

Los retos de la economía mexicana para el siglo XXI

Roberto Michel Padilla*

INTRODUCCIÓN

EN EL periodo de casi cinco décadas, que va desde el inicio de la recuperación de la gran crisis de 1933 hasta 1981, la economía mexicana, medida a través del producto interno bruto (PIB), registró un crecimiento promedio anual del 6.2 por ciento. En esos 48 años, el PIB no registró reducción alguna y el producto por habitante aumentó a un ritmo promedio anual del 3.4 por ciento, disminuyendo ligeramente sólo en cuatro años: 1938; 1940; 1953 y 1959.

Esta tendencia expansiva de la actividad económica en el largo plazo estuvo asociada a diversos factores. Por un lado, los gobiernos posrevolucionarios en México adoptaron la premisa fundamental de que el Estado mexicano debía fungir como responsable de la promoción del desarrollo económico y que la mejor forma de hacerlo era impulsando de manera decisiva la industrialización vía sustitución de importaciones.

Era la industrialización el único camino para aumentar la productividad y los ingresos reales de la población, lo que permitiría

mejorar sus condiciones materiales y sociales de vida.

La adopción de este modelo –en el que no era posible concebir al desarrollo sin industrialización– implicó que el Estado mexicano incursionara de manera importante en sectores estratégicos. Así, el Estado participó de manera activa y directa en la creación de infraestructura física, inversión en energéticos, obras de irrigación, infraestructura social y producción de insumos, entre otras áreas; se trataba, en suma, de un papel de promotor, pero también de productor; las empresas públicas estaban presentes en prácticamente todos los sectores estratégicos, incluso en algunos de manera exclusiva. Por una razón u otra, la participación directa del Estado llegó más allá de los límites recomendables.

Hasta hace pocos años, el Estado participaba en la industria siderúrgica, fertilizantes, maquinaria y equipo de transporte, industria alimenticia, bancos, teléfonos, televisores, ferrocarriles, etcétera. Hoy mantiene su exclusividad por mandato constitucional en las industrias eléctrica y petrolera.

*Jefe de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, de la LVII Legislatura.

Por otro lado, el modelo de industrialización constituyó también un esquema de preservación de la industria mexicana sobre la competencia internacional. El proteccionismo, expresado principalmente en la aplicación de los permisos previos de importación, se convirtió en una medida fundamental para garantizar la rentabilidad de la industria mexicana y para sentar las condiciones adecuadas a la industria naciente.

Este doble objetivo de ser un Estado comprometido con la promoción del desarrollo económico y, al mismo tiempo, de garantizar la rentabilidad a la industria mexicana, requería de mantener a bajo costo los bienes-salario, situación que se logró a través de la aplicación de dos medidas básicas: la incorporación de subsidios directos e indirectos que llevaron a proveer bienes y servicios de empresas públicas igual o por debajo de sus costos, y la instrumentación de mecanismos de control de precios de bienes básicos, principalmente con los denominados precios de garantía en distintos productos básicos que se mantuvieron fijos por décadas y cuando ese mecanismo resultó imposible de prolongar, hubo que subsidiar los bienes de consumo básico como la tortilla, la leche, la harina, el maíz, el frijol, el aceite, entre otros.

En unas cuantas décadas, la industria mexicana creció y se diversificó hasta niveles que a otros países les llevó siglos. El éxito obtenido en materia de desarrollo económico fue incuestionable; los indicadores económicos y sociales, además de las comparaciones internacionales así lo demuestran.

En los periodos de 1950 a 1959, y de 1960 a 1973, la tasa de crecimiento de la economía se ubicó en 5.9 y 6.7 por ciento promedio anual, respectivamente; los salarios mínimos reales aumentaron 5.9 y 3 por

ciento anualmente y la inflación creció 7.2 y 5.5 por ciento anual, llegando a observarse varios años en que los precios prácticamente no se incrementaban.

Un éxito de esa magnitud no podía estar exento de problemas, mismos que debemos reconocer para comprender las razones por las cuales el modelo mexicano de industrialización y desarrollo se agotó.

Desde mediados de la década de los sesenta, la descapitalización de la agricultura tuvo como consecuencia la pérdida de dinamismo y la reducción de sus exportaciones, por lo que su contribución al financiamiento de las importaciones de la industria se redujo sensiblemente y posteriormente desapareció cuando el sector comenzó a ser deficitario.

La protección a la industria generó que a la larga se le restara competitividad; la ubicación de los mercados internos generó una elevada concentración espacial de la industria; la alta rentabilidad deterioró la distribución del ingreso; los enormes subsidios y recursos para el financiamiento del desarrollo fueron deteriorando las finanzas públicas; la deuda externa comenzó a elevarse como proporción del PIB; las cuentas con el exterior tendieron a deteriorarse ya que al tradicional déficit comercial se le agregó un creciente déficit de los servicios factoriales, debido a los intereses crecientes.

