

# Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años

*Heliana Monserrat Huerta  
María Flor Chávez Presa\**

## **Introducción**

Este trabajo busca dar a conocer los rasgos que caracterizan a las estrategias económicas para el desarrollo económico y social del país, asimismo pretende mostrar qué tanto han diferido y sobre todo, cuáles han sido los resultados alcanzados con su aplicación en materia de crecimiento económico, generación de empleos, inflación, equilibrio fiscal, endeudamiento público, saldo comercial y de la cuenta corriente y tipo de cambio, entre otros aspectos.

Para cumplir con dicho propósito, en primer lugar se enumeran las distintas características de cada estrategia y sus resultados y posteriormente, a manera de conclusión, compararlas con el fin de establecer sus diferencias y similitudes y realizar una evaluación de los resultados alcanzados en cada caso.

En los últimos sesenta años se han instrumentado tres estrategias económicas denominadas “Desarrollo Estabilizador”, aplicada de mediados de los años cuarenta hasta finales de los sesenta; “Desarrollo Compartido”, instrumentada de inicio de la década de los setenta hasta inicio de los ochenta; y “Crecimiento Hacia Fuera” o “Neoliberal”, de 1983 a la fecha.

Cada una de ellas se formuló de manera gradual y no necesariamente se aplicó en su inicio de forma articulada o integralmente planeada a efecto de dar respuesta a las necesidades económicas y sociales de una población en continuo crecimiento.

---

\* Profesoras-Investigadoras del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco (mhh@correo.azc.uam.mx y mfc@correo.azc.uam.mx).

## 1. El modelo de “Desarrollo Estabilizador”

Esta estrategia tuvo como objetivo fundamental el promover la industrialización del país, ello significaba generar los empleos y la riqueza material requeridos para satisfacer la demanda de una población que, en la época de su instrumentación, crecía anualmente a tasas promedio del 3%.

La industrialización del país era el paso necesario para abandonar la dependencia existente en la venta de los productos primarios (agropecuarios, mineros, extracción de petróleo crudo, piscícolas y frutícolas, etc.), indispensable en la obtención de divisas que el país precisaba para su modernización, dado que el comportamiento de los precios, además de erráticos, mostraban una clara tendencia a la baja en los términos de intercambio con respecto a los bienes industriales (es decir, cada vez era necesario exportar mayor volumen de bienes para obtener la misma cantidad de divisas o importaciones industriales).

Por otro lado, era una condición *sine qua non* para la urbanización del país y, a través de ello, proporcionar mayores y mejores servicios asistenciales a la población (salud, educación, electrificación, agua potable, entre otros). Sin duda el México rural obstaculizaba el aprovechamiento de los recursos productivos, frenaba el desarrollo del mercado interno y limitaba la capacidad de generación del ahorro interno y de los recursos fiscales al encontrarse desligado de las corrientes comerciales, financieras y tributarias del país.

Implícito en el modelo se expresaba la necesidad de crear una importante base industrial como forma de incrementar la actividad de las otras ramas económicas, mediante el aumento de la productividad de la mano de obra, el incremento del ahorro interno y la elevación tanto de la masa salarial como de los salarios reales. Con una mayor relación capital-producto en la economía se propuso ampliar el mercado interno y crear una base productiva exportadora.

Por estas y otras razones, la estrategia económica, de manera gradual pero constante y consistente, fue elaborando un conjunto de políticas, instrumentos y acciones que en términos generales se conjuntaron para apoyar, en lo fundamental, a un sector industrial pujante y diversificado que favorecería el crecimiento económico del país.

Las principales políticas que permitieron alcanzar dichos resultados se pueden ubicar en los campos fiscal, monetario, comercial, salarial, agropecuario y de fomento a la inversión extranjera. A continuación se describirá la forma en que cada una de ellas se definió y ejecutó señalando además sus interrelaciones.

## *1.1 Política fiscal*

Tomando en consideración que durante las primeras tres décadas del siglo XX la economía mexicana había padecido fuertes procesos inflacionarios, debido principalmente a los desequilibrios fiscales, se propuso como parte fundamental de la estrategia estabilizadora disminuirlos drásticamente ya que alentaban la inflación, el alza de las tasas de interés y castigaban consecuentemente las inversiones productivas, en especial, las vinculadas con proyectos de inversión de largo plazo. Es decir, el desequilibrio fiscal afectaba negativamente de manera directa la formulación y ejecución de los proyectos de inversión industrial, dado que su recuperación necesariamente involucraba más que el correspondiente a la producción agropecuaria y de servicios.

No obstante la existencia de una demanda creciente de bienes industriales, cuando las tasas de interés suben a consecuencia de la inflación, el cálculo del valor presente del capital invertido y su tasa de rendimiento no es determinable, por ello, la inversión se hace riesgosa y dado el alto costo de oportunidad del dinero (la tasa de interés), se hace más atractivo invertir en valores financieros o especular con bienes reales o monetarios.

Ahora bien, a pesar de que durante el periodo nunca se igualaron los ingresos y gastos públicos, ocasionando la presencia recurrente de un pequeño déficit, ello no generó problemas inflacionarios, puesto que la forma de financiarlo no provocaba la elevación de la tasa de interés y de los costos de producción, ya que no se expandía de manera agresiva la demanda efectiva de la economía. La financiación del moderado déficit público se realizaba mediante el denominado encaje legal, instrumento de política monetaria que permitía al gobierno federal limitar la liquidez en la economía y a la vez cubrir a un bajo costo el déficit público.

Adicionalmente, en las fases más adelantadas del proceso de industrialización, cuando el sector primario, en especial el agropecuario, dejó de proveer las divisas requeridas para adquirir los insumos y bienes de capital necesarios para su crecimiento, se utilizó de manera progresiva el crédito externo, con el cual, además de cubrir el déficit presupuestario se financiaba también el déficit en la balanza comercial del país, situación que permitió darle estabilidad a lo largo del periodo al tipo de cambio del peso respecto al dólar.

En materia de ingresos, la política tributaria se orientó a favorecer la inversión y la reinversión de las utilidades (es decir la capitalización de las empresas), por tal motivo, se crearon bases especiales de tributación en beneficio de las empresas instaladas tanto en el sector industrial (en especial en el manufacturero) como en el transporte; facilitando la amortización acelerada de los activos, así como la

deducibilidad de una parte considerable de los gastos corrientes de las empresas; como resultado, la estructura de los impuestos sobre la renta y de ingresos mercantiles fue regresiva. Dicha situación se dio, a su vez, en un marco de precios y tarifas públicas con niveles inferiores a los prevalecientes en el mercado internacional.

De esta forma, el crecimiento de los ingresos públicos se apoyó fundamentalmente en la expansión del aparato productivo nacional, es decir, en el crecimiento de la base gravable y dentro de ella, en especial, por la contribución que hacían los sectores de ingresos fijos (empleados y trabajadores).

Conforme se expandieron los ingresos gubernamentales, el gasto público actuó de la misma manera, destinándose preferencialmente a la creación de infraestructura productiva (carreteras, puertos, sector energético, obras de irrigación) y a otorgar servicios básicos como educación, salud y la comercialización de productos básicos a favor de las clases sociales más necesitadas.

