

PROGRAMA SOBRE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y DESARROLLO

DOCUMENTO DE TRABAJO NO. 1-04

**El fracaso de las políticas de estabilización en México:
Retos y opciones de política económica**

Marcos Chávez M.

Enero 2001

El Colegio de México
Mexico D.F.

El fracaso de las políticas de estabilización en México: Retos y opciones de política económica

Marcos Chávez M.*

Introducción

El objeto de este trabajo es tratar de demostrar que las políticas de ajuste externo, de estabilización, en sus versiones ortodoxa y heterodoxa, y las reformas estructurales aplicadas en México durante el periodo 1982-2000, han fracasado en los propósitos fundamentales que justificaron su instrumentación.

Por un lado, los dos primeros tipos de programas citados han sido incapaces resolver el siguiente dilema: cómo asegurar el crecimiento sostenido de largo plazo, más armonizado sectorial, regional y ambientalmente, combinado con la estabilidad interna (precios), el equilibrio externo (balanza de pagos) y la recuperación del bienestar social. Por otro, las transformaciones estructurales, tampoco han logrado superar los obstáculos que provocaron la crisis de la industrialización de sustitución de importaciones, ni tampoco modelar un aparato productivo articulado, eficiente, competitivo, capaz alcanzar una integración ventajosa en la economía mundial.

El balance de los 18 años transcurridos del experimento neoliberal mexicano es desolador. Durante ese lapso nunca se ha logrado consolidar el equilibrio de los principales agregados macroeconómicos, considerado, de manera secuencial, como la condición básica para después aspirar al crecimiento y, más tarde, a la derrama social de sus beneficios. La corrección de las cuentas externas y la estabilidad de precios han sido precarias, temporales y altamente costosas. Únicamente se han alcanzado de la peor forma: cuando la economía se encuentra en el *fondo del pozo*, en receso. Pero a medida que se reactiva la producción, reaparecen los desajustes que, al cabo, terminan por estrangularla. Como el tormento de *Sísifo*, la faena se repite incesantemente.

Desde una perspectiva de largo plazo, puede considerarse que la economía se encuentra prácticamente semiestancada. Estructuralmente, ha perdido su potencial histórico y las bases sobre las cuales descansa, no proporcionan las expectativas de una futura pujanza. El problema de cómo uncir al país a la «globalidad», evadiendo la realidad subyacente y comprando los mitos que gravitan a su alrededor, fue resuelto de una manera sencilla: abandonando la posibilidad de diseñar un proyecto que se distanciara del neocoloniaje. Hipotecando la soberanía nacional a los nuevos intereses desplegados por el capital transnacional, funcionales a los negocios de la emergente elite industrial-financiera,

* Programa de Ciencia y tecnología (Procientec), El Colegio de México. Este ensayo forma parte de una investigación más amplia, denominada "Diseño de una nueva estrategia de desarrollo para México", que se trabaja colectivamente en dicho Programa, con el apoyo de la Fundación John D. And Catherine T. MacArthur. Agradezco los comentarios y las sugerencias de Alejandro Nadal, Francisco Aguayo y Carlos Salas, integrantes del Procientec, para mejorar el texto, así como el apoyo logístico recibido por parte de Hugo García. Los defectos del documento son responsabilidad exclusivas del autor.

engendrada y protegida por los tres últimos gobiernos, deseosa de expandirse más allá de un mercado local que le ha quedado estrecho. Aunque sea en el *furgón de cola*.

Desde el punto de vista social, el abismo de la desigualdad se ensanchó en ese periodo. El México de la riqueza y la miseria es consustancial a la fase neoliberal del capitalismo. Gracias a la pauperización del 70% de la población, los indeseables que le sobran al modelo y de cuyas expectativas por mejorar sus niveles de vida ya no queda ni la fantasía después de la crisis de 1994, ha sido posible la existencia de unos cuantos islotes disfrutan de la «modernidad». Por sus perniciosas secuelas económicas y sociales, la instauración de la «mano invisible» del «mercado» ha tenido que ser reforzada por el *puño de hierro* de autoritarismo presidencialista. Sólo así se explica que la sociedad haya aceptado, sin mayores tragedias, la terapia neoliberal. El conflicto de Chiapas, visto a la distancia, se redujo a un pálido resplandor del malestar sociopolítico que, hasta el momento, ha logrado ser inoculado por el gobierno sin grandes daños, pese a que aún subsiste.

No obstante, sería absurdo considerar que el neoliberalismo no ha cosechado éxitos. Estos se atisban desde otros ángulos (*angulus ridet*, diría Horacio). Por ejemplo, en su habilidad para transformar, sin grandes resistencias, sus propuestas económicas en un proyecto de global de nación, cuyo edificio se levantó sobre los escombros del *ancien régime*. En la profundidad alcanzada por los valores *darwinistas* dentro de la sociedad, tema al que poco se le ha prestado atención. En capacidad para imponer una «camisa de fuerza» a los movimientos progresistas, en particular, a los que participan dentro del régimen de partidos, cuyas propuestas de «cambio», ante su imposibilidad casi patológica por construir un proyecto nacional alternativo consistente, viable y socialmente convincente como opción al neoliberalismo, se reducen a la conservación de la entelequia contestataria o, en el mejor de los casos, ante su falta de creatividad, a simples alteraciones cosméticas, preservando la naturaleza del proyecto actual.

Ciertamente, las evidencias indican que la inestabilidad económica y las crisis como la registrada en 1994 persistirán en los años subsecuentes. Pero de ahí suponer que el neoliberalismo lleva a cabo su *dance macabre*, parece excesivo. Las fuerzas que entronizaron el neoliberalismo a nivel internacional preservan su fortaleza. Países como Chile, para citar un ejemplo regional, demuestran que ese proyecto puede sobrevivir y legitimarse con el cambio de piel en el sistema político, que pasa de uno autoritario a otro «democrático», gobernado alternadamente por la derecha y por algunos sectores de la izquierda.

El presente ensayo se divide en dos grandes apartados. En el primero se evalúa el desempeño económico de México durante el periodo 1982-2000. En el segundo se esbozan algunas directrices cualitativas que podrían conformar una nueva agenda del desarrollo para después del neoliberalismo.

1. La crítica del neoliberalismo mexicano, 1982-2000

1. 1 Los grandes ausentes: la estabilidad macroeconómica y el crecimiento

La triada gobernante neoliberal, integrada por Miguel del Madrid (MM), Carlos Salinas de Gortari (CSG) y Ernesto Zedillo (EZ), no ha logrado resolver una de las contradicciones económicas básicas enfrentadas durante el lapso 1982-2000: cómo alcanzar simultáneamente la estabilidad de precios, el crecimiento sostenido a largo plazo, el equilibrio fiscal y de las cuentas externas, principios considerados como esenciales para asegurar el éxito de las reformas estructurales y optimizar la integración de México a la economía mundial.

La imposibilidad de preservar el crecimiento y los equilibrios económicos básicos ha cuestionado los fundamentos, la consistencia, los instrumentos empleados y la viabilidad de las políticas de ajuste externo y de estabilización, tanto en la versión monetarista tradicional impuesta durante muchos años por el Fondo Monetario Internacional (FMI), como las heterodoxas, sustentadas en el enfoque monetario de la balanza de pagos.

Como se sabe, en el monetarismo tradicional, una «economía cerrada», descansa en los principios «teóricos» de la economía neoclásica, que suponen que la inflación es un fenómeno esencialmente monetario. La terapia recetada para resolver los problemas es traumática. Primero se le aplica al paciente un programa de choque: el ajuste de los precios relativos por medio a la devaluación cambiaria, que normalmente generan inflación, recesión y desempleo. Después se agregan las medidas estabilizadoras que buscan contener la demanda agregada (restricciones fiscal, monetaria y salarial). Esto permite reducir la inflación posdevaluatoria (previa liberación de los precios, excepto los salarios para que alcancen su nivel de mercado), ajustar las cuentas públicas y las cuentas externas, asegurar el pago del servicio de la deuda foránea, obtener nuevos créditos foráneos y recuperar la «confianza» de la «comunidad» mundial. A cambio, se profundiza el desplome de la inversión y la producción, la quiebra de empresas, el aumento del desempleo, la caída de los ingresos reales de la población, la contracción del gasto público. Por desgracia, una vez que se reactiva la economía, reaparecen los desequilibrios que, al cabo, conducen a una nueva crisis. Por eso tales programas han sido calificados como la «solución fácil» o «falsa».

La heterodoxia, que surge como respuesta ante el fracaso de la ortodoxia, combina las medidas tradicionales con la introducción “de políticas de precios, (de) ingresos y (de) desindización. Las primeras atacan las presiones básicas o que desequilibran, mientras que las segundas atacan los mecanismos de propagación que hacen que la inflación persista (el componente inercial o de equilibrio)”. En estos programas, que incorporan el enfoque monetario de la balanza de pagos, la paridad se convierte en el instrumento fundamental para controlar la inflación y propiciar su convergencia con la externa («ley del precio único»)¹.

¹ Joseph Ramos, “Restauración y conservación de los equilibrios macroeconómicos básicos”, *El trimestre económico*, no. 229, México, 1991; Rudiger Dornbusch y Mario Henrique Simonsen, “Estabilización de la inflación con el apoyo de una política de ingresos”, *El trimestre económico*, México, abril-junio de 1987; René Cortázar (ed.), *Políticas macroeconómicas. Una perspectiva latinoamericana*, GEL-CIEPLAN, Argentina, 1988; José Antonio Campos, *La reforma del sistema financiero internacional. Un debate en marcha*, FCE, Chile, 1999.

Esa estrategia supone que al fijarse la paridad o al anunciarse una devaluación administrada y decreciente (estas medidas, junto con la «libre flotación», donde el banco central interviene comprando y vendiendo divisas para evitar fluctuaciones extremas, son consideradas como formas «sucias» de la política cambiaria), se forzaría a la baja de los precios, al afectarla de manera directa (las cotizaciones de los bienes importados se convertirían en el «techo» del aumento de los comerciables locales) e indirecta (moderando las expectativas inflacionarias de los agentes económicos). La apertura comercial reforzaría la convergencia de los precios internos y externos (la «ley» del precio único). Si la tasa inflacionaria implícita en la depreciación cambiaria se ajusta a las expectativas de precios, se evitaría el deterioro de la paridad real, se forzaría la productividad y competitividad de la economía, sin el temor de una recesión y se atenuarían los costos económicos y sociales. La política monetaria adquiere una postura pasiva o secundaria, a diferencia del carácter activo de los programas keynesianos.

El equilibrio entre la oferta y demanda monetaria no se resolverá con el cambio en el nivel de los precios y los réditos (que también deben homologarse con los foráneos), sino a través de la balanza de pagos, que exige la apertura de la cuenta de capitales, no en la situación de las cuentas parciales, por medio de las variaciones de las reservas internacionales, lo único que interesa en este enfoque, que determinan la nueva condición de equilibrio, sin suscitar problemas macro ni inflacionarios. La política se limitará a la regulación de la oferta monetaria (que implica la eliminación o la reducción del déficit fiscal), la esterilización del circulante vinculado a los flujos de capital.

El problema es que, por un lado, la apertura de la cuenta de capitales conlleva la pérdida en la autonomía de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, así como una mayor dependencia y vulnerabilidad ante los capitales especulativos, que se manifiesta en la volatilidad y sobre-reacción de los mercados financieros locales que reaccionan exageradamente ante cualquier contingencia interna y externa, que se transmite perniciosamente hacia el sector real.

Por otro lado, esos programas provocan desequilibrios durante su instrumentación. La baja de la inflación ha sido más lenta de lo esperado, lo que amplía la brecha interna y externa de precios y provoca una fuerte sobrevaluación cambiaria que abarata artificialmente las importaciones y deteriora la competitividad de las exportaciones. Esto, combinado con la ampliación de la demanda asociada a los flujos de capital, que en parte se satisface en el exterior, la reactivación económica y el desmantelamiento de parte del aparato productivo local (proceso de desustitución de importaciones), han acelerado el déficit comercial y corriente, que sólo puede ser sostenido mientras se mantiene la continuidad de las divisas. Pero una vez que los inversionistas empiezan a dudar sobre la capacidad local para seguir manteniendo la sobrevaluación y el desajuste externo, entonces se interrumpen los flujos y sobrevienen las peores crisis devaluatoria y de balanza de pagos que ha sufrido el país en su historia moderna, que abortan los avances de las políticas estabilizadoras, y obstaculizan y frustran los alcances de las reformas estructurales.