Los desequilibrios en el sector externo y en las finanzas públicas fueron evidentes: mientras en la década de los sesenta, el déficit financiero anual promedio del sector público representó 2.7 por ciento del PIB, para los años setenta se elevó a 6.1 por ciento en los años ochenta a 11.4 por ciento del producto, situación que se hizo insostenible en el largo plazo. Por su parte, el financia-

miento externo jugó un papel central en el crecimiento de la economía nacional, pero sus intereses constituyeron una limitante para el crecimiento futuro.

Así, mientras que entre 1950 y 1981 el 90 por ciento del ahorro externo se destinó a financiar el exceso de importaciones sobre las exportaciones, entre 1989 y 1998 el ahorro externo se destinó en 90 por ciento a financiar el pago de intereses de la deuda externa, es decir, se llegó a un punto en el cual el país tenía que continuar endeudándose esencialmente para pagar intereses de la deuda acumulada.

EL MARCO INTERNACIONAL

La etapa de crecimiento alto y estable de la economía mexicana tuvo un marco internacional propicio. Las principales economías experimentaban una fase expansiva de crecimiento económico y, simultáneamente, los acuerdos de Bretton Woods firmados en 1944, permitieron mitigar los desequilibrios que se configuraban en el sector externo de la economía mexicana.

En los acuerdos, los países signatarios se obligaron a fijar la paridad de sus monedas y a intervenir en el mercado cambiario para evitar fluctuaciones, pero manteniendo el derecho, de acuerdo al procedimiento, de modificar el tipo de cambio cuando se tratara de corregir un “desequilibrio fundamental”. Así, la paridad del dólar con respecto al oro se mantenía fija. Este esquema de solidaridad entre las naciones fue el soporte financiero de la “época de oro” de la economía mundial.

En el transcurso del tiempo, el dólar se fue sobrevaluando con el consecuente deterioro de las cuentas externas, situación que llevó al Presidente Nixon en agosto de 1971 a

suspender la convertibilidad del dólar en oro, permitiendo al dólar ubicarse en su propio nivel en el mercado de cambios.

Con esta decisión, el sistema de Bretton Woods llegó a su fin, terminando una época de orden monetario y dando inicio a un periodo de incertidumbre e inestabilidad en los mercados cambiarios, así como de volatilidad en los mercados financieros.

México no pudo escapar a estos acontecimientos y el quiebre del sistema de Bretton Woods tuvo efectos inmediatos en la economía, aunque el peso siguió los destinos del dólar hasta agosto de 1976. A partir de entonces, el tipo de cambio pasó de 12.50 pesos por dólar (hoy 0.0125 pesos) a una cotización actual de 9.50 pesos por dólar, es decir, una devaluación de 76,000 por ciento.

Desde 1976, el país experimenta con mayor o menor intensidad importantes signos de incertidumbre cambiaria, que propician especulación y altas tasas de interés, con los consecuentes efectos negativos sobre la inversión y el crecimiento económico.

El ambiente de incertidumbre cambiaria que se vive en México desde entonces, ha generado como consecuencia la sustitución paulatina del peso por el dólar como “patrón de valor”; incluso los valores del gobierno mexicano desde hace mucho tiempo, también se convirtieron en una inversión insegura, no en términos del dinero mismo, sino en relación con rendimientos reales respecto al “patrón de valor”.

En la medida en que el rendimiento del dinero mexicano se vuelve incierto, pierde su calidad de activo monetario. Para que un inversionista incluya en su cartera instrumentos financieros denominados en pesos, se requiere que éstos ofrezcan un rendimiento esperado mayor que el ofrecido por un

activo seguro. Entre mayor es la incertidumbre cambiaria y la aversión de los inversionistas al riesgo, mayor deberá ser el rendimiento del activo incierto, que en nuestro caso son los instrumentos denominados en pesos, para que sustituya al activo de mayor confianza.

Ésta es la razón central por la cual ante el nerviosismo de los mercados cambiarios, las tasas de interés reaccionan al alza para compensar el mayor riesgo real o supuesto. El riesgo cambiario existe, entre otras razones, porque la inflación de México es superior a la de Estados Unidos, pero también influyen otros muchos factores como la incertidumbre política, la situación de la balanza de pagos y el historial mismo de devaluaciones.

Mientras las naciones no construyan un nuevo acuerdo monetario y financiero, los crecimientos altos y sostenidos de la "época de oro" tendrán que esperar. Es en este marco de incertidumbre donde las políticas económicas deberán actuar con inteligencia y donde los errores pueden ser fatales.

LA ECONOMÍA EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

Después de casi medio siglo de crecimiento alto y sostenido, a partir de 1982 la crisis de la deuda dio origen a un periodo recesivo y a un amplio programa de reformas estructurales de la economía, que continúan hasta nuestros días. Tener conciencia de ello es indispensable para evitar caer en los errores del pasado.

En las últimas dos décadas, la participación del Estado en la economía se modificó y ahora participa menos como productor. Los altos niveles de protección y las restricciones a la inversión extranjera y a los movimientos

de capitales abrieron paso al libre comercio y de movimiento de capitales. Los permisos previos se sustituyeron por el arancel y éste es cada vez menor como resultado del proceso de apertura comercial.