Durante todo este periodo el gasto público impulsó la industrialización del país, ya que facilitó la incorporación de los bienes y procesos manufactureros en los servicios que debía prestar; apoyó la capacitación de la mano de obra mediante la educación pública gratuita; coadyuvó a formar los cuadros profesionales que demandaba la industria y los demás sectores de la economía; atendió la demanda de salud proveniente del sector laboral; facilitó el acceso para vivienda a la clase trabajadora; construyó la infraestructura demanda por la industria y la creciente clase media para utilizar vehículos automotores; y mediante la política de precios de garantía, permitió que los bienes-salarios fuesen bajos, propiciando que los empresarios pagaran bajos salarios nominales sin afectar el poder adquisitivo de los trabajadores.

## *1.2 Política monetaria*

El objetivo principal de la política monetaria fue el apoyo al combate a la inflación mediante la regulación de la liquidez aplicando el encaje legal a los bancos de manera rígida, ya que además de retirar de los depósitos de los ahorradores cantidades que equivalían hasta el 25% ó 30%, también se aplicaban tasas marginales que alcanzaban el 100%, cuando el crecimiento de los precios rebasaba las expectativas inflacionarias del país.

Esta política, a la vez que mantuvo controladas las presiones inflacionarias, permitió financiar los déficit fiscales y crear “cajones preferenciales de crédito” o “créditos preferenciales” para el sector industrial y agropecuario.

En efecto, la política financiera apoyó a dichos sectores con créditos a tasas de interés y plazos de amortización preferenciales, y fomentó el ahorro inter-

no mediante tasas de interés administradas que otorgaban rendimientos superiores a quienes más ahorraban.

La diferencia entre la tasa de interés pasiva y la activa era cubierta por el gobierno federal, además éste pagaba a los bancos una tasa de interés atractiva sobre el monto de la liquidez que obtenía a través del encaje legal. De tal suerte que la aplicación de estas medidas no descapitalizó al sector financiero, y alentó el crecimiento de la intermediación financiera con cargo a los recursos públicos.

La política de tipo de cambio buscó mantener sin alteración la paridad del peso respecto al dólar con el propósito de no presionar los precios internos al alza, dada la elevada dependencia externa de bienes de capital y de varios productos intermedios. Al evitarse el encarecimiento de los costos de producción, se favoreció el poder adquisitivo de la clase trabajadora, sin afectar los beneficios de las empresas.

Para lograr lo anterior, se precisó que el sector público contratara deuda pública externa, ya que conforme avanzó la industrialización del país, se requería bienes de capital en mayor cantidad y complejidad, lo cual demandaba más insumos industriales no producidos en el país. Por ende, se presentaron importantes desequilibrios en la balanza comercial y posteriormente en la cuenta corriente de la balanza de pagos, los cuales fue necesario cubrir con deuda externa.

Como se desprende de lo hasta aquí mencionado, el endeudamiento externo, en las fases avanzadas de industrialización del país, permitió cubrir el déficit en cuenta corriente, financiar el déficit de capital del sector gubernamental y respaldar las reservas internacionales del país, factor que posibilitó mantener fijo o estable el tipo de cambio del peso frente al dólar.

### *1.3 Política comercial*

La política comercial fue extremadamente proteccionista, no discriminó la protección en aras de una especialización industrial; mediante la utilización del instrumento denominado “Permiso Previo de Importación”, otorgado a partir de un dictamen que emitía un comité integrado por representantes del sector público y privado, se frenó el ingreso de bienes industriales que podían desplazar del mercado a los productos nacionales tanto en precio como en calidad. Adicionalmente a este instrumento, empleado fundamentalmente para impedir o reducir al mínimo las importaciones definidas como no necesarias y suntuarias, se aplicaban otros instrumentos como elevados aranceles y precios oficiales a las importaciones de productos orientados al consumo de los grupos sociales de mayores ingresos.

Por el elevado grado de proteccionismo industrial presente, a la estrategia de “Desarrollo Estabilizador” también se le identifica con el nombre de “Sustitución de Importaciones”, ya que en sentido estricto la industrialización del país se fue dando en etapas, que correspondían a la fase de sustitución de importaciones alcanzada.

Así, en los años cincuenta y sesenta, los apoyos encaminados a la sustitución de importaciones permitieron crear una planta industrial productiva de bienes de consumo poco sofisticado o simple (ropa, conservas, zapatos y electrodomésticos tales como planchas, radios, entre otros); posteriormente se pasó a una segunda fase sustitutiva que correspondió a la producción de manufacturas más complejas (lavadoras, refrigeradores, televisores, camiones, autopartes, generadores eléctricos, motores, autos, etc.) y hacia finales de la década de los años sesenta y principios de la siguiente se intentó un impulso cualitativo hacia la producción de bienes de capital.

La elevada protección otorgada a la planta productiva nacional, al final del ciclo asociado al modelo, favoreció el crecimiento de los precios y la disminución de la calidad de los bienes y servicios producidos internamente. Ello como resultado de la falta de competencia interna y externa, ya que las entidades ubicadas en sectores oligopólicos podían incrementar sus beneficios injustificadamente en una proporción mayor al incremento de sus costos; por esta razón la inflación tendió a incrementarse más que proporcionalmente al aumento de la demanda de bienes y servicios.

#### *1.4 Política agropecuaria*

Desde el inicio de la estrategia estabilizadora, la política agropecuaria jugó un papel significativo en el proceso de industrialización del país. En sus inicios (mediados de los cuarenta y hasta fines de los años cincuentas), el sector fue el encargado de proveer a bajos precios los bienes salario e insumos demandados en el mercado interno mediante precios de garantía, que si bien permitían cierta estabilidad de ingresos al campesinado de menores ingresos, fue descapitalizando al campo dedicado a la producción de granos básicos, el que por ser temporal, requería de ingresos al alza para superar su estado de marginación, mediante el uso de fertilizantes, pesticidas y maquinaria y equipo.

Por otra parte, el sector obtuvo una buena parte de las divisas que el proceso de industrialización demandaba para importar bienes de capital e insumos industriales (particularmente en la primera fase sustitutiva). Conforme el horizonte agrícola se fue estrechando, debido a los bajos rendimientos por hectárea obtenidos en la producción (inicios de los años sesenta), dejó de aportar divisas netas de

manera significativa, pero siguió colocando su producción a bajos precios en el mercado interno.

Este sector también colaboró con la industrialización del país mediante la canalización de sus excedentes económicos al mercado financiero, ya que en términos netos lo que aportó como ahorro fue mayor a lo que recibió por financiamientos, ello en beneficio de los créditos subsidiados al sector industrial.

### *1.5 Política salarial*

Dada la mecanización iniciada a mediados de los años cincuenta y con la incorporación de nuevas técnicas de explotación agrícolas y ganaderas en el norte del país, donde se realizaban estas actividades, se creó una importante expulsión de mano de obra hacia las ciudades, la cual, junto con el acentuado crecimiento de la población económicamente activa, crearon una oferta de fuerza de trabajo que permitió mantener el crecimiento de los salarios por debajo de su productividad media, aunque siempre por arriba de la inflación.

Esta situación se dio gracias a que la política salarial, apoyada por la política de precios de garantía de los principales bienes agrícolas, mantuvo estables los salarios, pero ligeramente por arriba de la inflación para evitar el crecimiento de los costos de producción de las empresas industriales, buscando de esta forma acelerar el crecimiento de la inversión, del producto industrial y del empleo.

### *1.6 Política de fomento a la inversión extranjera*

Por último, en materia de fomento a la inversión extranjera, la estrategia consistió en favorecer la participación de aquellas empresas que por sus condiciones tecnológicas y características productivas, fortalecían el crecimiento y diversificación de la planta industrial.