Lo anterior no es algo exclusivo de México. Hace algún tiempo un analista señalaba que no se conocía una experiencia neoliberal exitosa.² Desdichadamente, esa apreciación se refuerza con los fracasos latinoamericanos ocurridos durante la presente década, los del exbloque socialista de Europa, y del sudeste asiático que adoptaron el mismo modelo. Las violentas sacudidas sufridas por la economía mundial durante estos años muestran los dramáticos efectos desestabilizadores asociados a la liberalización comercial y financiera mundial e integración de los mercados, que se han amplificado en nuestra economía merced al desmantelamiento de los mecanismos que se disponían para atemperar los choques externos, agravando su vulnerabilidad y dependencia macroeconómica, que desquicia la aparente fortaleza productiva.

1.2 La mediocridad de la reforma estructural y del sector externo

Si el balance macroeconómico del neoliberalismo es fallido, los resultados de las reformas estructurales (del estado; la liberalización financiera, la apertura comercial y de la cuenta de capitales; la desreglamentación de los mercados) son mediocres (ver cuadro 1). La naturaleza de estas últimas ya nada tienen que ver con el estilo de desarrollo que prevaleció hasta principios de los años ochenta. Su perfil ahora corresponde a los cambios promovidos a partir de 1981, durante la reunión del Grupo de los Siete, cuando el monetarismo es erigido como el credo mundial. Pero sobre todo, desde 1985, cuando, presionados por el gobierno estadounidense –bajo el llamado *Consenso de Washington*--, el FMI, con sus convenios de corto plazo y los servicios de ajuste estructural, y Banco Mundial, con sus programas de ajuste estructural, se convierten en los líderes promotores de esta clase de transformaciones, de la «globalización» e internacionalización capitalista.³

Al menos por dos motivos, las reformas estructurales tenían que ser exitosas. Una es por razones ideológicas. Los neoliberales debían demostrar que su proyecto, basado en la intervención mínima del estado, limitado a la construcción de las condiciones necesarias para el buen funcionamiento del «libre mercado», era más eficiente que el sistema que justificaba su excesivo intervencionismo, apoyado en los preceptos keynesianos y su pálida versión latinoamericana, el estructuralismo, al que le endosaron todos los males del país.

El otro es de naturaleza económica. Originalmente, las medidas impuestas se limitan a la búsqueda por dar una salida al colapso financiero de 1981-1982. Pero a partir de 1984,

² Jeffrey Sachs, *Conditionality and the debt crisis: some thoughts for the World Bank*, Universidad de Harvard Boston, 1986.

³ Véase Samuel Lichtensztejn, "De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste", en *Economía de América Latina*, núm. 11, CIDE, México, primer semestre de 1984; C. Michalopoulos, "World Bank programs for adjustment and growth", en V. Corbo, M. Goldstein y M Khan (eds.) *Growth Oriented Adjustment Programs*, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, 1987; *Boletín del FMI*, Fondo Monetario Internacional, Washington D. C., junio 29, 1987; P. Meller, *América Latina y condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, Colección Estudios CIEPLAN, núm. 23, CIEPLAN, Santiago de Chile, marzo de 1988; J. Williamson, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Ed. Gernika, México, 1991; José Antonio Ocampo, "Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la Cepal", en *Revista de la Cepal*, núm. 66, Santiago de Chile, 1998.

ante el fracaso de la ortodoxia estabilizadora, que obliga a iniciar la desgravación arancelaria, pero sobre todo desde 1987, cuando el modelo neoliberal se define claramente, se lleva a cabo un conjunto de reformas ambiciosas. Desde ese momento se desecha la posibilidad de recuperar el crecimiento superando los obstáculos estructurales que provocaron la crisis de los modelos de industrialización sustitutiva de importaciones y el petrolero. Como remedio a todos los males se opta por un viraje estratégico en el desarrollo. La drástica reestructuración en el patrón de producción que se implanta, pretende alcanzar la «modernización» productiva a través del retiro del estado en la economía, la liberalización de los mercados locales, el Impulso del liderazgo empresarial como el demiurgo de nuevo modelo, la adopción del modelo de economía abierta y la integración del país al mercado mundial.

Sin embargo, el perfil estructural actual no sólo es desalentador. El armazón construido es heterogéneo, desarticulado, escasamente competitivo, con una limitada capacidad de absorción de mano de obra y no ha logrado superar la tradicional y recurrente tendencia al desequilibrio externo y su dependencia del financiamiento internacional. Lo peor de todo es que no existen evidencias de que algún día se logrará un crecimiento sostenido y más equilibrado bajo el modelo neoliberal (Vease cuadro 1, en el Apéndice gráfico).⁴

Se ha reproducido una estructura dual, con actividades tradicionales y «modernas», escasamente eslabonadas. El sesgo «antiexportador» de antaño fue ocupado por otro extremismo: la oblicuidad en contra del mercado interno. Las actividades y las empresas dependientes de la demanda local han sido abandonadas a su suerte, por lo que se encuentran rezagadas, parcialmente desmontadas y sustituidas por la inversión o los productos extranjeros --el proceso de «desustitución de importaciones»--, como son los casos del sector primario tradicional, la petroquímica básica, alimentos, textiles, bienes de capital. Las causas de su restringida capacidad de adaptación al cambiante escenario son diversas: los recurrentes ciclos de inestabilidad macroeconómica; los costos de las políticas de ajuste y de estabilización sobre el mercado interno; la rapidez y la carencia de un orden en la manera en que se han aplicado las reformas estructurales; su marginación del sistema financiero; la ausencia de estrategias comerciales e industriales; el retiro de los apoyos estatales; la desleal competencia externa.

Esas características son oficialmente irrelevantes. En la lógica de su *darwinismo* de «mercado libre», sólo sobrevivirán aquellos que logren conectarse con el mercado externo. El resto está condenado a desaparecer o trasladarse hacia otras áreas. Ese *darwinismo* es *bastardo* porque los grandes conglomerados que se fortalecieron desde la década anterior, no sufrieron los estragos disolventes del «liberalismo económico» y del cambio en las funciones de estado, como ocurrió con otras empresas, porque fueron protegidos y beneficiados con el modelo pasado. Ello, empero, no evitó a partir de la

⁴ Los puntos que sintetizan los resultados del ajuste estructural se basan en el trabajo de Francisco Aguayo, *Distorsión estructural y desestabilización. Argumentos para una estrategia de industrialización alternativa*. Documento de trabajo del Procientec-Colmex, junio del 2000, presentado en este seminario. Véase también Jaime Ros, *Las reformas del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas*, Cepal, Serie de reformas de política pública, núm. 4, Santiago de Chile, 1993.

crisis de 1994 varios de ellos se arruinaran, obligándoles a asociarse o a ceder parte de su control al capital extranjero.

La situación de las actividades las exportadoras, es frustrante, Su participación en la «globalización» ha reproducido el esquema de la *especialización empobrecedora*, una nueva versión del coloniaje del país, basada en las «ventajas comparativas estáticas». Las manufacturas se han convertido en el componente más de la economía. Su tasa de crecimiento es superior a la media nacional y se ha convertido en la principal fuente de divisas. Pero la dinámica manufacturera no es generalizada. Se concentra en unas cuantas industrias (automotriz, informática, textil, equipos eléctricos y electrónicos y maquiladoras; de alguna u otra manera, las actividades citadas son maquiladoras), mientras que el resto se encuentra estancada o ha sido desmantelada. Aquellas industrias, además, guardan varios rasgos comunes que no son los más venturosos para el neoliberalismo ni mucho menos para la economía. Todas crecieron con el tratado de libre comercio, están dominadas por las transnacionales y su grado de integración con la cadena productiva nacional es marginal.

Las firmas extranjeras, que controlan la mayor parte del comercio exterior (lo que permite afirmar que el potencia exportador de la economía es “prestado”), se han desplazado hacia México para aprovechar sus «ventajas comparativas» y cuyos intereses poco o nada tienen que ver con los nacionales: la vecindad con Estados Unidos, que les permite introducir sus productos a ese mercado como si fueran nacionales, aprovechando el marco del TLC, con el objeto de evadir las restricciones a las reglas de origen impuestas por ese gobierno; los subsidios locales; la abundancia y el costo de la mano de obra, uno de las más baratas del mundo, que soporta el aumento de la «productividad» y la «competitividad» de las exportaciones; el relajamiento del trato de la inversión extranjera directa y de las normas laborales y ambientales, que ha permitido la entrada de empresas «sucias», sobre todo de las maquiladoras en la frontera norte; el bajo contenido tecnológico de la producción; su escasa capacidad de «arrastre» de la cadena productiva nacional que, genéricamente, no ha estimulado un nuevo ciclo sustitutivo de importaciones; por lo que sus efectos multiplicadores sobre la demanda se trasladan hacia el exterior, gravitando sobre el balance mercantil. Esto es natural, porque las exportaciones controladas por las transnacionales, se caracterizan por el comercio intrafirmas facilitado por las leyes domésticas. Los flujos de inversión extranjera directa no se han orientado hacia sectores estratégicos previamente seleccionados (sólo interesan por las divisas que proporcionan) que perfilen nuevas áreas de desarrollo local y una inserción internacional con patrones de especialización en tecnologías de punta. Una parte nada despreciable de ella se destina a sectores de escasa o nula importancia económica. Recientemente, ha optado por la compra de activos ya existentes.

El comercio de mercancías del país guarda varios rasgos paradójicos. Las ventas externas se han multiplicado por cuatro desde que se inició la apertura comercial, registrando sus máximos niveles históricos en la segunda mitad de los años noventa. Las manufacturas se han convertido en su principal componente, contribuyendo con el 90 por ciento del total nacional. Pero la diversificación de productos es poco relevante. Apenas una veintena representa casi dos terceras partes del total, predominando los primarios, las

manufacturas y maquiladoras de escaso valor agregado. Las últimas representan la mitad de las manufacturas y el 45 por ciento del total nacional (Vease cuadro 2).

El problema es que en el mismo lapso las importaciones totales se han multiplicado por ocho, arrojando un crónico y ascendente déficit comercial. El 94 por ciento de las compras externas se deben a las manufacturas, por lo que su saldo es negativo, además de que ese sector es el principal responsable del déficit global. Si se excluyen a las maquilas y los hidrocarburos, como una manera de aproximarse al potencial comercial neto de la economía nacional, desde la apertura su desajuste tiende a dispararse sustancialmente, lo que indica la persistencia estructural del déficit del comercio exterior del país.

En una proporción nada despreciable, el desempeño comercial está asociado a la evolución de la economía y el tipo de cambio. Las exportaciones que no corresponden al comercio intrafirmas, aumentan cuando la economía está en receso y la moneda se encuentra subvaluada. Pero cuando se reanima la producción y la moneda pierde competitividad, su ritmo se desacelera. El caso contrario ocurre con las importaciones, agravado por otros factores complementarios: la escasa articulación de las exportaciones con los eslabones locales, por lo que su demanda de insumos y bienes de capital se traslada hacia fuera; la ampliación del consumo final provocado por el ingreso de capitales; el desplazamiento de la producción local; y el acelerado proceso de concentración de ingreso nacional. Las compra masiva de bienes externos muestra lo que Fernando Fajnzylber denominó hace tiempo como la «modernización de los aparadores».

El cuadro desalentador se redondea con la mayor dependencia comercial de Estados Unidos, a costa del mercado interno, suponiendo que la subordinación «salvará» al país. El estrechamiento comercial, en realidad, sólo ha agravado el desmantelamiento de la industria local y agudizado la vulnerabilidad de nuestra economía ante el ciclo de ese mercado y las políticas instrumentadas por su gobierno.