Los subsidios generalizados de la década de los setenta se reorientaron y redujeron. Las empresas públicas se liquidan y se modifica significativamente la legislación que daba sustento a la intervención del Estado. Las decisiones de los agentes económicos están menos orientadas por el Estado y más por el mercado. Reformas de esta magnitud generan oportunidades pero también riesgos.

Así, de una etapa de alto crecimiento se pasó a una de crisis recurrentes. Entre 1982 y 1998 la economía mexicana cayó a una tasa media anual del 0.2 por ciento y entre 1989 y 1998 se creció a un ritmo del 3.3 por ciento anual en términos reales, es decir, la mitad de la tasa del periodo 1974-1981.

Durante esos 16 años, de 1982 a 1998, el PIB por habitante se mantuvo abajo del nivel que había alcanzado en 1981 y fue hasta 1998, después de muchos altibajos, cuando se pudo igualar dicho indicador. Entre 1982 y 1998 el PIB por habitante disminuyó en seis años: 1982, 1983, 1986, 1987, 1988 y 1995.

En 1981, el PIB per cápita de México equivalía al 23.2 por ciento del promedio de los países miembros de la OCDE y, para 1998, esa proporción disminuyó al 17.3 por ciento. En 1970, el PIB por habitante de Corea equivalía al 67 por ciento del correspondiente a México; para 1998, el de México representaba tan solo el 39.0 por ciento del de Corea. En comparación con América Latina, la economía mexicana tampoco ha destacado por su dinamismo. En 1980, el PIB promedio por habitante en América Latina era equivalente al 84 por ciento del promedio mexicano, ahora llega al 97 por ciento. En 1980, el mismo indi-

cadador de México superaba en 48 por ciento al de Brasil, hoy Brasil supera en 7 por ciento al de México.

En materia de estabilidad de precios, México fue el modelo a seguir en América Latina desde principios de los cincuenta hasta principios de los setenta. Entre 1982 y 1998, el Índice de Precios al Consumidor aumentó a un ritmo promedio anual del 44 por ciento. En el mismo periodo, el salario mínimo perdió el 69 por ciento del su poder adquisitivo.

Después de las tasas anuales de inflación del 5.5 por ciento promedio anual en 1960-1973, los precios al consumidor se elevaron 86.1 por ciento anual en 1982-1988 y 20.4 por ciento en 1989-1998. Durante los últimos 4 años, la inflación ha superado el promedio de América Latina.

Para crecer, la economía mexicana ha tenido que recurrir tradicionalmente al endeudamiento con el exterior; esta debilidad estructural se ha venido acentuando en tal magnitud que en la última década, un crecimiento de la economía del 3.3 por ciento promedio anual en términos reales generó un déficit en la cuenta corriente por el equivalente al 3.8 por ciento del PIB, mientras que entre 1951 y 1981 un crecimiento promedio anual del 6.4 por ciento generó un déficit con el exterior por el equivalente al 3.1 por ciento del producto interno bruto.

En la perspectiva histórica y en comparación con los resultados económicos que han tenido otros países, puede afirmarse que en México los logros han sido pobres en los últimos 18 años. Reconocerlo es un requisito previo para enfrentar los problemas y encauzar los esfuerzos de todos los mexicanos por la vía constructiva. El triunfalismo oculta los problemas de fondo y dificulta su solución.

El argumento de que por la caída de los precios del petróleo y el alto nivel de en-

deudamiento, México enfrentó, en estos años, choques externos más severos que otros países, lo que explicaría su pobre desenvolvimiento, habría que cuestionarlo. Lo cierto es que en el pasado sin el impulso del petróleo la economía mexicana creció. En los últimos años aumentó el costo del servicio de la deuda pública externa, pero los ingresos petroleros han sido suficientes para pagarlo.

Los ingresos petroleros han sido, en todo caso, un disuasivo para posponer decisiones vitales para el país, como el impulso decidido a la agricultura, la industrialización y la reforma tributaria, entre otros.

El elemento que más contribuyó a acentuar la fragilidad externa, tal como se describe, ha sido el aumento del costo financiero de la deuda externa.

En efecto, los intereses de la deuda externa en proporción del PIB aumentaron del 0.63 por ciento promedio anual de 1950 a 1973, al 6.4 por ciento de 1982 a 1988 y en la última década se sitúan en 3.5 por ciento (véase cuadro 1).

En las actuales condiciones, un crecimiento a largo plazo compatible con la generación de 1.1 millones de empleos al año que, según las estimaciones del Pronafide 1997-2000, debería ser cercano al 5.5 por ciento al año, requeriría de un flujo permanente de inversión extranjera directa por un monto equivalente al 6.0 por ciento del PIB, es decir 25.0 miles de millones de dólares por año. El monto máximo de inversión extranjera directa se registró en 1997 por un monto de 12.8 miles de millones de dólares, 3.2 por ciento del PIB. Visto desde otra perspectiva, el crecimiento a largo plazo de la economía mexicana se sitúa hoy en una tasa de alrededor de 3.5 por ciento anual, nivel claramente insuficiente para generar los empleos que demanda la sociedad, como elemento funda-

CUADRO 1
MÉXICO: INDICADORES SELECCIONADOS, 1950-1998
(*Tasas medias anuales de crecimiento y porcentajes del PIB*)

