

Política monetaria y fiscal: ¿ha aprendido México a mitigar los efectos de las crisis?

Luis Ignacio Román Morales

El desempeño que México ha tenido para enfrentar la recesión ha sido uno de los peores del mundo.

JOSEPH STIGLITZ, 19 NOVIEMBRE 2009

El crecimiento económico de México es decepcionante y causa desencanto, ustedes siguen esperando un milagro económico.

PAUL KRUGMAN, 28 MARZO 2015

I. Introducción

La política monetaria y la fiscal que México ha implementado desde los años ochenta y, particularmente después de la crisis de 1994-1996, han estado a tono con las sugerencias fundamentales de liberalización económica, promovidas por las principales organizaciones financieras y comerciales internacionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–, Organización Mundial del Comercio –OMC–, Fondo Monetario Internacional –FMI–, Banco Mundial –BM– y Banco Interamericano del Desarrollo –BID–, entre otras).

La evolución constatada podría ser tildada de bipolar, pues, por una parte, México ha logrado una sustancial estabilidad financiera, traducida en una baja inflación, un equilibrio fiscal, un bajo déficit externo, la acumulación de reservas internacionales, una relativa estabilidad en la paridad monetaria, un endeudamiento público externo moderado y tasas de interés relativamente reducidas,

que acompañan un bajo nivel de riesgo país. Por otra, México se ha caracterizado por un pésimo comportamiento en la esfera real: el ritmo de crecimiento económico del PIB per cápita desde 1993 es uno de los más bajos de América Latina, solamente por encima de los de Haití y Guatemala y similar al salvadoreño, los niveles salariales medios industriales son en 2015 inferiores en términos reales a los de 1993, además es el único país latinoamericano donde el salario mínimo es inferior al costo de la canasta básica individual. Los niveles de pobreza tienden a mejorar muy levemente a largo plazo, pero las mejoras se anulan abruptamente cuando se precipitan las crisis, la distribución del ingreso se mantiene con índices de Gini que giran alrededor de 0,5 y los problemas de sustentabilidad se acrecientan. Asimismo, no existe una inversión significativa en investigación y desarrollo, el crecimiento se centra en pocos sectores, empresas y regiones, y el país se encuentra sumido en problemas de violencia y de acusaciones de corrupción sin precedentes.

La cuestión es cómo es posible macroeconómicamente la coexistencia de una esfera nominal sólida con una esfera real muy deteriorada. Esto instala la pregunta sobre la eficiencia de los principios de Timbergen y Mundel, en el sentido de que a cada instrumento de política económica le corresponde una sola meta y que debe ser la más eficiente para tal fin. La política monetaria se ha centrado exclusivamente en el objetivo de la estabilidad de precios, mientras que la fiscal se ha focalizado en el manejo del déficit público. Esto ha generado que las políticas productivas, sociales y ambientales, han tenido un papel marginal en una estructura de mercado que no es inclusiva y que no favorece a las micro, pequeñas y medianas empresas. Tampoco existe un mercado interno que permita mejorar los niveles de bienestar de la población ni compensar la alta volatilidad del mercado externo, que en el caso mexicano se centra en la demanda proveniente de los Estados Unidos.

La inconsistencia entre la estabilidad del ámbito financiero y el deterioro de las esferas real, social y ambiental, plantea una paradoja sobre la articulación entre los objetivos económicos y sociales, así como la prioridad de los mismos. Resulta evidente que la estabilidad monetaria y fiscal es imprescindible para conducir a objetivos sanos en términos productivos y de bienestar social, pero eso no conlleva que la estabilidad pueda lograr tales objetivos por sí misma. De hecho, si la forma de lograr dicha estabilidad conduce a deterioros en la dignidad humana, libertad, solidaridad o subsidiariedad, entonces la estabilidad estaría por encima de principios fundamentales. El fin de la acción ya no radicaría en el ser humano y ni siquiera en la economía, sino solo en la rentabilidad de los mercados financieros.

La alternativa ante este escenario no es, sin embargo, desdeñar la importancia de las variables financieras. La inmensa dependencia mundial de los mercados financieros volvería caótica cualquier estrategia que no valorase en su justa dimensión las políticas monetaria y fiscal que interactúan con dichos mercados. De modo que el problema radica en no desdeñar las esferas, real, social y ambiental, como si fuesen simples derivados de las precondiciones financieras. ¿Cómo caminar al filo de la navaja entre, por una parte, los requerimientos de estabilidad monetaria y fiscal –que condicionan el financiamiento del desarrollo– y, por otra, los requerimientos productivos, sociales y ambientales que le dan sentido a la actividad económica? No existe una respuesta única o contundente al respecto. El quehacer de cada sociedad depende de sus propias circunstancias, de la gravedad de los problemas que existan en los diversos ámbitos, así como de los recursos y capacidades para enfrentarlos.

En el presente artículo, se abordará, primero, de manera retrospectiva, las condiciones macroeconómicas que precipitaron las crisis de 1994-1996 y de 2008-2009, sus principales impactos socioeconómicos, las respuestas institucionales para enfrentarlas y los resultados posteriores (1996-2000 y 2009-2012). En la segunda sección, se procurará abordar las transformaciones actuales del marco jurídico-institucional, según las reformas estructurales aprobadas en México desde el 2012, las perspectivas macroeconómicas en el escenario actual (2015), y algunas propuestas de políticas ligadas a la articulación entre las esferas financiera y socioeconómica. Por último, se plantearán algunos comentarios a manera de conclusión con respecto a los aprendizajes derivados de las dos crisis analizadas.

II. Crisis, estrategias de respuesta y evolución socioeconómica

Después del término de la gran recesión de 1929-1932 y hasta 1980, México tuvo un ritmo promedio de crecimiento económico del 6,3% anual, un 3,3% per cápita (INEGI, 2014, tabla 8.1). Sin embargo, a partir de la crisis de 1982, cuando el país se declaró en suspensión de pagos, el crecimiento ha sido exiguu, el incremento real del PIB total alcanza apenas en promedio a un 2,16% anual, al tiempo que la población total ha crecido a un ritmo del 1,7% anual, lo que se traduce en un PIB per cápita de un 0,45% anual para un período de 35 años, es decir, 7,3 veces menor al registrado en los 48 años previos. Por su parte, la población económicamente activa (PEA) se ha incrementado al 2,9% anual, es decir 34% más rápido que el PIB. En consecuencia, el PIB por trabajador fue significativamente menor al término del 2014 que hace 33 años.

En efecto, en 1982 la deuda externa mexicana –pública y privada– ascendía a 89.863 millones de dólares y, en agosto de ese año, las reservas internacionales de las que disponía México fueron insuficientes para cubrir el servicio de dicha deuda. El país recurrió a una devaluación masiva de la moneda, a una exportación de emergencia de petróleo para contribuir a la reserva estratégica de los Estados Unidos y retornar al pago del servicio y, a la firma de un acuerdo de contingencia con el Fondo Monetario Internacional.

La crisis de 1982 desembocó en un giro repentino y radical de la estrategia económica y de las políticas públicas, iniciándose un profundo proceso de ajuste presupuestal. Tres años más tarde el proceso de transformaciones estructurales –marcado por la retirada en la participación del Estado como productor– implicó la disolución de cientos

de empresas paraestatales, el inicio de una fase de desregulación de los mercados y la apertura externa –con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), actual Organización Mundial del Comercio (OMC), y el inicio de las negociaciones para constituir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte–. Durante la década de 1980, la prioridad gubernamental se situó en la renegociación del pago de la deuda pública externa (89.000 millones de dólares en 1982) y en el combate a la inflación, cuya tasa llegó al 160% en el año 1987.

