

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

CRECER O NO CRECER,  
¿POR QUÉ MÉXICO NO CRECE COMO LO HIZO  
EN EL PASADO?

Francisco Suárez Dávila.<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN.

Es una valiosa iniciativa de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y del Instituto Nacional de Administración Pública, analizar los avances indudables del México contemporáneo a lo largo de los últimos 60 años. En realidad, en materia económica, este peregrinaje histórico constituye un laboratorio de gran valor, independientemente de que las circunstancias siempre pueden ser distintas, se pueden apreciar cuáles políticas sirvieron para alentar el crecimiento y cuáles para frenarlo.

Recuperar la senda del crecimiento sostenido es reto central para el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto y debe ser considerado uno de los grandes temas nacionales. A partir del inicio de esta década, nuevamente alcanzábamos tasas de crecimiento de 4%, superiores a las de, por ejemplo, Chile y Brasil. Esto, aunado a los programas de reformas estructurales, se hablaba del “ascenso de México”, del “jaguar azteca” o del “momento de México”; sin embargo, por distintos factores, el crecimiento fue muy bajo en 2013 (1.4%) y en 2014 (2.2%) y se ha revisado a la

<sup>1</sup>Actualmente es Embajador de México en Canadá. Fue Secretario General de la Fundación Colosio Nacional. Ha desempeñado cargos en materia internacional como Embajador de México ante la OCDE en París; Representante de México ante el FMI y, Vicepresidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. Ha ocupado diversos cargos en el Sector Público Financiero como Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; Director Financiero de Nacional Financiera y, Gerente General de Asuntos Internacionales del Banco de México; fue Director General del Banco Mexicano SOMEX (ahora Santander). Fue 2 veces Diputado Federal, donde se desempeñó como Presidente y Primer Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, respectivamente. En su experiencia docente ha impartido cátedra en la Universidad Iberoamericana, en el Colegio de México y en la UNAM, donde fue Miembro y Presidente del Patronato Universitario. Ha escrito diversas obras como: **“Convención en el purgatorio Sobre el futuro de México”** (en editorial Cal y Arena); **“La Reprivatización Bancaria Fracasada: Tragicomedia Nacional en 3 Actos”** (en Centro de Estudios Espinosa Yglesias), y diversos artículos en revistas especializadas principalmente sobre temas económicos y financieros. Ha sido articulista del Periódico El Excelsior y actualmente del Periódico Universal. Ganador del Premio Nacional de Periodismo José Pagés Llergo 2009, *Categoría Reforma Fiscal* (Miércoles 14 de Abril de 2010). Estudio la Licenciatura en Derecho en la UNAM y una Maestría en Economía en la Universidad de Cambridge. Es actualmente consejero de diversas instituciones.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

baja en 2015 hacia niveles del 3%. El crecimiento por sí mismo nunca es un objetivo suficiente de desarrollo, pero es condición necesaria para mejorar los niveles generales de bienestar de la población.

Es un tema que desafía a los mejores economistas de México. En junio de 2003 Javier Beristaín convocó a un grupo de 54 economistas de diferentes escuelas y tendencias a discutir el tema “¿Por qué no crecemos, hacia un Consenso para el crecimiento de México?” De allí se conformó el Grupo Huatusco, que se ha reunido por más de 10 años. En la UNAM, bajo los auspicios del Rector y de la Facultad de Economía, se ha reunido el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, para contribuir con propuestas para enfrentar las diversas crisis recurrentes. Recientemente, en la serie “Los Grandes Problemas”, COLMEX-UNAM, una alianza editorial en sí interesante, Jaime Ros escribió un libro sobre “las tesis equivocadas sobre el estancamiento de México” que suscitó un interesante debate en la Revista Nexos y José Antonio Romero escribió un libro sobre “Los límites al crecimiento económico de México”. El que esto escribe publicó en 2013 el libro “Crecer o no Crecer, del Estancamiento Estabilizador al Nuevo Desarrollo”.

El hecho es que ha habido un periodo, y sólo un periodo, en la historia económica de México, el de la llamada “etapa del desarrollismo mexicano”, con su variante, “el desarrollo estabilizador” que va de 1934 a 1970, en que México creció en forma ininterrumpida y sin crisis al 6% anual. Este periodo produce lecciones interesantes sobre por qué México no crece como lo hizo en el pasado. En este ensayo abordaré 5 temas:

- a) El periodo del “desarrollismo” de 1934 a 1970 (destacando el desarrollo estabilizador que en la práctica se inicia en 1955 con la devaluación de 1954 y el programa de estabilización que lo acompaña y que sienta las bases del desarrollo estabilizador que se inicia en 1958).
- b) El periodo de Crecimiento sin Estabilidad, el de las crisis 1970-1982.
- c) El periodo de Ajustes, Reformas Estructurales, pero sin Crecimiento 1982-2000
- d) El estancamiento Estabilizador 2000-2012.
- e) Finalmente, extraeremos algunas ideas para el momento actual (2015) y hacia el futuro sobre las opciones y perspectivas para recuperar el crecimiento sostenido.
- f) En el análisis no puede ignorarse el entorno económico internacional, que a veces ha favorecido el desarrollo y en ocasiones lo ha obstaculizado. También tiene que considerarse el ambiente intelectual prevaleciente entre gobiernos, organismos internacionales y académicos. Como climas adversos, la crisis de 1929-1933; la

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

crisis del petróleo de los 70, la de la deuda de los 80, las de los 90 y la Gran Recesión de 2008. Como circunstancias favorables para la economía, el auge detonado por la Segunda Guerra Mundial, la *Belle Epoque* de los 60 con la reconstrucción europea y japonesa, y el auge de materias primas de los inicios del milenio. En términos de modas intelectuales, el Keynesiano, que se consolida con la Gran Depresión, el monetarismo y el neoliberalismo que surgen en los 70 y 80, el Consenso de Washington y ahora el disenso y desorientación mundial entre los economistas.

## II. DESARROLLISMO EXITOSO Y CRECIMIENTO ACELERADO: 1940-1970.

Lo importante a subrayar es que la Gran Depresión ofreció la oportunidad, y México la aprovechó para hacer transformaciones profundas en su política de desarrollo económico para salir del periodo de relativo estancamiento desde la Revolución y sentar nuevamente las bases de un crecimiento sostenido y dinámico que duraría hasta 1970. A partir de 1933 se inicia en México una vigorosa política de corte keynesiano para hacer salir a México de la Gran Depresión con las políticas expansionistas del Ministro de Hacienda, Alberto J. Pani, y después los cambios estructurales políticos y sociales y económicos iniciados por el Presidente Lázaro Cárdenas a partir de 1934: nacionalismo económico, incluyendo la expropiación del petróleo, la reforma agraria, el programa de obras públicas y la creación de instituciones, como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Banco Nacional de Comercio Exterior y otros.

Este desarrollismo mexicano se aplica, con algunos matices, en tres periodos diferentes:

- a) Desarrollismo de guerra con sustitución de importaciones obligado: 1940-1946.
- b) Desarrollismo frente a los ajustes de postguerra: 1946-1954.
- c) Desarrollismo con estabilidad: 1954-1970. El llamado “desarrollo estabilizador” a partir de 1958.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

**A. DESARROLLISMO DE GUERRA: SUSTITUCIÓN FORZADA DE IMPORTACIONES: 1940-1946.**

El periodo de la economía mundial de guerra fue de auge ininterrumpido para México: crecimiento rápido de exportaciones de materias primas al vecino país como insumos para su esfuerzo bélico; esto dio lugar a un Tratado de Comercio en 1943 con los Estados Unidos. La dificultad para importar maquinaria y equipo, algunos insumos industriales y bienes de consumo, propiciaron un proceso de sustitución obligada de importaciones que dio gran impulso al proceso mexicano de industrialización. Se negoció un acuerdo para que emigrantes mexicanos apoyaran con mano de obra a la industria militar de E. U., generando un ingreso por remesas. Además hubo fuertes flujos de capital privado “golondrino” de refugio. Todo ello significó un elevado superávit de la balanza de pagos e históricos aumentos en las reservas internacionales. El tipo flotante a la baja de 1938 sufrió presiones revaluatorias y se fijó a \$4.85 a finales de 1940. Se continuó un agresivo programa de obras públicas. El Secretario de Hacienda Eduardo Suárez, creador del desarrollismo, continuó consolidando los principales rasgos de esa estrategia, que se resumen en el recuadro de las características del desarrollismo.