Las condiciones fiscales, salariales, crediticias y comerciales que el gobierno otorgaba hacían atractivo a las empresas transnacionales su incorporación al mercado nacional, ya que las bajas tasas impositivas, los créditos baratos, el mercado sobreprotegido, los bajos salarios nominales y reales, los bajos costos de los insumos energéticos y primarios y la disposición de consumidores cautivos les aseguraban elevados niveles de rentabilidad. Lo cual se reforzaba con las prerrogativas concedidas por los gobiernos estatales (terrenos gratis, bajos impuestos prediales, etc).

A partir de estos lineamientos de política económica, la estrategia de “Desarrollo Estabilizador” se propuso abastecer de la mejor manera la demanda

de bienes y servicios para el mercado interno, la cual se expandió en función de la generación de empleos y del modesto pero continuo crecimiento real de los salarios.

### *1.7 Resultados generales*

Los principales resultados alcanzados con la aplicación de esta estrategia se pueden resumir en un PIB que pasó de 4,567.8 mdd en 1950, a 35,541.6 en 1970, lo que ubicó al país como la economía número 16 del mundo, cuando 20 años antes se ubicaba en el lugar número 20.

El crecimiento se logró con una tasa de inflación descendente de 16.7% en el año 1950, a 4.7% en 1970, la tasa promedio del periodo se ubicó en 4.9%. El empleo en la economía aumentó a una tasa promedio anual de 2.3%, superando ligeramente a la tasa de crecimiento de la población económicamente activa.

Los salarios mínimos en términos reales crecieron en 6.5% promedio anual en el periodo, y por tanto su poder adquisitivo en términos de una canasta básica se triplicó. El crecimiento promedio anual de la industria fue de 7.7% y el de las manufacturas de 8.3%, tasas que superaron las registradas por los sectores servicios y agropecuario.

En contraparte, los déficit de la cuenta comercial y corriente de la balanza de pagos crecieron a una tasa media anual de 15.1% y 9.7% respectivamente, al pasar de 62.3 mdd en 1950 a 1,038.7 en 1970, para el primer caso, y de 203.2 mdd a 1,188.0 millones en el segundo, durante el mismo periodo. En correspondencia, el saldo de la deuda externa del sector público pasó de 23 mdd en el año de 1950 a 4,264 millones en 1970.

No obstante, los notables avances registrados en el periodo, la estrategia provocó dos problemas importantes y vitales en el origen del freno al futuro crecimiento del país, primero, la acentuada desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza, segundo, el marcado sesgo antiexportador del aparato productivo, resultado del proteccionismo gubernamental.

El primer caso frenó la expansión del mercado interno limitando las posibilidades de crear una demanda suficiente para permitir la creación de un sector productor de bienes de capital, a la vez que alentó el consumo de bienes de importación suntuarios o innecesarios para el crecimiento del país, adquiridos de manera creciente vía el contrabando o pagando altos aranceles. Cabe mencionar, dada la concentración de la riqueza, que el encarecimiento de los bienes suntuarios mediante los aranceles no limitó su adquisición.

En el segundo caso, no obstante que a lo largo de todo el periodo las exportaciones del país continuaron creciendo, no fueron suficientes para financiar el volumen y el valor de las importaciones, en razón de ello, hacia finales de 1970, el saldo de la deuda externa del sector público triplicaba el valor de las exportaciones y con respecto al PIB representaba el 12%.

De esta forma las dificultades estructurales en la demanda (provocadas por la concentración del ingreso), las financieras y tecnológicas derivadas del sesgo antiexportador de la planta productiva, el creciente endeudamiento externo y la elevada dependencia de la planta productiva por adquirir bienes de capital en el exterior, impidió pasar de la fase de sustitución de bienes de consumo duradero e intermedios, hacia la de bienes intermedios complejos y de bienes de capital, por esta razón dicho modelo acabó convirtiéndose en un estorbo para el crecimiento económico del país.

## **2. El modelo de “Desarrollo Compartido”**

En este marco, en donde la economía nacional empieza a mostrar signos de debilitamiento en sus tasas de crecimiento (1968-1972), es propuesto el modelo de “Desarrollo Compartido”, que mantuvo sin modificaciones relevantes la política comercial, salarial, agropecuaria y de fomento a la inversión extranjera y transformó de manera radical la política fiscal y monetaria, con el propósito de que el eje de la inversión nacional lo ejerciera el sector público. Ya que con los ingresos de la explotación y producción de los yacimientos petroleros, descubiertos a inicios de la década de los setenta, se buscó financiar la inversión en infraestructura productiva, la creación de plantas productoras de bienes de capital, y la ampliación de la cobertura de seguridad social a todo el país, todo bajo un esquema salarial que permitiera su crecimiento real.

De forma paralela se instrumentaron programas de fomento, estímulos fiscales, subsidios, evasiones de impuestos, depreciación acelerada de los activos fijos, entre otros, para promover la participación de la iniciativa privada en la industria nacional. El gasto público fue el motor del crecimiento económico en dicho periodo, no obstante, los mayores ingresos públicos provenientes del petróleo y de la recaudación generada por el crecimiento económico del país fueron insuficientes para financiar su expansión, en razón de ello se empleó una política monetaria expansiva y se contrataron importantes montos de deuda pública externa, como forma de financiar los crecientes y elevados niveles de déficit fiscal alcanzados a lo largo del periodo.

## *2.1 Resultados generales*

Los importantes montos de gasto público (en particular de inversión) canalizados hacia la infraestructura económica y social del país, hicieron posible que la tasa promedio de crecimiento del PIB se situara en 6.3% anual, no obstante que en 1982 se devaluó abruptamente el peso respecto del dólar (121.6%), y por consecuencia la tasa de crecimiento del PIB en ese año fue negativa (0.5%).

El crecimiento del sector industrial (4.2% promedio anual), continuó siendo superior al del sector agropecuario, aunque menor al de los servicios (7.2%). En particular fueron las manufacturas las que mantuvieron su crecimiento a tasas más elevadas que el resto de componentes del sector industrial (6.3%).

A diferencia del periodo anterior el crecimiento alcanzado se acompañó de una tasa de inflación a la alza, la cual pasó de 5% en 1971 a 98.8% en 1982, siendo la tasa promedio del periodo igual a 25.4%. El empleo aumentó a una tasa promedio anual de 4.2%, menor a la registrada por la población económicamente activa (5.1%).

Los salarios mínimos reales (descontada la inflación), cayeron en 0.6% promedio anual durante el periodo, y debido a ello su poder adquisitivo, en términos de la canasta básica, se redujo a los niveles prevalecientes a mediados de la década de los años sesenta.

Como resultado de la estrategia expansiva en el gasto público, el déficit del sector presupuestario se incrementó de forma constante y significativa al pasar de 0.03 % del PIB en 1971, a 10.97% en 1982, contribuyendo a que el déficit en cuenta corriente se agudizara al pasar de 928.9 mdd en 1971 a 6,220.9 en 1982, lo que representó el 3.2% y 3.5% del PIB respectivamente.

Para financiar tan espectacular crecimiento en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en 1982 el sector público asumió una deuda en los mercados internacionales de capital, con un monto de 5,549.1 mdd, provocando que el saldo de la deuda pública con el exterior ascendiera en ese año a 58,874.2 mdd.