El desequilibrio del sector externo, empero, no se debe exclusivamente a la balanza comercial. De los otros componentes que integran a la cuenta corriente, destaca otro igualmente o aún más oneroso: Los servicios factoriales que, como se sabe, incluye el pago de intereses de la deuda externa: Su saldo anual empezó a elevarse desde 1992, pese a la negociación de la deuda pública externa, en 1989, cuestionando el supuesto «éxito» del acuerdo como afirma el gobierno. Pero aún cuando así hubiera sucedido, el alza de los réditos externos, desde 1994, la crisis financiera del país a finales de ese año, las nuevas líneas de crédito contratadas y la conversión de los Tesobonos en deuda externa, elevaron el saldo total de los adeudos foráneos oficiales y su servicio, anulando los beneficios esperados (menor pago de intereses para mejorar la disponibilidad de divisas y los márgenes de maniobra financieros de la economía). El retorno a los mercados voluntarios de capitales, no obstante, colocó en segundo plano a las irresueltas cuestiones de la deuda externa.⁵

⁵La versión oficial de la negociación de la deuda externa puede verse en: José Angel Gurría, *La política de deuda externa*, FCE, México, 1993.

Los programas de ajuste pactados con el FMI, ortodoxos o heterodoxos, suponen que los problemas de balanza de pagos se deben al desajuste entre el ingreso y el gasto de una economía. Las medidas correctivas que se imponen para tratar de restablecer el equilibrio son la contención y la modificación de la composición de la demanda agregada. Aunque se dice que ella no es discriminatoria, «extrañamente» nunca tocan uno de sus componentes del gasto que influye nocivamente en las cuentas externas: los intereses devengados por concepto de la deuda externa. Al no tocarse estos, la corrección del déficit comercial y corriente tiene que ser inevitablemente más drástica. Esta asimetría deliberada, que cuestiona la «neutralidad» de esos programas, en realidad tiene una razón de ser: la generación de excedentes financieros por este medio, magnificada por la crisis de balanza de pagos, la insolvencia y la interrupción de los flujos de divisas, busca asegurar el pago del servicio de la deuda externa, condición indispensable para aspirar a recibir nuevos créditos del FMI y de otros organismos, y para recuperar la «confianza» de los inversionistas y regresar a los mercados de capital.

De ello se desprenden dos implicaciones: 1) La aceptación explícita de respetar la transferencia externa de recursos, a costa de sacrificar el crecimiento, el bienestar, las presiones sobre las finanzas públicas, que obliga al gobierno a buscar la manera de compensar el costo financiero de la deuda, aumentando los ingresos y reduciendo el gasto, que refuerza las tendencias recesivas de la economía y el deterioro social; 2) El compromiso tácito de no explorar opciones más racionales para tratar de resolver el problema de los débitos externos y su servicio.

En el monetarismo para una economía abierta, la situación de los componentes de la cuenta corriente pierde relevancia, pues sólo interesa el resultado global de la balanza de pagos, las reservas internacionales, que refleja el comportamiento de los flujos de divisas por la vía de la cuenta de capitales. Con la apertura, los flujos permiten compensar el ahorro requerido por el crecimiento, cerrar la brecha de divisas y sostener al tipo de cambio. Esto mientras se supone que maduran las reformas estructurales --la financiera, que busca fortalecer el ahorro doméstico, la inversión y la calidad en la asignación de los recursos; y la productiva, que debe propiciar un mayor ritmo de expansión de las exportaciones sobre las importaciones-- que, al menos teóricamente, tenderán a reducir en el tiempo la magnitud del déficit corriente a un nivel razonable, al igual que las necesidades de recursos foráneos.

Bajo ese modelo, el manejo monetario adquiere un carácter secundario, pues la expansión del circulante está determinado por los flujos de capital. El equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero se lleva a cabo a través de la balanza de pagos (las variaciones de las reservas), y no por medio de los cambios en el nivel de los precios o de las tasas de interés (como sugieren los keynesianas y neokeynesianas), que están determinados externamente («ley del precio único»). Este mecanismo de ajuste vuelve inútil a las políticas activas que pretenden influir sobre el ciclo económico, ya que, se afirma, tienen efectos perniciosos sobre la producción y los precios.

El banco central sólo puede influir en la oferta de dinero modificando la composición entre crédito interno y externo, pero no sobre su monto. La eficiencia en la regulación del crédito interno neto dependerá de la eliminación o la reducción del déficit fiscal a un

nivel manejable. La autonomía concedida al Banco de México busca fortalecer el manejo monetario y eliminar su tradicional subordinación de la política fiscal (el financiamiento del déficit público por medio de la emisión primaria del circulante).

Pero al reducir la preocupación de las cuentas externas a una perspectiva global, se subestiman las causas estructurales que subyacen al desequilibrio en los renglones que conforman la cuenta corriente, la crónica dependencia ahorro externo y la vulnerabilidad ante los flujos de capital, los cuales, adicionalmente, les indicarían la existencia de otros serios problemas provenientes de las reformas introducidas y que han puesto en el centro de la discusión la naturaleza actual de las bases productivas y financieras del desarrollo.

Hasta el momento no hay evidencias claras de una relación virtuosa entre la apertura de la cuenta de capitales, flujos de recursos y crecimiento. Los que sí son claros, en cambio, son efectos inversos de los flujos, conocidos como el *mal holandés*.⁶

Los efectos devastadores de los capitales de corto plazo,⁷ ha llevado a plantear la necesidad de desalentar su movilidad desestabilizadora, de «*echar un poco de arena en las ruedas*» de las finanzas internacionales. Algunas de las propuestas retoman la sugerencia de James Tobin (1972) de aplicar un impuesto marginal (0.5 por ciento) universal y uniforme a las operaciones de cambio, con el objeto de reducir su volatilidad y la de los mercados financieros, cuya supervisión podría recaer en el Banco de Pagos internacionales o el FMI. Dicho gravamen ampliaría la autonomía de las política monetarias y cambiaria, de acuerdo a las necesidades macroeconómicas nacionales.⁸

Aún cuando la propuesta dista de ser «radical», pues sólo busca imponer un pequeño «castigo» a la *economía del casino* en que se ha convertido el capitalismo actual, esta ha sido ignorada o rechazada abiertamente por los dueños del capital, las naciones industrializadas, las instituciones multilaterales y por los gobiernos como el mexicano, pese a que sus países han sido duramente vapuleados por los capitales especulativos, por considerarse como contrarios al «liberalismo económico». No obstante, durante algún

⁶ La dificultades de la economía para absorberlos productiva y eficientemente. El alza temporal del ahorro financiero mientras se mantiene la entrada de divisas, en tanto el ahorro nacional y la inversión *ex post* respecto del PIB declina. El desplazamiento parcial del ahorro interno por parte del externo, que, de paso, muestra la debilidad de las fuentes domésticas de financiamiento. Sus efectos multiplicadores sobre el consumo final que se satisface hacia fuera, ampliando el déficit comercial y corriente. Los problemas que ocasiona la mayor demanda sobre la capacidad oficial para regular la evolución de la inversión y el consumo a lo largo del ciclo económico, afectando a la política económica, las metas esperadas y la estabilidad. Antonio Ocampo, *La reforma del sistema financiero internacional. Un debate en marcha*, CEPAL-FCE, Chile, 1999; J. Williamson y Molly Mahar, "A survey of financial liberalization", *Essays in International Finance*, núm. 211, noviembre de 1998.

⁷ La parodia del «horizonte de amplio alcance», se resume en las palabras de un operador del mercado de cambios: "Mi largo plazo son los próximos diez minutos".

⁸ Mahubub Ul Haq, Inge Kaul, Isabelle Grunberg, *The Tobin Tax: Coping with financial volatility*, Oxford University Press, Oxford, 1996; Barry Eichengreen, James Tobin y Charles Wyplosz, "Dos argumentos para echar arena en las ruedas de la financiación internacional", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 27, España, enero-junio de 1995. James Tobin, "A proposal for International Monetary Reform", en *Essays in Economics*, MIT Press, 1982.

tiempo Chile les impuso ciertas restricciones con relativo éxito, lo que le permitió preservar temporalmente la estabilidad económica.⁹

Si las fuentes externas de financiamiento de la economía no han cumplido con sus expectativas, la «modernización» del sistema financiero, especial la bancaria, tampoco ha contribuido a mejorar a las internas. Los mercados de dinero y de capital son estrechos, escasamente diversificados, altamente especulativos y sólo son accesibles para unas cuantas empresas. El desarrollo de los intermediarios extrabancarios es débil, ineficiente, oligopólico y se encuentra sometido a los intereses particulares de los grupos financieros. Tal y como sucedió en Chile, Uruguay o Argentina, el colapso bancario constituye uno de los más graves fracasos del neoliberalismo. En 1995 la banca quebró sin haber logrado algún avance en la intermediación (la formación del ahorro es irrelevante para las necesidades del crecimiento; el acceso al crédito es inaccesible para la mayoría de las empresas y se concentra básicamente en el comercio y los servicios y en una cuantas regiones; su costo es tres o cuatro veces superior al externo; los márgenes financieros sintetizan la ineficiencia bancaria; el mercado es controlado por dos oligopolios).

De su «modernización» sólo queda el recuerdo. Una onerosa carga financiera para los contribuyentes que tendrán que pagar el rescate de las instituciones. Un sistema bancario en manos del capital extranjero, que controla la mitad del mercado, poniendo en riesgo el sistema de pagos. Una banca de fomento en quiebra, al igual que las uniones de crédito y las cajas populares. En suma, una economía sin fuentes internas de financiamiento.

1.3. Finanzas públicas y el papel del estado

Para aspirar a la estabilidad de precios, la eficiencia estructural y el crecimiento, los neoliberales consideran fundamental la corrección del desajuste fiscal y la reforma del estado. Actualmente existe el consenso de que un déficit como el conocido hasta mediados de los años ochenta es insostenible, al igual que el desaforado intervencionismo público. El disenso, empero, aflora cuando se trata de determinar las causas que los explican, por el rechazo *pavloviano* de los neoliberales hacia la presencia estatal que raya en lo “caricaturesco”, por su fe excesiva en la «superioridad» empresarial con relación al estado y por las medidas impuestas para corregir esas anomalías.¹⁰

Estadísticamente, el déficit fiscal está prácticamente corregido. Paradójicamente, subsiste la precariedad de las finanzas públicas, su fragilidad. El margen de maniobra con que cuenta es estrecho.

En realidad, la situación de las finanzas públicas permiten afirmar que la estrategia *thatcheriana/reaganiana* empleada para acercarse al *déficit fiscal cero* ha fracasado, además de que ha sido altamente costosa, en términos productivos y sociopolíticos, y la más regresiva e inequitativa en materia de distribución del ingreso nacional, aunque, debe

⁹ Ricardo Ffrench-Davis, Daniel Titelman y Andras Uthoff, “*International competitiveness and the macroeconomics of capital account opening*”, ECLAC, Working Papers, núm 29, Santiago, 1994; John Williamson, “El manejo de los flujos de entrada de capitales, *Pensamiento Iberoamericano*, obra citada.

¹⁰ Joseph Ramos, *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, FCE, México, 1989.

reconocerse, esto último no puede considerarse como un efecto indeseable, sino como una virtud, un rasgo consustancial del modelo.

(Vease cuadro3)

Las reformas fiscales instrumentadas desde 1983 han sido incapaces para consolidar los ingresos públicos, sin necesidad de sacrificar su contribución al crecimiento y la oferta de servicios básicos. El ajuste presupuestal ha descansado esencialmente en la reducción del gasto, más que en el fortalecimiento de los ingresos. El nivel de los ingresos públicos en el 2000 será inferior al percibido en 1982. Respecto del PIB, se desplomaron de 32% a 21%. En ese lapso. Los ingresos del gobierno federal se redujeron de 17% a 15%.