Las renegociaciones de deuda concluyeron en 1989 y México volvió a acceder al crédito internacional. A pesar de que el monto de la deuda al término de ese año seguía siendo similar al de siete años antes (89.317 millones de dólares), cambiaron significativamente las condiciones de su servicio.

De 1990 a 1994, se reactivó la producción, se estabilizaron los precios y mejoró la generación de empleo. Sin embargo, las cuentas externas se tornaron extremadamente dependientes del ingreso de divisas procedentes de inversiones de portafolios, en los mercados bursátiles y de dinero. Asimismo, los salarios reales continuaron deteriorándose y la concentración del ingreso continuó polarizándose. A diferencia del período 1982-1988, se reactivó la política social, principalmente mediante el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), antecesor de los programas Progresá, Oportunidades y Prospera.

A. La crisis de 1994

Las políticas aplicadas desde fines de los años ochenta son indisociables de lo acontecido en la crisis de 1982. El Estado buscó evitar que se repitieran los factores detonantes

de tal crisis en sincronía con las directrices del denominado Consenso de Washington. La premisa fundamental fue la de esquivar una nueva acumulación de déficit fiscal e impedir el repunte de la inflación. Para equilibrar las finanzas públicas y abatir la inflación, el gobierno mexicano estableció diversos mecanismos de atracción de capitales y de liberalización comercial. Baste enumerar los siguientes:

- i) Se desarrolló un mecanismo creado desde 1983, el FICORCA (Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios), para respaldar, desde el Estado, la adquisición de créditos por parte del sector privado. Este fideicomiso, además, jugó un papel central en el tipo de cambio hasta 1992.
- ii) En junio de 1989, se emitieron Bonos de la Tesorería de la Federación indexados a la paridad peso-dólar (Tesobonos), que constituían títulos de crédito nominados en moneda extranjera con la obligación del gobierno federal de pagar en fecha determinada una suma en moneda nacional equivalente a su valor en dólares según el tipo de cambio libre.
- iii) En agosto de ese año se inició la concesión de facilidades administrativas para el pago del impuesto sobre la renta por intereses y ganancias cambiarias, con el objeto de alentar el regreso de capitales depositados o invertidos en el extranjero por personas físicas residentes en México, que en la práctica representó un premio al regreso de los capitales fugados en períodos previos.
- iv) Se establecieron mecanismos crecientes para la contratación de deuda mediante la colocación de bonos en los mercados bursátiles, particularmente para el financiamiento de las principales entidades paraestatales (especialmente Petróleos Mexicanos e infraestructura carretera).
- v) En 1990 se estableció el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), con el fin de asegurar la liquidez bancaria en favor de los depositantes. Este mecanismo actuó intensamente desde 1993 frente las crisis de múltiples bancos privados.
- vi) La firma en 1992 para implementar desde 1994 el Tratado de Libre Comercio de América Norte, que profundizaría tanto la integración económica de México con Estados Unidos como las facilidades de inversión provenientes de Estados Unidos y Canadá.
- vii) En el período 1989-1994 se concretó la privatización de diversos sectores clave de la economía como telecomunicaciones (Telmex y televisoras), carreteras, bancos, siderurgia, sistemas satelitales, petroquímica, industria automotriz, aerolíneas, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y hoteles, entre otros, lo que implicó un significativo ingreso de recursos extraordinarios para el fisco y contribuyó a equilibrar las finanzas públicas.

El balance de 1989-1994 resultó en la reversión de un déficit fiscal del 4,7% del PIB en 1989 a un superávit fiscal del 1,9% del PIB en 1994. De hecho, en la crisis de 1995 el déficit apenas fue de un 0,2% del PIB. Respecto de la inflación, fue decreciendo significativamente con el estricto manejo de la política monetaria. El incremento en los precios al consumidor bajó del 160% en 1987 al 30% en 1990 y continuó descendiendo hasta alcanzar un 7% en 1994.

Pese a lo anterior, otras variables macroeconómicas – las de balanza de pagos y las de carácter socioeconómico– mostraron severos retrocesos. Por su parte, la deuda externa, elemento central de la crisis de

1982, se incrementó sustantivamente, al pasar de 89.317 millones de dólares en 1989 a 148.182 en 1995.¹

En cuanto al sector externo, el déficit en cuenta corriente fue acumulando montos inmanejables para el tamaño de la economía mexicana. En el período 1989-1994, se acumuló un saldo deficitario por 105.418 millones de dólares, es decir 15.000 millones más que el saldo total de la deuda externa de apenas 12 años antes. El déficit en cuenta corriente había sido compensado por un superávit mayor en la balanza en cuenta de capitales, que dependía de inversiones especulativas en los mercados de dinero y capitales. En el momento en que la rentabilidad de dichas inversiones fuese amenazada se corría el riesgo de una corrida financiera, que aconteció en 1994.

La política cambiaria de ese momento era de banda de flotación, es decir, el tipo de cambio fluctuaba en función del mercado de divisas dentro de los márgenes establecidos institucionalmente. El piso estaba fijado en 3 pesos por dólar y el techo en 3,5. En 1994, el déficit en cuenta corriente repuntó en un 27% con respecto a 1993, en un momento en que una política de ajuste hubiese sido muy costosa.² En diciembre de 1994, el nuevo gobierno anunció un cambio en la banda de flotación, elevando el techo a 4 pesos por

dólar, esta medida fue interpretada por los mercados como una situación de insolvencia del Banco de México para respaldar el peso, generando una inmediata fuga de divisas y una macrodevaluación. La paridad Fix, referida al valor de liquidación a 48 horas en el mercado interbancario del dólar, pasó de 3,44 pesos por dólar en noviembre de 1994 a 5,5 en enero de 1995, a 6,7 en marzo y a 7,7 en noviembre.³

El aumento de la paridad y su consecuente impacto en las tasas de interés y en la actividad económica, junto con problemas previos de solvencia de los deudores de la banca y diversos fraudes en los bancos privados, produjeron una situación de descapitalización y quiebra de diversos bancos, que rebasó sustantivamente la capacidad del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Entraron en crisis el Banco Unión, Banca Cremi, Multibanco Mercantil, Banco de Oriente, Banca Confía, Asemex-Banpaís, Inverlat y Banco Obrero, entre otras instituciones. Finalmente, el costo del rescate bancario fue el equivalente al 15% del PIB nacional.⁴ Además de la acumulación de déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el período 1989-1994 registró diversos factores de deterioro y polarización social. El índice de concentración del ingreso (Gini) se incrementó durante todo el período, la pobreza en



- 1 Refiere al conjunto de deuda externa: bilateral, fondos de estabilización, con proveedores, instituciones financieras internacionales, bonos públicos, deuda reestructurada, bonos de reprivatización, base de dinero, deuda no reestructurada, Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto (PIDIREGAS) y deuda privada (bancaria y no bancaria) (Román y Arufe, 2004). Conforme a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la deuda externa bruta del sector público federal en 1995 fue de 100.933,7 millones de dólares, <<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>>.
- 2 Seis años antes Carlos Salinas obtuvo la presidencia luego de un proceso electoral sumamente cuestionado.
- 3 "El tipo de cambio (FIX) es determinado por el Banco de México con base en un promedio de cotizaciones del mercado de cambios al mayoreo para operaciones liquidables el segundo día hábil bancario siguiente y que son obtenidas de plataformas de transacción cambiaria y otros medios electrónicos con representatividad en el mercado de cambios". Banco de México, <http://www.banxico.org.mx/ayuda/temas-mas-consultados/tipo-cambio.html>.
- 4 Ver <<http://www.redpolitica.mx/deuda-de-la-federacion/cuanto-costó-méxico-el-fobaproa>>.

todas sus dimensiones (alimentaria, de capacidades y patrimonial) se incrementó sustantivamente y solo se redujo marginalmente en 1994. El poder de compra del salario mínimo fue disminuyendo y la proporción de trabajadores formales con respecto a la PEA se mantuvo estancada en todo el período de crecimiento económico. Bajo estas condiciones, la población se encontraba en una mayor vulnerabilidad social que en 1982 ante el acontecimiento de una crisis.

