
Dos décadas de liberalización económica

*Planes, políticas y resultados**

Mónica Unda Gutiérrez y Luis Ignacio Román Morales**

▼

Desde 1982, en el ámbito nacional, con la clara influencia de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se vienen aplicando políticas de liberalización económica. Lo anterior puede observarse desde 1983 en el diseño de las líneas estratégicas gubernamentales, expresadas en los planes nacionales de desarrollo de sus tres sexenios de vigencia.

Sin embargo, el estado no hace todo lo que se propone, y no todo lo que hace le permite lograr sus objetivos, ni todo lo logrado se debe a las estrategias y políticas aplicadas.

En este artículo pretendemos analizar la evolución de las políticas de liberalización económica puestas en vigor en México desde 1980, distinguiendo la etapa previa al ajuste estructural (1980–1982) y el desarrollo de éste hasta la fecha. Partiremos de las estrategias expresadas en los planes nacionales de desarrollo, de la aplicación de instrumentos concretos en políticas específicas y del cumplimiento de los objetivos y metas propuestos.

Cuestionamos la congruencia entre estrategias (traducidas en planes), políticas económicas (aplicación directa de los instrumentos) y resultados (indicadores económicos y socioeconómicos), y concluimos con la existencia de diversas secuencias posibles:

- Una estrategia congruente con la aplicación de los instrumentos que haya redundado en el cumplimiento de los objetivos fijados. Ésta es la situación ideal en los procesos de diseño, aplicación y evaluación de políticas de desarrollo, aunque esta congruencia no necesariamente implica que se favorecerá el bienestar social o la estabilidad y el crecimiento económicos. Por ejemplo, el logro de un objetivo de orden financiero no necesariamente permitió una mejor distribución de la riqueza, la disminución de la pobreza ni el aumento en la calidad y cantidad del empleo.
Planes de desarrollo \cong Políticas aplicadas \Rightarrow Resultados previstos.
- La estrategia puede ser congruente con las políticas aplicadas, pero los resultados tal vez sean contrarios a los esperados o no se alcancen. En este caso es evidente que existe un error de diseño en la estrategia misma, y la aplicación congruente de medidas significa ir aún más en contra de las necesidades reales de política económica para alcanzar un determinado objetivo.
Planes de desarrollo \cong Políticas aplicadas \nRightarrow Resultados previstos.
- Los planes pueden ser incongruentes con las políticas realmente aplicadas, en cuyo caso el

* El presente artículo forma parte de la investigación del proyecto "Empleo, pobreza y distribución del ingreso en Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit" (ITESO-Simorelos núm. 970303004).

** Mónica Unda es investigadora del ejercicio de Evaluación ciudadana del ajuste estructural, CASA-México, y Luis Ignacio Román es investigador del ITESO. Los autores agradecen la colaboración de Irma Aguayo, Federico Ledezma y Roberto Govea, con quienes se realizó la discusión de la metodología y los contenidos de este texto, y que próximamente publicarán, en este mismo marco de investigación, el análisis sobre los planes estatales de desarrollo en Jalisco y su coherencia con la planeación nacional.

contenido del plan se restringe al plano discursivo y la obtención de los resultados previstos podría deberse más al pragmatismo en las decisiones cotidianas o a factores externos que a un proceso adecuado de planeación económica.

Planes de desarrollo \neq Políticas aplicadas \Rightarrow Resultados previstos.

- El peor escenario es el de la incongruencia total: los planes no corresponden a las políticas y no se cumplen los objetivos ni las metas. En este caso todo el proceso de diseño y aplicación de políticas se muestra deficiente. Planes de desarrollo \neq Políticas aplicadas \neq Resultados previstos.

Consideramos que a lo largo del periodo de aplicación de las políticas de liberalización económica se han presentado ejemplos claros de cada una de estas cuatro circunstancias.

En términos generales, hemos detectado un tránsito entre diversas etapas: en los inicios de la década de los ochenta (1980–1982) encontramos inconsistencias en los propios planes; luego, entre 1983 y 1988 se mantienen algunos elementos de las políticas previas al ajuste, pero se aplican poco ante el predominio de políticas de estabilización económica; de 1988 a 1994 se consolida la estrategia del libre mercado; hay más coherencia entre discurso y políticas, mayor alcance de metas pero, como es sabido, se acumulan tensiones económico sociales que pronto estallarían. Por último, de 1995 a 2000 hubo mayor coherencia entre planes y políticas aplicadas, se lograron diversos objetivos pero el fin último de la política económica, el bienestar social, se ve aún más lejano. Las condiciones socioeconómicas nacionales están más deterioradas y la situación macroeconómica presenta debilidades importantes.

En la primera parte de este artículo se abordan los esquemas de planeación y política económica previos al ajuste estructural, así como sus resultados constatados en ese momento. Para ello utilizaremos el Plan Global de Desarrollo 1980–1982, el seguimiento de las políticas aplicadas y los resultados constatados.

En la segunda parte se analiza el proceso de ajuste estructural y liberalización económica, expresado en los planes nacionales de desarrollo 1983–1988, 1989–1994 y 1995–2000, así como las políticas económicas aplicadas y la evolución socioeconómica.

Por último se refirieren los resultados finales. En ellos resaltan la importancia de los procesos de planeación y orientación de las políticas económicas, particularmente en el momento actual en que se está definiendo la estrategia económica del nuevo sexenio. Cabe mencionar que la fuente de seguimiento de las políticas efectivamente aplicadas ha sido la base de datos *México: 20 años de política económica*, elaborado por Rodolfo Aguirre Revelles en el marco de este mismo proyecto de investigación.

De la administración de la abundancia a la abundancia de crisis (1980-1982)¹

El Plan Global de Desarrollo 1980–1982 (PGD) fue el primero en su tipo. Antes de éste el estado no estaba obligado a efectuar ninguna planeación económica, aunque en algunos casos, como en el sexenio 1934–1940, sí se realizó este ejercicio.

El PGD se mantuvo dentro del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, caracterizado por una fuerte intervención del estado en las actividades económicas. Sin embargo, ya se planteaba la reinserción del país en la división internacional del trabajo, expresada en la discusión sobre la conveniencia o no de que México entrara al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Este intento de liberalización fue neutralizado por la reducción en los precios del petróleo y el aumento en las tasas de interés internacionales.

Los principales objetivos económicos del PGD eran: la generación de empleo y la satisfacción de mínimos de bienestar, el crecimiento económico y la mejoría en la distribución del ingreso.

Los instrumentos de política económica que el gobierno desplegó para tratar de lograr estos objetivos fueron los siguientes:

- Desarrollo de las empresas paraestatales.
- Modificación de la política fiscal, especialmente la tributaria y al desarrollo de estímulos fiscales.
- Recurrir a la deuda pública.
- Política financiera con estímulo al desarrollo bursátil.
- Cambios en las políticas de comercio exterior.
- Diseño de una política de empleo.
- Establecimiento de una estrategia antiinflacionaria.



Odette y la mano de Un perro andaluz (según Estrada y Buñuel), óleo sobre madera, 123.5 x 172 cm, 1998.

- Estructuración de una política de ciencia y tecnología.

Algunos de estos objetivos se cruzan entre ellos; sin embargo, permiten definir, en el marco del plan, sus instrumentos en términos de política económica general.

En cuanto al desarrollo de las empresas paraestatales se seguía buscando incrementar su peso en la economía. El estado pretendía: aumentar la productividad y rentabilidad de estas empresas estableciendo precios reales de sus bienes y servicios en función de sus costos, desarrollando esquemas de planeación, modificando su estructura administrativa y apoyando la capacitación; programar su crecimiento en función de su factibilidad técnica; establecer mayores controles del Poder Legislativo sobre las empresas y fomentar su capitalización incluso por medio de la contratación de deuda.