Periodo	Población	PIB	PIB por habitante	Salarios mínimos reales	Cuenta corriente % del PIB	Deuda externa % del PIB	Balance público % del PIB	Costo financiero de la deuda pública % del PIB	Inflación	Variación del tipo de cambio nominal	Intereses de deuda externa % del PIB
1950-1959	3.1	5.9	2.7	5.9	-2.8	6.2	-0.4	na	7.2	4.2	0.4
1960-1973	3.3	6.7	3.3	3.0	-2.4	10.5	-3.1	na	5.5	0.0	0.8
1974-1981	3.0	6.6	3.5	1.2	-4.0	28.6	-8.3	3.1	21.6	10.1	2.5
1982-1988	2.1	-0.2	-2.7	-9.1	0.6	64.0	-10.9	14.7	86.1	91.2	6.4
1989-1998	1.8	3.3	1.5	-4.5	-3.8	42.1	-0.8	5.1	20.4	14.9	3.5

Fuente: Elaborado por la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en información del INEGI, Banco de México y Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

mental para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda, educación y servicios públicos.

LOS NUEVOS RETOS FRENTE A LA FRAGILIDAD EXTERNA

Hoy por hoy, la economía mexicana continúa en una etapa de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo; no se han logrado los equilibrios macroeconómicos y permanece el bajo crecimiento, la insuficiente generación de empleos, las elevadas tasas de interés, el rezago de los salarios reales pero, además, el viejo problema de la fragilidad del sector externo.

La condición deficitaria del país, junto con el ingrediente del riesgo cambiario, han dado como resultado tasas de interés muy elevadas e inestables. El riesgo de las devaluaciones imprevistas y la necesidad de financiar el déficit obliga a mantener primas de riesgo excepcionalmente altas para convencer a los inversionistas de invertir en pesos.

Debe recordarse que después de la época en que el tipo de cambio permanecía fijo, los altibajos han sido frecuentes. Entre 1974

y 1981, el tipo de cambio se depreció 10.1 por ciento promedio anual; entre 1982 y 1988 en 91.2 por ciento anual y entre 1989 y 1998, 14.9 por ciento anualmente.

Frente a este escenario, entre 1986 y 1998, los rendimientos anualizados en dólares de los Cetes fueron en promedio del 20.8 por ciento, más del triple que la tasa de los Certificados de Depósitos en Nueva York (véase cuadro 2); en lo que va de 1999, debido a la apreciación del peso y las elevadas tasas de interés internas, el rendimiento en dólares de los Cetes fue del 32.8 por ciento anual. ¿Qué proyecto que tengan como destino el mercado externo o la sustitución de importaciones puede llevarse a cabo con esas tasas? La tasa real promedio de 1986 a 1999 ha sido del 10 por ciento anual, nivel que obstaculiza el impulso de la competitividad de la planta productiva nacional y su propia modernización.

Sin duda, eliminar la incertidumbre cambiaria constituye en la actualidad un requisito esencial para el crecimiento a largo plazo, pero hay que insistir en que ello no resuelve, automáticamente, los problemas estructurales de la dependencia del financiamiento

CUADRO 2

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS EN COMPARACIÓN CON ESTADOS UNIDOS 1980-1998
(Porcentajes anuales)

CETES (28 DÍAS)

Año	Nominal	Rendimiento anualizado ¹	Rendimiento real	Rendimiento en dólares	Certificado de depósitos en Nueva York
1980	22.5	24.9	-3.7	22.2	18.2
1981	30.8	35.5	5.3	20.5	11.8
1982	45.7	56.7	-21.2	-72.5	8.5
1983	59.2	78.2	-1.4	64.7	8.7
1984	49.3	62.1	1.8	24.6	5.7
1985	63.2	85.1	13.1	-13.1	7.6
1986	90.0	138.3	15.8	16.6	6.1
1987	103.1	168.8	3.7	10.5	6.2
1988	69.1	95.9	29.1	89.9	7.0
1989	45.0	55.5	29.5	33.2	8.5
1990	34.8	40.9	8.5	28.3	8.0
1991	19.3	21.1	1.9	15.9	5.9
1992	15.7	16.8	4.4	15.2	3.7
1993	14.9	16.1	7.5	13.4	3.2
1994	14.1	15.0	6.3	-31.8	4.5
1995	48.4	60.7	5.7	12.0	5.9
1996	31.4	36.3	6.7	32.7	5.4
1997	19.8	21.7	5.2	18.2	5.6
1998	24.8	27.8	7.8	4.2	5.5
1999	23.2	25.8	7.9	32.8	

¹ Se calcula como $(1 + r/12)^{12} - 1$, donde r es la tasa nominal de interés.

Fuente: Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, de la H. Cámara de Diputados con base en información del Banco de México.

externo, ni tampoco evita la caída de la actividad económica, cuando por problemas de la cuenta corriente hay necesidad de reducir los niveles de demanda interna para corregirlos, pero este ajuste se lleva a cabo sin traumatismos como los que implica una devaluación. El ejemplo de Argentina y México nos ayuda a valorar la idea.

