

**El proceso de industrialización acelerada en México, Enrique Cárdenas en
Industrialización y Estado en la América Latina: La leyenda negra de la posguerra,
Lecturas del trimestre económico, Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary
Thorp comp, FCE, 2003, México. PP. 240-276.**

IV Más industria impulsada con proteccionismo (1963-1982).

En los años sesenta el PIB se incrementó en 7.1%. Hubo una profundización del proceso de urbanización, un estancamiento relativo del sector agrícola que perdió casi 25% de su participación en el PIB.

La inflación se mantuvo reducida gracias a que los precios de muchos de los bienes del sector público permanecieron fijos. Mientras que ello significaba un subsidio creciente para las actividades productivas y el consumo, el costo para el erario se incrementaba igualmente,

La oferta de servicios de capital se incrementó, las inversiones adicionales netas, a una tasa anual de 9% entre 1963-1971. De manera que la relación capital trabajo aumentó en 7% anual, la productividad en 5%; lo que se tradujo en aumentos salariales de 4% anual (PP. 261).

Se intentó mexicanizar las inversiones, estableciendo un tope de 49% a la tenencia de acciones en manos de extranjeros, al cual se añadieron restricciones a las importaciones. Por lo que el volumen de comercio internacional se redujo durante los sesenta, de 25.3 a 20.3% del PIB, mientras que el desequilibrio en dicha balanza se incrementaba (PP. 263).

La pérdida de competitividad del sector industrial se debió a la conformación de una estructura oligopólica, que significó la limitación de la competencia interna. Para 1960 una gran parte de las industrias productoras de bienes de consumo final era casi autosuficientes, en el sentido de que virtualmente no importaba insumos, fuera de ciertas materias primas y bienes de capital.

La protección mediante restricciones cuantitativas y barreras no arancelarias, con subsidios a los productos agrícolas, energía y transporte, con un favorable tratamiento fiscal e inversión pública con externalidades positivas, llevó a una situación en que la industria estaba tan protegida que no era capaz de competir en los mercados extranjeros, ni en precio ni en calidad (PP. 264).

El crecimiento venía de un mercado interno cuyos límites se alcanzarían tarde o temprano, por los bajos salarios y la injusta distribución de la riqueza (PP. 265).

Se amplió la estrategia de sustitución de importaciones, mediante la inclusión de los bienes intermedios y de capital. Cuando el sector privado dejó de estar disponible o no

mostró disposición para invertir en ciertas industrias, el gobierno reinició el esquema de asegurar la producción nacional de muchos bienes.

Fueron creadas para estatales en los sectores eléctrico, siderúrgico, petroquímico, de fertilizantes y automotriz, la mayor parte financiadas con endeudamiento externo (PP. 266).

Por su parte la inversión pública dedicada a la agricultura se redujo de manera gradual desde fines de los cuarenta hasta el final de los sesenta, para en cambio estimular las inversión en el sector industrial, la educación, salud y proyectos de urbanización.

Para 1970 el gobierno tenía un déficit equivalente a casi 3.8% del PIB, mientras que la economía en su conjunto necesitaba un endeudamiento externo neto de 1.3% del PIB. La deuda se incrementaba a una tasa anual de 15.9% y casi duplicó su monto durante el decenio. En 1970 su servicio representaba 23.4% de las exportaciones o el equivalente 2.4% del PIB (PP. 267).

Se hicieron evidentes los problemas, un insuficiente crecimiento económico con una oferta laboral creciente. Modelo que no colapsó por el crecimiento de la deuda externa así como por el auge petrolero de la segunda mitad de los años setenta (PP. 268).

El gobierno de Luis Echeverría aplicó lo que se conoce como “Desarrollo Compartido”, que implicó un incremento considerable del gasto público, a encauzarse en mayores subsidios, la creación de más empresas paraestatales e infraestructura, financiado con mayor endeudamiento (interno y externo) y emisión primaria. Lo que modificó el papel del Estado y finalmente llevó a un enfrentamiento con el sector privado.

El PIB aumentó 6.7% en promedio entre 1971-1981. La deuda externa denominada en dólares creció en promedio a una tasa anual de 25.7%. No se pudo evitar la devaluación en 1976 y se tuvo que recurrir a un programa de estabilización apoyado por el FMI.