Los menores ingresos se explican por el bajo crecimiento económico; la limitada expansión de la base de los causantes; la tortuosa administración tributaria; los pobres resultados obtenidos en el combate a la elusión, la evasión fiscal –equivale al 35% de la tributación- y la incorporación al régimen de contribuyente a la «economía informal»; la reducción de los impuestos obtenidos por el comercio exterior, dada la apertura de la economía; la existencia de regímenes especiales de tributación, el trato preferencial a los bancos y las operaciones bursátiles. Pero sobre todo, por la disminución de las cargas fiscales al impuesto sobre la renta (ISR) de las personas físicas y de las empresas.

Los ingresos tributarios se han mantenido estancados alrededor del 10% del PIB en el periodo de referencia, aunque en los noventa muestra una tendencia declinante. Comparado con los estándares internacionales, la carga fiscal en México es una de las más bajas del mundo. Es más alta que en Ecuador (6.5%) o Brasil (8.6%), por ejemplo, pero menor a la vigente en Chile (17%), en Estados Unidos (21%) y Canadá (30%), nuestros «socios» del TLC, o en las naciones de la Unión Europea (oscila en alrededor de 30%).¹¹

Por otro lado, aún subsiste la dependencia y la vulnerabilidad fiscal ante las aportaciones de los hidrocarburos, aunque en un rango menor al conocido durante el «modelo» petrolero (su participación en el ingreso total del gobierno federal pasó de 44% a 33% entre 1983 y el 2000).¹²

¹¹ Es menester aclarar que la carga tributaria en México está subestimada, pues no agrega una parte importante de los ingresos petroleros, que se incluyen en el renglón de "no tributarios", ni las aportaciones a la seguridad social que se contabilizan dentro de los ingresos de las empresas paraestatales. Pedro Aspe, *Balance de la transformación económica*, FCE, México, 1994; SHCP, *Desempeño macroeconómico 1995-2000*, México, 2000; el FMI y la OCDE.

¹² Al igual que en otros países donde el estado detenta el monopolio de alguna materia prima de relevancia internacional, como el caso del cobre en Chile, el petróleo en México ha jugado un papel relevante para atenuar los problemas fiscales del sector público y el costo financiero de su deuda externa, así como para que su ajuste, necesario para las políticas estabilizadoras, haya sido menos traumático y más rápido. Pero también tiene dos costos que, tarde o temprano, tendrán que corregirse: 1) la descapitalización de Petróleos Mexicanos, que se ha convertido en la «caja chica» del gobierno, pues le expolia poco más del 90% de sus ingresos, lo que ha deteriorado su infraestructura, lo que ha servido para justificar el desmantelamiento de la industria y la privatización de parte de sus actividades más rentables; 2) la postergación de la reforma fiscal que fortalezca los ingresos públicos por otros mecanismos y que libere del vasallaje tributario de la paraestatal, la cual permita su modernización.

La política impositiva descansa más en los impuestos al consumo --al valor agregado (IVA) y especiales sobre producción y servicios (IEPS)--, bajo el supuesto de que son más fáciles y baratos de administrar, perjudican menos el bienestar de los contribuyentes, no interfieren en la creación de empleos y estimulan al ahorro. La disminución en los ISR se ha justificado con el argumento de que con ello se fomenta la rentabilidad neta de las empresas, el ahorro privado, la inversión productiva, el crecimiento y el empleo.

Pero contra lo que dice el gobierno, los impuestos indirectos sí son "regresivo(s), ya que grava a todo el consumo con la misma tasa, independientemente del ingreso del individuo".¹³ Su inequidad se vuelve más aguda porque los sectores de altos ingresos pueden deducirlos sensiblemente o cancelar su pago, además de que también se benefician de las exenciones fiscales existentes hasta el momento en los alimentos y medicamentos. Lo mismo ocurre con el ISR.¹⁴ Si bien los trabajadores que perciben hasta cuatro veces el salario mínimo se encuentran exentos del pago del ISR, no tienen posibilidades de evadir el pago de los gravámenes a su consumo no básico (en promedio, estos equivalen a cuando menos el 50% del ingreso total).

Los recortes en los ISR de las personas físicas de altos ingresos y las empresas no han cumplido con las expectativas de elevar el ahorro y la inversión privada que, supuestamente, compensaría el retiro del estado de la economía. En el 2000, el ahorro interno respecto del PIB será similar al registrado en 1980 (22% contra 20%). El aumento del privado apenas compensa la contracción del público. Sin embargo, el ahorro neto (excluye del total la depreciación) cae de 15% a 13%. El coeficiente de la inversión se reduce de 30% a 20%. El aumento de la inversión privada es poco significativo e insuficiente para compensar la caída de la pública. Con esos índices es imposible sostener un crecimiento alto en el largo plazo (Vease cuadro4).

Comparado con otros países, los coeficientes de ahorro e inversión son modestos. Antes de la reciente crisis asiática, en Indonesia ambos indicadores representaron 30% y 29%; en Malasia, 39% y 37%; en Corea del Sur, 39% y 38%. En Chile, el caro paradigma de nuestros neoliberales, son de 28% y 27%.

La reducción impositiva para «estimular» al ahorro y la inversión privados, reproduce, como comedia, el mismo resultado obtenido por la «curva de Laffer» y el ofertismo reaganiano: proporcionaron a un almuerzo gratis (*free lunch*), para utilizar las palabras de James Tobin, a sus beneficiarios.¹⁵

¹³ Grupo Financiero Bancomer, *Reforma tributaria federal*, Serie Propuestas, núm. 6, México, noviembre-diciembre, 1999.

¹⁴ El impuesto al activo de las empresas, ligado al ISR, se aplica por la «habilidad» adquirida por las empresas para "deducir" impuestos y no reportar pagos --esta forma de evasión se presenta como una pérdida para efectos fiscales.

¹⁵ La relación entre la tasa fiscal y los ingresos públicos es la siguiente: Cuando los impuestos son de 0%, la recaudación es nula, lo mismo que si son de 100%, ya que, al apropiarse el gobierno de todos los ingresos de la población, se desalienta la inversión, la producción y el empleo. Si los recursos públicos son bajos y el gobierno decide elevarlos con una alza impositiva, esta llegará a cierto umbral --la parte declinante de la curva, en forma de campana-- en que se desestimulará la actividad económica, propiciará la evasión tributaria y, al cabo, se reducirán los ingresos estatales. Este último punto es el que destaca Arthur Laffer --su «contribución teórica»--, complementado con su crítica a los subsidios públicos, que, a juicio del promotor de la «teoría de la oferta», alteran el «comportamiento humano» al fomentar el ocio y el

Con todo, los neoliberales mexicanos no han logrado hacer realidad el *sueño dorado* de los empresarios: *Que todos sus alimentos sean gratuitos*. La ilusión, fomentada por Arnold C. Harberger, uno de los *padres putativos* de los monetaristas latinoamericanos,¹⁶ o Isaac Katz, uno de sus promotores autóctonos, entre otros, es la eliminación del ISR que pesa como una lápida sobre de ellos.

El argumento de tan «científica» propuesta es sencillo: Una tasa de 0% en el ISR "maximizar(ría) el potencial del crecimiento y el bienestar". Fomentaría "la reinversión de todas las utilidades no repartidas como dividendos y reinvertidas en activos fijos. El ISR a las empresas no debería existir, ya que éstas están integradas por individuos, personas físicas quienes son las que deben tributar finalmente. Este régimen reconocería que las empresas son parte de la riqueza de los individuos, la cual está libre de todo gravamen, se reconocería la igualdad desde el punto de vista fiscal". Como es de esperarse, esa versión extrema presenta la «solución» para compensar dicho sacrificio fiscal (en el catálogo incluye la desgravación a la compra de automóviles nuevos y de bienes inmuebles): trasladar el costo al consumo, al IVA y el IEPS. Si los individuos deciden gastar todo su ingreso tendrán que aceptar un castigo a su consumismo: pagar mayores impuestos; Pero si son *visionarios* --si poseen la ideología de las «expectativas racionales»-- optarán por la frugalidad. Por tanto, el gravamen al consumo se "trata de un impuesto que incentiva al ahorro".¹⁷

Detrás de esa política tributaria, se ocultan al menos dos elementos claves del neoliberalismo: 1) el dismantelamiento de la política fiscal keynesiana-estructuralista, que busca atemperar la concentración de la renta, a través de la aplicación de impuestos progresivos a los sectores de altos ingresos, con el objeto de generar los recursos que sirvan para financiar los servicios básicos públicos demandados por los estratos de bajos ingresos; 2) acelerar la concentración del ingreso (Vease cuadro 5).

La estrategia utilizada para la eliminación del déficit fiscal y el control de precios se complementa con la reducción del gasto público y la reforma del estado que sirvió al *ancien régime*.¹⁸

desempleo voluntario. Laffer señala que si se reducen los impuestos y los subsidios se optimizará el ahorro, la inversión y el trabajo. Martin Gardner sugirió que la famosa curva podría rebautizarse como la curva de la risa (*laughter*) y no de Laffer, por la sonrisa que provoca en los estratos de altos ingresos. Martin Gardner, "Laffer's Curve and Other Laughing Things in Economics", *Scientific American*, 1981.

Pero las implicaciones de esa «aportación teórica», que rehabilita la ley de Say, y que el reaganismo puso a circular a principios de los años ochenta, no suscitan el mismo gesto. Bajo el supuesto de que los menores impuestos fomentan el ahorro privado, la inversión, la eficiencia, la innovación, el crecimiento, el empleo y el deseo de los trabajadores por ganar más, sacrificando su holganza y su debilidad por los subsidios, se procedió al recorte de las cargas tributarias, sobre todo a las personas de altos ingresos y las empresas, porque según ellos cuentan con un mayor potencial de ahorro e inversión. No obstante, durante el reaganismo cayó el ahorro y la inversión, y el déficit fiscal se disparó históricamente, merced a la combinación de un menor ingreso y un gasto más alto, básicamente el militar, transformando a Estados Unidos del mayor acreedor del mundo en su mayor deudor.

¹⁶ Alrnold C. Harberger, *Taxation and welfare*, Little Brown & Co., Boston, Massachussets, 1974.

¹⁷ Grupo Financiero Bancomer, obra citada.

¹⁸ El «espíritu», el *alter parens*, que guía a la *práxis* de la «original» reforma del estado puede revisarse en: World Bank, *The state in a changing world*, World development report 1997, Washington D. C., 1997.

Entre 1982 y el 2000, el gasto neto total, el primario, que excluye el costo de la deuda pública y los programas de apoyo financiero y el programable disminuyeron sensiblemente respecto del PIB. En valor real, en promedio, las tres mediciones son 9% menores al ejercido hace 19 años. Esta parte del ajuste fiscal, que se empalma con la reestructuración estatal, se logra a través del recorte y la contención indiscriminada de prácticamente todos los renglones de los egresos, excepto el costo financiero de la deuda pública; y la *jibarización* de la administración central y paraestatal, donde destaca la controvertida venta de empresas al sector privado, bajo el argumento de que habían dejado de ser estratégicas y necesarias para las funciones rectoras del estado --en 1982 el sector paraestatal estaba integrado por mil 155 organismos descentralizados, empresas de participación pública mayoritaria y minoritaria y fideicomisos; para 1999 su número se redujo a 260.

Aunque la venta de activos públicos se inicia con MMH, a CSG le corresponde el mérito de la enajenación masiva de entidades públicas y el inicio de la privatización de la infraestructura básica, de acuerdo con los cánones de FMI y el Banco Mundial.¹⁹ A Ernesto Zedillo le toca la tarea de impulsar las «reformas estructurales de segunda generación»: el retiro estatal de sectores estratégicos de la economía (puertos, aeropuertos, ferrocarriles, sector energético, radio, telecomunicaciones, infraestructura urbana).²⁰

Si el gasto público ha sido subordinado a las restricciones de los ingresos y las medidas estabilizadoras, el costo financiero de la deuda pública, sobre todo la externa,²¹ pagado al margen de la situación fiscal del estado; se ha sumado como un obstáculo adicional. Recientemente, se ha agregado otro: el costo del rescate del sistema bancario, virtualmente convertido en deuda pública interna.