En 1995 el PIB cayó en un 6,2%, la mayor caída registrada desde 1932 –en el contexto de la Gran Depresión–, la inflación remontó al 52%, el número trabajadores formales permanentes se redujo en 500.000 personas y la proporción de estos cayó a solo el 23% de la PEA, los salarios mínimos aumentaron en un 38% de lo que lo hicieron los precios y, para 1996 la pobreza –alimentaria y de capacidades– había aumentado en 16 millones de personas respecto de 1994, en tanto que la patrimonial se incrementó en 14 millones.

México volvió a tener un problema de deuda externa, agravado por el déficit externo y por el deterioro social, sumado a que el gobierno tenía un margen de manobra mucho menor que en 1982, al haber perdido los activos por desincorporar, (es decir los bienes derivados por la venta o cierre de empresas paraestatales) y una circunstancia social más grave. De manera que se optó por atender de manera fundamental el desendudamiento público externo.

CUADRO 1

SALDO DE LA DEUDA EXTERNA NETA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, FLUJOS ACUMULADOS A DICIEMBRE DE CADA AÑO, 1990-2005
(EN MILLONES DE DOLARES)

Año	Monto	Año	Monto	Año	Monto
1990	72.246,3	1995	87.489,3	2000	70.260,4
1991	66.438,0	1996	79.990,4	2001	69.807,9
1992	66.797,9	1997	76.113,7	2002	71.528,1
1993	68.650,3	1998	77.624,3	2003	73.625,6
1994	76.110,7	1999	75.424,0	2004	75.713,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <<http://presto.hacienda.gob.mx/Es-toporLayout/Layout.jsp>>.

El monto real del PIB de 1994 no fue recuperado sino hasta 1997 y a partir de ahí y hasta el año 2009 se mantuvo casi estancado, con excepción de los sectores de telecomunicaciones y de servicios financieros, que registraron un crecimiento dinámico. La inflación se controló de forma paulatina hasta alcanzar niveles inferiores al 5% desde 2001, exceptuando 2002, 2004 y 2008 en que se ubicó entre 5 y 7%. Los niveles de pobreza, distribución del ingreso, empleo y poder adquisitivo se mantuvieron similares hasta el año 2008.

CUADRO 2
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS Y SOCIOECONÓMICOS EN MÉXICO, 1989-1995
(EN PORCENTAJES)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Crecimiento del PIB (en millones de pesos a precios de 1993) ^a	4,2	5,1	4,2	3,6	2,0	4,4	-6,2
Tasa de inflación (variación diciembre a diciembre) ^b	19,7	29,9	18,8	11,9	8,1	7,1	52,0
Población económicamente activa (en millones) ^c	28,9		31,2		33,6		35,6
Asalariados cotizantes permanentes al Instituto Mexicano del Seguro Social en millones de trabajadores) ^d	7,3	8,0	8,5	8,7	8,6	8,7	8,2e
Crecimiento salarios mínimos ^f	14,5g	18,0h	18,0i	12,0j	8,1	7,0	19,8 ^k
Índice de Gini ^l	0,490			0,509		0,514	0,489 ^m
Pobreza alimentaria ⁿ	19,0			22,5		21,1	37,1 ^o
Pobreza de capacidades	24,5			28,0		29,4	45,3 ^p
Pobreza patrimonial	44,7			52,6		55,6	69,6 ^q
Balance público/PIB ^r	-4,7	-2,2	-0,4	1,4	0,7	1,9	-0,2
Déficit cuenta corriente de balanza de pagos (en millones de dólares) ^s	5.821,2	7.451,0	14.646,7	24.438,5	23.399,2	29.662,0	1.576,7

Fuente: Elaboración propia.

- a/ INEGI, Estadísticas históricas de México, 2014, cuadro 8.6, PIB total y por gran división de actividad económica, serie anual de 1988 a 2006.
- b/ INEGI, Banco de Información Económica, <www.inegi.org.mx>.
- c/ STPS-INEGI, encuesta nacional de empleo, 1988, 1991, 1993 y 1995 (bianual).
- d/ Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Informe de la dirección técnica, noviembre 1994, <http://www.conasami.gob.mx/pdf/dt/Caja_1/1994/11NOVIEMBRE_1994.pdf>.
- e/ El dato correspondiente a 1995 fue tomado de Mario Martín Rubio Zamorano, "Efectos macroeconómicos de la reforma al sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social 1997-2010", Tesis doctoral, ESE-IPN, 2014, <http://tesis.ipn.mx/jspui/bitstream/123456789/13283/1/Tesis%20Final.pdf>.
- f/ Comisión Nacional de Salarios Mínimos, salario mínimo promedio de las tres zonas salariales de ese entonces, <www.conasami.gob.mx>.
- g/ 1 de diciembre de 1989 versus 1 diciembre 1988.
- h/ 31 de diciembre 1990 versus 31 diciembre 1989.
- i/ 1 de noviembre 1991 versus 1 de noviembre 1990
- j/ 1 de noviembre 1992 versus 1 de noviembre 1991.
- k/ 1 de diciembre de 1995 versus 1 de diciembre de 1994. El 4 de diciembre hubo un aumento de emergencia del 10,1%.
- l/ Ingreso monetario, tomado de Fernando Cortés. La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica. CIESAS-Porrúa, México, 2000.
- m/ Dato de 1996, INEGI-ENIGH, Ingreso corriente monetario, cuadro III.5.
- n/ Los datos de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial provienen, para 1989, de Miguel Székely, Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004, SEDESOL, México, 2005. Para el resto de los años están tomados de Comité Técnico Para la Medición de la Pobreza en México, La pobreza en México en la última década del Siglo XX, SEDESOL, México.
- o/ Datos de 1996.
- p/ Datos de 1996.
- q/ Datos de 1996.
- r/ Incluye gobierno federal y organismos y empresas paraestatales. INEGI, Banco de Información económica, <www.inegi.org.mx>.
- s/ Banco de México, <www.banxico.gob.mx>.

México recurrió, al igual que en 1982, a un paquete de contingencia con el Fondo Monetario Internacional y a un crédito sindicado, con una fuerte participación del gobierno de los Estados Unidos, por 17.700 millones de dólares, para enfrentar la crisis. La respuesta gubernamental se expresó en una mayor desregulación a la inversión extranjera, promoviendo a nivel nacional la industrialización vía maquiladoras –ensamblaje con bajo contenido de valor agregado interno–, se recurrió al mecanismo de cambio de deuda por inversión –mediante estímulos fiscales y mayores ventajas para la inversión foránea–, a una búsqueda de menor dependencia del ingreso de capital especulativo y a la implantación de un esquema de política social focalizado –mediante el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)–.