Al desplomarse la captación de divisas procedentes del petróleo, inmediatamente se hicieron evidentes los desequilibrios estructurales de la economía junto con el déficit externo, el fiscal, la reducción del ahorro interno, el excesivo endeudamiento externo e interno y la acumulación de rezagos productivos, ante lo cual se requería de una respuesta diferente por parte de las autoridades económicas del país.

En conjunto, estos elementos condujeron a una caída de la actividad económica (sobre todo en el sector industrial, incrementándose así la tasa de desem-

pleo) y a la reducción del ingreso per cápita. Además, la profundidad del desequilibrio externo provocó que la moneda se devaluara bruscamente, impactando negativamente sobre el saldo de la deuda externa expresada en pesos y repercutiendo en la confianza de los agentes económicos, dando lugar a fugas de capital.

El fin del ciclo de expansión económica, apoyado en el auge petrolero, puso de manifiesto el agotamiento del modelo, que se vio agudizado por la presencia de fenómenos de índole externo, magnificando los desajustes macroeconómicos a niveles nunca antes vistos en el país, situación que motivó la revisión a fondo de la estrategia macroeconómica.

### **3. Modelo de “Crecimiento Hacia Fuera” o “Neoliberal”**

Se planteó entonces la necesidad de adoptar una nueva estrategia encaminada a generar las condiciones que impulsaran el crecimiento autosostenido de la economía mexicana, ante ello debían corregirse las limitaciones que generó el esquema anterior en materia de concentración de la riqueza, ineficiencia productiva, sesgo antiexportador y baja capacidad de ahorro interno. En el nuevo modelo se propuso otorgar un papel protagónico al mercado en la asignación de los recursos, incrementar la participación de los agentes privados en las decisiones económicas e incorporarse a la creciente integración económica mundial, con el propósito de mejorar la eficiencia y competitividad de la planta productiva nacional.

En especial para México era indispensable reforzar sus vínculos comerciales con los EUA, tomando en cuenta que esta economía, además de ser la más grande del mundo, mantendría esa posición a lo largo de las próximas décadas, por lo que su peso específico en materia de intercambio comercial y de capitales es sumamente elevado a nivel mundial.<sup>1</sup> Situación que se comprueba al observar el importante flujo de mercancías y de inversión productiva que este país sostiene con naciones ubicadas a millares de kilómetros de sus fronteras.

Para la instrumentación de la nueva estrategia se definieron dos vertientes que se complementarían entre sí y sobre las cuales se actuaría en forma simultánea: a) la estabilización macroeconómica y b) la modernización de la economía nacional. La primera se orientó básicamente a reducir la inflación y a corregir los precios relativos, y consistió en contener la demanda agregada, para lo cual se buscó reducir el gasto público e incrementar los ingresos, además de que se procuró moderar

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que el PIB de los EUA es tres y media veces superior al de la Alemania Unificada y una y media veces más grande que el de Japón, por tanto, para México era necesario estrechar los vínculos económicos y comerciales con EUA, con el fin de exportar volúmenes crecientes de bienes y obtener recursos de inversión para financiar de manera sana la expansión y modernización de la planta productiva.

el crecimiento salarial y fomentar el ahorro interno. Asimismo, se propuso ajustar la paridad cambiaria en sus niveles reales, y desalentar así las importaciones y reducir los desequilibrios en el comercio exterior.

Para el combate a la inflación se definió como factor fundamental la corrección de las finanzas públicas, toda vez que se identificó que el origen del crecimiento de los precios era el elevado déficit fiscal que propiciaba un consumo por encima de las posibilidades reales del aparato productivo nacional, dando lugar a presiones sobre la oferta interna y al crecimiento de las importaciones sin una contraparte exportadora. Esto generaba desequilibrios en materia de comercio exterior y promovía un creciente endeudamiento externo, que al encarecerse, conducía a devaluaciones que repercutían en mayores tasas inflacionarias.

Igualmente, al demandar recursos crediticios internos para su financiamiento, el déficit público provocaba el alza de las tasas de interés y restringía el acceso de las empresas productivas al mercado financiero, afectándose de esta forma el crecimiento de la oferta de bienes y servicios, provocando una elevación de precios cuando su financiamiento se llevaba a cabo mediante la emisión de circulante.

Tomando en cuenta lo anterior, se regresó al esquema estabilizador en materia de política fiscal y monetaria, pero se rompió drásticamente con la política de protección comercial, de control de tipo de cambio, de excesiva regulación a la inversión extranjera, de salarios y de precios agropecuarios.

### *3.1 Política fiscal*

Dados sus efectos recesivos, el ajuste fiscal se llevó a cabo en forma gradual, lo que implicó, del lado del gasto, la disminución de los subsidios y transferencias que no tuvieran un claro beneficio económico y social, la racionalización de las erogaciones mediante la caída del gasto en administración, la implantación de medidas de austeridad, disciplina y eficiencia en la ejecución del presupuesto y la jerarquización del gasto de inversión, favoreciendo a los proyectos con periodos cortos de maduración.

Por el lado de los ingresos, se buscó su fortalecimiento a través de “reformas” fiscales orientadas a promover el aumento de los ingresos públicos que no provinieran del sector petrolero y elevar la competitividad internacional del sistema impositivo mexicano, a través de la reducción de las tasas impositivas, la ampliación de la base gravable y la simplificación de la administración fiscal. En paralelo, se efectuó la actualización gradual de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos con el propósito de corregir los rezagos acumulados, fortalecer la posición

financiera de las empresas públicas y favorecer la adecuación de los precios relativos de la economía y, de acuerdo con los grupos sociales representativos, se desarrolló un conjunto de esquemas de acción denominado “pactos”, orientados a combatir las causas inerciales de la inflación, mismos que dejaron de negociarse a mediados de la década de los noventa cuando la inflación era marcadamente descendente y mostraba niveles inferiores a un dígito.

### *3.2 Política monetaria*

El progresivo saneamiento de las finanzas públicas permitió que en materia de política financiera se abandonara el encaje legal y el coeficiente de liquidez, así como los elementos del control selectivo de créditos, coadyuvando a liberar la disponibilidad de créditos y a que las tasas de interés se determinaran por medio de la oferta y la demanda en el mercado financiero, disminuyendo las tasas de interés nominales y reales. Con esto, el financiamiento al sector público se realizó crecientemente a través de operaciones de mercado abierto mediante la colocación de valores gubernamentales con tasa de interés reales competitivas entre el público ahorrador, favoreciendo la permanencia del ahorro interno en el país y estimulando la entrada de capitales del exterior.

El ingreso de un importante monto de capitales foráneos propició que la política monetaria, en congruencia con los objetivos antiinflacionarios, aplicase medidas de esterilización con objeto de regular el exceso de liquidez de la economía sin afectar la recuperación de la actividad productiva; ello modificó sustancialmente la composición de la base monetaria del país, ya que se redujo el crédito interno del banco central al tiempo que se incrementaron las reservas internacionales.

En el ámbito de la política cambiaria, se mantuvo desde septiembre de 1982 y hasta 1991 un régimen de tipo de cambio dual (esto es, uno libre y otro controlado, este último aplicado al pago de las materias primas y bienes de capital importados, importaciones y al pago del servicio de la deuda, situación que no impidió que a partir de 1988 el tipo de cambio comenzara a revaluarse, disminuyendo la protección de carácter general derivada de la subvaluación existente en años previos, que compensaba los menores niveles de protección arancelaria.