¹⁹ Con CSG se vendieron 261 empresas públicas, por las cuales el gobierno percibió, 24.3 mil millones de dólares. Esos ingresos se utilizaron para amortizar una parte de la deuda pública interna, por lo que su efecto sólo fue contable. Esa decisión fue adoptada porque se supuso que si se utilizaba el dinero para ampliar el gasto público, podrían generarse presiones inflacionarias que hubieran obstaculizado a las políticas estabilizadoras. Por desgracia, la reducción de esos débitos observada entre 1990 y 1994, fue posteriormente anulado. Para el año 2000 su nivel real será similar al de 1991. En esa tesitura, el empleado dado a los recursos citados fue completamente inútil. Para la venta de empresas durante el salinismo puede verse: Jacques Rogozinski, *La privatización en México. Razones e impactos*, Ed. Trillas, México, 1997. Véase, además: Banco Mundial, *De la planificación centralizada a la economía de mercado y The state in a changing world*, informes anuales de 1996 y 1997, Washington, 1996 y 1997.

²⁰ Estas privatizaciones son parte de los compromisos asumidos con el gobierno de Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial en 1995 y 1999. Véase: FMI, *Boletín*, Washington, 13 de marzo de 1995; SHCP, *Memorandum de políticas económicas y financieras enviadas al FMI*, México, junio 15, 1999.

²¹ El principal beneficio obtenido con la negociación de la deuda externa de 1989 no fue la reducción sustantiva del saldo total --este bajó de 81 mil millones de dólares nominales a 75.6 mil millones entre 1989 y 1992--, que fue temporal, pues con la crisis de 1994 este volvió a elevarse --en la primera mitad del 2000 se ubicó en 92.2 mil millones. Ni la ampliación ventajosa en los plazos de amortización. Tampoco en el pago de los intereses, pues su reducción entre 1990 y 1993 se debe la baja de los réditos internacionales --en 1982 se devengaron 10 mil millones; en 1989, 6.9 mil millones; en 1993, 4.8 mil millones; a partir de ese año se elevan gradualmente, debido a la alza de la deuda y los intereses externos; en el 2000 se pagaran poco más de 7 mil millones, similar a los de 1984. Lo que se ganó fue el retorno a los mercados voluntarios de capital.

Las actividades productivas y los circuitos de distribución acumulan rezagos por el retiro parcial o total del estado y la caída del gasto sectorial. La infraestructura básica se encuentra sumamente deteriorada y se ha convertido en un «cuello de botella» en el presente y para el futuro del crecimiento, debido a la caída de la inversión física pública en 70 por ciento, en términos reales entre 1981 y el 2000 --respecto del PIB cayó de 10% a 2%. El gasto social real actual, si se excluye el corriente, es el peor en 18 años. Globalmente, la contribución pública al producto cayó del orden de 25 al 13 por ciento, desde que los neoliberales se entronizaron.

A pesar de que nunca ha demostrado cuándo y en qué circunstancias el estado distorsiona los mercados y propicia los desequilibrios estructurales. Si en algún momento compensa o no sus imperfecciones. Cuáles de las perturbaciones son atribuibles a su presencia. Si su retiro elimina, atenúa o agudiza tales perturbaciones. Los *creyentes fieles* de los mercados desreglamentados pasan por alto una de las *cajas negras* de la teoría económica: su inconsistente demostración de que el mercado tiende al equilibrio general y la estabilidad, los problemas en la formación del mercado y de los precios. Que no existe uno sino varios mercados o segmentos de ellos; que a menudo no están perfectamente integrados y sus procesos de ajustes y tendencia al equilibrio no es homogénea, que unos lo hacen más rápido que otros, que algunos son divergentes temporal o permanentemente. Que ciertos mercados no existían o están precariamente desarrollados (los de riesgo de largo plazo o de futuros). Que los mercados principales --de mercancías, de trabajo, financieros, de divisas-- siempre han estado en permanente desequilibrio. Mientras que los monopolios públicos son estigmatizados, los privados son vistos como un mal necesario. También se olvidan que durante la experiencia neoliberal los precios claves nunca han estado en equilibrio -- paridad, réditos, salarios. Que con frecuencia han confundido que los precios que limpian el mercado, los que igualan la oferta y la demanda, con los de equilibrio en el largo plazo.

La sobreestimación de la «creatividad» empresarial es proverbial. Las «expectativas racionales» que los guían sólo existen en la cabeza de los «nuevos clásicos» y sus émulos de la política económica. Y, aunque fueran reales, las «señales» que les suministra el mercado para su valuación no son las más adecuadas, si se mira las divergencias y sistemáticas perturbaciones existente en los precios claves y los mercados principales. Si se es un poco más riguroso, se observa que los empresarios carecen de una visión global de la economía, desconocen los planes de los otros. Sus «expectativas» son poco racionales. Las «señales» con las que operan y que les interesa reconocer son aquellas que les son útiles para su propia rentabilidad (intereses privados versus intereses públicos). Sólo en casos excepcionales puede decirse que el proyecto «liberalizador» ha estimulado la «creatividad» empresarial. Las empresas y sectores líderes del modelo se han fortalecido internacionalizado gracias al nuevo tutelaje estatal y a su concubinato con el capital internacional. Muchos de los nuevos *demiurgos* incluso se han comportado más como *hombres de presa* que de empresa, para emplear las palabras de Max Weber. La quiebra bancaria, de las empresas constructoras, la ruina de los ingenios, entre otras tantas, ilustran la «eficiencia» privada.

En otra perspectiva, la instrumentación, la intensidad, la duración y los costos de las políticas neoliberales representan un dilema para la democracia. Para actuar, la «mano invisible» necesita de la ayuda de la mano dura del estado, desde los regímenes militares, donde la subversión institucional vuelve sencilla la tarea, hasta los gobiernos civiles de las «democracias emergentes», confesos o vergonzantes neoliberales, cuyas tentaciones autoritarias terminan imponiéndose con cierto grado de dificultad.

Entre el consenso y la legitimidad de esas políticas --que constituye un estorbo que pueden obstaculizarlas o abortarlas-- o la imposición desde arriba, que permite ignorar los intereses particulares e inmediatos que serán afectados, se ha inclinado por esta última. Algunos rasgos del autoritarismo *suave* son: la imposición de «pactos» escasamente representativo y excluyentes; el debilitamiento y desarticulación de las organizaciones sociales; el manejo por medio de decretos, por encima del orden constitucional o modificándolos *ad hoc*, la concentración excesiva y arbitraria de las decisiones en el poder ejecutivo; la reducción de los espacios democráticos, la continuidad de las élites neoliberales (*Ad multos annos*); que llevan al divorcio gobierno-empresarios, el desgaste del sistema político y de las bases de legitimidad del estado; el malestar social, denominado como los problemas de «governabilidad».²²

La recuperación de la acumulación de capital, la formación de la nueva elite industrial-financiera, el saneamiento fiscal, las políticas de estabilización y estructurales, la competitividad de las grandes empresas y el pago del servicio de la deuda pública, tienen como requisito la concentración del ingreso nacional en el 10% de la población (acaso sea más estricto hablar de 1%), a costa del 80%; el deterioro de las fuentes de ingreso de estos últimos, la escasa capacidad estructural de la economía para generar empleos formales, la precariedad e inestabilidad de los creados, el desplome de los salarios reales (los mínimos son similares a los pagados a finales de los años cuarenta; las otras categorías han retrocedido 30 años, en promedio); el bajo gasto social real. Los programas *asistencialistas* como el Pronasol y el Progresá, que recogen los lineamientos del Banco Mundial (la «técnica del goteo») sólo buscan atenuar los costos del proyecto, sin eliminar sus causas, que se ubican en su propia naturaleza; y controlar políticamente a sectores potencialmente desestabilizadores.

Económicamente, el neoliberalismo ha llegado a sus límites. Desde la segunda mitad de 1996, cuando se inicia la reactivación económica, han vuelto a reaparecer los mismos desequilibrios macroeconómicos y productivos que provocaron el colapso de 1994, los cuales, tarde o temprano, quizá en dos o tres años más, desencadenarán otra violenta crisis devaluatoria y de balanza de pagos, si es que no se corrigen estos oportunamente, aunque, debe reconocerse, los márgenes de acción son cada vez más estrechos.

La reactivación del producto y la desinflación se ha logrado a costa de la sobrevaluación cambiaria --al cierre del 2000 será del orden de 32 por ciento--, el acelerado deterioro externo --el déficit comercial será de alrededor de 8 mil millones (si se excluye la maquilas y el petróleo, será de 30 mil millones) y el corriente de 18 mil millones. Como

²² Adam Przeworski, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, 1995.

en 1994, en la estabilidad de la paridad y el cierre de la brecha de divisas, dependerá de manera creciente de los capitales de corto plazo y de la confianza en los inversionistas sobre la capacidad de la economía para sostener a desajustes.

El modelo se ha convertido en una especie de Sísifo. Está condenado a remontar una y otra vez sus propias crisis, agobiado por un pesado lastre que acrecienta sus penurias para escalar reiteradamente la cuesta: el robustecimiento de las filas de sentenciados a sobrevivir a perpetuidad en la pobreza, cuyo malestar, si no encuentra soluciones perceptibles, podría transformarse en un factor de riesgo para la estabilidad política que, a la postre también sería contraproducente para los escasos invitados al banquete.

La avanzada descomposición de tejido económico y sociopolítico, por sí misma, justifica la necesidad de explorar nuevas opciones para después del neoliberalismo.

2. Opciones de política económica

Los *predicadores* del neoliberalismo han señalado *ad nauseam* que ese proyecto y la manera en que se ha ungido al país en la «globalidad», en una especie de fatalismo histórico, son las únicas opciones con las que cuenta México para «modernizarse» y aspirar, en un futuro confuso, a portar el estandarte que distingue a las naciones del «primer mundo». ²³ Sin embargo tanto en México como en otras latitudes, ellos han sido incapaces de cumplir con esas expectativas.

¿Es posible diseñar una estrategia de desarrollo para México que reúna simultáneamente los siguientes atributos: el crecimiento sostenido a largo plazo; la elevación de los niveles de vida de la mayoría de la población; el desempeño de los agregados económicos básicos dentro de ciertos rangos socialmente aceptables; la recuperación de la soberanía nacional, sin desconocer las restricciones impuestas por las tendencias del mercado mundial y los intereses económicos y políticos creados alrededor del neoliberalismo; e instaurar un sistema político realmente democrático?

²³ Esa chocante retórica fue incisiva hasta 1994. Después, cuando el hechizo se volvió desencanto, a raíz de la crisis de ese año, se ha tornado en una perorata huera. Las palabras de Greenspan resumen la ficción: Primero "México era percibido como el modelo de transición económica y política de un sistema dirigido por el estado hacia una estructura de libre mercado. A mediados de los ochenta, (dio) un giro extraordinario que muchos ministros y banqueros centrales de los países en vías de desarrollo miraban hacia, y consultaban, a sus contrapartes en México para aprender los mecanismos que (sus) autoridades habían empleado para alcanzar el status cercano al del primer mundo. De hecho, a México se le admitió en 1994 en la OCDE, la organización de las naciones industrializadas, un distintivo de facto, del status del primer mundo".

Después, esta experiencia fue considerada como el "primer caso relevante (donde) las equivocaciones (de) política económica repercuten en el mundo, a una velocidad prodigiosa". El apoyo estadounidense tuvo por objeto desactivar el riesgo de que volvieran a establecerse los "controles en la economía, la interferencia gubernamental, (se diera marcha atrás en) las reformas, (se diera en fenómeno del contagio en) otros mercados emergentes (que) podrían detener o revertir la tendencia global hacia las reformas orientadas al mercado y a la democratización, (lo) que sería un retroceso trágico en esos países, para Estados Unidos y para el resto del mundo". Alan Greenspan, "Testimonio ante el Comité de relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos", *Pensamiento Iberoamericano*, Obra citada.