Los mecanismos planteados no lograron el aumento de la productividad. De 1980 a 1982 la producción se incrementó a una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 3.3%, en tanto que la ocupación en el sector paraestatal aumentó 8.3%.²

Hubo un incremento generalizado en los precios de los bienes y servicios ofrecidos por las paraestatales, sobre todo en 1982, principalmente en transporte ferroviario, autotransporte, telefonía, gasolina y servicio eléctrico.

Por ejemplo, en la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se encuentra que la TMCA entre 1980 y 1982 del gasto bruto ejercido presenta un decremento del 16.3% en términos reales, mientras que el aumento en las tarifas del fluido eléctrico nacional fue similar a la inflación. En el caso de Petróleos Mexicanos (Pemex) se presenta una TMCA del gasto bruto ejercido en el periodo 1980-1982 de -3.8%, mientras que el precio de la gasolina extra aumentó al doble que la inflación. En otras palabras, el crecimiento de los precios fue mayor que el de los costos, y los ingresos se reinvertieron cada vez menos.

En cuanto a la política tributaria, el estado buscaba principalmente aumentar el peso de la tributación como proporción del producto interno bruto (PIB), consolidar el impuesto al valor agregado (IVA) establecido en 1980 y sustituir los permisos previos de importación por aranceles.

En cuanto a los estímulos fiscales, se planteaba: cambiar el esquema de subsidios por el de estímulos fiscales basado en los certificados de promoción económica (Ceprofi),³ adoptar una estrategia de articulación de las políticas de estímulos fiscales para zonas libres (maquiladoras); estimular la exportación de manufacturas, bienes de capital, cemento, el fomento de la minería y el turismo; apoyar la generación de empleo mediante un subsidio de 20% de inversión y otro de 20% del incremento de las nóminas cada dos años.

Para establecer una política redistributiva del ingreso se modificaría la Ley de Impuesto sobre la Renta (ISR), a favor de quienes tenían menores ingresos.

Efectivamente, entre 1980 y 1982 los ingresos tributarios crecieron a una tasa de 44.8% anual (especialmente a raíz de la introducción del IVA), en tanto que el PIB sólo registró una tasa media de crecimiento de 2.6% como consecuencia de la crisis de 1982.

Los estímulos fiscales se aplicaron de manera amplia vía Ceprofi especialmente para el apoyo a la creación de nuevos empleos, la defensa del salario, el desarrollo de la industria de bienes de capital, la alimentación, la producción de artículos básicos, las exportaciones de manufacturas y la construcción de vivienda. No hubo apoyo a la investigación científica ni para el desarrollo tecnológico.

En términos de distribución del ingreso, se modificó el ISR, lo que posiblemente favoreció la reducción del índice de Gini del ingreso monetario de 0.4963 en 1977 a 0.4814 en 1983.

Por lo que respecta a la deuda pública, se pretendió que ésta fuera sólo un instrumento complementario para financiar el desarrollo, de hecho se buscaba que el financiamiento externo se redujera en dos terceras partes de los requerimientos públicos para 1982. También se quería aumentar la emisión de valores gubernamentales al público, diversificar la fuente de recursos de deuda externa y seleccionar los nuevos endeudamientos en función del beneficio social esperado.

Los resultados constatados muestran un incremento del peso de la deuda externa del gobierno federal en el presupuesto de egresos, cuya proporción pasó de 49.1% en el sexenio 1971-1976 a 82.3% en el de 1977-1982. Se considera no sólo la deuda externa sino la total, el porcentaje de ésta en relación con el presupuesto de egresos aumentó de 77% en el periodo 1971-1976 a 176% en el lapso 1977-1982. Cabe destacar que en 1982

se había programado un endeudamiento público de 11,000 millones de dólares pero en realidad alcanzó los 19,000 millones.

En la política financiera se pretendía incrementar el ahorro, asignarlo adecuadamente y regular los mercados de dinero y capitales mediante los ingresos petroleros, el apoyo a la banca y la emisión de valores tanto públicos —certificados de la tesorería de la federación (Cetes) y petrobonos— como privados —papel comercial, en especial de renta variable— y la fijación de tasas de interés positivas, reales y competitivas.

El ahorro transformado en inversión, efectivamente, se incrementó de manera notable en 1980 y 1981, pero la caída de 1982 fue superior al crecimiento alcanzado en el año previo.

En términos reales se liberalizó la fijación de tasas de interés a largo plazo, se establecieron medidas específicas de estímulo al mercado de valores, se autorizó la emisión de bonos de renta fija al portador y se favoreció el aumento de las tasas de interés reales, sustentadas especialmente en petrobonos. Cabe mencionar que los Cetes se diseñaron en este periodo con un fin eminentemente antiinflacionario: se trataba de recuperar dinero del público para evitar que la liquidez generara presiones sobre los precios.

Por lo que respecta al comercio exterior, en el PGD se pretendía lograr en el mediano plazo una plataforma exportadora diversificada y un freno a la dependencia del petróleo. Asimismo se esperaba eliminar el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos diversificando los mercados y dando prioridad a la exportación de manufacturas. Por el lado de las importaciones, se sustituirían gradualmente los permisos previos de importación por aranceles —aunque se planteaba mantener algunas importaciones como selectivas y temporales— y se privilegiarían la sustitución de importaciones de bienes de capital intermedio, el sector agropecuario, las exportaciones maquiladoras, la micro, pequeña y mediana empresa.

La dependencia petrolera se incrementó en forma significativa, ya que las exportaciones de hidrocarburos representaron 65.4% de las exportaciones totales en 1980 y 77.1% en 1982. Adicionalmente, se eliminaron los precios oficiales de las importaciones.

En términos generales, los resultados en la cuenta corriente de la balanza de pagos fueron negativos para 1980 (7,223 millones de dólares) y 1981 (12,544 millones); en 1982 el déficit tuvo una fuerte

corrección (4,879 millones de dólares) debido a la contracción de la demanda derivada de la crisis de ese año.

En cuanto a las exportaciones manufactureras, se tomaron medidas importantes de apoyo, como la introducción de certificados de devolución de impuestos a nuevas manufacturas, la eliminación arancelaria a 93% de las fracciones de la Tarifa de Impuesto General de Exportación (TIGE) y, a fines de 1982, la autorización a las empresas maquiladoras de que abrieran cuentas especiales en dólares. Pese a esto la exportación de manufacturas se redujo en 1% anual.

Por otra parte, se buscaba reducir el desempleo a 6% al finalizar el sexenio mediante: el apoyo a cooperativas, empresas agropecuarias, agroindustriales y productoras de bienes intermedios de capital; el establecimiento de estímulos fiscales, de comercio exterior y financieros, para la generación de empleo; el fomento de la producción en zonas marginadas; la utilización de tecnologías externas adaptadas a las necesidades nacionales, pero evitando la importación indiscriminada; el diseño e instrumentación de programas de capacitación y adiestramiento; la creación de la Comisión de Trabajo en Materia de Productividad, y la canalización de infraestructura a los sectores agropecuario, pesquero, industrial y de comunicaciones y transporte.