A partir de entonces y, con excepción de 1995, en forma progresiva y sostenida, el tipo de cambio se ubicó en un nivel consistente con la posibilidad real de efectuar importaciones competitivas para apoyar el proceso de modernización industrial, situación que adicionalmente contribuyó a la disminución de la tasa de

inflación. Se abrió entonces un periodo caracterizado por: el crecimiento sostenido del tipo de cambio real, la disminución del déficit público, la reducción sustancial de los niveles inflacionarios y la recuperación (modesta) del dinamismo de la inversión y la actividad económica.

A partir de 1991 se mantuvo un deslizamiento gradual preestablecido del peso frente al dólar mediante la definición de una banda de flotación que mantenía fijo el límite inferior, mientras que el superior se definía con el deslizamiento diario máximo considerado, lo cual dotaba a la paridad cambiaria de flexibilidad para adecuarse a las condiciones del mercado y evitar la especulación de los inversionistas. Si bien este esquema generó resultados positivos y contribuyó de manera importante a la estabilización de los precios internos, tendió a la revaluación del peso y propició el crecimiento de las importaciones.

Después de la crisis cambiaria de 1994, el tipo de cambio se liberó a las fuerzas del mercado, en esta situación el Banco Central sólo participó cuando las variaciones no reflejaran fielmente la situación comercial del país, a fin de evitar ganancias espectaculares que afectaran el comportamiento de los precios.

### *3.3 Política de comercio exterior*

Debido al carácter monoexportador del país (80% de las exportaciones eran petroleras) a partir de 1985 se inició la política de liberación comercial consistente en la eliminación de las restricciones no cuantitativas a la importación, acompañada de la disminución de los niveles arancelarios y su dispersión. La instrumentación, en una primera etapa, se realizó en un marco macroeconómico caracterizado principalmente por altas tasas de inflación, devaluación recurrente del tipo de cambio, que en general se mantuvo sobrevaluado, elevado déficit del sector público, bajo dinamismo de la inversión y de la actividad económica y, finalmente, un superávit comercial cuyos recursos se asignaron al pago del servicio de la deuda externa acumulada en los años anteriores a 1985.

Con la apertura comercial (eliminación de controles no arancelario y firma de tratados comerciales) también se consiguió estabilizar el crecimiento de los precios, toda vez que mediante la competencia de productos del exterior fue posible reducir los exagerados márgenes de ganancia prevalecientes en varias ramas industriales, obligando a los productos mexicanos exportables a mantener en el interior del país precios y calidad competitivos con los provenientes del exterior, por ello la apertura comercial se constituyó en un elemento destacado en el combate a la inflación.

### *3.4 Política de modernización*

En lo que se refiere a la modernización económica, el nuevo modelo consideró, en su parte fundamental, actuar sobre tres aspectos básicos: 1) la redefinición del papel del Estado en la economía, buscando reducir la intervención económica directa con el propósito de alentar una mayor participación de los agentes privados en la satisfacción de las demandas de la población, hacer más eficiente la gestión productiva de la sociedad y elevar la eficiencia del aparato público en materia económica, administrativa y de rectoría en el proceso de desarrollo económico; 2) la desregulación económica, con el propósito de reducir los controles gubernamentales y redefinir los esquemas y espacios de participación de los agentes privados, buscando generar un clima comercial y productivo más competitivo que propiciara la modernización de áreas o actividades económicas; y 3) la apertura comercial, encaminada a incrementar el intercambio con todas las naciones del mundo para promover la eficiencia y competitividad externa de los productos mexicanos.

### *3.5 Política salarial y agropecuaria*

En ambos casos la política consistió en dejar al mercado la determinación de los salarios contractuales y de los precios de los bienes agropecuarios, utilizando a los salarios mínimos y a la fijación de subsidios y apoyos agrícolas, como forma de ordenar los incrementos en función de la productividad que se registrara en la mano de obra y en la producción de bienes salario. En el caso de los salarios mínimos sus variaciones consideraban la inflación a futuro y no la del año anterior, lo cual permitía romper con las expectativas inflacionarias.

Por otra parte, los precios de los bienes agropecuarios, dados los internacionales y la reducción de los aranceles acordados a la luz de los tratados comerciales con el exterior, buscaron orientar la producción hacia los bienes exportables, lo que haría posible captar las divisas requeridas por el sector para cubrir su déficit y a la vez capitalizarse.

### *3.6 Resultados generales*

La nueva estrategia produjo resultados positivos en materia de estabilización macroeconómica. En efecto, la corrección de las finanzas públicas se realizó en los términos propuestos y se logró eliminar los enormes déficit fiscales, además de que se canalizó una mayor proporción de las erogaciones gubernamentales hacia el gasto social y, con base en la renegociación de la deuda externa, se redujo sustan-

cialmente el volumen de recursos destinados a cubrir el costo financiero de dicha deuda. La existencia de finanzas públicas sanas permitió frenar el proceso inflacionario en el que se encontraba la economía mexicana y, aun cuando no se alcanzaron totalmente las metas inflacionarias, el ritmo de crecimiento de los precios ha disminuido en los últimos años.

La reducción de los requerimientos financieros del sector público y la adopción de esquemas de financiamiento con base en operaciones de mercado abierto para allegarse recursos internos, favoreció la tendencia a la baja de las tasas de interés y liberó recursos a disposición del sector privado para la realización de inversiones productivas.

En lo que respecta a la modernización económica, la reducción del aparato estatal modificó los esquemas de participación y abrió nuevos espacios para la iniciativa privada, lo cual permitió que, apoyado en la desregulación de la actividad económica, aumente de forma creciente la eficiencia en la asignación de los recursos y se incremente la competencia entre los productores, en beneficio de la mayor eficacia y productividad de la economía en su conjunto.

La apertura comercial permitió incrementar el volumen de comercio exterior de México con el mundo y diversificar la estructura de las exportaciones mexicanas, además de que la competencia de los productos nacionales con los importados, en el mercado interno, coadyuvó al combate a la inflación y mejoró la calidad de los bienes que se ofrecen a los consumidores nacionales. La mayor competencia ha estimulado a la industria nacional para desarrollar un intenso proceso de modernización de su planta productiva y ha fomentado la especialización productiva, permitiendo el aprovechamiento óptimo de las ventajas comparativas localizadas en algunas áreas de la producción.

Sin embargo, existen aspectos económicos que aún no han sido resueltos de manera satisfactoria. Uno de ellos se refiere al crecimiento económico y a la generación de empleos demandados por la sociedad mexicana. No obstante, la obtención de tasas positivas de crecimiento de la actividad económica, éstas no alcanzaron las metas propuestas, y el desplazamiento de mano de obra derivado del propio proceso de modernización de la planta productiva impidió que dicho crecimiento se tradujera en un volumen suficiente de nuevas plazas laborales.

Por otro lado, persiste la dificultad de la economía para generar las divisas necesarias para el desarrollo nacional, lo que se expresa en el desequilibrio en la cuenta comercial con el exterior, originado principalmente en el intercambio comercial deficitario con países de Europa y Asia. El crecimiento de las exportaciones mexicanas ha sido inferior al registrado por las importaciones, debido tanto al escaso crecimiento del comercio mundial en el periodo, como al tiempo que de-

mandan las grandes inversiones en la industria para madurar; en el corto plazo, esta situación se ha traducido en un importante déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y aun cuando se ha financiado sanamente con el ahorro externo captado a través de la inversión externa, hay una extrema volatilidad de las inversiones en cartera y una elevada incapacidad para traducirla en inversión productiva, esto señala una debilidad del esquema de financiamiento del modelo.