**EL DESARROLLISMO EN LA ECONOMÍA DE GUERRA: 1941-1946.**

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1941	9.7	7.3
1942	5.6	9.1
1943	3.7	20.8
1944	7.4	22.4
1945	3.1	12.7
1946	6.6	15.0

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999.

**B. EL DESARROLLISMO ANTE LOS AJUSTES DE POSGUERRA E INDUSTRIALIZACIÓN ACELERADA: 1946-1954.**

El nuevo gobierno del Presidente Alemán advierte los retos de una situación de transición entre las condiciones creadas por la economía de guerra y la vuelta a la

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

normalidad. Había una clara conciencia de las vulnerabilidades de nuestra economía, evidenciadas durante la guerra, y ante los reajustes de postguerra. Beteta, el nuevo secretario de Hacienda, advierte que “*estamos en una época de reajuste y acomodo que no es peculiar a México*”: el tipo de cambio se flotaría en 1948, para no frenar mediante medidas restrictivas al crecimiento.

Se refuerza la política industrial apoyando industrias nuevas y necesarias con todo un nuevo arsenal de medidas no sólo aranceles, sino permisos previos, cuotas, subsidios, y estímulos para proteger y fomentar sectores. México participa en la Conferencia de La Habana, tendiente a crear un Acuerdo Mundial de Comercio (luego el GATT), pero no suscribe la Carta para mantener su independencia, poder establecer restricciones al comercio y a la inversión extranjera. Esta política no se cambiaría sino hasta 1985.

EL DESARROLLISMO ANTE LOS AJUSTES DE POSTGUERRA  
E INDUSTRIALIZACIÓN ACELERADA: 1947-1952.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1947	3.4	5.4
1948	4.1	7.2
1949	5.5	9.6
1950	9.9	9.6
1951	7.7	2.4
1952	4.0	3.2

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999.

C. DESARROLLO ESTABILIZADOR: 1954-1970.

Antonio Carrillo Flores, Secretario de Hacienda, y Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México, coinciden en que el proceso de desarrollo exigía ya un paso adicional, salir del ciclo inflación-devaluación. En consecuencia era necesario estabilizar el tipo de cambio y la economía una vez por todas.

En abril de 1954 se ejecuta una devaluación “preventiva”, brillantemente ejecutada, por el eficaz programa de estabilización que lo acompaña y que sería modelo para otros programas futuros financiados por el FMI. Los siguientes cinco años la economía crecería 7.5% en promedio y se iniciaría un periodo de estabilidad de precios que duraría hasta 1971.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

El “desarrollo estabilizador” es una frase acuñada por Antonio Ortiz Mena y se aplica a su periodo como secretario de Hacienda de 1958 a 1970. En realidad, las bases de esta estabilización, se gestan con la devaluación y estabilización ejecutadas en 1954. Ortiz Mena, desde luego tiene el mérito de consolidar y preservar el esfuerzo durante su gestión que incluye los periodos presidenciales de López Mateos y Díaz Ordaz. Este periodo mantiene crecimiento de 6% anual, con inflación de alrededor de 2%, con frecuencia menor que la de nuestro principal socio comercial. Esto significa crecimiento de salarios reales, empleo y, en general, de la prosperidad de la población. En lo que se refiere a la actividad económica se mantienen los rasgos de todo el periodo desarrollista, incluyendo inversión pública en infraestructura, irrigación, caminos, energía y apoyo al proceso de industrialización.

Adicionalmente, se gesta la política selectiva de crédito, una verdadera aportación mexicana al instrumental de la política de desarrollo que consistía en que el Banco de México obligaba a la banca comercial, en plena expansión, a canalizar parte de los recursos captados a los sectores estratégicos del desarrollo: la agricultura, el comercio exterior, la vivienda, el equipamiento industrial y la infraestructura turística. Esto se haría actuando en forma complementaria con los fondos de fomento creados para tal efecto: FIRA (agricultura), FOVI y FOGA (vivienda), INFRATUR (infraestructura turística), FOMEX (exportación), FOGAIN y FONEI (industria pequeña y mediana) y el esfuerzo que continúan desplegando los bancos de desarrollo como Nacional Financiera.

El desarrollismo no es una teoría sino una estrategia nacional de desarrollo, un sistema, una visión. Su característica común es una concepción mental que privilegia el crecimiento. Tuvo aplicación exitosa en varios países y en las mismas épocas como Brasil, Japón, Francia, España, todos con grandes resultados de crecimiento.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

MODELO DE DESAROLLO MEXICANO.

**¿Cuáles son las características de este modelo de desarrollo mexicano?**

- 1. Intervencionismo de Estado:** que asume la responsabilidad para la promoción activa del desarrollo. Se inicia desde las tesis del Plan Sexenal.
- 2. Nacionalismo económico:** Se manifiesta en la expropiación petrolera, la de los ferrocarriles, la de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (por López Mateos), las limitaciones a la inversión extranjera y la mexicanización de los bancos (por Ortiz Mena).
- 3. Voluntad de desarrollo:** Frase del economista Hirschman, que indica que se trata de una actitud mental compartida por los principales actores.
- 4. Industrialización, sustitución de importaciones, proteccionismo:** Los tres objetivos están ligados. Este supone una política industrial activa, usando aranceles, cuotas, permisos previos, subsidios, estímulos, crédito preferencial y tipo de cambio favorable.
- 5. Un programa intenso de inversión en infraestructura:** Esto se refiere principalmente a irrigación, comunicaciones y energía.
- 6. Política activa de financiamiento del desarrollo:** En México, éste fue uno de los aspectos definitorios y más originales de la política.
  - a) Banco Central Desarrollista que opera la política selectiva de crédito con el encaje legal sobre la captación de los bancos y el uso de los fondos de fomento.
  - b) Banca de Desarrollo, que financia programas y proyectos de largo plazo y crea empresas estratégicas a través de Nafinsa, Banobras, Bancomext.
- 7. Alianza con el sector privado:** Aquí jugó un papel importante el entendimiento con la banca comercial privada y los grupos industriales.
- 8. Bajo coeficiente tributario.**
- 9. Política flexible de tipo de cambio:** En momentos importantes se flotó el tipo de cambio, en 1933, 1938, y 1948, para que no fuera una “camisa de fuerza”.
- 10. Uso de la deuda externa:** A partir de la reforma constitucional y la renegociación de 1942, esta deuda se usó para financiar inversiones, no gasto corriente.

————— Tomo I —————  
 La Economía y las Finanzas Públicas

En materia económica, el modelo del “desarrollo estabilizador” dio señales de agotamiento a finales del periodo; en este sentido habían ya surgido críticas de la comunidad académica mexicana y norteamericana.

Habían tres fuentes de agotamiento: la conclusión de la fase de la gran expansión de la frontera agrícola por la creación de grandes obras de irrigación, que limitaba el crecimiento sostenido de la agricultura comercial. La agricultura de temporal no encontraba solución fácil. Igualmente se había agotado la fase fácil de sustitución de importaciones de bienes de consumo o bienes intermedios. La sustitución de bienes de capital era más difícil por la estrechez del mercado interno que requerían economías de escala. El crecimiento se había sustentado en el uso del endeudamiento externo que había crecido rápidamente. Esto significaba que el esfuerzo exportador era insuficiente, también lo había sido el esfuerzo tributario, ya que no había habido una reforma fiscal de fondo. En esa situación llegaríamos a 1970.