En términos de política monetaria y fiscal se recurrió a tres medidas fundamentales: i) la consolidación de la autonomía del banco central (Banco de México), lo que implicó que el gobierno mexicano ya no pudo recurrir a créditos de la banca central; ii) la difusión semanal del monto de reservas de divisas para generar la confianza entre los inversionistas de que los capitales estaban garantizados al entrar a México; y iii) la prohibición legal explícita al déficit fiscal primario, más allá de rangos marginales.

La autonomía del Banco de México se planteó antes de la crisis y fue promulgada en diciembre de ese año. La medida fue justificada con planteamientos que coinciden con ideas liberales. Así, el actual Gobernador del Banco de México explica la autonomía en términos plenamente compatibles con la interpretación de la inflación como un fenómeno esencialmente monetario:

...a lo largo de la historia de nuestro instituto central existió la constante preocupación de

moderar de alguna manera el flujo de crédito del banco central. Ello, seguramente por dos razones. Una, que por largo tiempo se ha percibido la existencia de un vínculo entre dicho flujo y la evolución de los precios. Otra, que la laxitud en el control del crédito del instituto central ha resultado en innumerables males que la inflación ha traído consigo, todavía muy vivos en nuestra memoria.

Por lo general el gran receptor de los flujos de crédito del banco central, cuando este no es autónomo, es el gobierno que, mediante tal expediente, puede incurrir en elevados déficits fiscales. La exposición de motivos ya citada describía esta enfermedad y sus temibles síntomas: grandes déficits fiscales asociados con elevadas inflaciones; la causa más frecuente de los mismos: el financiamiento que prácticamente sin restricciones el banco central le podía otorgar al gobierno y que este exigía con gran frecuencia, y, al final, el remedio: dotar de autonomía al banco emisor del dinero: por ello, si se ha de tener una política permanente de lucha contra las fuerzas inflacionarias, resulta clara la conveniencia de separar la función de crear dinero, de otras tareas del Estado, en las que continuamente se enfrentan reiteradas demandas para aumentar el gasto (Turrent, 2012).

Así, el objetivo central del Banco de México, como ente autónomo es, conforme al artículo 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, “procurar el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional”, es decir, la estabilidad de precios. De hecho, conforme a lo señalado por Turrent (p. 183) México se convirtió en el único país del mundo en que la autonomía del banco central adquiría un estatuto constitucional.

En contraste con las disposiciones de la Reserva Federal norteamericana o del Banco Central Europeo, el sentido del Banco

de México está más apegado a la ortodoxia sobre el papel de la política monetaria y no están entre sus funciones cuestiones que no sean estrictamente financieras. De hecho, conforme a las disposiciones legales las personas elegibles para los cargos de gobernador y subgobernador deberían “gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera”. (Ley del Banco de México). En otros términos, se generó un proceso de autonomía de la esfera real con respecto a la financiera.

En cuanto al manejo de la oferta monetaria, en la estrategia reformada se incluyeron básicamente dos reglas, conocidas coloquialmente como largos y cortos: “una de ellas para la aplicación de techos al crecimiento de la base monetaria (...) Por otro lado, a fin de darle al Banco de México un instrumento de intervención discrecional, se implantó el régimen de saldo cero para las cuentas corrientes de los bancos comerciales en el banco central, mediante la decisión doble de no ofrecer rendimientos a los saldos positivos en esas cuentas, mientras que a los sobregiros se les aplicaría una tasa de castigo de dos veces Cetes. Una vez implantado ese régimen el Banco de México estaría en posibilidad de aplicar una política restrictiva dando lugar a que la liquidez fuera insuficiente y se generara un sobregiro en el saldo consolidado de dichas cuentas. A esa expresión de restricción monetaria se le denominó coloquialmente “la aplicación de un corto”.⁵

Posteriormente, el manejo de la base monetaria estaba determinado por los objetivos de inflación de largo plazo, que continúa hasta la fecha. El rango anual que se propone el Banco de México es del 3% con la variación de un punto porcentual más o uno menos. Bajo este esquema, se distingue la política monetaria que atiende la vigilancia de la inflación subyacente al mercado, de aquella derivada de los costos, sobre la que el Banco no puede actuar (inflación estacional de productos primarios y precios administrados de bienes y servicios públicos).

Respecto de la política fiscal, desde el año 2003 se estableció el esquema de estabilizadores fiscales, es decir “normativas que buscan equilibrar en el corto plazo las finanzas públicas... Ante variaciones en los ingresos tributarios federales, se generarán ajustes por el lado del gasto... [los] estabilizadores actúan como mecanismo de coyuntura al tratar de mantener estable el presupuesto de ingresos y gastos públicos... Los estabilizadores fiscales automáticos se han definido como aquellos ingresos y gastos públicos que se vinculan directamente al ciclo económico, estimulando la economía en épocas de recesión y mitigándola en los períodos de sobre calentamiento; es decir, ejercen una función de carácter regulador. En ese sentido, las fluctuaciones del nivel de actividad económica ejercen una influencia significativa en las finanzas públicas y tienen a su vez un efecto estabilizador sobre el producto interno bruto” (Mandujano, 2005).

Desde 2008, se fijaron nuevas estructuras fiscales para la captación de recursos públicos, ya que la carga tributaria apenas representa alrededor de 11% del PIB, estableciéndose



5 Turrent, Eduardo, Autonomía de la Banca Central en México, Banco de México, México, 2012.

el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) y el impuesto especial a tasa única (IETU). El primero se denominó coloquialmente como el impuesto a la informalidad –u otras actividades no registradas– y consistía en una captación de recursos públicos a partir de todo depósito bancario que excediera cierto monto. El IETU se planteó como un impuesto plano o *flat tax*, pero sin eliminar el impuesto sobre la renta, lo que generó complicados mecanismos contables para determinar el pago de uno u otro impuesto. Ambos impuestos fueron suprimidos en el año 2014.

B. La recesión de 2008-2009

A diferencia de la crisis de 1994, cuyo proceso se fue gestando en el interior del país, la de 2008-2009 fue una crisis de carácter global que se expresó tardíamente y con gran intensidad en México, puesto que los indicadores macroeconómicos comenzaron a deteriorarse desde el cuarto trimestre del 2008, cuando en los Estados Unidos había estallado un año antes.

En los cuatro años previos a la crisis, se generó un desendeudamiento masivo que se revirtió con la recesión de 2009, dado que se asume como deuda pública el rescate bancario de 1995, el carretero y las deudas públicas resultantes de 2008-2009. De hecho, los impresionantes saltos de la deuda externa neta del sector público federal responden a que el Estado asume deudas precedentes de otras instancias.

CUADRO 3

SALDO DE LA DEUDA EXTERNA NETA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, FLUJOS ACUMULADOS A DICIEMBRE DE CADA AÑO, 1990-2005
(EN MILLONES DE DÓLARES)

Año	Monto	Año	Monto
2005	65.722,5	2010	104.679,1
2006	47.247,2	2011	113.631,6
2007	34.532,0	2012	121.659,0
2008	24.319,4	2013	130.949,7
2009	91.721,9	2014	145.617,4

Fuente: Banco de México, <www.banxico.gob.mx>.

El crecimiento económico de México en el siglo XXI ha sido significativamente menor al de los espacios geoeconómicos de los que forma parte. Sin embargo, en el 2006 tuvo un mejor comportamiento que el promedio mundial, el de América del Norte o el de los países de la OCDE, aunque con menor crecimiento que América Latina y mucho menor que el de los países de ingreso medio alto. En el 2007, cuando estalla la recesión en los Estados Unidos, México sigue creciendo a un ritmo superior al de la OCDE, aunque menor que el promedio mundial. Durante la recesión de 2008 –cuando el crecimiento de los Estados Unidos fue negativo en un 0,3%–, México siguió creciendo a una tasa similar a la del promedio mundial. Sin embargo, en 2009, el impacto recesivo sobre México fue el más severo entre todos los países pertenecientes a estas regiones (aunque en Europa, Asia y África hubo países aún más afectados).