En otros aspectos, el volumen de bienes de consumo importados ha desplazado del mercado interno a industrias nacionales rezagadas en sus procesos de modernización y que no resultan competitivas en cuanto a la calidad y precio. No obstante a la existencia de bienes provenientes del exterior, que favorecen a los consumidores, dado su impacto negativo sobre la producción nacional y el empleo, es necesario ofrecer alguna alternativa a las empresas mexicanas para apoyar su reconversión de manera que encuentren condiciones para mantener su presencia en el mercado.

Dado que las economías en desarrollo compiten agudamente por atraer capitales, se ha instrumentado un paquete de medidas, las cuales radican en mantener deprimidos los salarios reales y conceder ventajas fiscales, afectando la recaudación fiscal y limitando la expansión del gasto público.

La restricción fiscal, la reducción en el crecimiento económico mundial, la competencia por capital externo y la drástica caída del comercio mundial han provocado en los últimos 18 meses una baja en la producción interna de bienes y servicios; el incremento en el desempleo y subempleo de la mano de obra; el rezago en la producción del sector agropecuario, en especial el agrícola; el incremento en la marginalidad económica y social de importantes grupos de población y mayor concentración de la producción y de la riqueza a nivel regional y urbano.

Los resultados alcanzados con respecto a los principales desequilibrios que esta estrategia se propuso resolver se pueden dividir en cuatro aspectos: a) las finanzas públicas, b) la formación de capital fijo y el crecimiento económico; c) la balanza de pagos y el ahorro externo; y d) el consumo y el ahorro privado.

En relación con el primer aspecto, durante el periodo 1989-2001, los ingresos ordinarios del sector público disminuyeron su participación en el PIB en 4.4 puntos porcentuales, comportamiento que se explica principalmente por la caída de los ingresos petroleros debido a la disminución del precio internacional de este producto, hecho que a la vez se tradujo en una disminución del peso relativo de la industria petrolera en la actividad económica general.

A su vez, los ingresos no petroleros mantuvieron una participación relativamente constante respecto al PIB, pero experimentaron una modificación en su estructura. En efecto, los ingresos tributarios muestran un aumento de 7.7 puntos

porcentuales, compensado por una disminución equivalente en los ingresos derivados de la venta de bienes y servicios producidos por el sector público. Los cambios señalados, por un lado, están estrechamente asociados con el proceso de desincorporación de empresas públicas y las reformas tributarias tendientes a mejorar la eficiencia en la recaudación e incrementar la capacidad del gobierno para orientar la asignación y distribución de los recursos económicos por medio de los impuestos. Al interior de los ingresos tributarios no se produjeron modificaciones significativas, puesto que se mantuvieron las participaciones relativas de los impuestos directos e indirectos, en alrededor del 43% y 57%, respectivamente.

Por el lado de los egresos, el gasto neto del sector público disminuyó su participación en el PIB a 8.3 puntos porcentuales, proceso que se explica casi íntegramente por la disminución del peso del gasto no programable, debido principalmente a la disminución relativa del servicio de la deuda pública. Dicho cambio estructural fue posible con la renegociación de la deuda externa en 1989 y 1990 y por la asignación al pago de la deuda de una parte significativa de los recursos obtenidos, directa e indirectamente, del proceso de desincorporación y del incremento de la recaudación fiscal, cuyo objetivo fue proveer mayor flexibilidad a la política de gasto del gobierno y disminuir los costos sociales derivados de los subsidios.

El resto de la caída en la participación del gasto neto del sector público, aproximadamente dos décimas de punto del PIB, se explica por la disminución del gasto de capital (0.8 puntos), ya que a pesar de la disminución en el número de empleados del sector público, el gasto corriente aumentó 0.6 puntos, a consecuencia del incremento de los recursos destinados a servicios personales; si a ello se agrega que los niveles cuantitativos de prestación de los servicios públicos no disminuyeron significativamente, los gastos en materiales y suministros y en servicios generales, explican que la participación del consumo del gobierno en el PIB disminuyera en 1.6 puntos porcentuales.

Con respecto al gasto de capital, cuya reducción se refleja en una caída de la misma magnitud en las cuentas nacionales, debe anotarse que, aún cuando en el corto plazo desempeña frecuentemente el rol de variable de ajuste, su comportamiento ha sido a la baja en el mediano y largo plazo, con el propósito de disminuir el papel de “efecto de arrastre” que la inversión pública tiene sobre la inversión privada, procurando que su dinámica responda progresivamente más a criterios de eficiencia social y menos a exigencias de corto plazo.

El resultado neto de los ingresos y egresos se tradujo en un cambio drástico de la inserción del sector público en la economía. Su déficit en el periodo disminuyó su participación en el PIB a 3.8 puntos. Por su parte, el ahorro del sector

público pasó de 1.3% a 5.4% del PIB, lo que representa un cambio de una magnitud ligeramente superior a 4 puntos del PIB.<sup>2</sup> Este cambio es parte de la modificación substancial que sufrieron las fuentes de financiamiento del proceso de acumulación; el sector público dejó de ser un importante demandante de ahorro incluso en algunos años (cuando se obtuvo superávit presupuestal fue un oferente neto del mismo).

Por cuanto hace a la formación bruta de capital, durante el periodo 1989-2001, su participación en el PIB se incrementó en 3.9 puntos, dinámica que se explica por el incremento de la inversión privada, cuya participación aumentó en 4.9 puntos, contrarrestando así la caída de la inversión pública anteriormente señalada (0.8 puntos porcentuales).

En la elaboración de propuestas sobre los estímulos a la inversión privada productiva, es importante señalar que ésta, en un marco macroeconómico con estabilidad de precios y expectativas “normales”, y para efectos del dinamismo de la actividad económica (representado básicamente por el crecimiento del PIB), es la variable con más peso. El periodo 1989-2000 muestra que, con tasas de inflación decrecientes y evolución positiva del PIB, la inversión privada creció en promedio a un ritmo anual superior al 9%, aún cuando la tasa de rendimiento del capital productivo disminuyó sostenidamente durante ese lapso de tiempo, a consecuencia principalmente de la apertura comercial, la cual impidió que la mayor productividad del trabajo se convirtiera en incremento en los beneficios.

Desde el punto de vista de la composición por origen de la inversión total, es importante señalar que el rubro que mostró más dinamismo fue el de maquinaria y equipo, que explica prácticamente el total del incremento de la inversión en el PIB. Este hecho induce a pensar que la dinámica de la inversión, guiada por el sector privado, estuvo fundamentalmente orientada a inversión productiva. Puesto que el aparato productivo interno no tiene suficiente capacidad de oferta de los bienes de capital demandados durante este proceso de crecimiento, una parte significativa de la inversión se transformó en demanda de bienes importados.

En efecto, el componente importado de la inversión fue el más dinámico, explicando el 31.6% del incremento total de este concepto, al aumentar en 2.6 puntos porcentuales su participación con respecto al PIB. Para interpretar plenamente este resultado, es importante anotar que el comportamiento de la importación de bienes de capital depende, por un lado, de la propia dinámica de la inversión productiva, y por otro, de la evolución de los precios relativos de los bienes de capital doméstico con respecto a los importados.

<sup>2</sup> Se define ahorro del sector público como la diferencia entre ingresos y gastos corrientes.