**EL DESARROLLISMO Y LA TRANSICIÓN HACIA LA ESTABILIZACIÓN:  
 1953-1958.**

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN PIB
1953	2.7	-1.9
1954	10.0	9.6
1955	8.5	13.4
1956	6.8	5.1
1957	7.6	3.9
1958	5.3	4.7

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999, e Informes Anuales del Banco de México.

**DESARROLLO ESTABILIZADOR: 1958-1970.**

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1959	3.0	0.9
1960	8.1	4.9
1961	4.9	1.3
1962	4.7	1.7
1963	8.0	0.4
1964	11.7	4.5
1965	6.5	2.0
1966	6.9	1.2
1967	6.3	2.7
1968	8.1	2.2
1969	6.3	2.5
1970	6.9	6.0

Fuentes: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999 e Informes Anuales del Banco de México.



————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

III. CRECIMIENTO SIN ESTABILIDAD, EL PERIODO DE LAS CRISIS: 1970-1982.

A. DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR AL DESARROLLO COMPARTIDO Y EL FIN DE LA ESTABILIDAD.

Luis Echeverría llega al poder bajo los efectos de la crisis política propiciada por el movimiento del 68 y la matanza de Tlatelolco como el Ministro de Gobernación del periodo. Necesitaba, en consecuencia, hacer frente a un problema de legitimidad y de gobernabilidad.

Para hacer frente a los problemas de agotamiento del modelo, se crearon nuevos instrumentos: el Instituto Mexicano de Comercio Exterior para promover exportaciones, el INFONAVIT como un ingenioso instrumento para corregir la desigualdad, construyendo vivienda para los trabajadores. Se establecieron sendos programas agrícolas para atender la agricultura de temporal y de subsistencia.

Se practicó una política económica, inspirada en un keynesianismo, un tanto primitivo, de acelerar el gasto público, pero considerando que se operaba en una “economía cerrada”. Inicialmente se aceleró el crecimiento pero fue aumentando el déficit fiscal de 2.5% del PIB en 1971 a alrededor de 7% en 1973 y 1974. Se acabó el periodo de estabilidad largamente mantenido, comenzaron a aumentar los precios. En 1972, todavía, sólo 2.6%, pero en 1973, 16% y en 1974, 22.5%. La cuenta corriente de la balanza también aumentó su desequilibrio.

La política tuvo dos fallas importantes. Aunque se consideraba de izquierda progresista, el Presidente no se atrevió a realizar una reforma fiscal. A pesar de que se quiso fomentar las exportaciones por mecanismos institucionales, en la práctica se penalizaron con el instrumento más importante: el tipo de cambio que se dejó “sobreevaluar”.

Los mecanismos de defensa fueron los equivocados, la deuda externa total que no pasaba de los 10,000 millones de dólares en 1971, se elevó hasta casi triplicarse en 1976, alrededor de 30,000 millones de dólares. También se introdujeron medidas de protección y restricción comercial.

Significó que la paridad del peso de 12.50, sostenida durante 22 años tuvo que abandonarse. México tuvo que estrenar el primer acuerdo con el FMI de Ajuste de tres años (no el tradicional apoyo anual, el *standby*), para que el ajuste correctivo fuera menos severo. Este camino lo se corregiría reiteradamente de 1976 a 1994. Se había iniciado el ciclo de las crisis financieras recurrentes.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

B. EL AUGE PETROLERO Y LA CRISIS DE LA DEUDA 1976-1982.

José López Portillo inicia su gobierno en medio de una gran turbulencia económica y política. Sin embargo, hace un elocuente discurso de toma de posesión y convoca a una gran Alianza Tripartita para la Producción, lo cual hace que se recupere la confianza. Su gobierno tendría tres fases: en la primera, de 1977 y 1978, realizaría un programa más o menos convencional cumpliendo con el programa trianual pactado con el FMI; sería el tiempo necesario para que maduraran los importantes yacimientos petroleros del sureste del país y las inversiones eficazmente realizadas por el equipo de PEMEX rindieran frutos.

La segunda fase, que va de 1979 a 1981, es la época del gran auge petrolero y representa el periodo de más rápido crecimiento de la historia de México, de 8.3% anual. Fue la gran oportunidad desperdiciada.

Utilizando la gran palanca de los recursos petroleros, la Secretaría del Patrimonio lanzó un Plan de Desarrollo Industrial bien concebido, con grandes encadenamientos económicos “hacia delante y hacia atrás”, que implicó desarrollar la siderurgia, la industria de bienes de capital, los polos de crecimiento de Salina Cruz, Lázaro Cárdenas, Altamira y Coatzacoalcos y la industria petroquímica.

“Riqueza atrae riqueza”. El país fue asediado por filas de banqueros ofreciendo dólares, con una gran irresponsabilidad por ambas partes. La deuda exterior ya elevada que heredó Echeverría de 30,000 millones de dólares en 1976, se elevó a 49,000 millones dólares en 1980 y a 74,000 millones en 1981. ¡En la segunda mitad de ese año, todo cambio! Los países industriales, que hasta ese momento habían optado por políticas gradualistas para financiar sus desequilibrios petroleros y moderar el aumento de la inflación, decidieron tomar medidas drásticas de ajuste: Elevaron dramáticamente las tasas de interés, redujeron su demanda petrolera y el precio del petróleo cayó drásticamente.

Si el gobierno de López Portillo hubiera decidido también ajustarse el cinturón, la historia hubiera cambiado. No bajó nuestro precio del crudo, no se ajustó el gasto en línea con la caída de ingresos. López Portillo pretendió la defensa del peso, fracasó, tuvo que devaluarlo. Ajustes salariales posteriores a la devaluación —el famoso 10, 20, 30% hicieron que sus efectos se evaporaran y la confianza también. La economía se defendió con medidas comerciales y más endeudamiento que se elevó a 92,000 millones de dólares. El déficit fiscal, ya inmanejable en 1981, de 14% del PIB se elevó a más de 17% del PIB.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

En el verano la situación era insostenible. Se realizaron negociaciones con las autoridades norteamericanas; angustia por nuestros negociadores y de actitud leonina por la de ellos.

En la tercera fase, en agosto de 1982, el nuevo Secretario de Hacienda Silva Herzog se presentó en Nueva York ante una junta con todos los acreedores bancarios: “Debo, no niego; pago, no puedo”. Se anunció esencialmente una moratoria de pagos negociada. Ello detonó “crisis de la deuda” que arrastraría a todas las economías emergentes y que sería “la década perdida” para México y para América Latina.

El Presidente López Portillo tenía todavía dos ases bajo la manga. El primero de septiembre anuncia la nacionalización de la banca y, por primera vez en la historia de México, un control de cambios. Dos medidas igualmente equivocadas.

**CRECIMIENTO SIN ESTABILIDAD.**

1) “El Desarrollo Compartido”.

<b>AÑO</b>	<b>TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)</b>	<b>INFLACIÓN (%)</b>
1971	4.2	5.3
1972	8.5	5.0
1973	8.4	12.0
1974	6.1	23.8
1975	5.6	15.2
1976	4.2	15.8

2) “La Gran Bonanza Petrolera”.

<b>AÑO</b>	<b>TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)</b>	<b>INFLACIÓN (%)</b>
1977	3.4	18.9
1978	8.2	17.5
1979	9.2	18.2
1980	8.3	26.2

3) “La Crisis de la Deuda”.