La meta global fue alcanzada y la desocupación se redujo a 4.2% en 1982. En cuanto a la capacitación y el adiestramiento, se le otorgaron estímulos fiscales de 20 a 50% sobre la inversión en estos rubros. La inversión pública en actividades prioritarias se dirigió a las secretarías de Agricultura, Pesca, Comercio y Fomento Industrial, y Comunicaciones y Transportes, dicha inversión presentó una tendencia descendente, principalmente en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En suma, aunque no se detectaron medidas de fomento del empleo en todas las áreas identificadas por el PGD, que serían más detalladas en el Programa Nacional de Empleo 1979-1982, se logró reducir el desempleo de manera significativa con respecto al existente a fines de los setenta.⁴

Otro objetivo del plan era propiciar una tendencia descendente en la inflación hasta alcanzar en 1982 un diferencial de entre 4 y 5 puntos respecto a la externa. Esto se pretendía lograr incrementando la producción de básicos; aumentando la productividad; apoyando el programa de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) para abatir diferenciales de precios en regiones y zonas marginadas; modulando la demanda, especialmente el consumo suntuario, y recurriendo a importaciones selectivas y temporales de insumos y bienes de la canasta básica, aunque buscando una apertura gradual de la economía. También se buscó orientar recursos derivados de la exportación petrolera a este fin.

Durante la vigencia del PGD, la inflación repuntó en vez de descender, en 1982 ascendió 98.9%, nada comparable con la del mayor proveedor y cliente comercial de México (Estados Unidos), que

La llegada de Zacarías y los mallorquines en la Edad de Oro (según Buñuel), óleo sobre madera, 205 x 95 cm, 1998.



fue de 6.1%. Es más, aun con el auge, en 1981 la inflación mexicana había sido de 28.7%, en tanto que la estadounidense fue de 10.4%.

En materia de ciencia y tecnología, se esperaba ampliar el gasto en este rubro, otorgar más becas y apoyos a proyectos y centros de asistencia técnica a pequeñas y medianas industrias; desarrollar esquemas de planeación de recursos, convenios para la incorporación de becarios, incremento de publicaciones especializadas y divulgación técnica, agrícola y pesquera.

Sin embargo, no se otorgó ningún apoyo fiscal a la investigación científica y el desarrollo. Las transferencias totales del gobierno al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) no estuvieron por encima de la inflación —de 1981 a 1982 el incremento fue de 58.3%, cuando la inflación fue de 98.9%— y el gasto público ejercido en actividades científicas y tecnológicas registró un decremento real de 32.8%.

En el PGD se consideran la deuda pública y los ingresos generados por el petróleo como instrumentos impulsores del desarrollo. La apuesta por el endeudamiento público y la dependencia del petróleo en el sexenio 1977–1982 fue una consecuencia de la necesidad de “administrar la riqueza” derivada del descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo en el Golfo de México a finales de los setenta y la falta de recursos para poder explotarlos. Pero en 1982 los precios del petróleo cayeron y hubo que administrar la deuda.

El PGD muestra sus incoherencias. La más obvia es el gran peso que se dio a los recursos petroleros, al descargar en ellos la responsabilidad de disminuir el endeudamiento externo, su participación en la regulación del mercado monetario por medio de petrobonos, ser una de las principales fuentes de financiamiento de desarrollo, apoyar con 25% de las divisas obtenidas por esa vía al financiamiento del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), y ligarlo a la reforma de la política financiera para hacer viable el crecimiento económico. Hay contradicciones constantes en diversos puntos, el más notable es que se insiste en la necesidad de no depender del petróleo.

En otra ocasión el discurso no coincide con las medidas adoptadas. Esto ocurre cuando se pretende eliminar el déficit en cuenta corriente, lo que se alcanza en 1982, mas no por medidas restrictivas a la importación o que estimularan la exportación, sino como consecuencia de la crisis que estalló en

1982, provocada precisamente porque ya no había dólares para financiar el déficit y la deuda.

Hay coherencia entre el PGD y las políticas, pero el resultado de éstas es adverso. Cuando se planean y aplican medidas de política fiscal y financiera de apoyo a la exportación de manufacturas, el peso de las exportaciones del sector disminuye de 23% en 1980 a 16% de las exportaciones totales.

La planeación del libre mercado

Plan Nacional de Desarrollo 1983–1988⁵

Charles Bethelleim define la planeación económica como el paso de las leyes del mercado a las leyes de los seres humanos. La planeación supone, por lo tanto, la presencia de una organización que oriente las actividades económicas y plantee los mecanismos que permitan alcanzar los objetivos. De este modo, resulta paradójica la construcción de un proceso de planeación dirigido en sentido inverso, de las decisiones sociales a las del mercado, es decir, una planeación que tiene como fin último terminar con las condiciones que hacen posible que haya planeación.

Aunque antes de 1982 se registran indicios de liberalización económica, es a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) que ésta adquiere un papel preponderante. Ello se refleja en las dos grandes líneas del gobierno de Miguel de la Madrid: la reordenación económica (política de estabilización) para enfrentar la crisis y crear condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía, y el cambio estructural (ajuste),⁶ que se orienta a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo, así como en los mecanismos de participación social de éste para superar las insuficiencias y los desequilibrios fundamentales.

Se puede considerar que el PND es un plan de transición que mantiene el discurso de intervención del estado e inicia con políticas propias del ajuste basadas en la lógica de mercado en busca de la liberalización económica.⁷

La reordenación económica incluye la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), caracterizado por buscar la disminución del gasto público, el fortalecimiento de la planeación y de los criterios para ejercer el gasto, el apoyo al abastecimiento de productos básicos y el aumento de los ingresos públicos. En

otros términos, reducir el déficit fiscal y mantener algunos programas sociales.

Los objetivos económicos centrales fueron el crecimiento sostenido, la generación de empleo y una mejor distribución del ingreso.

En la línea de la reordenación económica existen tres objetivos básicos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

Se pretendía contener la inflación mediante ajustes en los precios públicos, recortes en el gasto directo de la administración, la racionalización del gasto de operación del sector paraestatal y del gasto público, pero manteniendo como prioridades la educación, la salud y la seguridad pública, una política fiscal desalentadora del consumo sunuario y el estímulo del ahorro a través de tasas de interés flexibles.

Las reducciones presupuestales se aplicaron tanto en el gasto bruto ejercido por el sector paraestatal como en el gasto público federal, que se contrajo como proporción del PIB de 44.5 a 39%. El resultado fue desastroso en términos del abatimiento de la inflación. De hecho fue el mayor periodo de inflación de la historia reciente de México, pues llegó a 100% en 1986 y 160% en 1987; la inflación promedio durante los seis años de vigencia del PND fue de 86.7%.⁸

En relación con el sistema de cambios, se pretendía regularlo mediante una doble paridad: una para el mercado libre y otra controlada (cabe recordar que en septiembre de 1982 se había establecido el control generalizado de cambios). Ello no evitó las devaluaciones que acompañaron a la inflación.

En otro plano, el estado buscó proteger el empleo mediante la reorientación del gasto público a los sectores con mayor generación de empleo, como comunicaciones y transportes, desarrollo rural, vivienda e infraestructura urbana; la continuación de programas de alfabetización y capacitación; la protección de la planta productiva a través de un plan para orientar la capacidad de compra del sector público hacia el mercado interno, y proteger el consumo básico mediante el Programa de Fomento para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular, que mantendría los precios de los productos básicos por debajo de la inflación mediante subsidios y el control de precios.

La tasa de desocupación abierta urbana⁹ disminuyó de 6.1% en 1983 a 3.5% en 1988, pero no gracias a la instrumentación del plan. Sus objetivos rara vez se tradujeron en políticas.¹⁰ El control del desempleo se logró principalmente por medio de la expansión de las actividades informales y el subempleo. Esto resulta lógico: en los hogares con menores recursos económicos no podía mantenerse la disyuntiva empleo formal o desempleo. Si los recursos del hogar eran insuficientes frente a la pérdida del empleo, la urgencia daba lugar al crecimiento generalizado de actividades informales y la subocupación.