En 1995, ambos países enfrentaron una reducción en el nivel de actividad económica, pero a diferencia de México, en Argentina la inflación y los salarios reales se mantuvieron sin variación. En México, la devaluación de finales de 1994 generó una inflación acelerada, una caída en los salarios reales cercana al 13 por ciento, un aumento desproporcio-

nado en las tasas de interés, y la consecuente incapacidad de pago de los deudores y la crisis bancaria; en pocas palabras, las dimensiones de la crisis son mucho más graves con la devaluación que sin ella.

Si lo que se tiene que ajustar son las cuentas con el exterior como lo hicieron Argentina y México en 1995, no tiene sentido hacerlo en forma traumática para la sociedad.

El riesgo cambiario y la condición deficitaria de nuestra economía obligan al país a mantener una política monetaria, cuyo efecto en las tasas de interés y las decisiones de inversión constituyen un obstáculo formidable para lograr el objetivo fundamental de un desarrollo económico vigoroso y soberano.

De alguna forma, el mecanismo diseñado para financiar el déficit con el exterior contribuye a agravarlo y perpetuarlo. Si se pretende una nación próspera para la mayoría, es indispensable modificar este orden de cosas. En esta tarea la eliminación del riesgo cambiario es una pieza clave. La otra, tal vez más complicada, es el impulso decidido a una política productiva.

Independientemente de que los objetivos de financiar el déficit con el exterior y mantener el tipo de cambio sin sobresaltos se cumpla con la mayor eficacia, obteniendo las mejores condiciones en términos de tasas de interés, plazos, etcétera, e impulsando las fuentes de financiamiento más estables, el hecho de tener que hacerlo dificulta la realización de las enormes inversiones necesarias para que nuestra economía pueda al mismo tiempo crecer y reducir paulatinamente la dependencia del financiamiento externo.

TASAS DE INTERÉS, AHORRO INTERNO Y EXTERNO

De acuerdo con la visión ortodoxa, las crisis recurrentes que han afectado a la economía mexicana de 1976 a la fecha se explican, esencialmente, por la insuficiencia de ahorro interno, respecto al monto de inversión necesario para garantizar los montos de crecimiento del producto y de empleo. El ahorro externo constituye el complemento para financiar la inversión cuando el ahorro interno es insuficiente. Un aumento en el ahorro interno, al reducir los requerimientos de financiamiento externo, permite mejorar la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Por sus grandes implicaciones sobre la política económica, este punto de vista debe

ser suficientemente aclarado y discutido. Es cierto que entre 1988 y 1994, para poner el ejemplo de la crisis de principios de este sexenio, el ahorro interno disminuyó continuamente y en 1994 alcanzó el nivel más bajo con respecto al PIB que se tenga registrado, pero la pregunta central es: ¿Por qué disminuyó el ahorro interno en este periodo?

La paulatina sobrevaluación del tipo de cambio y la apertura comercial dieron como resultado un abaratamiento de las importaciones, cuyos precios en pesos aumentaron en promedio 8.4 por ciento al año, mientras que los precios de la producción nacional aumentaron en 16.6 por ciento. Esta situación, junto con la reducción de los niveles de protección, alentó por un lado a las importaciones y frenó las exportaciones con el consecuente incremento en las necesidades de financiamiento externo, el cual estuvo disponible por las altas tasas de interés.

Así, entre 1988 y 1994, la balanza comercial pasó de un superávit del 1.4 por ciento del PIB a un déficit del 4.4 por ciento, es decir, una reducción del 5.8 por ciento puntos del PIB.

Si el ahorro interno es menor que la inversión, ello se debe a que parte de la demanda se destina a la adquisición de bienes importados en mayor proporción que las exportaciones, dando como resultado una reducción del ingreso y el ahorro interno, así como un aumento del externo.

La idea de la complementación del ahorro sostiene que el ahorro externo permite aumentar la inversión y el ingreso, lo cual justifica el mayor endeudamiento; sin embargo, el análisis de la información que aparece a continuación (véase cuadro 3), muestra que hay más bien una tendencia a la sustitución del ahorro interno por el externo.

CUADRO 3

MÉXICO: AHORRO TOTAL DE LA ECONOMÍA Y SUS COMPONENTES 1980-1998

(Porcentajes del PIB)

Año Público	Ahorro interno			Total Ahorro externo	
	Ahorro total	Privado			
1980	27.2	23.7	3.1	20.6	3.5
1981	27.4	22.6	-2.0	24.6	4.8
1982	22.9	20.2	-7.3	27.5	2.7
1983	20.8	25.1	-1.1	26.2	-4.3
1984	19.9	22.3	-1.2	23.5	-2.4
1985	21.2	21.5	-3.6	25.1	-0.3
1986	18.5	17.1	-10.3	27.4	1.4
1987	19.3	21.9	-10.9	32.8	-2.6
1988	20.4	18.8	-5.3	24.1	1.6
1989	21.4	18.6	-1.5	20.1	2.8
1990	21.9	18.8	1.6	17.2	3.1
1991	22.4	17.6	3.9	13.7	4.8
1992	23.3	16.5	5.0	11.5	6.8
1993	21.0	14.9	3.9	11.0	6.1
1994	21.9	14.8	3.7	11.1	7.1
1995	20.0	19.4	2.8	16.6	0.6
1996	23.2	22.5	3.6	18.9	0.7
1997	26.1	24.1	2.6	21.5	1.9
1998	24.4	20.5	1.8	18.7	3.9

Fuente: Elaborado por la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del Banco de México.

