; el mayor coeficiente de apertura comercial, sin que se haya llegado a uno cercano al de países como Brasil y Chile y mucho menos a uno similar al de nuestros principales socios comerciales; el avanzado grado de la reforma del Estado que ha sentado las bases de una economía más confiable para los inversionistas privados y potencialmente, ha generado mayores posibilidades de mantener niveles de actividad económica relacionados de forma directa con el ciclo de la economía internacional y la consolidación de un sistema financiero capaz de proporcionar recursos para la expansión, aunque aún, a altos costos para los agentes económicos de la esfera real, entre otros.

Sin embargo, los costos del programa de ajuste y estabilización no son pocos, el aumento claro de los niveles de desempleo, la reducción de los niveles de consumo de las grandes mayorías que limitan las posibilidades de incrementar los niveles de actividad económica, la concentración de los beneficios de la nueva estrategia en las empresas y sectores de mayor tamaño, el incremento del número de pobres en el país (aproximadamente

tres millones más que en 1988), la situación más riesgosa que viven las pequeñas y medianas empresas mexicanas y cuyo número se ha reducido a causa de la ausencia de ventas, el aún grande y viejo rezago del sector agrícola que no ha sido abordado por la política económica de la administración que está a punto de terminar y que ha privilegiado la consolidación del sector financiero más que la del industrial y el primario.

En una balanza, logros y costos en términos económicos parecen estar equilibrados; sin embargo, ello no resulta válido para otros campos de la vida nacional, la efervescencia política de los últimos tiempos representa reacciones normales de la renovación de este ámbito. Dichas reacciones ponen en riesgo la paz necesaria para la consolidación de los logros y para la ejecución de las nuevas estrategias. Vale la pena comentar que apesar de dichos acontecimientos políticos, la economía de la nación no resulta afectada en mayor grado del normalmente acurrido al final de cada ciclo sexenal al que indiscutiblemente están aún ligados los indicadores macroeconómicos de nuestro país.

Los retos de corto plazo no serán sencillos de conseguir. Mantener la coherencia en las políticas fiscal y monetaria, así como encontrar mecanismos de reducción de los impactos del avance de la apertura comercial sobre la actividad económica, mantener el control de la inflación, abordar el tema del sector agrícola como una de las prioridades, recuperar los niveles de aportación de las pequeñas y medianas empresas mexicanas al PIB, elevar los niveles de empleo, eliminar la tentación de ejecutar soluciones fáciles a través del incremento de los gastos públicos, sostener la presión fiscal sin que ésta desaliente las inversiones y el rediseño de los programas encaminados a la eliminación de la pobreza, entendiendo a ésta como un fenómeno multideterminado y no solamente como una carencia de servicios urbanos, son todos ellos aspectos de la vida nacional que de manera interdependiente deberán ser considerados en las acciones reales del funcionamiento de la próxima administración.

Las estrategias deberán ser innovadoras y administradas en el tiempo en lo que se refiere a su ejecución. La radicalidad en las acciones solamente aumenta la irritación y movilización de la sociedad civil. En el sector agrícola, la estrategia no podrá ser solamente de inversión privada, es necesario aumentar los niveles educativos del campesinado mexicano y diseñar esquemas mixtos en los que los integrantes de dicho sector participen

mínimamente de los beneficios derivados del cambio. En el sector primario, en general, dichos esquemas compartidos deberán aplicarse a la agricultura, la ganadería y la pesca donde existe un gran potencial, partiendo del objetivo de acercar a los sectores más atrasados con los más evolucionados, a través del diseño corporativo y del sistema financiero mexicano.

En la pequeña y mediana empresas es necesario el acercamiento de los espacios académicos y los empresariales de las tres naciones participantes en el Tratado de Libre Comercio. Las alianzas de pequeños y medianos empresarios norteamericanos, mexicanos y canadienses han sido un camino poco explotado por las empresas mexicanas, cuyos propietarios están acostumbrados a tomar todas las decisiones en términos informales o intuitivos. Una especie de medium "*Joint-ventures*" o alianzas de niveles medios y pequeños es urgente para diversificar y reducir los riesgos de la apertura. Lo anterior deberá complementarse con una política de precio del dinero más barato que el de hoy, sobre todo en sectores que al mismo tiempo aumentan el nivel de empleo y de mínimos de bienestar de la población, como el de la construcción. Para ello, el sector financiero es una fuente importante de recursos que permite acercar a los grandes empresarios tomadores de decisiones formales con los pequeños acostumbrados a las decisiones de tipo informal.

En materia de gasto e ingreso público, la necesidad de mantener la alta elasticidad del ingreso respecto al PIB parece estar garantizada por el tamaño del padrón fiscal. No así el mantenimiento de los gastos, los cuales pueden aumentar a causa de la necesidad de consecución de condiciones propicias para la ejecución del resto de las estrategias. Sin embargo, la política de gasto público debe seguir indexada a la de los ingresos, como parece estarlo desde 1984. Este deberá seguir siendo un principio rector.

En cuestión de gasto público, la descentralización de decisiones que permita a los estados y municipios mejorar su gestión para el desarrollo, convirtiéndose en agentes reales de él será de suma importancia y requerirá por lo menos de dos factores importantes, a saber, la voluntad política de las tres esferas de gobierno para la aplicación efectiva de los montos programados y el aumento de la capacidad técnica de los administradores municipales y estatales en el manejo y aplicación efectiva de los montos programados.