Sobre la protección de la planta productiva, no se logró la pretensión de reorientar compras hacia el mercado interno. Por el contrario, se expandió la demanda de productos básicos del exterior (sobre todo de Estados Unidos), como consecuencia de una política antiinflacionaria y a la falta de capacidad interna de abastecimiento.

En cuanto a la protección del abasto interno, si se comparan los precios de alimentos, bebidas y tabaco con la inflación, se alternó el aumento con la disminución entre uno y otra. Esta meta resultó contradictoria con el PND ya que si no existía la capacidad interna de abastecimiento para controlar los precios de productos básicos era necesario importarlos.

Por otro lado, se trataba de “recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes”. Las nuevas bases serían el ahorro interno, un tipo de cambio realista, el estímulo de actividades intensivas en empleo, la protección de actividades agropecuarias y del medio rural, la apertura externa, la disponibilidad de crédito interno y la reasignación del gasto público dando prioridad a las actividades concernientes a la estrategia de cambio estructural.

La mayor congruencia se dio en la apertura externa —no así en el resto de las “bases diferentes”—, pero el resultado en términos de crecimiento fue pésimo, ya que el balance del sexenio fue de cero. La apertura se caracterizó por la eliminación paulatina del requisito de obtener el permiso previo de importación; la puesta en vigor de nuevas reglas para dar mayores facilidades a las exportaciones; disminución de los impuestos a la importación; convenios con el Banco Mundial y líneas de crédito con bancos extranjeros privados a los gobiernos para la importar sus productos, y sobre todo la decisión tomada en julio de 1985 de cambiar la protección administrativa de las impor-

taciones por un sistema arancelario y la solicitud de ingreso al GATT.

El cambio estructural se orientó por la atención a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; la modernización del aparato productivo y distributivo; la descentralización; la correspondencia entre el financiamiento y el desarrollo; la movilización y proyección del potencial de desarrollo nacional, y el fortalecimiento de la rectoría del estado, el estímulo a los sectores empresarial y social.

En cuanto a la atención de los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, se redujo el presupuesto para educación, salud y alimentación. En este último rubro, disminuyó el consumo *per capita* de carne de res (27%), cerdo (30%), leche (13%), pescado (29%), frijol (28%), e incluso el consumo *per capita* de maíz disminuyó 6.2%. México se convirtió en un país con alto riesgo de desnutrición y mortalidad infantil. Para entonces el SAM ya no existía. No obstante, hubo mejorías en vivienda, agua entubada, drenaje y electricidad.

Bajo tales circunstancias, la distribución del ingreso se siguió deteriorando: el primer y segundo deciles disminuyeron su participación en el ingreso monetario junto con los demás estratos, excepto el más rico.

En otro tema, se pretendía reorientar y modernizar el aparato productivo y el distributivo por medio de:

- Un sector industrial integrado y competitivo. Para ello había que aumentar la oferta de básicos y la integración sectorial mediante la promoción de la industria de bienes de capital, vincular la oferta industrial con el exterior, impulsar la sustitución de importaciones, promover las exportaciones diversas, adaptar y desarrollar tecnología y aprovechar la participación del estado en áreas prioritarias y estratégicas.
- Un sector agropecuario que mejorara el nivel de vida de los habitantes del medio rural y su participación, para lo cual era necesario asegurar la disponibilidad de alimentos básicos, otorgar seguridad jurídica a las formas de tenencia de la tierra e impulsar la organización de productores, mejorar los términos de intercambio del sector agropecuario, elevar la productividad, reorganizar los apoyos para garantizar la soberanía alimentaria, y articular ac-

tividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial y comercial.

- Un sector de servicios funcional, mediante la integración de un sistema nacional de transporte y comunicaciones y la promoción un sistema de abasto frente al intermediarismo.

En el sector industrial sí disminuyó el peso de las exportaciones del crudo respecto de las exportaciones totales de 72% en 1983 a 33% para 1988, lo que se debió en gran medida al derrumbe de los precios del petróleo. En la agricultura, lejos de alcanzarse la autosuficiencia alimentaria, se aceleró la dependencia de Estados Unidos, pues las importaciones de maíz representaron 20% del consumo interno. La importación de productos agrícolas y silvícolas aumentó 88.4%; la de productos ganaderos, apícolas, de caza y pesca, 48.4%, y la industrial de alimentos, bebidas y tabaco, 191%. Los términos de intercambios tuvieron una evolución desfavorable debido a la fijación de precios de garantía de granos con incrementos por debajo del aumento de la inflación y los precios de venta de ciertos insumos producidos por el estado (fertilizantes y combustibles). La productividad en maíz disminuyó de 1.78 toneladas por hectárea en 1983 a 1.63 en 1988.

La política de descentralización de actividades productivas, intercambios y bienestar social incluía la desconcentración territorial y la reordenación económica; la descentralización de funciones y de recursos entre niveles del gobierno y una mejor integración de las regiones del país y la disminución de la concentración en la zona metropolitana de la ciudad de México, mediante la reorientación de actividades hacia el Golfo, incluyendo Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

Se descentralizaron los servicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), así como 50 empresas y organismos públicos; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se trasladó a Aguascalientes.¹¹

Para promover el desarrollo estatal se creó el Consejo para la Planeación y el Desarrollo Económico (Coplade), pero no se avanzó en la toma de decisiones autónomas en estados y municipios.

Para hacer corresponder el desarrollo con las capacidades de financiamiento, se inició la política de equilibrio fiscal (aumento de ingresos y reducción de gastos). Éste fue uno de los aspectos

centrales del gobierno de Miguel de la Madrid. La reducción del déficit público constituyó la clave de las políticas de estabilización y la base para realizar el ajuste estructural. Así, las finanzas públicas fueron rígidas y la reestructuración del sector paraestatal se tradujo en numerosas privatizaciones y liquidaciones de empresas durante el sexenio.

En materia financiera se planeó la agrupación de bancos, transformando los de fomento en bancos nacionales de desarrollo sectorial; otorgar financiamiento de acuerdo con las prioridades del desarrollo y tomar el ahorro externo como un complemento del ahorro interno, aunque en forma decreciente y bajo un estricto control. Al final la reforma al sector financiero fue prácticamente nula y la dependencia del ahorro externo de la deuda siguió aumentando.¹²

Conforme al PND, se pretendió acrecentar el potencial de los recursos humanos mediante la integración de ciencia y tecnología al desarrollo, aprovechando la tecnología externa y aumentando la calidad de la educación y la capacitación de los jóvenes.

En 1983 se finiquitó el principal programa económico social de las últimas décadas, el de la Unidad de Cooperación y Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y los programas que coordinaba se trasladaron a diversas secretarías. En los hechos, su importancia se diluyó rápidamente.

Para paliar las consecuencias de estas medidas se establecieron mecanismos compensatorios financiados por el Banco Mundial y el BID, especialmente para capacitación agropecuaria y de desempleados, así como para la asistencia técnica en el campo.

En el área de la integración de la ciencia y la tecnología destacan sólo convenios específicos para la especialización de médicos y apoyos a Banrural.

La rectoría del estado, el impulso al sector social y el estímulo al sector privado se pensaba lograr mediante modificaciones a la Constitución para la planeación del desarrollo y el apoyo al desarrollo rural y ecológico, así como para fortalecer la capacidad reguladora del estado (artículos 25, 26, 27 y 28). Resulta paradójico que se planteara el reforzamiento de tal capacidad (artículo 28) cuando la práctica económica se orientaba exactamente en sentido opuesto.