De hecho, cualquier aumento en la inversión que mantenga inalterado el saldo de la balanza de pagos generará un exceso en el ahorro interno suficiente para financiarlo. Si el ahorro interno es insuficiente, ello se debe a las características del aparato productivo, sus niveles de capacidad y competitividad generan un permanente déficit comercial y en cuenta corriente.

Desde luego, la política monetaria y cambiaria no son ajenas a esta situación. El objetivo fundamental de la política económica debiera estar relacionado con las tareas necesarias para reducir la dependencia del financiamiento externo en una economía en expansión, lo cual requiere de la programación de la demanda de inversión y consumo.

Existen múltiples formas a través de las cuales un aumento en la disponibilidad de capital externo se traduce en una disminución del ahorro interno. La inversión extranjera directa llega, en gran medida, a través de la adquisición de empresas nativas; lógicamente, parte del producto de las ventas se destina al consumo.

Es probable que los ahorros públicos también disminuyan ante la perspectiva de disponer del financiamiento externo, y se pospongan las medidas para elevar los ingresos propios; además, el mayor endeudamiento incide negativamente sobre las finanzas del gobierno y su ahorro.

La facilidad de obtener financiamiento externo estimula la adquisición de bienes im-

portados. Adicionalmente, la posibilidad que hoy tienen los grupos de altos ingresos de disponer de bienes importados con más facilidad, como los autos deportivos, yates, aviones, etcétera, fomentan necesariamente el consumismo. Junto a ello, la disponibilidad de crédito externo, debido a las altas tasas de interés, contribuye a mantener el peso sobrevaluado con el consecuente efecto negativo en la balanza comercial. De nuevo, el proceso de financiamiento del déficit con el exterior a corto plazo contribuye a incrementarlo y mantenerlo a largo plazo.

FINANZAS PÚBLICAS Y SECTOR EXTERNO

Como se ha señalado, la crisis de la deuda de principios de los ochenta dio origen a un amplio programa de reformas estructurales en la economía mexicana que continúan hasta nuestros días.

En este marco de reformas, las finanzas públicas también fueron objeto de profundas transformaciones. De 1986 a la fecha, el gasto público se redujo del 41 al 22 por ciento del PIB. Desde 1991, las finanzas públicas permanecen en equilibrio, ya que el déficit público ha sido en promedio cercano al 1 por ciento del producto interno bruto.

El costo financiero de la deuda pública, que llegó a ser de casi el 20 por ciento del PIB en 1987, para 1998 fue del 3.2 por ciento. Ciertamente que la disciplina en las finanzas públicas ha permitido reducir la carga de la deuda pública, pero hoy más que nunca queda de manifiesto que la salud en las finanzas públicas no basta para alcanzar las metas de crecimiento que la sociedad mexicana demanda; en particular las necesarias para generar

1.1 millones de nuevos puestos de trabajo formales al año.

Durante la década de los ochenta, el gasto neto total representó el 37.3 por ciento del PIB y en los noventa el 23.8 por ciento, es decir, 13.5 puntos menos. Esta reducción se explica, en un 58 por ciento, por una reducción del costo financiero de la deuda, el cual disminuyó del 12.2 por ciento del PIB en la década de los ochenta, al 4.4 por ciento del producto en los noventa. El restante 42 por ciento se asocia a la contracción en el gasto primario, que pasó del 25.1 al 19.4 por ciento del PIB en esas décadas, respectivamente.

La reducción del gasto primario se presentó en su totalidad en el gasto programable, el cual pasó del 21.9 por ciento del PIB en los ochenta al 16.2 por ciento en los noventa. Por su parte, las participaciones a estados y municipios, concepto del gasto no programable, se mantuvieron prácticamente sin variación como proporción del PIB, aunque como proporción del gasto total se elevaron del 8.6 por ciento en los años ochenta al 13.4 por ciento en los noventa.

Dentro del gasto programable, el gasto social aumentó su participación del 31.5 al 49.7 por ciento en promedio en esas décadas y pasó de representar el 6.9 al 8 por ciento del PIB, respectivamente. Para 1999, el gasto social llegará a representar el 59.6 por ciento del gasto programable total.

En particular vale destacar el aumento importante al gasto social en salud y educación, donde a pesar de lo limitado de los ingresos del Estado, actualmente se dedican recursos por un monto que ha permitido que el gasto per cápita en esos sectores sea el más alto de la historia.

En materia de ingresos públicos también se presentaron situaciones importantes.