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DEL PIB DE MÉXICO RESPECTO DE OTRAS REGIONES, 2000-2009 (EN PORCENTAJES)

Crecimiento anual (en dólares constantes a precios del 2005)	2000-2005	2006	2007	2008	2009
México	1,6	5,0	3,1	1,4	-4,7
América del Norte	2,5	2,7	1,8	0,1	2,8
América Latina	2,6	5,4	5,3	3,5	-1,6
Países de ingreso medio alto	5,4	8,2	8,7	5,8	2,5
OCDE	2,1	3,0	2,6	0,2	-3,6
Mundial	2,9	4,1	3,9	1,5	-2,1

Fuente: Banco Mundial, Databank, <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD/countries?page=1&display=default>>.

Además del rezago y la profundidad de la recesión en términos de la evolución del PIB, destacan cinco elementos específicos de esta recesión, así como dos comunes a la de 1994. Como factores particulares de la recesión iniciada a fines del 2008 destacan los siguientes:

- i) El mantenimiento de tasas de inflación moderadas, antes, durante y después de la recesión. El nivel más elevado se presentó justo antes de su estallido, en el año 2008, en un contexto de significativo incremento en los precios de los *commodities* y, entre ellos, de los bienes de consumo básico. Un segundo, y leve repunte se presentó a la salida de la recesión, en 2010, desde entonces, la inflación ha tendido a decrecer.
- ii) La PEA comenzó a tener un comportamiento errático, con un crecimiento reducido durante la recesión en 2009, un fuerte repunte a la salida de ella en 2010, un bajo crecimiento en 2011 y otro repunte significativo en 2012. Parece presentarse una ruptura de tendencias en la

lógica de incorporación económica de la población en edad de trabajar.

- iii) El comportamiento de los salarios mínimos es similar a la de la inflación general, lo que implica un deterioro en el poder de compra de los asalariados de menores ingresos, puesto que la inflación de la canasta básica ha tendido a ser significativamente mayor que la de la inflación general.⁶ Asimismo, las condiciones laborales y de ingreso entre los asalariados han tendido a deteriorarse de forma acelerada.⁷ Durante la recesión disminuye también la participación de los trabajadores asegurados permanentes, es decir, con trabajo formal, respecto de la PEA para reactivarse posteriormente.
- iv) La búsqueda esencial de equilibrio fiscal ha tendido a relajarse desde la recesión de 2009, registrándose una ligera tendencia al crecimiento del déficit.
- v) Al término de la recesión de 2009, y a diferencia de lo que ocurrió en la crisis



6 Mientras que la inflación de la canasta básica fue de un 38,5% de enero del 2006 a diciembre del 2012, la inflación general acumulada fue de un 32,9%, <www.inegi.org.mx>.

7 Las remuneraciones reales por trabajador y hora trabajada, respectivamente, en la industria manufacturera fueron un 2,2% y un 6% inferiores en noviembre de 2012 que en el mismo mes de 2008, al inicio de la recesión. Al compararlas con la serie de información previa (1993), las remuneraciones en noviembre de 2012 fueron un 1,3% inferiores por trabajador a las de 1993 y un 3,5% menores por hora trabajada (INEGI, 2009 y febrero del 2013).

anterior, parece reactivarse aceleradamente la acumulación del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esta aceleración tiende a asemejarse a la registrada de 1990 a 1994.

Los comportamientos similares a los de la crisis de 1994 son los siguientes:

i) Se genera un proceso de igualación por lo bajo en la distribución del ingreso. Se reducen los índices de Gini, pero no por una participación más equitativa en el enriquecimiento de la sociedad, sino por un empobrecimiento

generalizado, con variaciones proporcionalmente menores en la población de bajos ingresos, lo que se expresa en una mejora en los índices de Gini simultáneos al incremento general en la pobreza.

ii) La reducción de la pobreza en los períodos de recuperación económica son negativamente compensados con los saltos en la misma durante ambos períodos críticos y recesivos. Finalmente, población en condiciones de pobreza en el año 2012 es significativamente superior a la registrada en 1989.

CUADRO 5

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS Y SOCIOECONÓMICOS EN MÉXICO, 2006-2012 (EN PORCENTAJES)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crecimiento del PIB (en millones de pesos a precios de 1993) ^a	5,0	3,1	1,4	-4,7	5,1	4,0	3,9
Tasa de inflación (variación diciembre a diciembre) ^b	4,1	3,8	6,5	3,6	4,4	3,8	3,6
Población económicamente activa (en millones al segundo trimestre) ^c	45,0	45,9	47,3	47,8	49,4	49,8	51,8
Trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (en millones, promedio anual) ^d	13,7	14,2	14,2	14,0	14,7	15,4	16,1
Crecimiento de los salarios mínimos ^e	4	3,9	4	4,6	4,85	4,1	4,2
Índice de Gini ^f	0,478 ^g		0,491		0,496		0,481
Pobreza alimentaria ^h	14,0		18,6		18,8		19,7
Pobreza de capacidades	20,9		25,5		26,6		28,0
Pobreza patrimonial	42,9		47,8		51,1		52,3
Balance público PIB ⁱ	0,1	0,0	-0,1	-2,2	-2,8	-2,5	-2,6
Déficit de cuenta corriente de balanza de pagos (en millones de dólares) ^j	7.803	14.663	20.174	8.321	4.934	13.326	15.853

Fuente: Elaboración propia.

a/ INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 2014, cuadro 8.6, producto interno bruto total y por gran división de actividad económica, serie anual de 1988 a 2006.

b/ INEGI, Banco de Información Económica, <www.inegi.org.mx>.

c/ STPS-INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 1988, 1991, 1993 y 1995 /en aquel entonces era bianual).

d/ Instituto Mexicano del Seguro Social, <http://189.202.239.32/cognos/cgi-bin/ppdscgi.exe?DC=Q&nia=Run&nid=3489585644ee11dcbbca876b0f759402&nic=%2FImported%20Reports%20Informacion%20Directiva%20CP%2FCubos%2FCubo%20de%20Informacion%20Directiva%20CP%2F1670_3d6c796&nih=1&back=http%3A%2F%2F201.144.108.32%2Fcognos%2Fcgi-bin%2Fupfpci.exe%3Fxmlcmd%3D%3CGetPage%3E%3CTemplate%3Emain.utml%3C%2FTemplate%3E%3C%2FGetPage%3E%26id%3D1cce47702c0d11dc977b8728db4781d3>.

e/ Comisión Nacional de Salarios Mínimos, salario mínimo promedio de las zonas salariales de entonces, <www.conasami.gob.mx>.

f/ INEGI-ENIGH, Tabulados básicos, año 2012, nueva construcción, cuadro 2.3. "Ingreso corriente total promedio trimestral per cápita en deciles de personas según año de levantamiento y su coeficiente de Gini (precios constantes 2012)". Cabe señalar que la metodología no es comparable plenamente con la del tabulado 1, dado que en este caso se trata de indicadores per cápita.

g/ INEGI-ENIGH, sobre la del cuadro 2.3 de los tabulados básicos de la construcción tradicional de la ENIGH. Tabulados básicos, año 2006, construcción tradicional.

h/ Los datos de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial provienen, para 1989, de Miguel Székely, *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, SEDESOL, México, 2005. Para el resto de los años están tomados del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, *La pobreza en México en la última década del Siglo XX*, SEDESOL, México.

i/ Incluye gobierno federal y organismos y empresas paraestatales. INEGI, Banco de Información económica, <www.inegi.org.mx>.

j/ Banco de México, <www.banxico.gob.mx>.