<b>AÑO</b>	<b>TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)</b>	<b>INFLACIÓN (%)</b>
1981	7.9	28.1
1982	-0.6	58.9

Fuentes: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999 e Informes Anuales del Banco de México.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

C. EL AUGE PETROLERO Y LA CRISIS DE LA DEUDA 1976-1982.

Con frecuencia, se siguieron políticas populistas irresponsables y cortoplacistas.

Se instrumentaron políticas expansionistas de gasto, sin reparar en los ingresos fiscales para sustentarlo.

La válvula fue el financiamiento externo disponible y el interno, el encaje legal sobre los bancos y la expansión monetaria del Banco Central al gobierno.

1. Se crearon muchas empresas públicas, desde las necesarias por razones económicas o fines sociales, hasta las inútiles de bienes de consumo (cines, taquerías), a veces para prevenir quiebras privadas.
2. Se crearon algunas empresas públicas importantes como INFONAVIT; se pervirtieron otras como CONASUPO.
3. No se hizo una reforma fiscal. Se abandonó la flexibilidad del tipo de cambio hasta que salidas de capital detonaron devaluaciones traumáticas.
4. El déficit fiscal aumentó a niveles exagerados, también el déficit de la balanza de pagos y el monto de la deuda externa.
5. Se desperdició el auge petrolero, aunque se hicieron algunas inversiones estratégicas en petroquímica, siderurgia y puertos industriales.
6. Para obtener mayor crecimiento y mejorar la distribución del ingreso, se destruyó la estabilidad y, con el efecto de la inflación sobre el nivel de vida, se aumentó la desigualdad.

IV. AJUSTES, REFORMAS ESTRUCTURALES, SIN CRECIMIENTO: 1982-1994.

A. LA TRANSICIÓN HACIA LAS REFORMAS ESTRUCTURALES: 1982-1988.

El gobierno de Miguel de la Madrid también se inicia en medio de graves problemas. Desde el punto de vista político, la polarización es diferente a la que encontró Echeverría. La izquierda estaba jubilosa por la nacionalización bancaria, pero el sector privado lo veía como afrenta que afectaba la confianza de los empresarios.

La primera fase se refiere a los dos primeros años. El plan diseñado por el gobierno ilustra su contenido: el “Programa Inmediato de Reordenación Económica”. El déficit fiscal se reduce de 17% en 1982 a 6.4% del PIB en 1984. Efectivamente, el gasto

## ————— Tomo I ————— La Economía y las Finanzas Públicas

público se redujo de 34% del PIB en 1982 y a 22% en 1988. Este es uno de los ajustes económicos más drásticos realizados por cualquier país, pero de efecto inmediato de corrección.

Realizado el esfuerzo interno necesario, se fueron efectuando diversas etapas para enfrentar la crisis de deuda y renegociarla. Inicialmente se dijo que se trataba de “un problema de caja”, pero “la caja” la cerraron los banqueros. En una primera etapa se intentó reestructurar la deuda, alargar los plazos, obtener algo de dinero “fresco”, después se avanzó hacia otras etapas para reducir la pesada carga mediante “quitas” de capital e intereses.

El otro problema fue establecer un nuevo sistema financiero de banca administrada por el Estado sin revertir el proceso para reprivatizarla, lo que no era políticamente factible. La banca nacional ayudó de manera ordenada y coordinada a financiar las finanzas públicas y a rescatar la planta productiva incluso, en relación a su endeudamiento en dólares a través del FICORCA, un Fideicomiso del Banco de México que daba limitada convertibilidad a dólares para pagar a acreedores que daban condiciones apropiadas.

Se pensó que era posible instrumentar políticas gradualistas de recuperación: el Programa de Aliento Crecimiento de 1985. Pero la economía mexicana volvió a sufrir dos nuevos y gravísimos choques: el terremoto de septiembre de 1985, que significó un elevado esfuerzo y costo de reconstrucción de zonas de la ciudad de México y después otro severo desplome del precio del petróleo en 1986.

Ya desde 1985 el gobierno había caído en la cuenta de que el problema económico de México no podía resolverse mediante medidas convencionales de ajuste, de gasto y crédito, como tampoco la deuda externa, sólo mediante alargamiento de plazos y dinero fresco.

Así, para atacar el problema de las finanzas públicas, se debía reducir el tamaño del sector público mediante un proceso de privatizaciones. Las negociaciones externas se orientaron a reducir la carga de la deuda.

Para corregir el problema de balanza de pagos, se haría una apertura comercial mediante baja unilateral de aranceles y eliminación de todas las trabas como cuotas y permisos previos. Eliminar, en suma, el proteccionismo y hacer la industria de exportación más competitiva mediante el acceso a insumos baratos, una cierta transformación de parte de la economía en “maquila”. Se tomó la decisión de adherirse al GATT.

A finales de 1987 se realizó otro experimento de política heterodoxa, el Pacto de Solidaridad para frenar la inflación. Este esfuerzo ingenioso significó, mediante una

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

política de precios e ingresos pactada entre los sectores, alinear todos los precios de la economía y, a partir de allí, convenir disminuciones programadas. El Pacto fue exitoso y resultó en importantes bajas de la inflación.

AJUSTES Y REFORMAS HACIA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO:  
1982-2000.

1) PROCESO DE AJUSTE.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1983	-4.2	30.8
1984	3.6	59.2
1985	2.6	63.8

2) TRANSICIÓN HACIA LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1986	-3.8	105.8
1987	1.7	159.2
1988	1.2	51.7

## V. INTENSIFICACIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

### EL LIBERALISMO SOCIAL: 1988-1994.

El gobierno del Presidente Salinas intensificó, a partir de 1988, el proceso de reformas estructurales que había iniciado su antecesor. Salinas quiso pasar a la historia como un reformador, que modernizará al país insertándolo en el proceso de globalización como un jugador de talla mundial. Intentó una síntesis entre la tradición histórica mexicana y las “nuevas ideas económicas” —las “neoliberales”— que llamó, según frase de Reyes Heróles, “el liberalismo social”.

En su primer viaje a Europa y en las conversaciones con otros líderes, el Presidente Salinas se dio cuenta de que a este continente, inmerso en su propio proceso de integración regional, no le interesaba mayormente México. Percibió que nuestro país podía quedar aislado frente a bloques regionales. La utopía de la integración latinoamericana era eso, una utopía. Además el continente estaba inmerso en el serio problema de la deuda. El gobierno mexicano asume entonces la gran decisión de iniciar un proceso de integración en el contexto de América del Norte. El Presidente

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

Bush Sr. acogió la iniciativa con entusiasmo. Las negociaciones hacia un Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se iniciaron en junio de 1990 y culminaron en enero de 1994. Canadá, que ya tenía su propio Tratado con Estados Unidos, estuvo inicialmente “frío” respecto de la iniciativa pero finalmente no quiso quedar “fuera de la fiesta”.

Fue un gran cambio estructural en materia de las relaciones internacionales de México, a lo cual se agregaría el que México fuera también, en 1994, después de una década, el primer nuevo miembro de la OCDE. Así mismo, se convertiría en miembro del Nuevo Bloque de las Economías del Pacífico, APEC. Sería una de las páginas más brillantes y originales de la política económica internacional de México.

En materia de reformas internas se prosiguió con el cambio estructural de las finanzas públicas, a través de una aceleración de la privatización de las empresas públicas. En este caso se llevaron a cabo las privatizaciones de las grandes empresas, como Teléfonos de México, grandes empresas siderúrgicas, líneas aéreas como Aeroméxico; se disolvieron grandes empresas de intervención en la economía, como la CONASUPO, vinculada con las operaciones de sostén de precios en el campo. El sector público tenía más de 1200 empresas en 1982, al final de la administración de Salinas no quedaban sino alrededor de 200. Parte de los ingresos se destinaron a cancelar deuda pública.