En síntesis, el PND, aunque en menor magnitud que en el PGD, también se encontraron incoheren-

cias en el discurso. Se pretendía, por un lado, defender la planta productiva y orientar la capacidad de compra del sector público al mercado interno de bienes básicos y, por otro, mantener el aumento de los precios de estos productos por debajo del incremento de la inflación. Estos objetivos fueron contradictorios, ya que con la falta de capacidad interna de abastecimiento se hubiera generado mayor inflación. En la práctica, las compras del sector público se orientaron cada vez más al mercado externo.

En el PND también se muestran inconsistencias pero, en general, cuando hubo coherencia en las políticas los objetivos se cumplieron, salvo en excepciones graves como la inflación; en este caso la política restrictiva del gasto —que suponía una inflación por demanda— no logró contener el alza de precios porque el de la inflación era fundamentalmente un problema de costos. El resultado de ello fue una pérdida de poder de compra de 53.1% del salario mínimo al término del sexenio.

En otras ocasiones se cumplieron objetivos al margen de las políticas aplicadas; es el caso del desempleo, que disminuyó de 6% en 1983 a 3.5% en 1988, pero no como consecuencia de una reorientación del gasto público sino por la expansión del subempleo y la informalidad.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994¹³

Sus objetivos fueron la recuperación con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo y del nivel de vida mediante la inversión privada, la expansión de exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y el fortalecimiento del mercado interno; era necesario reducir el peso del servicio de la deuda externa.

Estos objetivos se estructuraron en forma de acuerdos.

Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

Este acuerdo incluía:

- Estabilización continua de la economía.
- Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión.
- Modernización económica.

Para lograr la estabilización continua de la economía se buscaba tener un crecimiento cercano a 6%

anual y reducir la inflación mediante el control presupuestal; se planeó una política monetaria, financiera y crediticia restrictiva; una política cambiaria tendente a la estabilidad de precios y al comportamiento favorable de la balanza de pagos, así como una política de concertación que proporcionara certidumbre a la evolución de precios.

Los resultados en el sexenio fueron favorables en comparación con el periodo anterior, aunque en la mayoría de los indicadores los logros fueron inferiores a los planeados. El crecimiento medio del PIB entre 1988 y 1994 fue de 3.9% y la inflación promedio de 21%.

El déficit público disminuyó de 24.4% del PIB en 1988 a 8.5% en 1994, en tanto que el gasto total ejercido del gobierno federal decreció a una TMCA de 11%. La emisión de moneda creció por debajo del incremento nominal del PIB y el manejo del tipo de cambio estuvo controlado. Sin embargo, el talón de Aquiles fue la liberalización económica y su impacto en la cuenta corriente de la balanza de pagos, cuyo déficit aumentó anualmente a un ritmo de 47.2%, es decir de 2,922 millones de dólares en 1988 a 29,662 millones en 1994. En otros términos, se controló el déficit fiscal pero nunca el déficit externo.

En la política de ahorro, para financiar inversión se buscó aumentar el ahorro público y privado y la disminución de la transferencia de recursos al exterior. Lo primero mediante una mayor captación tributaria, la reducción del gasto corriente y la asignación de recursos bajo criterios de rentabilidad social; lo segundo a través de la modernización financiera, procurando el aumento de la eficiencia operativa y la autonomía de la banca, así como una mejor articulación del sistema bancario y otros intermediarios financieros, la revisión de la reglamentación bancaria y la consolidación del mercado de capitales, y lo tercero, la reducción de la transferencia de recursos al exterior, disminuyendo el valor de la deuda, asegurando recursos por un periodo largo y reduciendo el valor de la deuda como proporción del PIB.

Como resultado de todo ello, el ahorro público creció ligeramente, aunque en menor proporción que el PIB.¹⁴ En el sector privado sí se tradujo un fuerte crecimiento de la inversión, ya que la formación bruta de capital fijo aumentó a una tasa de 9% anual, claramente diferente de las tendencias que existían en los inicios de la década de los noventa.

La amortización de la deuda pública externa como porcentaje del PIB representaba en 1990, 12.1%, y en 1994, 7.1%. Esto seguramente representa uno de los logros más significativos del sexenio salinista y fue resultado principalmente de la renegociación de 48,000 millones de dólares de deuda en 1989.

Para la modernización económica, el plan proponía la restructuración del campo, la pesca, el turismo, la infraestructura y las telecomunicaciones; la racionalización en la explotación de los recursos naturales; asegurar el abasto de energía; promover la inversión extranjera y el comercio exterior; desburocratizar y simplificar trámites para la actividad productiva; eficientar la empresa pública, y mejorar el diseño y ejecución de políticas de desarrollo tecnológico.

Los principales instrumentos para lograr todo lo anterior serían la descentralización, la autonomización de productores, su concertación con el gobierno y, sobre todo, la promoción del comercio exterior y la inversión extranjera (promoción de exportaciones, simplificación administrativa, desregulación pública —como la reforma de la Ley sobre Inversiones Extranjeras—, aprovechamiento de las ventajas del GATT y las negociaciones bilaterales).

A nivel sectorial, se dio prioridad al gasto público en el campo (TMCA de 14.6%) en el periodo 1988–1994,¹⁵ sobre todo a raíz de la modificación del artículo 27 constitucional, que otorga la facultad de vender o rentar tierras ejidales. En contraste, el gasto en pesca decreció a 4.3%, lo que provocó la debacle del sector.¹⁶ También se deterioraron los sectores dedicados al aprovechamiento de recursos no renovables, como la producción forestal y la minerometalúrgica, excepto en metales preciosos, que tuvieron un incremento de 14.4% anual.

Otros sectores fueron afectados por la caída de la inversión pública pero beneficiados por la promoción de la inversión privada. Fueron los casos de comunicaciones y transportes y turismo.

En contraste, los sectores en los que no intervino la inversión privada sufrieron un fuerte deterioro en su capacidad productiva, lo que obligó a incrementar las importaciones. Fue el caso de la energía eléctrica —aumento de importaciones a 35% anual—, que tuvo con una caída en la inversión física presupuestaria de 5.6% anual.

La inversión extranjera se incrementó rápidamente (TMCA de 63.2%, en gran medida por la

introducción y el apogeo de la inversión de cartera (especulativa) para financiar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.¹⁷

En cuanto a la empresa pública, se buscaba la liquidación o privatización de las que no fueran estratégicas o prioritarias, o de aquellas que carecieran de viabilidad económica. Paradójicamente, a estas medidas les llamaron fortalecimiento de la empresa pública. Aquí destaca la caída de 36.3% anual del gasto en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. En 1990 eran 418 empresas y en 1994 quedaban 239.

Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

Este acuerdo se centraba en:

- Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores.
- Atención a las demandas prioritarias del bienestar social.
- Protección al medio ambiente.
- Erradicación de la pobreza extrema.

Se pretendía lograr la creación de empleos productivos y la protección del nivel de vida mediante: el crecimiento económico y de la productividad; la reducción de transferencias al exterior; mejoras en educación y capacitación; la consolidación de una política tributaria progresiva; subsidios más selectivos y transparentes (los subsidios a organismos y empresas de control presupuestario aumentaron anualmente 18.3%); una política laboral a favor de los trabajadores, y la participación del movimiento obrero y campesino en la concertación de la política económica y social.

El desempleo abierto se mantuvo con tasas moderadas, pero el salario mínimo registró una pérdida acumulada del poder adquisitivo de 19.4%, aunque se incrementó la productividad (el producto por trabajador —PIB/PEA— aumentó a un ritmo de 0.8% anual). Cabe recordar que en el sexenio anterior el salario ya había perdido 53% de su capacidad de compra.