Como proporción del PIB, los ingresos presupuestarios se redujeron del 28.1 por ciento en 1980 al 21.4 por ciento en 1998, lo que se asoció, principalmente a la reducción de los ingresos que captaron los organismos y empresas bajo control directo presupuestario, que de representar el 13.6 por ciento del PIB en 1980, disminuyeron a 6.6 por ciento en 1998, situación derivada, entre otros factores, al menor número de empresas que generó el proceso de privatización desde los primeros años de la década de los ochenta.

Por su parte, los ingresos del gobierno federal mantuvieron su participación prácticamente constante, pues representaron el 14.5 por ciento del PIB en 1980 y el 14.8 por ciento en 1998, aunque como resultado de los recursos obtenidos por la venta de Telmex y los bancos, entre 1991 y 1992, llegaron a representar el 22.4 y 21.9 por ciento del PIB, respectivamente. Así, mientras que en 1980 el gobierno federal aportaba el 51.6 por ciento de los ingresos totales, para 1998 esa cifra se elevó al 69.3 por ciento.

En las dos últimas décadas, la evolución de los precios internacionales del petróleo hicieron evidente la dependencia de los ingresos públicos. En esos años, los ingresos petroleros evolucionaron con frecuentes altibajos, destacando las caídas del 43.3 por ciento en términos reales en 1981; del 19.3 por ciento en 1985; 15.5 por ciento en 1988 y 16.6 por ciento en 1998. El petróleo es actualmente el componente más volátil de los ingresos públicos y cobra mayor importancia si se considera que los ingresos petroleros representaron en promedio el 32.2 por ciento del total de ingresos del sector público presupuestario en las dos últimas décadas.

Es importante señalar que mientras a principios de los años ochenta los ingresos

tributarios representaban poco más del 90 por ciento de los ingresos del gobierno federal, para 1996 se redujeron a sólo 57.6 por ciento (la segunda cifra más baja del periodo), logrando elevarse a 74.1 por ciento al finalizar 1998. Por su importancia en los niveles de captación tributaria destacaron tres gravámenes: el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que conjuntamente aportaron el 87.8 por ciento de los ingresos tributarios obtenidos entre 1980 y 1998.

En un escenario de finanzas públicas sanas, y ante la poca dinámica que han mostrado las fuentes con que cuenta el sector público para obtener ingresos, el gasto público tuvo que contraerse en forma significativa. De esta manera, el déficit público como proporción del PIB pasó de niveles del 10.9 por ciento en la década de los ochenta, a poco menos del 1 por ciento del producto en los noventa.

En este marco, conviene insistir en la relación entre los balances financieros sectoriales. Una disminución en el déficit del sector público genera una disminución en el flujo de ingresos del sector privado y del sector externo a través de menores importaciones.

En un ambiente de finanzas públicas en equilibrio, el superávit del sector externo se compensa con un déficit al sector privado. De manera que si la cuenta corriente permaneciera sin variación, los mayores gastos privados siempre se reflejarían, en un mismo monto, en sus ingresos. En otras palabras, cualquier aumento en la inversión que mantenga sin variación la cuenta corriente con el exterior permite un aumento en los ingresos internos y en el ahorro en un monto suficiente para financiar la mayor inversión.

Si existe una deficiencia en el ahorro interno para financiar la inversión, ello se debe a factores ligados con la falta de capacidad exportadora y de competitividad y es ahí donde el problema del crecimiento de la economía mexicana de largo plazo debe resolverse.

El “talón de Aquiles” de la economía nacional sigue siendo su tendencia estructural a generar déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La mayor interdependencia comercial y financiera ha provocado que todos los países sean más vulnerables al entorno internacional: Japón, Rusia y Brasil son la última muestra. México con sus particularidades, se encuentra también más expuesto que en otros tiempos a la especulación, a los movimientos internacionales del capital y a las variaciones inesperadas del comercio mundial.

84

En el pasado, el déficit con el exterior se generaba cuando se crecía aceleradamente, ahora aparece cuando el gobierno mantiene una disciplina en sus finanzas y el crecimiento de la economía es modesto.

Ésta es la razón fundamental por la cual en las circunstancias actuales la economía mexicana no puede alcanzar las tasas de crecimiento altas y sostenidas que la sociedad demanda; tratar de acelerar este proceso mediante el déficit público, se traduciría en un aumento en los déficit en cuenta corriente que obligaría a las autoridades a impulsar medidas para evitar la especulación y la depreciación de la moneda y, en última instancia, a frenar el crecimiento con el riesgo intrínseco de la inestabilidad.

COMENTARIOS FINALES

Es evidente que en la agenda de la política económica de México para los próximos años,

existen temas torales que no pueden mantenerse al margen del debate. La experiencia del pasado y del presente obligan a profundizar en la discusión de asuntos como el insuficiente crecimiento económico, la eliminación del riesgo cambiario; el fomento a una política productiva; la ampliación del papel de la política monetaria y de la política fiscal, que garantice los alcances de una reforma fiscal integral, entre otras.

La política económica del actual sexenio ha puesto especial atención en fomentar el ahorro interno como elemento fundamental de la estrategia de crecimiento. El ahorro interno en la economía constituye una variable pasiva, que se ajusta al monto de inversión menos el balance en cuenta corriente, el cual es el resultado de factores tales como la competitividad, la capacidad exportadora, el manejo del tipo de cambio y la política industrial, entre otros. En este enfoque alternativo, cualquier aumento en la inversión que mantenga sin variación el balance en cuenta corriente genera, por la vía del multiplicador, un aumento en el ahorro interno suficiente para financiarlo.