En materia financiera también hubo cambios importantes. Por virtud del acuerdo entre el Secretario de Hacienda Pedro Aspe y el Secretario del Tesoro Brady, se llegó al acuerdo final, en materia de la deuda externa de México, que, esencialmente, significaba una reducción de la tasa de interés a tasa fija, una quita sobre el capital, periodos más largos de amortización a través de una conversión a bonos Brady atractivos; con lo cual, como se dijo, se logró reducir el “sobreendeudamiento” y la transferencia de recursos reales al exterior.

La otra valiente decisión fue la de revertir la nacionalización bancaria. Ello requirió un cuidadoso proceso político de negociación con el Congreso. Esto se logró en mayo de 1990 y en la reunión bancaria de agosto de 1990 se anuncia que se iniciaría un proceso de reprivatización bancaria. Los 18 bancos fueron reprivatizados a través de un proceso de subastas públicas que duraron de junio de 1991 a julio de 1992. El gobierno obtuvo alrededor de 12,000 millones de dólares por bancos en los que los banqueros expropiados habían recibido un valor razonable de indemnización de alrededor de 500 millones de dólares. Esto, con el tiempo, significaría una victoria pírrica.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

Anterior a la reprivatización bancaria, y como precondition para ésta, se había realizado un proceso de liberalización financiera. Esto significó dismantelar la anterior política exitosa de orientación selectiva de crédito con constitución de reservas bancarias obligatorias asignadas a sectores económicos prioritarios. Se liberalizaron las tasas de interés. Ello se hizo sin fortalecer a las entidades reguladoras y supervisoras.

Se reformó la legislación del Banco Central, dándole autonomía respecto al gobierno, al mismo tiempo sentándole como su único objetivo el combate a la inflación.

Además, muchas instituciones adicionales, ya con la mencionada liberalización financiera, entraron en una verdadera euforia, burbuja, se diría ahora, de crédito.

Había ya algunos preocupantes elementos políticos. El levantamiento guerrillero del EZLN en Chiapas, los asesinatos políticos del candidato presidencial del PRI, Colosio, y el de Ruiz Massieu. Ante la incertidumbre, el gobierno emitió papel gubernamental de corto plazo denominado en dólares por 30,000 millones. El gobierno de Salinas no quiso devaluar. La economía estaba “prendida con alfileres” pero..., como veremos, el gobierno entrante el primero de diciembre “se los quitó”. Estaba puesto el escenario para una nueva crisis que pusiera fin al segundo milagro mexicano.

### 3) LIBERALISMO SOCIAL.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1989	3.5	19.7
1990	5.1	29.9
1991	4.2	18.8
1992	3.6	11.9
1993	2.0	8.0
1994	4.5	7.1

## VI. EL MODELO ECONÓMICO ORIENTADO HACIA LA EXPORTACIÓN BAJO EL TLCAN: 1994-2000.

Cuando el gobierno de Zedillo se inicia en diciembre de 1994, ya había la crónica de una crisis anunciada. Esta, sin duda, se agravó por los errores cometidos por las administraciones saliente y entrante. Estaban ya los elementos de una crisis bancaria propiciada por una liberalización financiera exagerada y una reprivatización deficiente. Ello había provocado un crecimiento desorbitado del crédito y ya estaba aumentando



## ————— Tomo I ————— La Economía y las Finanzas Públicas

la cartera vencida. Con un tipo de cambio sobrevaluado e incertidumbres políticas, se adoptó una política cambiaria inapropiada de desliz predecible a la baja con “banda”. El nuevo gobierno empieza con un programa económico débil, poco convincente para hacer frente a esta situación. Para todos los efectos prácticos, anuncia una devaluación y el tipo de cambio se salió de las manos.

El Presidente Zedillo, de larga carrera en el Banco de México, asume directamente las riendas de la política económica. Introduce un programa económico “draconiano”: la devaluación llega a 50%, las tasas de interés exceden del 100%, fuerte incremento de impuestos, entre ellos el IVA, de 10% al 15%, con reducción de gasto. El Presidente Clinton lidera la integración del mayor rescate financiero de la historia hasta ese momento, cerca de 50,000 millones de dólares, de los cuales el Tesoro de E. U. comprometería alrededor de 20,000 millones de dólares.

Este programa “draconiano” de ajuste prácticamente quebró a la banca mexicana que, como vimos, tenía ya serios problemas. El programa de ajuste económico, sin embargo produjo rápidos resultados. La economía norteamericana vivía un periodo de rápida expansión. Estaba ya en vigor el TLCAN. La economía mexicana tuvo una caída del 6% en 1994, pero se recuperó en 1996, sustentada en la expansión de las exportaciones beneficiadas también por la fuerte devaluación. El ingreso al TLCAN tuvo grandes beneficios. Las exportaciones aumentarían hacia los socios del TLCAN, entre 1994 y 2004 de 50,000 millones de dólares a más de 150,000 millones de dólares, y el acervo de inversión extranjera de 23,000 a 100,000 millones.

El sistema bancario no tuvo el mismo éxito. La cartera vencida había aumentado a niveles catastróficos. Varios bancos tuvieron que ser rápidamente intervenidos, los insalvables fueron puestos en liquidación. Se fue utilizando una amplia gama de instrumentos; inicialmente provisión de liquidez en pesos o en dólares por parte del Banco de México, programas de recapitalización temporal, y reestructuración de adeudos en unidades de valor real constante, con programas de apoyo a distintos tipos de deudores hipotecarios, agricultores y PYMEs. Otra parte, sumamente controvertida, que ocurrió con los grandes bancos fue que se fortaleció su capital con valores gubernamentales a cambio de compra de cartera con problemas.

El principal instrumento creado para hacer frente al problema fue el Fobaproa — el Fondo Bancario de Protección al Ahorro—, creado inicialmente para realizar operaciones preventivas, como fideicomiso del Banco de México. El Fobaproa fue el que emitía pagarés del gobierno a cambio de la cartera vencida. Sí se logró salvar el sistema financiero, aunque a un alto costo, cercano al 20% del PIB. En marzo de 1998 se envió una iniciativa al Congreso para regularizar como deuda pública los pagarés del Fobaproa que ascendía a 500,000 millones de pesos o cerca del 15% del PIB.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

Otro tema importante fue que en el TLC se había reservado que el sistema de pagos, los grandes bancos mexicanos y un porcentaje mayoritario del sistema bancario se mantendría en instituciones mexicanas. El gobierno del Presidente Zedillo fue relajando estas reglas hasta que se fueron vendiendo todos los grandes bancos mexicanos: Banamex a Citigroup, Bancomer a BBV, Banco Mexicano Somex y Serfin a Santander, el antiguo Comermex a Banco Nova Scotia e Internacional y Atlántico a HSBC. El gobierno, cuando Banamex todavía era mexicano, se opuso a que comprara Bancomer porque se constituiría una entidad fuertemente oligopólica, ¡gran error histórico!

Aunque, como se dijo, la economía real se recuperó pronto, el sistema financiero —ya en más del 80% extranjerizado— no adquirió certificado de buena salud como banca, ya debidamente capitalizada, sino en 2002, según la Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero Mexicano hecho por los Organismos Internacionales.

El gobierno del Presidente Zedillo ya no realizó importantes cambios estructurales en el terreno económico salvo una: la reforma al sistema de seguridad social de los trabajadores en su componente de pensiones.

Pero, sería el primer cambio de gobierno, desde 1976, sin crisis económica. En ese año, el primero del milenio, la economía tenía un ritmo de 6% de crecimiento.

NEOLIBERALISMO A LA MEXICANA:  
CRECIMIENTO SUSTENTADO EN LAS EXPORTACIONES  
Y LA APERTURA COMERCIAL: 1995-2000.

AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasa de Crecimiento PIB	-6.2	5.9	6.8	4.9	3.9	6.6
Inflación	52.0	27.7	15.7	18.6	12.3	19.0

Fuente: Informes Anuales del Banco de México.