Para una estrategia de reconstrucción nacional los cambios cosméticos son inútiles. El neoliberalismo es un proyecto global de nación y en esa perspectiva tienen que pensarse las transformaciones. Algunos de los eventuales principios rectores para una nueva agenda serían los que se anotarán a continuación.

1) *La democratización de México y la vigencia del estado de derecho.* Ellas son una *conditio sine qua non*, sin las cuales difícilmente podrá aspirarse a un "sistema más racional y humano, con mayores posibilidades de fomentar un crecimiento con una distribución humana del bienestar", como diría Przeworski.

Lo anterior implica una relación simbiótica. Por un lado, la construcción del estado de derecho, de las instituciones democráticas y las condiciones políticas, más allá de la epidermis electoral, que garanticen el funcionamiento económico –formas de propiedad, mecanismos de distribución, estrategias de desarrollo-- en la tesitura anotada. Por otro, la instauración de las condiciones económicas que contribuyan a la preservación de la democracia y las formas de participación de "los grupos destinados a promover sus intereses y valores, sin temor a represalias y bajo ciertas normas".²⁴

Esos elementos son vitales para legitimar cualquier cambio. Para crear las instituciones de mediación y la formación de las organizaciones sociales que permitan la defensa de sus intereses. Para distribuir mejor los costos y fijar los límites económicos, sociales y políticos tolerables de las políticas públicas. Para imponer límites a los intereses de los grupos que favorecidos por el neoliberalismo. Para dismantelar las estructuras autoritarias y terminar con los excesos del presidencialismo. Ello sin descartar la importancia de llevar a cabo un nuevo congreso constituyente.

Sólo de esa manera se podrá aspirar a un "orden económico democrático", más justo --la "justicia económica"-- en la producción y la distribución, más eficiente, "porque creyendo en como creemos en la equidad, o la justicia, sería una desgraciada contradicción que nuestro orden político fuera equitativo y nuestro orden económico groseramente injusto".²⁵

2) *El papel del estado.* Inevitablemente, el estado tiene que ocupar un papel central. No se propone un regreso al pasado. Tampoco mantener su bajo perfil actual. El nuevo estado tiene que ser activo, fuerte política y económicamente. Con finanzas sólidas. Su intervención será delimitada, supervisada y sancionada en sus políticas y manejo de los recursos. Esa tarea corresponderá a los poderes legislativo y judicial plenamente independientes del ejecutivo, como su contrapeso institucional, además de la creación de otros mecanismos legales que permitan la participación ciudadana en ese quehacer.

La reforma estatal debe permitir la recuperación de sus funciones esenciales abandonadas: como *regulador*, para atenuar el ciclo económico y compensar la ineficiencia de los mercados; como *inversionista*, para revertir el atraso en la infraestructura básica y sectores estratégicos, optimizar el potencial del crecimiento de largo plazo, de manera más equilibrada sectorial y regionalmente; como *promotor* y

²⁴ Adam Przeworski, obra citada.

²⁵ Robert A. Dahl, *Prefacio a la democracia económica*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1990.

planificador del desarrollo, porque el mercado y los empresarios son incapaces de asumir esa tarea; como *garante del bienestar social*, para deliberadamente detener y revertir, en el menor plazo posible, el deterioro en el bienestar de 70 millones de mexicanos, en especial de los 30 millones que están hundidos en la miseria. Para una entidad pública sobrecargada de demandas, es menester llevar a cabo una profunda reforma que fortalezcan sus ingresos.

Retomo las palabras de Przeworski: “El sistema económico más racional y humano es el que confía la asignación de recursos a unos mercados regulados, mientras el estado se encarga de garantizar un bienestar material mínimo para todos. Es posible que bajo ese sistema sigan dándose muchas ineficiencias y desigualdades, pero no conozco otro mejor”. Al menos mientras no se construya un paradigma distinto al capitalismo.

3) *El cambio en los objetivos de la política económica*. El «ideal» de las políticas de ajuste externo y de estabilización es lograr la estabilidad interna y el equilibrio manejable otras variables claves (fiscal, externo, paridad), sin necesidad de provocar una recesión y sin costos sociales., asignatura en la cual salieron salieron reprobados los neoliberales y sus asesores del FMI, al cosechar fracaso tras fracaso. El desafío de una estrategia alternativa, por tanto cómo alcanzar esas metas.

La corrección del desequilibrio externo no tiene por qué ser recesivo, aunque puede haber un menor ritmo de crecimiento, ni ser acompañado con altos costos sociales. Ante todo, tienen que adoptarse a tiempo las medidas preventivas adecuadas: modificar la composición del gasto para reducir las importaciones (gravando más al consumo suntuario); orientar la producción del mercado doméstico al internacional; sustituir importaciones; emplear un tipo de cambio real alto para desalentar las importaciones y fomentar las exportaciones; aplicar aranceles temporales. Esas y otras medidas permiten reducir el déficit externo o ahorrar divisas.

Los programas de estabilización tienen que abandonar la obsesión por la «ley del hierro» del «precio único» y el *rigor mortis* de los operadores actuales. Su manejo puede ser más flexible y pragmático, con el objeto de no castigar la dinámica de la economía, el empleo y los ingresos reales. El punto inicial es la aceptación de una política antiinflacionaria que acepte temporalmente un nivel de precios socialmente tolerable, pero con una tendencia gradual a la baja. Los precios relativos tienen que corregirse sistemáticamente a la baja, sin reprimirlos pero cuidando que su evolución sea más homogénea para evitar las distorsiones ocasionada por cualquier contingencia, su desalineación y la desviación entre la meta de inflación esperada y la alcanzada. Asimismo, debe evitarse que se relajen las expectativas para asegurar la credibilidad en las medidas aplicadas, También tiene que ampliarse la canasta de precios que serán empleados como «anclas», sustituyendo los que se han utilizado tradicionalmente --salarios, la paridad, agropecuarios--, debido a sus efectos regresivos social y productivamente, por otros como los industriales, algunos servicios y los márgenes financieros.

La intención es revertir el intercambio desigual propiciado por el trato discriminatorio de la política de precios, en especial de los sectores orientados hacia el mercado doméstico,

en especial el sector agropecuario tradicional. Para los salarios reales se tiene que programar su recuperación paulatina y sistemática. Aunque los intereses reales tienen que ser positivos, como parte de la política monetaria que busca regular la liquidez, el consumo y la demanda de divisas, tiene que reducirse sustancialmente la brecha existente con las tasas externas, merced a las distorsiones que provoca en la estructura de precios y en la economía.

Adicionalmente, hay que modificar el papel designado a la paridad en la desinflación, pues los resultados han sido amargos, a favor de una paridad real alta y estable, sin permitir su apreciación, ajustándola a un nivel de equilibrio en el tiempo, una vez afianzada la credibilidad en las políticas, en aras de evitar el *callejón sin salida* de las devaluaciones. Esto contrarrestaría los efectos perniciosos de los flujos de capital sobre los precios (costo y expectativas), los réditos y las cuentas externas.

Desde luego, será indispensable mantener transitoriamente la política de ingresos y precios, que regulen (no repriman) y coordinen la baja en línea de los valores nominales de las variables claves y más representativas (intereses, paridad, salarios) para guiarlos al nivel de precios fijado como meta, en consistencia con los objetivos de la política fiscal y monetaria.²⁶

Los pactos sociales son vitales para asegurar la legitimidad y la credibilidad en los programas, así como para distribuir más equitativa de los costos de la administración de precios. Pero no en sus términos actuales, que se basan en una relación de poder que únicamente ha favorecido al empresario y al gobierno. Un estado democrático buscaría abandonar esa práctica en nombre de la equidad y la democracia.

Para controlar la inflación debe mantenerse la regulación de la evolución de demanda agregada, que incluye el manejo fiscal, aunque de manera distinta como se ha hecho hasta el momento, para no provocar la atonía productiva. La política fiscal tiene que ser más creativa. Ante todo, debe abandonarse el *mito* del superávit de las finanzas públicas por sus efectos nocivos sobre el producto y el bienestar. Un manejo nada dogmático puede aceptar inicialmente un balance negativo (2-3% del PIB), si se desea estimular el crecimiento, para luego reducirlo gradualmente, a medida que se logra ese propósito que, por su propia dinámica, ayudará a ampliar la recaudación. Sus efectos en el nivel de los precios, los mercados financieros y las cuentas externas serán marginales y se eliminarán en el tiempo. Esto mientras se instrumenta y madura la esperada reforma fiscal, que estará regida por los principios de la equidad y la eficiencia. Desde luego, dicha reforma tiene que dejar claras las fuentes de recursos públicos, su empleo, los mecanismos con que supervisará y se sancionará su ejercicio y la distribución social en la obtención de los ingresos y el uso de los egresos.

a) *El fortalecimiento de los ingresos para asegurar la credibilidad fiscal.* No se contempla recurrir a la emisión primaria del circulante. Aunque puede pensarse en la contratación de deuda pública durante un lapso definido, el ajuste tiene que fortalecer los

²⁶ Las propuestas son tomadas de varios trabajos, en especial de Joseph Ramos, "Equilibrios macroeconómicos y desarrollo", en Osvaldo Sunkel (comp.) *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, FCE, México, 1991.

ingresos públicos, sobre todos los tributarios, para atenuar el eventual déficit (primario y operativo), eliminar la petrodependencia fiscal y ampliar el gasto.

Comparado a los estándares internacionales, es posible aumentar la recaudación por medio de alza progresiva del ISR a las empresas y a los sectores de altos ingresos, sin descuidar los estímulos a la formación del ahorro, la reinversión de utilidades y las nuevas inversiones; la incorporación de nuevos renglones al ISR para hacer más equitativas las tasas marginales aplicadas; imponer tasas diferenciadas del IVA y otros gravámenes al consumo, elevándolo a los suntuarios (3-5 puntos porcentuales) y desalentar la compra de bienes importados, que beneficiará a las cuentas externas; ampliar la base tributaria, atacar la evasión; reducir drásticamente las deducciones en el pago de impuestos; revisar trato especial otorgado ciertos sectores económicos como son las maquilas (puede hacerse un trueque: apoyos fiscales por la incorporación de mayores insumos nacionales); simplificar y racionalizar la recaudación.²⁷

Como varias de esas medidas tardan en madurar, se proponen otras adicionales: sancionar duramente a funcionarios inescrupulosos de altos puestos y miembros del partido gobernante, en aras de dar credibilidad al combate a la corrupción; capacitación de los recaudadores de menor nivel y aumento de sueldos, con sanciones fuertes para también evitar las anomalías; drásticas sanciones a los evasores, empezando con funcionarios, grandes empresas y personas físicas de altos ingresos.

b) *Imponer gravámenes a los capitales especulativos.* Más que tratar de obtener ingresos por esta vía, lo que se busca es recuperar la soberanía de la política económica hipotecada ante la inversión de cartera. Ello implica dar trato diferenciado a los capitales de corto y largo plazo. La inversión extranjera directa será aceptada, pero regulada según las necesidades fijadas por un programa de reindustrialización. En cambio, tiene que inhibirse el ingreso masivo de capitales especulativos, con el objeto de posibilitar el manejo autónomo de la política monetaria y cambiaria, ampliar sus márgenes de maniobra; para reducir sus efectos desestabilizadores sobre los mercados financieros locales, el sector real de la economía y la balanza de pagos. Una manera de neutralizar el «mal holandés» asociado a los capitales corto plazo sería: aplicar el «impuesto Tobin» o encajes; exigir al menos un año mínimo de permanencia; regular el endeudamiento externo privado.

c) *Las deuda pública externa y Fobaproa/IPAB.* Las transferencias netas al exterior aún constituyen un conflicto para la paridad, el ajuste externo, las políticas estabilizadoras y las finanzas públicas. Hay que supeditar el servicio de la deuda pública externa a las expectativas de un crecimiento estable y equitativo, convertirla en una variable de ajuste y no en una restricción a la cual se supeditan las demás. Es posible promover una moratoria temporal, parcial o total, negociada o unilateral, para negociar los términos del pago de intereses y el principal, ampliar la disposición de divisas y recursos fiscales e impulsar un nuevo ajuste estructural. La propuesta es sólo para ganar tiempo, mientras se

²⁷ Sin necesidad de ampliar las cargas, en Chile, con medidas similares a las citadas, pudo elevar los ingresos fiscales en 4 puntos porcentuales en cuatro años, sin afectar el ahorro y la inversión que, por el contrario, se elevaron. Véase: S. Fuentealba y J. Marshall, "Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986", en: *Política Fiscal*, núm. 5, Santiago de Chile, 1990.

fortalecen los ingresos fiscales. Los recursos liberados se destinarían exclusivamente, celosamente supervisados, a la inversión productiva y el gasto social. Esto ampliaría la futura capacidad de pagos de la economía.