La política monetaria y la fiscal no fueron sustancialmente modificadas a raíz de la recesión, pues se argumentaba que esta “había sido importada”, a diferencia de la de 1994, debido a esto se requería teóricamente fomentar la confianza de los mercados sin alterar en lo fundamental la estabilidad de la política macroeconómica.

III. Alternancia política, reformas estructurales y prospectivas

El comportamiento político-económico de México en el largo plazo ha resultado paradójico. Después de 70 años sin alternancia política y con giros significativos en las estrategias económicas, en el presente siglo se han presentado dos cambios de partidos gobernantes: en el año 2000 el Partido Revolucionario Institucional abandonó el poder ante la elección del Partido Acción Nacional y, en 2012, se vuelven a alternar, sin embargo, se ha mantenido la misma estrategia económica junto con agentes tomadores de decisión. Al cabo de más de tres décadas con la misma lógica de políticas públicas, los resultados en términos de inflación son plausibles, pero no el desarrollo social y ambiental, y menos de garantizar la paz en el país.

A. Las reformas estructurales, la evolución 2012-2014 y las expectativas hacia 2016

Las estrategias planteadas desde el año 2012 se han centrado en una profundización de las políticas precedentes. En noviembre de ese año, bajo la administración de Felipe

Calderón, se promulgaron múltiples y profundas reformas a la Ley Federal del trabajo, con el fin de flexibilizar el funcionamiento del mercado laboral y promover el paso del empleo informal al formal. Al mes siguiente, cuando Enrique Peña Nieto ya había asumido la presidencia, se firmó el Pacto por México entre el gobierno federal, el Partido Revolucionario Institucional (nuevamente en el poder), el de Acción Nacional (liberal) y el de la Revolución Democrática. En dicho pacto⁸ se anunciaban una docena de reformas estructurales: la social –con el establecimiento de seguridad social universal y el seguro de desempleo–, la educativa, de competencia económica, de telecomunicaciones, energética, minera (aún no presentada), financiera, del campo (en vías de ser presentada), hacendaria, de transparencia y rendición de cuentas y la político-electoral.

Conforme a lo planteado por el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los cambios conducirían a reforzar la estabilidad macroeconómica (reforma hacendaria), favorecer el acceso al financiamiento a menores tasas de interés para el público en general (reforma financiera), generar mayores oportunidades de empleo formal (reforma laboral), contribuir al desarrollo sustentable (reformas energética y del agua), favorecer el acceso a Internet y a una mayor variedad de medios de comunicación (reforma en telecomunicaciones), contar con combustibles más baratos y de mejor calidad (reforma energética), ampliar el espectro de proveedores de bienes y servicios en mejores condiciones de mercado (reforma en competencia económica y desregulación) y, finalmente, mejoras a nivel sectorial y regional, mediante cambios en ciertas normativas. Las



8 Ver en <<http://pactopormexico.org/>>.

reformas conllevan significativos puntos de inflexión en favor de una mayor desregulación económica por parte del Estado, una mayor promoción y facilidades a la inversión privada, así como mecanismo de represión a la informalidad (reforma fiscal) y de promoción a la formalidad por la vía de incentivos a la demanda de empleo (reforma laboral). Igualmente se plantea una profunda transformación liberal del sector energético (petróleo, gas y electricidad) y una promoción significativa a la bancarización y financierización de los mercados.

Sin embargo, la evolución de los dos primeros años de la administración de Peña Nieto no arrojan los resultados que el Estado esperaba, tanto por factores económicos internacionales como por las condiciones internas del país. En primer lugar destaca la diferencia existente entre las previsiones gubernamentales y la evolución real de la economía, incluso en las variables de mayor interés en la política pública. En 2013 el crecimiento real, de un 1,4%, correspondió a apenas un 40% del que se tenía estimado, pero el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos fue casi el doble de lo previsto. Nuevamente, en 2014, el crecimiento económico fue apenas superior a la mitad del que se tenía contemplado y el déficit ascendió en más de 5.000 millones de dólares al estimado. Todo ello a pesar de que el precio del barril de petróleo mexicano de exporta-

ción fue más alto de lo previsto. La tasa de inflación se encontró en ambos años en el límite superior de su rango estimado de variación, lo que implicó la existencia de tasas de interés reales inferiores a las previstas en 2013 y francamente negativas en 2014.

Contrario a lo planteado por el gobierno mexicano para justificar la reforma energética, las plataformas de producción y de exportación de petróleo se redujeron. De hecho y a pesar de que México solo ocupa el lugar 17 en el mundo en reservas probadas de petróleo, es el sexto exportador, lo que significa que la extracción y la exportación de crudo es desmedida respecto de sus reservas.

El relajamiento de la política de equilibrio fiscal, que se había mantenido bajo el principio de déficit cero hasta el año 2008, se situó entre un 2% y un 2,5% del PIB hasta el 2013 y en el período 2014-2015 entre un 3% y un 3,5%.

Por último, resalta el que no se consideren en los criterios generales de política económica, como objetivos básicos, indicadores de carácter socioeconómico, ambientales e incluso productivos, tales como el deterioro ambiental respecto del PIB, generación de empleo formal, salario promedio real (medio y mediano), índices de Gini en relación con el ingreso de los hogares, niveles de pobreza, evolución de la productividad total de los factores o de la productividad del trabajo, entre otros.

CUADRO 6
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS Y PROYECCIONES EN MÉXICO, 2013-2016

	2013 CGPE ^a	2013 ^b Observado	2014 CGPE	2014 Observado	2015 CGPE	2015 ^c Pecriterio 15	2016 Pecriterio 15
Crecimiento del PIB ^d	3,5	1,38	3,9	2,1	3,7	3,2 a 4,2	3,3 a 4,3
Tasa de la inflación (variación diciembre a diciembre) ^e	3,0	3,97	3,0	4,8	3,0	3,0	3,0
Paridad (pesos por dólar)	12,9	12,77	12,6	13,31	13,0	14,8	14,5
Tasa de interés real promedio (CETES)	1,6	-0,2	1,0	-1,03	0,3	0,2	1,2
Precio promedio del barril de petróleo (en dólares mezcla mexicana) ^f	84,9	98,44	81	86,00 ^g	82	50	55
Plataforma de exportación (en millones de barriles diarios) ^h	1.183,5	1.188,8	1.170	1.142,3	1.090	1.014	1.065
Balance público/PIB ⁱ	-2,0	-2,3	-3,5	-3,2	-3,5	-3,5	-3,5
Déficit de cuenta corriente de balanza de pagos (en millones de dólares) ^j	-15.194	-29.682	-21.477	-26.545	-27.660	-28.360	-31.600

Fuente: Elaboración propia.