VII. ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR: 2000-2012.

A. ESTABILIDAD SIN CRISIS, PERO CON CRECIMIENTO MEDIOCRE:  
2001-2006.

A lo largo del gobierno de Fox no habría mayores cambios en la estrategia económica. Para el año 2000, se había logrado consolidar un marco macroeconómico estable,

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

sin crisis de fin de sexenio, legado de la administración del Presidente Zedillo. Esencialmente había finanzas públicas sanas y razonable estabilidad de precios.

De hecho en la primera mitad de la administración de Fox hubo recesión en los Estados Unidos y muy baja tasa de crecimiento en México. A partir de 2003 hubo un gran aumento en los precios del petróleo y en general de los ingresos petroleros mexicanos. Los yacimientos de Cantarell alcanzaron su pico en 2004. En forma irresponsable se aceleró el ritmo de extracción de la producción de ese yacimiento por razones fiscales.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN y el auge exportador que le sucedió, la balanza de pagos mexicana había dejado de estar petrolizada, no así las finanzas públicas. México, después de varias reformas fiscales fallidas, tenía uno de los más bajos niveles de recaudación de fuentes tributarias normales, el IVA y los impuestos sobre la Renta a personas físicas y empresas (poco arriba de 10% del PIB). En este periodo los ingresos petroleros representaban 40% de los ingresos públicos. Por virtud del sistema establecido de participaciones y transferencias a los estados y de estos a los municipios, se había logrado la petrolización de las finanzas de los tres niveles de gobierno.

Durante estos años hubo elevados excedentes de ingresos petroleros que se malgastaron en aumentos correspondientes de gasto corriente, no gasto de inversión. A los responsables de la política económica no parecía interesarlos otra cosa que mantener las finanzas públicas en equilibrio y los precios estables. Es un misterio para la ciencia económica y para los economistas, cómo fue posible que esos ingresos extraordinarios no se hubieran traducido en mayor crecimiento económico. El crecimiento del periodo fue de 2.3% promedio anual.

En 2004 se adoptó una ley de Responsabilidad Hacendaria que establecía como norma el equilibrio fiscal pero que autorizaba que hubiera déficits si las condiciones del país así lo exigían, como por ejemplo, una recesión.

No hubo ningún cambio estructural en un gobierno extraordinariamente mediocre. El fin de la administración transcurrió en la normalidad de los últimos años: bajo crecimiento, finanzas equilibradas, baja inflación y, nuevamente, sin crisis económica de fin de sexenio.

## B. LA GRAN RECESIÓN MUNDIAL DE 2007-2008 Y SU EFECTO SOBRE MÉXICO.

El hecho histórico fundamental para analizar la evolución económica de México durante el periodo del Presidente Calderón 2006-2012 y todavía en el momento actual,

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

es la gran crisis económica que sacude a la economía mundial a partir del verano de 2007 y que tiene su apogeo en otoño de 2008. Es el periodo que se ha llamado “la Gran Recesión de 2008-2009” y que de hecho continúa en sus efectos. Es la mayor crisis mundial desde la Gran Depresión de 1929-1933 y afecta las ideas y las políticas económicas, así como los procesos de crecimiento. Es una crisis que a diferencia de las décadas anteriores no se origina en los países emergentes sino en los centros financieros más avanzados, pero que sacudiría en diferente grado a todo el planeta. En alguna medida, los países en desarrollo salen algo mejor librados por los ajustes realizados frente a las crisis anteriores.

En una primera etapa la crisis se evidencia por la quiebra, intervención pública o nacionalización de importantes instituciones financieras en muchos países, lo mismo de grandes bancos de inversión (Lehman, Merrill Lynch, Bear Sterns), como compañías de seguros, bancos o las cajas de ahorro españolas. Para atacarla se negocia probablemente “la mayor y mejor coordinada política de estímulos fiscales y monetarios de la historia” que representa varios billones de dólares, articulados por los líderes mundiales del G-20 en sus Cumbres de noviembre de 2008 y abril y septiembre de 2009, que logra detener la caída. En 2010 se iniciaría una transición de las políticas de estímulo a las consolidaciones o austeridad fiscal. Este movimiento prematuro, acentúa la nueva etapa, de crisis del euro y de la deuda soberana, detonada por la crisis de Grecia a partir del 2009 y luego acompañada por las de Irlanda, España, Portugal e Italia, los llamados “Pigs”. En algunos países, la deuda bancaria privada se trasladaría a la pública (como España o Irlanda), generando serios problemas de desequilibrio fiscal y aumento de deuda; en otros casos, se provocaron desequilibrios en las balanzas de pagos por deteriorada competitividad; finalmente, burbujas inmobiliarias que explotaron. Luego, las políticas de austeridad agravaron los desequilibrios fiscales con economías en recesión y generaron serios problemas de desempleo, particularmente de jóvenes, turbulencias sociales y cambios de gobiernos. La Gran Recesión se ha convertido ahora en lo que el ex secretario del Tesoro, Summers llamó el “periodo de estancamiento secular” para las economías más avanzadas. Las economías no logran salir del bajo crecimiento y hasta ahora, en muchos casos, recuperan los niveles de producción prevalecientes en 2008. Este entorno continúa incidiendo sobre la situación de todos los países incluyendo México.

En México, en el 2006, el primer año del nuevo gobierno de Felipe Calderón se inicia con una seria crisis política, por lo cerrado de los resultados electorales frente a López Obrador. La economía transcurre con “más de lo mismo”, con esencialmente la misma política económica de Hacienda y Banco de México. Desde mediados de 2007 se percibe que la economía mundial va sufrir una severa crisis financiera. El gobierno

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

mexicano subestima el problema, considera que se trata de un “catarrito”, que la economía por su solidez macroeconómica está esencialmente blindada. El primer pronóstico de política económica es que creceríamos en 2009 3%. El resultado fue una caída de casi el 5%. Se da una sucesión de planes y programas; el Programa de Apoyo a la Economía (el PAE) en marzo de 2008, el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo en octubre de 2008 y el Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo en enero de 2009. Todos ineficaces. Con diagnósticos inadecuados, finalmente se plantea para 2009 un llamado “programa anti-cíclico” que supone un estímulo del 1.5% del PIB relativamente débil frente a lo que estaban haciendo los países industriales u otros países emergentes. La caída del primer semestre del 2009 es dramática, -10% del PIB.

Se presenta una fuerte caída de ingresos petroleros por la baja sistemática del yacimiento de Cantarell. Como esta brecha de ingresos fiscales se mantiene para el 2010, se presenta una “reforma fiscal” que es esencialmente “recaudatoria”, utilizando impuestos indirectos al consumo (aumento del IVA a 16%, telefonía, tabaco, cerveza, bebidas alcohólicas) y directos a las personas y las empresas (aumento del ISR en 2%, de reducir de la consolidación fiscal de pérdidas en grupos de empresas).

Hasta finales de 2009 había prevalecido el “marginalismo”; pero sí sorprendió el gobierno tomando la decisión valiente, temida por otros gobiernos, de liquidar la Compañía de Luz y Fuerza.

ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
2001	-0.2	4.4
2002	0.8	5.7
2003	1.4	4.0
2004	4.2	5.2
2005	2.8	3.3
2006	4.8	4.1
2007	3.1	3.8
2008	1.4	6.5
2009	-4.7	3.6
2010	5.1	4.2

Fuente: Informes Anuales del Banco de México.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

En cuanto a los efectos de la crisis mundial, México en realidad resulta afectado principalmente por lo que ocurrió en los Estados Unidos, cuya economía en 2008 decrece 0.3% y cae en 2009 2.8%. ¡México respectivamente crece apenas 1.4% en el primer año y tiene una importante caída en 2009 de 4.7%! La mayor desde 1932 y 1995.