Los resultados alcanzados en materia de balanza de pagos y ahorro externo, mediante las cuentas netas con el exterior, indican que se obtuvo una transferencia de capitales foráneos (esto es, el flujo que cierra el balance ahorro-inversión a nivel macroeconómico).

Con respecto a la importación de bienes y servicios, conviene desagregar el análisis de acuerdo al tipo de bien, es decir, bienes de capital, intermedios y de consumo. El dinamismo de la inversión se tradujo en un crecimiento significativo de la importación de bienes de capital, rubro que aumentó en 1.4 puntos su participación en el PIB. Sin embargo, el impacto relativo del mismo sobre los egresos de la cuenta corriente del sector externo no fue el de mayor peso.

En primer lugar debe mencionarse la importación de bienes intermedios, cuya participación en el PIB se elevó a 12.6 puntos porcentuales, como respuesta al crecimiento del PIB principalmente, pero también al comportamiento de los precios relativos, a la evolución de las restricciones arancelarias y a las menores restricciones cuantitativas.

En segundo lugar, la importación de bienes de consumo, si bien ha sido la de menor participación (3.2%), presentó un comportamiento más dinámico. La razón principal es la progresiva disminución de las barreras arancelarias y la eliminación de restricciones cuantitativas a la importación, que acompañada con una disminución de los precios relativos de los bienes importados y de un incremento global del consumo privado como consecuencia de los mayores niveles de actividad económica, se tradujo en un fuerte aumento de su importación.

El conjunto de estos egresos incrementó su participación en el PIB a 15.8 puntos, en tanto que los restantes egresos corrientes distintos de importaciones la redujeron a 2.9 puntos, lo cual se debió a una disminución del peso relativo de los pagos por servicios factoriales. La estrategia seguida en materia de renegociación y endeudamiento externo permitió disminuir significativamente el peso de este rubro en las cuentas con el exterior, otorgando grados de libertad a la política económica.

Por su parte, los ingresos corrientes de la balanza de pagos aumentaron su participación en el PIB, por el efecto neto de las mayores exportaciones no petroleras (16.8 puntos) y la disminución de las petroleras (1.5 puntos). En la explicación del comportamiento del primer rubro es necesario tener en cuenta, por lo menos, los siguientes aspectos: la expansión de la economía de los EUA; el dinamismo de la demanda interna; los precios relativos y en estrecha relación con esto último, el efecto específico de la liberalización económica sobre la estructura de costos de las actividades exportadoras.

Los precios relativos de las actividades exportadoras se vieron favorecidos en dos aspectos, uno, por el efecto de la eliminación progresiva de la estructura arancelaria, cuyo sesgo antiexportador limitaba el potencial de estas actividades, y dos, por el incremento sostenido de la productividad, cuyo dinamismo superó al del incremento de los salarios nominales, resultando finalmente en una disminución relativa del costo unitario. Adicionalmente, la instrumentación de apoyos crediticios para la exportación e importación de bienes utilizados en la producción de bienes exportables contribuyeron a integrar un escenario propicio para esta actividad.

Con respecto a los otros rubros del sector externo, como el turismo y las maquilas, es necesario señalar que el comportamiento de su saldo neto responde fundamentalmente a la evolución favorable de la economía americana y a los precios relativos. En todo caso, los resultados obtenidos por ambos conceptos muestran que su aporte neto al saldo de la cuenta corriente se comportó en forma opuesta: mientras que la maquila aumentó su participación, el turismo la disminuyó no obstante la expansión de su oferta.

En efecto, en el caso de la maquila, se observa que su participación en el PIB creció en 11.9 puntos porcentuales, con una tasa promedio de crecimiento de 16.3% durante el periodo 1989-2001. Ello se explica por el resultado neto de los dos factores señalados: el dinamismo de la economía americana, variable con la cual tiene una elevada elasticidad y la evolución de los salarios reales que en los últimos años han aumentado más que la productividad, ejerciendo un efecto negativo sobre los costos de las maquiladoras.

El ingreso neto por turismo disminuyó su participación en el PIB 0.8 puntos porcentuales, no obstante el incremento de la oferta hotelera a una tasa promedio anual del 2.4%, por lo tanto, el resultado observado se explica por el efecto depresivo del precio relativo.

El resultado neto de los ingresos y egresos corrientes de las cuentas del exterior expresan que se mantuvieron las fuentes de financiamiento en el proceso de inversión; en efecto, el ahorro externo pasó de 2.7% a 2.9% del PIB, entre 1989 y 2001.

Por último, con relación al comportamiento del ahorro privado, los resultados alcanzados fueron los siguientes: la participación del ahorro externo y del ahorro del sector público tuvieron su contrapartida en el comportamiento del ahorro del sector privado. Este último, pasó de representar alrededor del 14.5% del PIB en 1985 al 13.0% en el 2001. Es decir, la disminución del peso relativo de esta fuente de financiamiento de inversión se comprende, en parte, como consecuencia del comportamiento del consumo privado, y como resultado residual de los otros componentes del ahorro y del propio comportamiento de la inversión.

Con respecto al consumo privado, el análisis estadístico muestra que la sociedad mexicana tiene una alta propensión marginal al consumo, agravada por una situación recesiva que deprimió a este último en el periodo anterior. Ello se tradujo posteriormente en un dinamismo en este concepto de gasto, que adicionalmente tuvo un efecto sobre las cuentas del exterior, dado el cambio observado del precio relativo de los bienes de consumo importados.

Aunado a lo anterior, la tendencia a la baja de la tasa de interés real propició la expansión del consumo, en particular de bienes durables; simultáneamente, el aumento, aunque moderado, de los salarios reales, acompañado de una disminución de la tasa de desempleo, contribuyó también a dinamizar el consumo privado. En resumen, las expectativas de un mayor ingreso disponible, consistente con las mayores tasas de crecimiento de la actividad económica, acompañada de la apreciación real del tipo de cambio y la expansión del crédito al consumo, se tradujo en un incremento de 1.3 puntos porcentuales en la participación del consumo privado en el PIB.

Las empresas observaron, por una parte, la disminución de la tasa de interés real, fenómeno que se explica tanto por los factores internos mencionados como por la disminución de las tasas de interés internacionales, y por otra, la expansión del sistema crediticio disponible, tanto interno como externo. En este marco, fue “fácil” para las empresas cubrir la diferencia entre el ahorro y la inversión por medio del endeudamiento, el que, dado el menor nivel de las tasas de interés externas, tendió a desplazarse en forma creciente hacia la deuda externa. De esta forma, se observó la creciente independencia de las decisiones de ahorro e inversión en un contexto de crecimiento del sistema financiero.

Por lo tanto, el sector privado pasa a ser, de generador de ahorro para financiar su inversión, a demandante de él, lo cual se manifestó en la acumulación de montos crecientes de deuda privada, tanto con el sistema financiero interno como externo.

## **Conclusiones**

Los órdenes de magnitud mencionados contribuyen a describir algunas de las condiciones estructurales a considerarse en el diseño de política económica en el futuro. Así, por ejemplo, la alta sensibilidad de las importaciones con respecto al crecimiento económico y la dependencia de las exportaciones, en relación con la evolución de la economía de los EUA, constituyen realidades estructurales difíciles de modificar en el corto y mediano plazo. Sin embargo, el propósito final de la política de desarrollo es justamente modificar las restricciones o “círculos viciosos” que fre-

nan o limitan el crecimiento sostenido de la economía. Con este propósito, es necesario mantener durante un lapso suficientemente extenso la política adoptada. En ese sentido, consideramos que es necesario destacar los siguientes aspectos:

- a) Tipo de cambio real y dinamismo exportador, el cual puede interpretarse como el precio relativo entre los bienes exportables y no exportables de la economía. Las variaciones bruscas del mismo generan incertidumbre a los agentes encargados de tomar las decisiones de inversión y, en consecuencia, debilitan las posibilidades de desarrollar el sector de bienes exportables; con este propósito, es necesario que los agentes perciban que el tipo de cambio tendrá un comportamiento predecible y consistente con el objetivo de reorientar el aparato productivo hacia el exterior.