- a/ CGPE: los criterios generales de política económica son los documentos base del gobierno mexicano para elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos para el año siguiente a su formulación. Los CGPE los presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en septiembre de cada año y constituyen la postura oficial sobre la situación y previsiones de la economía mexicana.
- b/ Valores observados para 2013 y 2014.
- c/ En abril de cada año el gobierno federal debe presentar una actualización de su perspectiva sobre el escenario económico en México, la que se constituye en un referente para elaborar los CGPE. Este documento es conocido coloquialmente como los precriterios y oficialmente es el documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- d/ INEGI, Banco de Información Económica, <www.ineg.org.mx>. Cabe señalar que las expectativas presentadas por las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), la CEPAL, la OCDE y los especialistas consultados por el Banco de México refieren hasta julio del 2015, estimaciones de crecimiento de entre un 2,3% y un 2,9% para dicho año, <<http://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-y-el-caribe-crecera-solo-05-en-2015>> y <<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/07/30/pega-entorno-global-desempeno>>.
- e/ INEGI, Banco de Información Económica, <www.inegi.org.mx>. Cabe señalar que la paridad a la venta en ventanillas bancarias alcanzó los 16,81 pesos por dólar en julio del 2015, al cierre de esta edición, <<http://eleconomista.com.mx/mercados>>.
- f/ Ver <www.pemex.gob.mx>.
- g/ Entre enero y agosto de 2014 los precios oscilaron de 90 a 100 dólares, en septiembre bajó a 86 dólares y la debacle ocurrió en el tercer trimestre: 75, 71 y 52 dólares para octubre, noviembre y diciembre respectivamente. Al fines de julio de 2015, luego del acuerdo de paz entre Irán y los Estados Unidos, el precio de la mezcla mexicana de petróleo se ubicó en menos de 47 dólares el barril, <<http://eleconomista.com.mx/mercados>>.
- h/ Ver nota anterior.
- i/ Incluye gobierno federal y organismos y empresas paraestatales. INEGI, Banco de Información económica, <www.inegi.org.mx>.
- j/ Banco de México, <www.banxico.gob.mx>.

B. Lo aprendido, lo desaprendido y lo no aprendido

La crisis de 1982 estuvo acompañada de dos factores fundamentales sobre los que el

Estado actuó de manera prioritaria: la deuda externa y el déficit fiscal. Los años ochenta implicaron enormes sacrificios sociales para paliar esta situación. Sin embargo, en la década de 1990 con el cambio de la política

de sector externo, se generó un repentino y acelerado crecimiento del déficit externo que culminó con la crisis de 1994 y el denominado efecto tequila. Desde 1996 hasta 2001, se produjo un cuidadoso proceso de desendeudamiento y control de déficit externo, para luego repuntar paulatinamente en el caso de la deuda.

La crisis de 1994 y la de 1997, que condujo a la insostenibilidad financiera del sector bancario mexicano y al rescate gubernamental del mismo, fue el elemento central del aprendizaje sobre los límites a la desregulación financiera. Después de este, el segundo mayor rescate gubernamental derivado de la quiebra de empresas privadas fue el carretero. Las deudas del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), hoy Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y del Fondo de Apoyo al Rescate Carretero (FARAC), constituyen la base de la deuda interna del sector público mexicano.

A la recuperación poscrisis de 1994-1996, le siguió, a diferencia de lo que había ocurrido en los años ochenta, una política social basada en transferencias condicionadas de ingresos, que fue muy significativa hasta el año 2012. El objetivo era maximizar el impacto socioeconómico de la política social, mediante programas focalizados, especialmente en términos de alimentación, salud y educación (Progresas-Oportunidades) y de aseguramiento frente a contingencias de salud (Seguro Popular). Se procuró utilizar intensivamente la infraestructura existente, para extender la cobertura social y en educación, sin requerir de grandes inversiones adicionales.

Con la recuperación en los años noventa, se procuró reducir la deuda externa del sector público y contener el déficit externo en cuenta corriente de balanza de pagos. A esto también contribuyó significativamente el

incremento en la migración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos y el consecuente ingreso de remesas, que alcanzaron los 25.000 millones de dólares en 2007. Ello permitió reactivar al sector externo como eje de la política de desarrollo. Sin embargo, el mercado interno ha permanecido prácticamente estancado.

Con las dificultades económicas de los Estados Unidos, se aceleró el déficit externo mexicano a partir de 2007 y, aunque se estuvo durante la recesión, se disparó al reconocerse como tal los rescates de 1995 y las intervenciones en 2009. Lo que parecía haber sido un proceso de férreo aprendizaje derivado de las crisis de 1982 y de 1995, y que había sido utilizado como argumento para evitar el crecimiento del papel gubernamental en materia de política social y productiva, se esfumó durante la recesión de 2009. El Estado multiplicó su deuda, aunque no con fines sociales, tecnológicos o redistributivos.

El retiro del Estado como productor y la priorización de su papel facilitador en el mercado ha sido un elemento constante desde las crisis de 1982, 1994 y 2008-2009. Sin embargo, la creciente polarización del mercado –producto de su concentración en menos firmas y de una distribución del ingreso estancada en altos índices de concentración y en niveles crecientes de pobreza–, parece demostrar que el aprendizaje se ha centrado solo en la estabilidad financiera y no en la estabilidad social. A su vez, las reformas económicas implementadas desde 2012 confirman el convencimiento de las autoridades en que el mercado funciona de forma eficiente, retirándose de la gestión de recursos estratégicos como el sector energético.

Sin embargo, la evolución de la actividad económica ha distado mucho de la deseada e, incluso, en el corto plazo, los resultados macroeconómicos son radicalmente distintos

a los que espera el gobierno federal. Parece que existe un aprendizaje respecto de lo que teóricamente hay que hacer para lograr eficiencia económica y bienestar social, solo que la eficiencia y el bienestar están cada vez más lejanos.

C. Crisis, aprendizajes y propuestas

El manejo de las crisis de 1982, 1994 y 2008 han priorizado la búsqueda de equilibrios financieros, la liberalización de los mercados y la focalización de las políticas sociales. En cambio, el crecimiento económico no ha estado acompañado de una distribución equitativa del ingreso, ni de la reducción del peso de las empresas con alto nivel de dominio sobre el mercado y tampoco de sustentabilidad ambiental.

Las políticas han sido esencialmente compatibles desde los años ochenta, pero con matices determinados por la coyuntura económica y política. Hoy, se mantiene el foco en el control de la inflación y se ha relajado –paulatina y moderadamente– el control del déficit público, pero, a su vez, parece haberse perdido el interés por mantener un déficit externo moderado. La economía sigue dependiendo de la demanda externa, en especial de los Estados Unidos y, sectorialmente, de la exportación de petróleo, industria automotriz y de autopartes, maquiladoras, así como de las remesas de los migrantes en los Estados Unidos y posiblemente del ingreso de divisas sucias, lo que contribuye a las condiciones de violencia existentes en el país.

A este escenario se suma el descrédito respecto de la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades, cuestionándose

la superposición de intereses públicos y privados en las decisiones públicas.⁹ Frente a los fuertes cuestionamientos de diversos sectores sociales y de los medios de comunicación críticos, se ha respondido con violaciones a los derechos humanos y despido de comunicadores. La situación política ha agrietado la confianza necesaria para la consolidación de un clima estable de inversión arraigada y de largo plazo, lo que genera una mayor vulnerabilidad ante los ciclos económicos. Por ello, más allá de la búsqueda de los equilibrios financieros básicos, se priorizar la reactivación de la esfera real de la economía, el resarcimiento del tejido social y la sustentabilidad ambiental de la actividad económica.

En estas circunstancias, en primer lugar hay que considerar, en las decisiones de política económica, la transparencia y la rendición de cuentas. Clarificar no solo el origen de los ingresos y el destino de los recursos de la acción pública, sino los criterios específicos con los que se determinan las prioridades, las alianzas público-privadas, los beneficiarios, los contratistas, los costos de obra, los tiempos de ejecución, la calidad de la misma, entre otros aspectos. De igual modo, se deben precisar los criterios y mecanismos de selección para el nombramiento de las autoridades con capacidad de decisión sobre el uso de los recursos públicos, financieros, materiales y humanos.