El problema es que México ya estaba afectado por “la enfermedad del estancamiento... estabilizador” a lo largo de toda la década. De acuerdo con las cifras del FMI, México tuvo un crecimiento promedio anual de 2000 a 2010 de 1.7%. Esto lo ubica en el lugar número 150 de 180 países. En América Latina, apenas arriba de Haití.

Es cierto que en 2010 ya ocurrió una recuperación acompañando la de Estados Unidos de 5.1% en su PIB.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

C. EL ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR.

1. A diferencia del periodo de “desarrollo estabilizador”, hay un crecimiento económico muy mediocre. Es cierto que tampoco hay crisis autogeneradas como en el periodo precedente, salvo justamente la de origen global del 2008.

2. Las tasas de crecimiento son muy bajas, menores a 2%. No se aprovechó el auge de materias primas en parte del periodo, ni la época de oro del yacimiento de Cantarell.

3. La estabilidad se logra manteniendo los fundamentos macroeconómicos en forma sana. Bajo déficit fiscal y en cuenta corriente (menos de 5%), bajos niveles de deuda externa (alrededor del 30%), el Banco Central autónomo no financia al gobierno, la banca comercial está ya saneada con altos niveles de capitalización, pero presta poco a la economía. Se tiene una economía abierta, orientada a la exportación. Fijar el tipo de cambio no es objetivo, hay flexibilidad cambiaria, fluctuando en torno a 13 pesos.

4. La banca comercial tiene un bajo coeficiente de crédito a la economía en comparación aún con países emergentes, alrededor del 20% del PIB.

- No se usó la banca de desarrollo para impulsar actividades prioritarias. Más bien se buscó desaparecerla. BANCOMEXT se integró a NAFIN, se desapareció BANRURAL y la Aseguradora Agrícola. Se le dieron pocos recursos y se asignaron funciones limitadas, principalmente del llamado segundo piso, apoyando a bancos privados. Lo único que fue cuantioso fue la inversión en vivienda, pero no bien programada, ya que condujo a quiebras de desarrolladores.

- Bajo coeficiente tributario, petro-dependencia

- Bajo nivel de inversión en infraestructura y bajo nivel de inversión pública.

- Las transferencias fiscales a los Estados significan consumo a veces suntuario y no inversión.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

## VI. EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO: A LA BÚSQUEDA DEL CRECIMIENTO PERDIDO. VOLVER A CRECER.

El gobierno del Presidente Peña Nieto se inicia en diciembre de 2012 con grandes retos y expectativas para realizar cambios necesarios. Uno de ellos es recuperar el crecimiento sostenido, apoyándose en un amplio programa de reformas.

Al no tener mayoría legislativa, el gobierno toma la iniciativa audaz de negociar el Pacto por México con las fuerzas políticas principales. Usando el Pacto como instrumento, emprendió un ambicioso y amplio programa de reformas: la reforma educativa, de telecomunicaciones, la fiscal, la financiera y, la más importante y difícil, la energética. Su aprobación refleja un logro político del Gobierno, en contraste con relaciones disfuncionales entre el Ejecutivo y Legislativo, en otros países que no logran superar una cierta parálisis política, como el caso de Estados Unidos. Las reformas tuvieron diferente grado de dificultad legislativa, algunas implicando cambios constitucionales y muchas leyes secundarias. Ahora, el principal reto es su instrumentación. Tienen también distinto grado de maduración e integración, por ejemplo, la fiscal resulta incompleta; otras tienen diversas velocidades y complejidad de ejecución, como la educativa. En materia económica, la más trascendente es la energética, que significa una transformación de una pieza clave del modelo de desarrollo económico de México prevaleciente en los últimos 70 años.

Los estudios de la OCDE recientes indican que las reformas estructurales pueden significar 1% de crecimiento adicional, 2% si se aplican eficazmente. Estamos partiendo de que “**la base**” es el promedio de crecimiento de las últimas 3 décadas, alrededor de 2%, o la estimación del crecimiento potencial del PIB, normalmente estimado en alrededor del 3%. Todo considerando las estimaciones para 2015, se sitúan en alrededor de 3%, 4% para 2016.

Desafortunadamente se ha producido otro nuevo choque externo desfavorable, que no es novedad para la economía mexicana, con el desplome del precio del petróleo de 100 dólares a 50 a lo largo de 2015. Esto ya ocurrió en los inicios de los 80’s, en que disminuyó su precio de 100 a menos de 25 a finales de los 90’s, antes de iniciar su nueva ruta ascendente. Es importante que la economía mexicana ya no está petrolizada, ni en su estructura productiva, alrededor de 8% del PIB, ni en su estructura de exportaciones, alrededor de 10% del total, aunque sí fiscalmente alrededor de 40% de los ingresos. Ello ha obligado a un ajuste fiscal preventivo de alrededor de 1% del PIB, a pesar de contar con una cobertura financiera de los ingresos presupuestales previstos. Si los precios del petróleo no se corrigen, tendrá que hacerse un ajuste fiscal importante en 2016.



————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

Nos encontramos en 2015 con una perspectiva global externa, todavía incierta, inestable y desigual entre países, pero algo más favorable. Las principales economías europeas y Japón han iniciado su recuperación y auguran modestas tasas de crecimiento “positivas”, ahora alentadas por la depreciación del Euro y el yen, las reducidas tasas de interés y los precios del petróleo bajos. En los Estados Unidos se vislumbran tasas de crecimiento cercanas al 3%, efecto de su auge energético, políticas monetarias de estímulo y empresas altamente innovadoras y productivas, en un proceso moderno de reindustrialización.

Lo importante de la revolución energética a lo largo de Norteamérica son los grandes descubrimientos de petróleo y gas y la nueva tecnología (“fracking”), que permiten producir gas de bajo precio. Es cierto que México a mediano plazo podrá aumentar su producción y exportación de gas y petróleo, cuando los precios y las inversiones lo permitan. Pero, a corto plazo lo importante es contar con la infraestructura para importar y distribuir gas por el territorio nacional. Ello ya está ocurriendo.

A. UN POSIBLE NUEVO MODELO DE CRECIMIENTO Y REINDUSTRIALIZACIÓN, IMPULSADO POR EL SECTOR ENERGÉTICO Y LA INFRAESTRUCTURA.

El nuevo modelo del sector energético y el nuevo programa de infraestructura pueden ser los líderes y las palancas para elevar el crecimiento y detonar un proceso de reindustrialización de México. Me parece que los principales elementos son:

- 1) **La Reforma Energética en su conjunto involucra la posibilidad de grandes inversiones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, en todo el proceso** que va desde la exploración, la producción, la distribución de hidrocarburos, la petroquímica, la energía eléctrica y la energía no renovable. La caída de los precios del petróleo obliga a recalendarizar las subastas relacionadas particularmente con inversiones en aguas profundas, pero desde ya se requieren inversiones en ductos y distribución de gas, que están ocurriendo en varios miles de kilómetros.
- 2) **La generación de energía eléctrica va a requerir inversiones cuantiosas a cargo del sector privado.** Se requiere reconvertir la generación de energía eléctrica de combustóleo caro y contaminante a gas barato y limpio. Con gas barato, a rango de \$4 a \$6 dólares se elimina la desventaja competitiva de tener electricidad más cara que la de Estados Unidos.
- 3) **Va a detonarse un proceso de reindustrialización.** La participación privada cambia la dinámica y la estructura de todo el sector energético: petróleo, gas, energía eléctrica y petroquímica.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