Pero el tipo de cambio también es, simultáneamente, un activo financiero objeto de presiones especulativas, que lo transforman en un componente altamente volátil en la economía. Esto tiene particular relación con los procesos inflacionarios, y es más pronunciado cuanto más abierta es la economía.

El problema de política es definir un régimen cambiario que conjugue un estímulo adecuado a las actividades exportadoras y, a la vez, no amplifique las presiones especulativas e inflacionarias. En la presente etapa de la política económica, es conveniente mantener el apoyo al sector exportador que permita finalmente romper la dependencia de la demanda interna y consolidar bases para su desarrollo sostenido. A la vez, la experiencia reciente sugiere la necesidad de proteger al mercado cambiario, tanto de entradas como salidas masivas de divisas, mediante una cuidadosa política que limite la introducción indiscriminada de capital de corto plazo.

- b) Coeficiente de inversión y crecimiento. El dinamismo de la inversión es condición necesaria para alcanzar y mantener tasas de crecimiento del PIB consistentes con el objetivo de empleo y bienestar. Es necesario obtener tasas de rentabilidad de la inversión productiva que la hagan atractiva; sin embargo, en una economía crecientemente más abierta y competitiva, la rentabilidad no proviene de los privilegios propios de un mercado protegido, sino de los niveles de productividad más elevados, que a su vez están asociados a los avances tecnológicos.

En este aspecto, es necesario tener presente que tales avances no se logran con el aprendizaje automático obtenido con la práctica, sin ningún costo; la maduración exige esfuerzos conscientes para establecer una estrategia e invertir recursos. Por lo tanto, las ventajas comparativas del país deben concebirse bajo una

visión dinámica, no estática, susceptible de modificarse por el mismo proceso de comercio y la política tecnológica seguida con este propósito.

También es relevante tomar en cuenta que la expansión de las exportaciones conduce a un crecimiento mayor de la productividad, ello mediante la explotación de las economías de escala y la introducción de presiones competitivas, a la inversa de lo que sucedió con la sustitución de importaciones; esto es, la liberalización del comercio exterior intensifica el crecimiento de la productividad al relajar las limitaciones para la obtención de divisas destinadas a importar bienes intermedios y de capital. Así, en el marco de la política comercial establecida, es clara la posibilidad de profundizar una relación positiva entre el cambio tecnológico y el aumento de la productividad.

El problema central, en este aspecto, es desarrollar y fortalecer un sistema de información sobre opciones de inversión que apoye la toma de decisiones, facilitando la innovación y transmisión de tecnología; con este propósito, los instrumentos de política pueden ser diversos: centros de investigación y adaptación tecnológica, bancos de información especializados, líneas de créditos para los proyectos de investigación, etc. El problema es acompañar el proceso de acumulación con la creación de incentivos para que las empresas realicen actividades de cambio tecnológico.

- c) Sistema impositivo, asignación óptima y redistribución del ingreso. Una vez que los ingresos tributarios hayan coadyuvado a sanear las finanzas gubernamentales, mediante la reducción de las tasas impositivas y la ampliación del número de contribuyentes, será necesario simplificar su estructura para favorecer el crecimiento del ahorro interno y alentar la mejor distribución de la riqueza.

Para tal propósito, es necesario que la estructura de ingresos públicos se concentre en tres impuestos básicos: los petroleros, el ISR y el IVA. Con los ingresos petroleros provenientes de impuestos y a través del ISR se debe impulsar el desarrollo social de la comunidad y de esta forma mejorar la equidad en la distribución de la riqueza.

Con el IVA es necesario frenar el consumo, en especial el de los grupos sociales de altos ingresos, para alentar el crecimiento del ahorro interno, y con los recursos provenientes de dicho impuesto se debe fomentar la eficiencia y la productividad mediante la adquisición de acciones de empresas prioritarias, que promueven la innovación tecnológica y la sustitución de importaciones. La adquisición de acciones por parte del gobierno no deberá otorgar derecho para administrar a las entidades favorecidas, esta compra sólo le dará el derecho

a voz y voto en el consejo de administración de la empresa, a fin de que se discutan las líneas de acción programáticas que el gobierno quiere impulsar y se decida la mejor forma de instrumentarse.

Con la simplificación del esquema tributario se logrará incrementar el ahorro del sector público, ya que los gastos asociados con la administración de la recaudación se reducirán de manera significativa.

Por otra parte, se alentaría la eficiencia macro y microeconómica, ya que se lograría una mejor distribución del ingreso, el aliento al ahorro interno y la mejor asignación de los recursos públicos.

- d) Nivel y asignación del gasto. El manejo del gasto público condensa diversos aspectos de la política de desarrollo. Por una parte, continúa siendo una variable de ajuste que permite modificar el nivel de la demanda agregada; sin embargo, este rol disminuye en el nuevo escenario, dominado en forma creciente por el comportamiento del sector privado, altamente sensible a la evolución de los agregados monetarios y de las variables fiscales. En consecuencia, toda propuesta basada en un aumento del gasto con propósito de dinamizar la economía conlleva el riesgo de desencadenar respuestas que se traducen finalmente en mayores desequilibrios.

Además, el gasto público es un instrumento eficaz para atacar el problema de la pobreza y de la distribución del ingreso; aquí se encuentra uno de los principales desafíos de la estrategia económica: la selectividad y calidad del gasto para mejorar la condición de vida de los sectores sociales más necesitados. En este aspecto, el problema no es tanto la magnitud del gasto como la orientación del mismo. Una situación pendiente, entonces, es iniciar esfuerzos orientados a aumentar la eficiencia del gasto, sometiéndolo a procesos previos de evaluación para asegurar la rentabilidad social de los proyectos con el propósito de maximizar el bienestar social; en este sentido, la asignación óptima del gasto significa procurar la mejor distribución intertemporal del sacrificio social necesario para lograr el patrón de crecimiento deseado.

## Referencias bibliográficas

- Banco de México (varios años). *Indicadores Económicos*, México: Banco de México.
- INEGI (1994). *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México: INEGI.
- (2001). *Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000)*, México: INEGI.
- (2002). *Indicadores de Coyuntura*, México: INEGI.

- (2002). *Sistema de Cuentas Nacionales, Mayo 1980-2001*, México: INEGI.
- Nacional Financiera (1990). *La Economía Mexicana en Cifras*, México: NAFIN.
- Presidencia de la República (1992). *IV Informe de gobierno, anexo estadístico, (1950-1997)*. México.
- (1995). *Primer Informe de Gobierno, anexo*, septiembre.
- (2001). *Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno*, septiembre.
- SHCP (2001). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, México: SHCP.
- Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados S. A. de C. V  
(2002). *Prontuario de Actualización Fiscal*, núm. 298, p. 173, primera quincena de marzo.
- STPS (2002). *Estadísticas laborales (1998-2000)*, México: ST y PS.