La capacitación se expandió mediante los programas de Becas para Desempleados (Probecat) y de Calidad Integral y Modernización (CIMO). Sobre la política fiscal en función de la distribución del ingreso, destaca la exención de impuesto sobre la renta (ISR) para los salarios menores de dos salarios mínimos. Pese a estos estímulos específicos,

en general es difícil afirmar que la política general favoreció a los trabajadores.

Para proteger el medio ambiente se planeaba conservar y dar un uso adecuado a los recursos naturales. En 1990 había 80 áreas naturales protegidas y en 1994 llegó a 100. Asimismo, el número de plantas de tratamiento de residuos peligrosos aumentó de una en 1990 a 97 en 1994.

Aun con tales políticas, los resultados finales reflejan un mayor perjuicio ambiental, puesto que se redujeron los recursos naturales no renovables. Por ejemplo, se redujeron la superficie boscosa y las reservas de petróleo y se incrementó la sobreexplotación del agua subterránea. La erosión de la tierra y la contaminación de agua, aire y suelo mostraron crecientes dificultades. En suma, como porcentaje del PIB, en promedio para el periodo 1985–1992 la magnitud del impacto ambiental representó 12.5% del producto interno bruto.

Para la erradicación de la pobreza extrema el principal instrumento fue la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). A través del mismo se aumentó el presupuesto para hacer extensivo a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral, elevar el rendimiento social de los recursos con aportaciones y la participación de los beneficiarios, comprometiendo a los diversos niveles de gobierno e impulsando la participación activa de las mujeres y de los jóvenes.

Bajo este esquema, el gasto federal mediante programas de combate a la pobreza rural aumentó a una tasa de 16% entre 1990 y 1994, lo que resulta altamente significativo en condiciones de contención de gasto público.

La estrategia de combate a la pobreza seguida desde entonces ha sido la de volver a ponderar el gasto programable del sector público, disminuyendo la participación del gasto económico y aumentando el gasto social. No obstante, la caída del gasto programable con respecto al gasto total y del gasto total con respecto al PIB muestran que este crecimiento en el gasto social no compensa el proceso de reducción del papel económico del estado.

En conjunto, los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994 demuestran que un plan no sólo se debe evaluar mientras está vigente. Si se evaluaran los resultados del sexenio exclusivamente por lo ocurrido hasta el 30 de noviembre de 1994 parecería que el balance logrado por Carlos Salinas fue altamente positivo. En cambio, al considerar las presiones que causó su estrategia y



Retrato del niño Martiniano López y Limón sobre Un perro andaluz (según Buñuel), óleo sobre madera, 123 x 172 cm, 1998.

que estallaron tres semanas después el balance resulta radicalmente opuesto. Coherencias e incoherencias del plan salinista.

Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000

Sus objetivos generales fueron: avanzar hacia un desarrollo social que brindara oportunidades de superación individual y comunitaria, y promover un crecimiento económico sostenido y sustentable. La estrategia para alcanzar este último era incrementar la inversión en capital físico y humano, así como elevar la productividad. Las líneas estratégicas que se plantearon fueron:

- Dar prioridad al ahorro interno sobre el externo (complementario) para financiar el desarrollo.

- Establecer condiciones de estabilidad y certidumbre para la actividad económica.
- Promover el uso eficiente de los recursos.
- Instrumentar una política ambiental que hiciera sustentable el crecimiento.
- Aplicar políticas sociales pertinentes.

La primera línea se pensaba concretarla con una política fiscal que: equilibrara impuestos directos e indirectos; implicara la progresividad del ISR, el combate y la sanción a la evasión y elusión fiscal; generara instrumentos financieros seguros y con rendimientos competitivos internacionales para atraer ahorro privado, y mantuviera el equilibrio fiscal evitando riesgos derivados de la dependencia del ahorro externo.

Sobre el objetivo principal, la tasa de crecimiento media anual del PIB durante el periodo

1994–2000 sería de alrededor de 3.3%,¹⁸ significativamente menor que el 5% propuesto inicialmente, pero favorable respecto a las condiciones iniciales del mandato de Ernesto Zedillo.

La proporción del ISR en los ingresos tributarios se mantuvo en 41.5%, en tanto que el peso del IVA disminuyó ligeramente pese al incremento en la tasa de 10 a 15%.

El ahorro financiero privado mostró una TMCA de 2.9%. La tasa de interés real de los Cetes fue inferior a la tasa Libor (tasa interbancaria de Londres, a través de la cual se fijan intereses de la deuda externa) durante el primer trienio, mientras que en el segundo se registró una tasa superior, aunque decreciente, para México. Los rendimientos positivos se deben sobre todo al control de la inflación durante 1994 y los tres últimos años del gobierno de Zedillo.

La inversión extranjera fue en 1994 de 19,154 millones de dólares, decreció en 1995 en 188 millones de dólares y se recuperó paulatinamente hasta volver en 1999 a 22,751 millones de dólares. Ello significó una TMCA de 3.5% para el periodo 1994–1999. Lo escaso de este crecimiento se debió fundamentalmente al impacto de la crisis de 1995, aunque la recuperación posterior fue acelerada. Cabe mencionar que la composición de la inversión total pasó de estar conformada en 1993 por 22.2% de inversión directa y 77.8% de inversión en cartera a 51.8% y 48.2% respectivamente en 1999.¹⁹

En relación con la dependencia de la inversión extranjera, su peso en el PIB en 1994 representaba 4.98%, mientras que en 1999 representó 14.4%. En otros términos, el ahorro externo en vez de volverse complementario fue aún más significativo.

Para alcanzar condiciones de estabilidad y certidumbre para la actividad económica se continuó la política de equilibrio fiscal; la transferencia de facultades a los estados y municipios; una política monetaria restrictiva; una política cambiaria congruente con la estabilidad de precios, y el equilibrio de la balanza de pagos. En principio, ello implica la continuidad respecto del sexenio previo.

Los recursos para las entidades federativas y municipios provenientes del gasto primario²⁰ aumentaron a un ritmo de 6.6% entre 1994 y 2000, lo que indica un progreso en la política de descentralización operativa (más no en la normativa ni en cuanto a libertad en la toma de decisiones de estados y municipios).

La base monetaria creció entre 1994 y 1999 al mismo ritmo que el PIB nominal (27%), lo que muestra una política monetaria apegada a las recomendaciones monetaristas, como sucedió en el sexenio anterior. Con la contracción de la demanda, la inflación fue decreciendo durante el actual sexenio.

No obstante, subsisten los problemas monetarios: la relación entre los índices del tipo de cambio y la inflación de 1995 a 2000 indica una sobrevaluación del peso de 14.8%, en tanto que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos creció 73% entre 1995 y 2000.

Para lograr el uso eficiente de los recursos se trató de: promover el empleo intensivo del capital y la productividad; incrementar la capacitación; incentivar la actualización tecnológica con la confluencia del sector privado, los centros de investigación y el gobierno; desregular y simplificar la administración; promover las exportaciones aprovechando los tratados y acuerdos comerciales, facilitando y simplificando los mecanismos de apoyo, descentralizando instrumentos de fomento e impulsando el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas de exportación; apoyar el desarrollo de infraestructura modernizando carreteras instrumentando nuevas formas de concesión, promoviendo el desarrollo ferroviario con capital privado nacional y extranjero, impulsando la privatización portuaria, aeroportuaria, en las telecomunicaciones y haciendo cambios en paraestatales dedicadas a la energía y la electricidad. Se trata de una etapa superior en la lógica del ajuste.

Los resultados generales de esta liberalización parecen positivos a corto plazo e inciertos en el mediano. La tasa de desempleo abierto, efectivamente, disminuyó de 3.7% en 1994 a 2.7% en 2000, pero las condiciones de trabajo no parecen mejores que hace seis años.