El costo financiero del rescate bancario constituye otra seria y gratuita restricción presupuestal, cuya carga será más dura en un escenario que combine una alza de los créditos externos, la caída de los precios del crudo y una menor tributación, el cual tendrá que ser compensada con mayores ingresos o menores egresos, o de ambos lados. Un gobierno democrático tiene que revisar el caso y eliminar esta restricción presupuestal.

d) El *gasto público*. El aumento en los ingresos públicos tiene el objeto de impedir que el ajuste fiscal descansa la reducción indiscriminada del gasto productivo y social, así como en el deterioro en la calidad de la administración gubernamental. La gradual reactivación de los egresos, inicialmente en actividades que no son intensivas en la demanda de divisas, tendrá preferencia por la inversión física, para revertir el rezago en la infraestructura básica y los sectores estratégicos de la economía, y para aprovechar sus efectos multiplicadores sobre la cadena productiva, el crecimiento y el empleo. La obra pública de interés social buscará mejorar la oferta y la calidad de los servicios públicos destinados a la mayoría de la población.

e) *La política monetaria*. La regulación de los capitales permitirá recuperar la soberanía de la política monetaria, otorgándole una mayor flexibilidad y recuperarla como una instrumento contracíclico, para que pueda actuar activamente en la regulación de la demanda agregada.

El cambio incluiría tres factores: establecer nítidamente las diferencias entre las metas de las políticas monetaria y fiscal, para evitar la sujeción de la primera frente a la otra; la coordinación armónica entre ambas y con la política económica; y el cambio en las funciones del banco central, medida que es fundamentalmente política. Algunas reformas para el Banco de México serían: la democratización de sus funciones; la participación del Congreso y otras instituciones generadas democráticamente en la elaboración y supervisión de la política monetaria; su separación de la evaluación y seguimiento de la inflación, trasladándola al INEGI, cuya autonomía, por cierto, también debe ser evaluada; la creación de una comisión de cambios fuera del banco central, con la participación de funcionarios del mismo, Hacienda, el Congreso, representantes de los exportadores e importadores y otros analistas incluyendo al medio académicos; fijar sanciones a sus directivos ante el incumplimiento de sus tareas asignadas --separación de sus cargos a gobernadores y subgobernadores; nuevos mecanismos de elección de sus principales funcionarios para evitar su vasallaje del ejecutivo, en donde tendría una mayor participación el poder legislativo, entre otros; modificar el sesgo ideológico de sus directivos y de la ley orgánica del Banco de México, verdadero (*manifiesto monetarista*), a favor de un manejo más pragmático.

f) *La política cambiaria*. La recuperación de la autonomía cambiaria, para usar a la paridad como un instrumento para el crecimiento, el ajuste de la balanza de pagos y la regulación de los capitales --apuntalado por su regulación y la reformulación de la apertura financiera--, implica abandonar su empleo como «ancla» de la inflación. La manera para ofrecer una mejor certidumbre y estabilidad a la economía, a los productores

con capacidad de sustituir importaciones, y los exportadores, es utilizando un cambio real, alto, estable, que tienda a un nivel de equilibrio más bajo en el largo plazo, de la cual dependerá de su credibilidad y el éxito de la política de precios. El costo es que se atenuará la baja de la inflación. Pero, a cambio, se recuperaría la soberanía cambiaria y se reduciría su vulnerabilidad ante la volatilidad de los capitales. El encarecimiento del precio del dólar mejoraría la asignación de los recursos, daría una protección a la producción nacional al desalentarse importaciones, y otorgaría un beneficio a las exportaciones; lo que favorecería al crecimiento, el empleo y las cuentas externas, abatiría los requerimientos de financiamiento externo y el volumen de reservas requeridas para sostener a la paridad. La aplicación de aranceles reforzaría a la política de tipo de cambio real.

4) *La apuesta por el crecimiento sostenido.* El reto es superar el semiestancamiento de los últimos 18 años. Alcanzar un crecimiento medio similar al del lapso 1960-1982 (poco más de 6 por ciento, el doble de la registrada bajo el neoliberalismo), considerada como la adecuada para generar la oferta laboral requerida cada año. Esto implicará elevar los coeficientes de ahorro e inversión a alrededor de 25-30 por ciento del PIB. Pero eso no es suficiente, hay que definir el *estilo* de desarrollo pertinente para México, identificar las bases estructurales que soportarán una nueva forma de acumulación (Vease cuadro 6).

En el corto plazo, el crecimiento puede ser impulsado, de manera agresiva, por cuatro vías simultáneas: el sector exportador, más allá de las maquiladoras y petroleras; la inversión pública; la promoción de nuevas inversiones del sector privado; y la optimización de los márgenes de capacidad ociosa. Paralelamente, tiene que instrumentarse una política macro que reduzca las restricciones impuestas por las brechas ahorro-inversión, la externa y la fiscal, algunas de cuyas opciones ya han sido señaladas.

Para superar el mediocre comercio exterior neto y la restricción de divisas, hay que actuar por dos lados: a) promover exportaciones con mayor contenido nacional, cuyo esfuerzo cuide el equilibrio de divisas, a través de: la aplicación de subsidios, pero no a las actividades maduras y tradicionales, sino en donde haya economías de escala; con un tipo de cambio real alto; la protección arancelaria selectiva, transitoria y relativamente baja, de acuerdo a las necesidades sociales; el fomento a la sustitución de importaciones; la regulación del consumo externo; los gravámenes al capital de corto plazo para neutralizar la ampliación de la demanda que ocasiona; b) regular las importaciones de bienes y servicios.

Respecto de la capacidad ociosa es preferible concentrarse en las actividades con potencial exportador, sustitutivas de importaciones y la producción de bienes básicos. La nueva inversión privada sería básicamente planeada para la producción orientada hacia el mercado exterior. La inversión pública se destinaría hacia la infraestructura y social (construcción, que es intensiva en mano de obra y no en divisas) y el desarrollo humano.

El ajuste en la estructura productiva tiene que cumplir varios requisitos concomitantes: el crecimiento más equilibrado, sustentable a largo plazo; la equidad; la preservación ambiental; y lo que Aldo Ferrer llama "el dilema de su desarrollo en un mundo global", el

"diseño y ejecución de proyectos nacionales viables de desarrollo que los convierta en participantes activos y no subordinados de la globalización".

La nueva estrategia de desarrollo e industrialización tiene que mirar desde dentro hacia el mercado mundial. Impulsar una estructura productiva activa, articulada, con un proceso de aprendizaje tecnológico. Recuperar la planeación económica. La elaboración de estrategias globales y sectoriales de desarrollo, bajo responsabilidad del estado, en estrecha coordinación y participación de los diversos sectores productivos y sociales.

Es claro que el sector exportador ocupará un puesto importante en la estrategia. Pero su perfil actual tiene que modificarse. En lugar de las «ventajas comparativas estáticas», habrá que apoyar a aquellas susceptibles de desarrollar «ventajas competitivas dinámicas» que posibiliten una mejor participación internacional. Los apoyos públicos se reorientarán hacia las industrias nacientes, basadas en economías de escala, que promuevan líneas de especialización, que identifiquen nuevos sectores estratégicos susceptibles de desarrollarse, que puedan conquistar nuevos mercados especializados, otorgándoles una protección temporal, fases de desempeño rigurosamente aplicadas (con premios y sanciones). El impulso a las exportaciones tiene que ser acompañado de un selectivo proceso de sustitución de importaciones en bienes intermedios, bienes de capital.

Es menester promover una mayor integración de las exportaciones con la cadena productiva local --maquiladoras (hay que superar el *síndrome maquilador*), informática, automotriz, maquinaria y de aparatos eléctricos y electrónicos -- lo que implica cambiar el trato concedido a la inversión extranjera directa, para trasladar sus efectos multiplicadores hacia dentro. El fortalecimiento del empleo y el ingreso real de la población estimularía a las actividades orientadas hacia el mercado doméstico, complementado con programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que generan gran parte de la oferta laboral.

En la recomposición del tejido productivo ocupa un lugar relevante el sector agropecuario tradicional, por razones sociales y de seguridad nacional, ya que de esta actividad depende, directa e indirectamente, el 30% de la población mexicana. Con ello se contrarrestaría el desarrollo regional desigual, se desalentarían los flujos migratorios hacia las zonas urbanas y fuera del país y se desactivarían los eventuales conflictos sociales. Un punto que merece una atención especial, es el sistema financiero. Es necesario replantear el funcionamiento de la banca comercial, las regulaciones, fortalecer los órganos de supervisión y regulación y fomentar el desarrollo de los mercados de capital de riesgo. Ello complementado con la reestructuración de la banca de desarrollo.

6) *La equidad y el bienestar social.* Para revertir de desigual distribución de y la riqueza nacional y el empobrecimiento de 70 millones de mexicanos, tiene que aplicarse una política deliberada que eleve gradual y sistemáticamente sus ingresos reales. Las medidas fiscales, macroeconómicas y de promoción del crecimiento en el corto y largo plazo, contribuirían a revertir el rezago social. Pero son insuficientes, por lo que se tienen que complementar con otras políticas.

Algunas de ellas serían: el diseño de una política de empleo de emergencia, impulsada en gran medida por el gasto público; la mejoría en las condiciones de los empleos formales existentes (jornadas de trabajo, condiciones de seguridad e higiene, prestaciones sociales); la recuperación de los salarios reales (que tienen que ser fijados en función de la inflación *ex-post* y no *ex-ante*) a una tasa del orden de 3-5% anual, a costa de la productividad y las utilidades de las empresas para evitar presiones inflacionarias; apoyos fiscales a la reinversión de utilidades y la creación de empresas nuevas, de acuerdo a determinados programas de desarrollo sectorial y regional; la ampliación del gasto social real, más allá del gasto corriente; el replanteamiento de las políticas que atienden a la pobreza extrema, con participación de los involucrados para mejorar su eficacia, que formarán parte de la política económica más general, que tenderá a eliminar o reducir las causas del empobrecimiento de la sociedad.