- 4) **La reforma implica una política industrial.** La exigencia de 35% de contenido local en las inversiones induce mayor participación de la industria nacional en el sector energético. Se fomenta el desarrollo de cadenas productivas. En el auge de los 80's, el contenido nacional de las inversiones era de dos terceras partes, eso se revirtió este milenio en favor del contenido extranjero. El sector manufacturero debe aumentar su participación en la economía de sus niveles muy bajos, inferiores al 20% del PIB.
- 5) **El financiamiento debe acompañar la política industrial.** Para ello, se ha creado un Fideicomiso para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética. También hay recursos para la innovación tecnológica y la formación de capital humano.
- 6) **La creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.** Fondo soberano operado por el Banco de México, es un gran instrumento de ahorro de largo plazo, que permitirá canalizar recursos a las pensiones, proyectos de ciencia y tecnología y energía renovable y desarrollo de infraestructura, como fue el caso en Noruega. Las Afores deben usarse para canalizar sus recursos a la infraestructura, la energía y la vivienda.
- 7) Adicionalmente se debe **fortalecer la banca de desarrollo y promover que la banca comercial incremente su apoyo a la actividad productiva privada, como está previsto.** El financiamiento al sector privado debe superar el nivel actual de 30% del PIB, muy bajo en comparaciones internacionales, así como el ahorro financiero de 60% del PIB.
- 8) **El Programa Nacional de Infraestructura.** Debe representar un considerable apoyo al crecimiento, con un monto de inversión del orden de los 8 billones de pesos (8% del PIB). Esta inversión era muy baja en perspectiva histórica y en comparación internacional, alrededor del 4%. La mitad de, por ejemplo, Corea. Incluirá caminos, puertos, ferrocarriles, y la más importante, el gran aeropuerto de la Ciudad de México, que es en realidad un proyecto de desarrollo regional. El problema hasta ahora había sido la dificultad y los rezagos en el proceso de ejecución y la generación de proyectos bien definidos.
- 9) **La inversión extranjera adicional.** Se ha estimado en montos considerables, tanto para la energía eléctrica, como para los hidrocarburos del orden de 40,000 millones de dólares anuales.
- 10) **La inversión ambiental “verde” en procesos no contaminantes.** Tiene grandes posibilidades en la industria y el transporte metropolitano masivo. Igualmente las posibilidades de invertir en las energías no renovables, como eólicas, solar, etc.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

**11) La Reforma Fiscal está todavía inconclusa, es insuficiente.** Para sustentar estas inversiones se requieren grandes recursos fiscales públicos y privados, incluyendo proyectos público-privados (PPP). Por razones políticas entendibles se difirieron ajustes al IVA. Su aumento debe tener como sustento político poder financiar a la reforma del sector salud y las pensiones para hacer efectivo un derecho constitucional de cobertura universal, pero mantener exentos alimentos y medicinas. México además requiere avanzar hacia un seguro de desempleo bien definido. Diversos expertos consideran que el ISR a las empresas puede disminuir mientras se aumenta la progresividad a los individuos. De no recuperarse los precios del petróleo, la necesidad de una reforma fiscal aumenta a pesar del compromiso de no tocar los impuestos.

Todo lo anterior podría permitir a México generar tasas de crecimiento de 4 a 6%, siempre y cuando se dé un entorno internacional favorable, incluyendo precios del petróleo en recuperación. México es actualmente la 11ª economía mundial (medida por paridad poder de compra PPP). Se prevé que con un mejor crecimiento nuestro país sea en el 2025 la 9ª economía del mundo, sólo superada por Estados Unidos, Alemania y Japón, y los 4 Brics (China, Brasil, Rusia, India), más Indonesia.

México es ya una potencia industrial manufacturera. Se aprecia con el crecimiento espectacular del sector automotriz y aeroespacial. Las cuantiosas nuevas inversiones que ya se están dando en estos sectores significan apreciar las ventajas de localización, los polos de crecimiento existentes (clusters), mano de obra entrenada y el acceso a energía barata. Es una gran plataforma que tiene que profundizarse.

Tenemos, sin embargo, un problema de carácter estructural de la muy baja productividad, que en el periodo de rápido crecimiento fue de 3%, pero que crece sólo a 0.8% por año desde 1990. Además de la insuficiente acumulación de capital y el todavía favorable bono demográfico de crecimiento de población joven, hay 3 problemas: primero la deficiente calidad de la educación y de los profesores a todos los niveles, donde tenemos muy bajas calificaciones en los estudios comparativos de la OCDE. Como porcentaje del PIB (6%) gastamos más que Corea, pero gastamos mucho en burocracia y sindicatos, no en enseñanza. Segundo, gastamos poco en desarrollo tecnológico y no tenemos un sistema de innovación. El gasto en investigación y desarrollo es alrededor del 0.5% del PIB, de los más bajos del mundo. Tercero, tenemos una estructura industrial deficiente. Hay una fuerte concentración en grandes empresas, luego muchas pequeñas y micro, pocas medianas. Tenemos un gran sector de servicios, eso es la tendencia de los países avanzados, pero en nuestro caso son “changarros”, micros y pequeñas industrias, de muy baja productividad. Para alcanzar las tasas de crecimiento deseables, un reciente estudio de McKinsey señala que hay que recuperar crecimiento en la productividad de 3.5% anual.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

Este es el costo de haber abandonado la política industrial, de carecer de una política de desarrollo tecnológico que nunca tuvimos y permitir el deterioro de la calidad de la educación. A ello se suma un Estado ineficaz a todos los niveles. Lo que explica el crecimiento de la economía, visto por el lado de la oferta, es la contribución que hacen los factores de la producción (lo que los economistas llaman “la función de producción”): la mano de obra, el capital, la tecnología y las instituciones. Salimos mal parados en todas. Por otra parte, desde la perspectiva de los componentes básicos del gasto (la demanda agregada), preconizados por la teoría keynesiana; en la inversión y el ahorro tenemos también muy bajos niveles, de alrededor de 20% del PIB, paupérrimos frente a los países de rápido crecimiento de Asia. El consumo per cápita también es bajo, por el escaso crecimiento de la masa salarial. Para ello puede requerirse una política de salario mínimo eficaz. Para avanzar en la solución de estos problemas hay que actuar en las políticas arriba enumeradas.

## VII. CONCLUSIÓN.

¿Cuál va a ser el impacto de las reformas estructurales? El primer esfuerzo importante en este objetivo fue el realizado por los gobiernos de De La Madrid y Salinas a partir de 1985. Se resolvieron problemas estructurales en las finanzas públicas, un Estado obeso y, en el comercio exterior, una economía poco competitiva. Pero no generaron crecimiento. La reforma estructural que significó NAFTA y la creación de una estrategia sustentada en las exportaciones, tampoco generó un crecimiento dinámico. En cambio, las políticas macroeconómicas, seguidas en el desarrollismo de 1940 a 1970 sí generaron un crecimiento de 6% anual, sustentado en políticas fiscales, monetarias y cambiarias, fuerte inversión pública en infraestructura, una agresiva política industrial a favor de la industrialización, el fomento de la agricultura comercial; ello financiado por una política de banca de fomento agresiva e innovadora, una banca comercial a la que se indujo prestar a los sectores productivos y un tipo de cambio que favoreció siempre la exportación.

La lección para el futuro es que se necesitan combinar las dos cosas: una política macroeconómica orientada primordialmente al crecimiento, sin descuidar la estabilidad, y una política de cambio estructural, no como un fin en sí mismo, sino como medio también para impulsar el crecimiento. Esa es la actitud mental (lo que se llama en inglés el “mind set”), que debe regir a toda la sociedad, gobierno, empresa y trabajo, laborando para el mismo fin. Eso ocurrió bajo el “desarrollismo” que sigue siendo la concepción que domina con éxito en China y, en Asia, los países que más

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

crecen. Si seguimos pensando en que la tarea gubernamental se agota en preservar la estabilidad y que el crecimiento se da por sí solo, seguiremos en el estancamiento estabilizador. ¡Nos contagiaremos de la enfermedad mundial del “estancamiento secular” que amenaza a Europa y Asia! No debe ser el caso. Tenemos las bases y la oportunidad para volver a crecer en forma sostenida.