Por otra parte, la productividad ha disminuido de 37,930 pesos por trabajador en 1994 a 37,760 pesos en 1999.²¹ Los programas de becas de capacitación para desempleados Probecat crecieron significativamente pero no parecen incidir mayormente en el mercado de trabajo. El gasto federal ejercido por Conacyt en los seis años creció 3.9% anualmente, y como porcentaje del gasto programable, de 2.3% en 1994 a 2.8% en 2000, lo que indicaría un tímido esfuerzo por apoyar el desarrollo tecnológico aunque, desgraciadamente, la in-

versión en infraestructura para ciencia y tecnología presenta una tasa negativa media anual de 3.4%.

Las exportaciones de 1994 al periodo de septiembre de 1999–agosto de 2000 crecieron 17.5%, una tasa más elevada que la de las importaciones (12.9%), aunque tomando como referencia el inicio de 1995 las exportaciones crecieron a un ritmo más lento (14.6%) que las importaciones (17.5%).

El crédito total al comercio exterior disminuyó en 22.6% anual y fue sustituido por estímulos fiscales otorgados al mismo rubro, los cuales aumentaron 5.1% anual. En cuanto a la simplificación de trámites aduanales o barreras arancelarias, continuó la liberalización. En 1994 había 47 fracciones controladas y 5,190 liberadas, mientras que en 2000 fue de 30 controladas y 5,267 liberadas.

Las concesiones al sector privado fueron un elemento mayor del sexenio: en carreteras la tendencia de la inversión pública tendió a desaparecer, pues decreció de 14,695 millones de pesos en 1994 a 2,559 millones en 2000, mientras que las carreteras de cuota aumentaron —en kilometraje— a una tasa media anual de 1.8% de 1994 a 2000; los ferrocarriles son manejados ahora por concesionarios privados, que poseen alrededor de 18 mil kilómetros de vías férreas; el número de aeropuertos disminuyó de 1,749 en 1994 a 1,353 en 2000; en cambio, los puertos han aumentado de 76 marítimos y nueve fluviales en 1994 a 97 y 11, respectivamente; el sistema satelital, afectado por la descompostura de un artefacto, es ahora manejado también por el sector privado; por último, el sector minero fue el que registró mayor número de hectáreas concesionadas, con una tasa de crecimiento de 35.3% anual.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000 se fijó una línea del crecimiento sustentable mediante la aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental, la normatividad para el manejo de residuos peligrosos y el otorgamiento de incentivos para el desarrollo de mercados de bienes de origen natural con certificación ecológica.

Ante el aumento de la demanda de servicios de agua se pretendió ofrecer la oportunidad a empresas privadas para que proporcionaran el servicio.²² Para incrementar la producción sustentable del sector forestal se consideraron cambios en términos de manejo y aprovechamiento de los bosques, intensificar los programas de protección, cuidado y conservación, el perfeccionamiento los sistemas de inspección y vigilancia, e incrementar el valor

agregado de los productos de origen forestal. Para proteger los suelos se buscó hacer cambios en los sistemas productivos. El fomento de la pesca se basaría en un enfoque integral que atendiera las necesidades de investigación y evaluación de los recursos, infraestructura básica, flota pesquera, procesamiento, transportación y comercialización. En suma, se ha ligado la protección al medio ambiente a la privatización de los recursos naturales.

Durante el sexenio zedillista se implantó una serie adicional de medidas de protección ambiental: plantas de tratamiento de residuos peligrosos, auditorías ambientales, regulaciones no arancelarias para el ingreso de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas al país, la eliminación de aranceles a la importación de equipo anticontaminante o la creación de la Comisión Nacional para Ahorro de Energía. Sin embargo, los resultados ecológicos, como en el sexenio precedente, siguen siendo desfavorables: los costos por agotamiento y degradación ambiental (CTADA) fueron equivalentes a 10.7% del PIB en 1993 y 10.6% en 1998, en tanto que los costos del PIB ecológico (PINE) fueron de 19.8% en 1993 y de 21% en 1998; en otras palabras, el PIB real, descontando la degradación ecológica, en 1998 debió ser 79% del registrado.

En el sector forestal aumentó fuertemente la explotación maderera, 7.3% anual, aunque se afirma que también se incrementó la vigilancia sobre esta actividad. En cuanto al apoyo público, se otorgaron subsidios al desarrollo forestal y el Banco Mundial otorgó un préstamo en 1997 para apoyar la asistencia técnica.

La producción pesquera aumentó 1.8% anual entre 1994 y 2000, aunque disminuyó el número de embarcaciones mayores (2.2% anual), lo mismo que la capacidad instalada de la industria pesquera (3.8%), de lo que se deduce que hay una concentración del mercado sectorial.

Las políticas sectoriales se definieron mediante cuatro programas: el industrial, para fortalecer las cadenas productivas mediante el desarrollo de proveedores nacionales y las ramas rezagadas, impulsando sus ventajas comparativas; el minero, para fomentar las exportaciones y el acceso de pequeños mineros al financiamiento; el del sector turismo, para atraer más visitantes y de mayor nivel de gasto (promoción del turismo adinerado), y el agropecuario, para incrementar el ingreso de los productores mediante apoyos directos y una estructura competitiva de precios agropecuarios, el apoyo a la producción de maíz y frijol, la cons-

trucción de infraestructura, la terminación de obras hidráulicas, el financiamiento del desarrollo agropecuario, el fortalecimiento de las exportaciones y la federalización de funciones y responsabilidades de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos.

Los resultados sectoriales fueron contrastantes: el PIB manufacturero creció a una tasa de 5.3% anual, fue el más dinámico junto con el de comunicaciones. No obstante, su acceso al crédito de fomento disminuyó notablemente ya que Nacional Financiera (Nafin) en 1994 otorgó 18,902 millones de pesos y en 1999 sólo 4,447 millones. El sector minero, en contraste, tuvo mayores dificultades. El crédito otorgado por el sistema bancario disminuyó de 1994 a 1999 en 16.7% anual y las exportaciones mineras se redujeron. En turismo, de 1994 a 1999 se registró una TMCA de 2.6% en el número de turistas y de 3.3% en los ingresos.

Por último, en la agricultura, el precio del maíz al productor se derrumbó (64.5% en términos reales), lo mismo que el del frijol (13%). Asimismo, los apoyos directos otorgados al campo disminuyeron a una tasa 5.6%, el crédito otorgado por Banrural cayó a 2.8% y la producción de frijol se redujo anualmente en 2.7%, la de maíz se estancó. Simultáneamente, las importaciones, como porcentaje del consumo nacional aparente, aumentaron de 3.9 a 5.4% en el caso del frijol y de 11.1 a 23.1% en el del maíz.

El sector agrícola se volcó, entonces, a la producción de exportación, la cual creció a una tasa de 11% anual. Pese a ello el saldo comercial del sector, que era superavitario por 1,187 millones de dólares en 1995, se tornó en deficitario por 1,010 millones de dólares en 1999. Como último indicador, también poco alentador, la inversión pública en irrigación disminuyó de 504.5 millones de pesos en 1994 a 339.8 millones en 2000.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000 fue coherente en la consolidación de la liberalización aunque presenta algunas incoherencias entre el discurso y las medidas tomadas: al pretender apoyar a la industria y la minería, en la práctica se disminuyeron los créditos a estas ramas y, en especial, al campo, donde el apoyo fue casi nulo.

En resumen, el plan deja un balance positivo en indicadores de inflación, crecimiento y combate a la pobreza extrema, pero negativo en la balanza de pagos, con una estructura de distribución del ingreso más concentrada y empobrecimien-

to de capas medias, desestructuración del empleo y deterioro ambiental. Este balance recuerda con mucho el del sexenio previo, aunque eso no significa que la política económica de Ernesto Zedillo haya sido idéntica a la de Carlos Salinas.