APENDICE ESTADISTICO

CUADRO 1

Variables Macroeconómicas claves de México																
	PIB real (1)	Población (2)	PIB por Persona		Inflación (3)	Formación Bruta Capital		Consumo Total		Ahorro Interno	Balance	Balanza Comercial		Cuenta Corriente		
			Promedio	Acumulado		(4)	(% del PIB)	(5)	(% del PIB)	(6)	(% del PIB Público)	(7)	(8)	(% del PIB)	(8)	(% del PIB)
Desarrollo Esta	6.4	3.3	2.9	42.0	4.6	7.4	17.9	5.5	83.6	8.3	16.6	-2.6	-6,174.2	-2.3	-7,827.5	-2.9
Adolfo López M	6.4	3.3	3.0	19.3	4.3	7.4	16.4	6.6	85.2	10.3	15.5	-3.2	-2,064.8	-2.2	-2,519.8	-2.7
Gustavo Díaz Or	6.2	3.3	2.8	18.3	4.9	7.4	19.0	4.4	82.5	6.3	17.4	-2.1	-4,109.4	-2.3	-5,307.7	-3.0
Periodo populi	6.2	2.8	3.4	39.0	22.4	8.5	22.6	6.1	76.9	7.0	18.2	-8.6	-13,729.1	-0.9	-58,367.6	-4.0
Luis Echeverría	6.1	3.0	2.9	18.6	13.9	7.0	20.7	4.7	80.2	6.1	16.6	-6.4	-9,879.5	-2.3	-15,948.5	-3.7
José López Porti	6.2	2.6	3.8	25.1	30.8	10.0	23.9	7.6	74.7	7.9	19.3	-10.8	-3,849.6	-0.4	-42,419.1	-4.2
Periodo Neolib	2.4	2.0	0.3	1.4	42.6	2.3	17.4	2.3	80.3	2.4	19.6	-0.9	-9,769.4	-0.2	-150,613.4	-2.8
Miguel de la Mad	0.3	2.3	-1.6	-11.7	85.9	-4.0	15.5	0.3	80.2	2.1	20.7	-11.4	52,103.5	5.1	11,332.3	1.1
Carlos Salinas de	3.9	1.9	1.7	6.8	18.6	7.6	18.1	4.6	82.6	-2.1	17.5	0.6	-55,634.3	-2.8	-105,418.6	-5.3
Ernesto Zedillo I	2.8	1.6	0.9	7.5	23.2	3.8	18.2	1.9	78.4	7.3	20.7	-0.9	-6,477.4	-0.3	-56,527.1	-2.8

Notas:

(1) Tasa media real de crecimiento del periodo de referencia. Se homogeneizaron los datos de las series del PIB. Fuentes: INEGI y Banco de México.

(2) Tasa media de crecimiento por periodos. Fuentes: INEGI y Conapo.

(3) Tasa media de crecimiento. Para el lapso 1958-1970 se emplea el índice de precios al mayoreo de la Cd. De México; Para los años siguientes se emplean los precios al consumidor. Fuentes: INEGI y Banco de México.

(4) Tasa media de crecimiento, basadas en el deflactor implícito de la inversión. Fuentes: INEGI y Banco de México.

(5) Tasa media de crecimiento por periodo. Fuente: INEGI y SHCP.

(6) Tasa media de crecimiento por periodo. Fuente: SHCP, Banco de México, Pronafide, 1997-2000.

(7) Porcentajes del PIB. Fuentes: Anexos de los informes de Gobierno, INEGI, SHCP y Antonio Ortiz Mena, *El Desarrollo estabilizador, reflexiones de una época*, FCE, México, 1998.

(8) Saldos acumulados del los periodos. Los datos para el periodo 1958-1974 no incluyen a las maquilas. Fuentes: INEGI y Banco de México.

FUENTE: Elaboración personal con datos de INEGI.

CUADRO 2.

SALDOS COMERCIALES (millones de dólares)						
Cuenta	Corriente	Total	Maquiladoras	Petrolero	Resto	
					Sin maquiladoras	Sin maquiladoras y sin Petróleo crudo
80	-10,434.1	-3,058.3	771.7	9,491.3	-3,830.0	-13,278.8
81	-16,240.6	-3,876.9	976.3	13,561.1	-4,853.2	-18,158.3
82	-5,890.1	7,044.6	851.3	15,610.2	6,193.3	-9,429.4
83	5,869.6	14,104.9	818.4	15,405.2	13,286.5	-1,506.7
84	4,183.4	13,184.2	1,155.3	15,670.3	12,028.8	-2,938.7
85	799.5	8,398.2	1,267.5	13,424.7	7,130.7	-6,178.1
86	-1,373.5	5,019.7	1,294.5	5,370.2	3,725.2	-1,865.1
87	4,239.0	8,787.1	1,598.1	7,608.8	7,189.0	-688.0
88	-2,375.6	2,609.5	2,337.4	5,534.2	272.1	-5,611.4
89	-5,821.2	405.1	3,000.8	6,470.0	-2,595.8	-9,887.6
90	-7,451.0	-882.3	3,551.2	8,696.7	-4,433.5	-13,354.1
91	-14,646.7	-7,279.0	4,050.6	6,321.4	-11,329.7	-18,594.4
92	-24,438.5	-15,933.7	4,743.3	6,155.3	-20,677.1	-28,096.6
93	-23,399.2	-13,480.6	5,410.1	5,359.7	-18,890.6	-25,375.7
94	-29,662.0	-18,463.7	5,803.1	5,339.0	-24,266.8	-30,890.8
95	-1,576.7	7,088.5	4,924.5	6,154.4	2,164.0	-5,255.6
96	-2,330.3	6,531.0	6,415.6	8,926.7	115.4	-10,589.7
97	-7,448.4	623.6	8,833.5	7,483.5	-8,209.9	-18,543.7
98	-15,967.7	-7,913.4	10,524.0	3,507.3	-18,224.7	-24,592.5
99	-14,141.2	-5,360.7	13,339.7	6,607.9	-19,000.4	-27,861.5
2000	-15,408.2	-7,500.0				

Notas:

1/ El saldo comercial, las exportaciones e importaciones totales para 1975-1979 se ajustaron agregando a las maquiladoras. Los datos del saldo comercial para 1999 y el año 2000 son estimaciones del sector privado para el cierre del año.

2/ Comprende exportaciones e importaciones de petróleo crudo, gas natural y otros, derivados del petróleo y petroquímicos

FUENTES: Banco de México, varios años.

CUADRO 3

INGRESO PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO FEDERAL								
INGRESO TRIBUTARIO								
Participación sobre PIB								
	Total	ISR	Personas Físicas	Sociedades	IVA	Producción y Servicios	Importación	Exportación
1980	10.29	5.13	2.14	2.55	2.29	0.86	0.99	0.05
1981	10.01	5.06	2.27	2.36	2.66	0.81	0.92	0.05
1982	9.05	4.32	2.34	1.56	2.02	1.52	0.72	0.02
1983	9.62	3.77	1.78	1.40	2.87	2.16	0.39	0.02
1984	9.48	3.75	1.73	1.50	2.88	2.00	0.38	0.01
1985	9.21	3.69	1.76	1.42	2.65	1.82	0.57	0.00
1986	10.52	4.00	1.81	1.67	2.74	2.48	0.77	0.06
1987	10.40	3.79	2.03	1.35	3.00	2.22	0.76	0.01
1988	11.63	4.85	2.17	2.24	3.28	2.37	0.45	0.01
1989	11.77	5.02	2.31	2.36	3.18	2.09	0.76	0.02
1990	11.38	4.93	2.51	2.19	3.53	1.32	0.88	0.01
1991	10.72	4.49	2.62	1.97	3.18	1.19	1.04	0.00
1992	11.38	5.00	2.85	2.23	2.70	1.60	1.14	0.00
1993	11.57	5.17	3.23	2.21	2.80	1.54	1.01	0.00
1994	11.29	4.96			2.71	1.97	0.89	
1995	9.27	3.84			2.82	1.34	0.61	
1996	8.96	3.85			2.86	1.18	0.59	
1997	9.84	4.25			3.08	1.43	0.57	
1998	10.77	4.52			3.19	2.04	0.57	
1999	11.91	4.75			3.36	2.35	0.62	
2000	10.93	4.49		0.19	3.25	2.09	0.50	

FUENTES: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO 4

SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO			
Participaciones sobre PIB			
	BALANCE PUBLICO	BALANCE PRIMARIO	BALANCE OPERACIONAL
1980	7.0	2.8	3.4
1981	13.3	7.5	9.4
1982	15.9	2.4	5.2
1983	8.1	3.8	0.4
1984	8.0	4.5	0.3
1985	9.0	3.7	0.8
1986	15.0	2.3	2.3
1987	15.0	5.4	1.7
1988	11.5	7.6	3.4
1989	5.2	7.6	0.9
1990	0.9	10.2	5.2
1991	1.8	8.2	5.6
1992	3.1	8.0	5.5
1993	0.7	3.5	1.4
1994	0.2	2.5	0.6
1995	0.0	4.6	1.5
1996	0.0	4.3	0.8
1997	0.7	3.3	0.1
1998	1.3	1.7	0.4
1999	1.2	2.6	0.0
2000	1.0	2.9	0.0

FUENTE: Base de Datos , INEGI. Informe de Gobierno varios años.

CUADRO 5

Gasto del Sector Público						
Participación sobre PIB						
	Gasto		Gasto Social		Gasto Público	Costo
	Gasto Total	Programable	Gasto Social	Percápita	en Inversión	Financiero del sector Público
1980	29.70	22.73	7.63	0.031	10.10	3.1
1981	34.81	25.85	8.70	0.031	11.46	4.4
1982	39.05	23.32	8.59	0.034	9.57	11.1
1983	37.27	20.97	6.35	0.028	6.00	12.1
1984	35.80	19.86	6.38	0.028	6.04	11.8
1985	37.28	22.45	6.56	0.031	6.01	11.1
1986	43.40	23.79	6.40	0.031	5.32	16.3
1987	41.51	19.48	5.90	0.031	4.59	18.9
1988	36.69	17.87	5.75	0.032	3.90	16.2
1989	30.81	15.73	5.75	0.035	4.01	12.3
1990	27.69	15.36	6.04	0.038	4.23	9.1
1991	23.95	15.26	7.06	0.045	4.09	5.1
1992	22.27	15.33	7.83	0.049	3.82	3.6
1993	22.46	16.08	8.52	0.052	3.76	2.7
1994	23.06	17.19	9.04	0.052	4.94	2.3
1995	22.93	15.36	8.27	0.052	3.62	4.6
1996	23.08	15.66	8.28	0.052	2.93	4.4
1997	23.64	16.24	7.96	0.050	3.02	4.1
1998	21.91	15.70	8.02	0.051	2.30	2.9
1999	22.79	15.77	9.52	0.060	2.16	3.7
2000	24.31	16.32	9.65	0.061	2.08	4.1

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO 6

Ahorro en México periodo 1950 a 2000										
	Ahorro Total	Ahorro Interno	Ahorro Público	Porcentajes de PIB			Inversión	Ahorro Total Neto	Ahorro /Inversión	
				Ahorro Privado	Ahorro Externo	Ahorro Financiero				
1980	25.60	20.50	5.90	14.60	5.00	15.94	29.66	15.60	86.32	
1981	25.70	19.60	1.20	18.40	6.10	18.10	30.16	15.70	85.21	
1982	21.50	18.80	3.70	15.10	2.70	19.77	24.65	11.50	87.22	
1983	19.70	23.40	6.10	17.30	-3.70	18.97	23.01	9.70	85.62	
1984	18.80	21.10	5.50	15.60	-2.20	20.21	21.97	8.80	85.57	
1985	20.10	20.50	5.40	15.10	-0.40	20.13	22.98	10.10	87.47	
1986	17.40	16.40	4.50	11.90	1.00	21.56	20.70	7.40	84.06	
1987	18.50	21.30	6.50	14.80	-2.80	22.95	21.34	8.50	86.68	
1988	22.60	21.30	0.60	20.70	1.30	22.85	22.68	12.60	99.64	
1989	22.90	20.30	3.30	17.00	2.60	25.80	22.92	12.90	99.92	
1990	23.10	20.30	6.80	13.50	2.80	28.24	23.40	13.10	98.73	
1991	23.30	18.70	6.50	12.20	4.70	29.17	23.27	13.30	100.13	
1992	23.30	16.60	6.60	10.00	6.70	27.17	23.23	13.30	100.32	
1993	21.00	15.10	5.10	10.00	5.90	31.53	21.00	11.00	100.02	
1994	21.70	15.00	4.00	11.00	6.70	34.49	21.71	11.70	99.93	
1995	19.80	19.00	4.70	14.30	0.60	34.66	19.82	9.80	99.92	
1996	23.10	20.40	4.40	16.10	0.50	32.84	23.09	13.10	100.05	
1997	25.90	24.10	4.30	16.21	1.80	34.28	21.63	15.90	119.74	
1998	24.40	20.50	3.90	16.78	3.80	35.46	22.53	14.40	108.29	
1999	23.50	20.70	4.40	17.41	2.80	38.06	21.81	13.50	107.74	
2000	22.50	19.40	4.50	19.03	3.10	36.78	22.26	12.50	101.06	

FUENTES: Pronafide 1999-2000, Informes de Gobierno varios años.