Para eliminar la restricción externa en un ambiente de crecimiento alto y sostenido, se requiere de un crecimiento de la capacidad productiva, por encima de la demanda, de manera que la capacidad exportadora crezca a un ritmo que permita el mantenimiento de los equilibrios en el sector externo. Para ello resulta indispensable, en el corto plazo, mantener un nivel de demanda agregada compatible con la capacidad productiva y a mediano y largo plazos, impulsar un mayor crecimiento de la capacidad productiva, la cual depende de los montos de inversión y su destino.

Elevar la inversión productiva para aumentar la capacidad exportadora y sustituir

importaciones para eliminar la restricción externa al crecimiento, exige de la política macroeconómica mantener un control del nivel y composición de la demanda agregada a través del fomento a la inversión y el desaliento del consumo de ciertos estratos.

Entre las precondiciones del crecimiento alto y sostenido que la sociedad mexicana demanda en los momentos actuales, se encuentra la estabilidad cambiaria, condición indispensable para reducir las tasas reales de interés y fomentar la inversión productiva. El reto que se tiene por delante es construir acuerdos para sentar las bases de una economía que genere mayores niveles de bienestar para las mayorías; en estas circunstancias resulta esencial eliminar el riesgo cambiario. Este reto obliga a todos los agentes económicos a actuar con visión de Estado, y trascender a las visiones de corto plazo.

Importa insistir en el punto de que la eliminación o reducción del riesgo cambiario —mediante un acuerdo cambiario complementario al TLC con Estados Unidos y Canadá— al estilo Bretton Woods o un sistema tipo argentino o la dolarización tipo Panamá, no resuelven por sí mismos el problema estructural de la economía relativo al déficit en la balanza de cuenta corriente pero, por otro lado, la incertidumbre cambiaria es un gran obstáculo al desarrollo sostenido.

El endeudamiento permanente con el exterior no es algo que los mexicanos deberíamos aceptar como inevitable; crecer y reducir la dependencia financiera del exterior requiere en particular de aumentar significativamente la inversión sin que aumente el déficit con el exterior, lo que exige concertación para que en un ambiente de libertad, los mayores ingresos de la población, derivados de los aumentos en la inversión se

destinen en una alta proporción al ahorro y menos al consumo.

La política fiscal tiene mucho que ofrecer en este punto. Requiere, asimismo, de una política mucho más rica e imaginativa, donde el Estado asuma un papel más activo y a la vez menos directo en la conducción del desarrollo, en particular lo relacionado con la política industrial para aumentar las exportaciones y sustituir importaciones, así como en las estrategias que permitan avanzar en disminuir los desequilibrios regionales.

En materia de finanzas públicas, se debe ir mucho más allá de la discusión de las cifras y los porcentajes; también es fundamental revisar la efectividad del gasto, sus prioridades nacionales, estatales y municipales, así como la evaluación de su desempeño en tiempo real.

Respecto a la política de ingresos, es evidente la necesidad de simplificar y mejorar la recaudación, buscando la equidad y suficiencia para cubrir de manera adecuada las funciones encomendadas al Estado.

Hoy más que nunca es necesario poner en el centro del debate la necesidad de avanzar hacia una reforma fiscal integral que sirva de marco para incentivar el incremento sano de los ingresos públicos, simplificar los esquemas de cobro para fomentar el pago oportuno de las contribuciones, mejorar los instrumentos de combate a la evasión y elusión fiscales, eficientar la calendarización, ejercicio y distribución regional del gasto, mejorar las relaciones fiscales intergubernamentales y, en general, promover un papel más activo de la política fiscal.

En una situación de escasez de recursos, es fundamental tratar por todos los medios aumentar la efectividad del gasto público, a partir de una jerarquización de las prioridades nacionales, al mismo tiempo que se generen

los consensos que sean necesarios para abordar estos temas relacionados con la estabilidad cambiaria, las finanzas públicas sanas, la apertura comercial eficiente, el fomento a la competitividad, la reforma fiscal integral, la protección al ambiente, el combate a la pobreza, la participación del Estado en la economía y la sociedad.

En la construcción de las bases de una economía capaz de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos hay muchos acuerdos pendientes. La Honorable Cámara de Diputados puede desempeñar una función particularmente importante en este proceso, toda vez que su naturaleza plural, su conocimien-

to regional y su contacto permanente con el electorado le permitiría realizar aportes permanentes en cuanto a la conformación de un desarrollo económico incluyente, sostenido y de largo plazo, acorde a las necesidades que la nación demanda.

Las condiciones económicas imperantes en la actualidad precisan que el estudio de temas tan relevantes como los que se han señalado, trasciendan no solo en los patrones y esquemas de metas-resultados, sino en la definición de propuestas y nuevos mecanismos que permitan avanzar en el objetivo único de la política económica nacional: elevar las condiciones de vida de los mexicanos.