Conclusiones

En la trayectoria del discurso de los objetivos generales del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y de los planes nacionales de desarrollo que le siguieron existen unas coincidencias permanentes y otras temporales. Se mantienen como constantes tres aspectos discursivos: democracia, búsqueda del crecimiento económico y soberanía o independencia de la nación. Los planes 1980–1982 y 1983–1988, que conservan un poco más la intervención económica del estado, contienen principios de justicia, libertad y elementos específicos como empleo y distribución del ingreso. Éstos se diluyen posteriormente y son sustituidos en 1988–1994 por los de búsqueda de un mejoramiento productivo del nivel de vida, y en 1995–2000, por el desarrollo social.

Las incoherencias internas de los planes y entre éstos y las políticas realmente aplicadas han disminuido conforme avanza la liberalización económica. Lo mismo ocurre con el cumplimiento de resultados específicos respecto de las metas planteadas inicialmente. Sin embargo, aunque los planes sean cada vez más consistentes con las prácticas reales y con el cumplimiento de metas concretas, no por ello las condiciones sociales están mejorando. El permanente deterioro agropecuario y ecológico, la pérdida de poder adquisitivo del salario, el abandono de la redistribución del ingreso como una meta de política y el desequilibrio financiero con el exterior —traducido en deuda y crisis recurrentes—, son sólo algunos de los aspectos preocupantes frente al desarrollo.²³

Las tendencias de la liberalización económica manifestadas en los planes fueron coherentes con las políticas y, frecuentemente, se lograron los objetivos y metas previstos, sobre todo en el ámbito financiero y comercial. Sin embargo, las preguntas que deberían anteceder a la simple evaluación de consistencia y logros son: ¿era lo necesario para el país?, ¿para qué sector?, ¿era lo mejor, la única opción?▲

Notas

1. Este apartado se realizó con base en las fuentes siguientes: *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. *El ingreso y el gasto público en México*, INEGI, México, 1985; INEGI. *Estadísticas históricas de México*, INEGI, 1994; INEGI *Sistema de cuentas nacionales de México*, INEGI, 1994; www.inegi.gob.mx.
2. Salvo indicación contraria, las TMCA y el resto de los cálculos estimados en valores fueron realizados en términos reales y en pesos constantes de 1993.
3. Los Ceprofi se aplicaron a cualquier tipo de impuesto federal y pretenden estimular la formación de capital y la generación de empleos actuando directamente sobre los montos incrementables de inversión y empleo.
4. Cabe mencionar que las proporciones de desempleo indicadas para este periodo no son comparables en sentido estricto con las actuales. A fines de los setenta e inicios de los ochenta, la Encuesta Continua sobre Ocupación tan sólo daba seguimiento a las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, por lo que las estimaciones de desempleo se basaban en cuentas nacionales y registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Los datos nacionales con los que hoy se cuenta provienen de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, que se realiza en 45 ciudades, y de la Encuesta Nacional de Empleo, representativa del conjunto del país por zonas mayores y menores de 100,000 habitantes, que se levanta desde 1988.
5. Para desarrollar este apartado se recurrió a las fuentes siguientes: Guillén Romo, Héctor. *El sexenio de crecimiento cero*, Era, México, 1990; INEGI. *El ingreso y el gasto público en México*, INEGI, México, 1986; INEGI. *Estadísticas históricas de México*, INEGI, México, 1994; Calva, José Luis. *Crisis agrícola y alimentaria en México*, Fontamara, México, 1988; INEGI, *X Censo general de población y vivienda 1980*, resumen general, INEGI, México, 1984; INEGI. *XI Censo general de población y vivienda 1990*, resumen general, INEGI, México, 1992; Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Deuda externa pública mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989; Aguirre Reveles, Rodolfo. "Desarrollo tecnológico agroalimentario mexicano y su integración intersectorial", tesis de licenciatura, UNAM, 1998.
6. Cuarto objetivo nacional del PND 1983-1988: "Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales".
7. 6ª orientación general del cambio estructural: "Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado".
8. Se mencionaba que este recorte no afectaría a la educación, la salud y la seguridad pública, prioridad que no se cumplió ya que el presupuesto ejercido en educación presentó una pérdida acumulada en el periodo de 67.3% y el gasto ejercido en el sector salud, en sus principales instituciones (Secretaría de Salubridad y Asistencia, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado) muestra también un decremento acumulado de 22.1%.
9. Elaborada por la Dirección General del Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con base en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano del INEGI.
10. Por ejemplo, para la protección del empleo, la inversión pública federal en comunicaciones y transportes presentó un decremento acumulado en los seis años de 39%, y el gasto público destinado al desarrollo rural también disminuyó de 1982 a 1986 a un ritmo de 9.3%, y como porcentaje del total de 5.1 a 3.5% para 1986. El apoyo a la vivienda se dio a través de diversas medidas como: programas de apoyo a la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda, de facilidades fiscales para la construcción de viviendas y su arrendamiento, préstamos del Banco Mundial y del BID para la construcción de viviendas de interés social, y principalmente con las medidas tomadas en 1986 luego del temblor de 1985.
11. Se planteaba también la descentralización de otras grandes dependencias, que nunca se llevó a cabo, las secretarías de Programación y Presupuesto (SPP) y la de Pesca.
12. En el ahorro externo, según la información de World Debt Tables de 1982 a 1987, se presentó una tasa media de crecimiento anual de 9.9%, que según el informe mensual hacendario para 1982-1987 fue de 9.4%.
13. Las fuentes para el desarrollo de este tema fueron: Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México 1989; INEGI. *Estadísticas históricas de México*, INEGI, México, 1990; *Sexto informe de gobierno 2000*, anexo estadístico; INEGI. *Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México*, INEGI, México, 1996; www.inegi.gob.mx
14. En el sector público presupuestario no se incluyen los organismos y empresas de control presupuestario indirecto, ni las transferencias corrientes y apoyos del gobierno federal otorgadas a organismos y empresas de control presupuestario directo, en cuyo caso es previsible que ambos déficit hubiesen sido mayores.
15. Aunque gran parte de este crecimiento se debió a la expansión presupuestal de 1994. En el periodo 1988-1993 la tasa fue de 6%.
16. En el periodo 1990-1994 se presentó una disminución media anual de la producción, el consumo humano directo y el volumen de las exportaciones pesqueras de 3.4%, 1.9% y 13%, respectivamente, lo que indica una grave crisis en la pesca, sobre todo cuando se pretendía impulsar las exportaciones.
17. Véase el artículo de Jean-Yves Chamboux-Leroux en esta misma revista.
18. La cifra de 2000 fue calculada con base en los dos primeros trimestres del año.
19. Se toma en este caso como referencia 1993 por la importancia que se le dio a la inversión especulativa y porque durante el último trimestre de 1994 la inversión en cartera disminuyó de 3,645 millones de dólares a -5,515 millones.
20. Cifras en millones de pesos de 2000.
21. El cálculo anual estimado fue realizado en términos reales y en pesos constantes de 1993.
22. En relación con la cobertura nacional de agua potable, de 1994 a 2000 su disponibilidad aumentó a una tasa anual de 2.7%, y el alcantarillado en 3.6%. En 1996 se dio a conocer el programa hidráulico 1995-2000, que buscaba abatir las limitaciones en la disponibilidad de agua y sanear las cuencas.
23. Durante este periodo el sector agropecuario es el que ha presentado mayores incoherencias entre el discurso, los instrumentos y sus alcances.