En segundo lugar, en materia fiscal, se requiere de un Estado fuerte en el contexto de una economía social de mercado, un Estado que disponga de los recursos suficientes para cumplir y hacer cumplir sus funciones de regulación y de acción bajo los principios articuladores de libertad, solidaridad y subsidiariedad.



9 Ver <<http://aristeginoticias.com/0911/mexico/video-la-casa-de-pena-nieto-de-7-mdd-en-las-lomas-reportaje/>> y <<http://aristeginoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>>.

Para ello, es necesario transparentar los mecanismos, montos y beneficiarios de créditos fiscales y demás mecanismos de subsidio, promoción y estímulo tributario en favor de las empresas, especialmente en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas (en ese orden). Simultáneamente se debe desincentivar la formación, consolidación y control predominantes de grandes corporaciones, a menos que demuestren que su impacto económico, tecnológico, social y ambiental es positivo en aspectos que no pueden desarrollar las empresas de menor tamaño.

Asimismo, es necesario implementar políticas diferenciadas según el tamaño de las empresas, por ejemplo, privilegiar en las compras públicas a las micro empresas sobre las pequeñas, a estas sobre las medianas, a las medianas sobre las grandes y a estas últimas sobre las gigantes. De igual modo, en términos de intercambio internacional, se debería promover la creación de mecanismos de intercambio directo entre empresas micro, pequeñas y medianas.

También, es urgente revertir la dependencia extrema del mercado externo y favorecer al interno, lo que significa implementar políticas claras de remuneración, tanto de mínimos como de salarios de productividad, de tal manera que los beneficios de esta sean destinados a la reinversión productiva y fortalecimiento de la capacidad de compra de los asalariados y no a la inversión rentista, a la especulación y al consumo suntuario.

Igualmente, la combinación de política fiscal y de promoción económica, podrían reorientarse a la diversificación del mercado externo, con el fin de reducir la dependencia que se tiene de un solo destino de exportaciones, inversión externa, flujo de divisas y remesas del exterior. Para ello, podrían plantearse mecanismos de cooperación tecnológica con distintas regiones, así como la

detección y aprovechamiento de complementariedades, lo que implica reforzar las políticas educativas y culturales que favorezcan tal diversificación.

Cualquier estrategia de desarrollo y reducción de vulnerabilidades en el mediano y largo plazo requiere del desarrollo de una política científico-tecnológica congruente con una definición clara de sus objetivos en términos sociales, sectoriales, regionales y de articulación externa, así como del replanteamiento de la estrategia de promoción de investigación y desarrollo, que al mismo de fortalecerla y la adecúe a las prioridades que se definan, evitando enfocar los procesos de modernización solo en la compra y transferencia de paquetes tecnológicos.

En el plano fiscal, es menester una política de racionalización de los espacios territoriales, para evitar la creciente sobresaturación de las metrópolis y megalópolis –Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey– y propiciar un mayor desarrollo de ciudades medias y pequeñas en consonancia con su bagaje histórico cultural, su disponibilidad de recursos en términos de sustentabilidad y sus potencialidades económicas y de mercado.

En cuestión monetaria, la autonomía del Banco de México (banca central) debiera articularse con objetivos asociados al control de la inflación y a una política integral de desarrollo, para tal efecto, su equipo debiera estar conformado no solo por expertos financieros, sino también por especialistas y actores sociales que pudiesen apoyar la compaginación de la política monetaria con el logro de los principales objetivos de desarrollo económico, social y ambiental.

Ante la volatilidad de las divisas y la incertidumbre de mediano y largo plazo en relación con el dólar estadounidense, diversificar las reservas internacionales –canasta de divisas y valores de refugio– es una buena

medida. Asimismo, es necesario una mayor articulación entre la Banca Central, la comercial y la de desarrollo para promover una estructura crediticia en mejores condiciones y menores riesgos para los micro, pequeños y medianos productores de bienes y servicios socialmente prioritarios y que fomente la comercialización.

Dado que la principal fuente de divisas de la economía mexicana y, en particular del Estado sigue siendo el crudo, es necesario reordenar la priorización del uso de los recursos petroleros, en favor de las actividades sociales que fortalezcan las capacidades de la población, especialmente en términos de educación, salud, infraestructura básica e investigación y desarrollo.

IV. Conclusiones

El panorama socioeconómico y la evolución de los ciclos tienen como única certidumbre la continuidad y probable profundización de la incertidumbre. Un primer aspecto a resolver en este contexto es la construcción de acuerdos, instituciones y políticas que equilibren la búsqueda de perseverar la estabilidad financiera con la de revertir el deterioro en la esfera real de la economía y en los aspectos socio-ambientales del desarrollo. Una sociedad cohesionada y con recursos sustentables tendrá mayor capacidad de enfrentar situaciones críticas que una polarizada y dañada en sus capacidades productivas, distributivas y sustentables. Esto implica fortalecer las capacidades fiscales del Estado, al mismo tiempo que establecer mecanismos profundos de control y vigilancia ciudadana sobre su actuar. Es decir, un Estado más fuerte y gobiernos más sometidos y

dependientes del escrutinio público. Instituciones más sólidas y menos dependientes de acaudillamientos y autoritarismos.

La relación con el sector externo requiere de un mayor compromiso mutuo, tanto de quienes invierten como de la sociedad receptora de la inversión: las partes involucradas en las actividades comerciales deben contemplar la responsabilidad social y ambiental de dicha inversión, que se traduzca en el arraigo de la misma frente a la lógica de los "capitales golondrinos" y en compromisos verificables respecto de las relaciones laborales, de las acciones locales de desarrollo y en la interacción de los actores (empresa-Estado, competidores, clientes-proveedores y socios comerciales, entre otros).

Por último, la política social requiere compatibilizar la lógica de los derechos sociales con la escasez de recursos, lo que implica establecer los alcances y límites entre las políticas focalizadas y las universalistas, así como los controles para impedir que tales políticas se utilicen como mecanismos clientelares, de control político y manipulación electoral.

Las crisis, al igual que los períodos de expansión, son inevitables en las economías contemporáneas; la cuestión es cómo reducir sus efectos perniciosos y cómo maximizar los efectos benéficos de las épocas de auge sin dañar las potencialidades ecológicas y sociales. La profundidad, duración, causas, características e impactos particulares de cada crisis varían, pero las estrategias y trayectorias de la evolución económica de México desde los años ochenta son consistentes, por lo que el debate acerca de cómo enfrentar los acontecimientos críticos implica reflexionar sobre lo que debe mantenerse y lo que debe cambiar.

■ Luis Ignacio Román Morales

Profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Jesuita de Guadalajara, México. Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctorado por la Universidad de París VII. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología desde 1999, de la red de investigadores en Economía Social de Mercado del programa KAS-SOPLA y de la Red Mexicana de Investigación en Política Social.

■ Bibliografía

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). *Estadísticas históricas de México 2014*. México: INEGI.

_____ (1993-2013). Servicio de Información Estadística de Coyuntura, indicadores del sector manufacturero.

Mandujano, N. (2005). Federalismo y descentralización, los estabilizadores fiscales automáticos en el presupuesto de egresos de la federación, el caso de los excedentes petroleros en México. *Carta de políticas públicas*. México: Facultad de Economía, UNAM.

Román, I. y C. Arufe (2004). *La deuda externa: ¿un problema resuelto?* México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Turrent, E. (2012). *Autonomía de la banca central en México. Visión histórica*. México: Banco de México.