Ya con López Portillo se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, cuyo objetivo era un crecimiento de 10% en el período 1980-1990. El gasto público volvió con renovada fuerza, subsidiando el consumo de bienes diversos y financiando inversiones en varios sectores, particularmente en el sector agrícola y energético. La inversión pública pasó de 5% a 12% (PP. 270).

El sector industrial incursionó de manera más importante en la producción de bienes intermedios y de capital y disminuyó en bienes de consumo. Mientras que en 1960 estos últimos representaban 58% de la producción, para 1970 representaban 50% y

para 1981 había caído a solo 42%. En cambio la producción de bienes de uso intermedio aumentó de modo constante, representando el 28% en 1960, el 32% en 1970 y 36% en 1981. De la misma manera, los bienes de capital aumentaron su participación de 13% en 1960 a 18% en 1970 y finalmente a 22% en 1981 (PP. 271).

Las importaciones de mercancías incrementaron a una tasa anual de 25% entre 1976 y 1981, mientras que las exportaciones en particular las de crudo crecían a una mayor velocidad.

Los problemas de la deuda comenzaron con súbito aumento de las tasas de interés a nivel internacional. Lo que llevaría a la insostenibilidad de esta última y forzaría a la abrupta devaluación de 1982.

Conclusión: El crecimiento poblacional, la urbanización y la intervención estatal han sido las fuerzas más importantes detrás del proceso de industrialización acelerada (PP. 273).

El Estado aplicó políticas fiscales y comerciales para estimular la industria y aislar la economía de la competencia externa, primero para evitar una crisis de balanza de pagos y después para agrandar el mercado externo y sustituir importaciones, al tiempo que intentaba reducir la dependencia del exterior (PP. 274).

3. Modelo de “Crecimiento Hacia Fuera” o “Neoliberal”

Se planteó entonces la necesidad de adoptar una nueva estrategia encaminada a generar las condiciones que impulsaran el crecimiento auto-sostenido de la economía mexicana, ante ello debían corregirse las limitaciones que generó el esquema anterior en materia de concentración de la riqueza, ineficiencia productiva, sesgo anti-exportador y baja capacidad de ahorro interno. En el nuevo modelo se propuso otorgar un papel protagónico al mercado en la asignación de los recursos, incrementar la participación de los agentes privados en las decisiones económicas e incorporarse a la creciente integración económica mundial, con el propósito de mejorar la eficiencia y competitividad de la planta productiva nacional.

En especial para México era indispensable reforzar sus vínculos comerciales con los EUA, tomando en cuenta que esta economía, además de ser la más grande del mundo, mantendría esa posición a lo largo de las próximas décadas, por lo que su peso específico en materia de intercambio comercial y de capitales es sumamente elevado a nivel mundial.¹ Situación que se comprueba al observar el importante flujo de mercancías y de inversión productiva que este país sostiene con naciones ubicadas a millares de kilómetros de sus fronteras.

Para la instrumentación de la nueva estrategia se definieron dos vertientes que se complementarían entre sí y sobre las cuales se actuaría en forma simultánea: a) la estabilización macroeconómica y b) la modernización de la economía nacional. La primera se orientó básicamente a reducir la inflación y a corregir los precios relativos, y consistió en contener la demanda agregada, para lo cual se buscó reducir el gasto público e incrementar los ingresos, además de que se procuró moderar el crecimiento salarial y fomentar el ahorro interno. Asimismo, se propuso ajustar la paridad cambiaria en sus niveles reales, y desalentar así las importaciones y reducir los desequilibrios en el comercio exterior.

Para el combate a la inflación se definió como factor fundamental la corrección de las finanzas públicas, toda vez que se identificó que el origen del crecimiento de los precios era el elevado déficit fiscal que propiciaba un consumo por encima de las posibilidades reales del aparato productivo nacional, dando lugar a presiones sobre la oferta interna y al crecimiento de las importaciones sin una contraparte exportadora. Esto generaba desequilibrios en materia de comercio exterior y promovía un creciente endeudamiento externo, que al encarecerse, conducía a devaluaciones que repercutían en mayores tasas inflacionarias.

Igualmente, al demandar recursos crediticios internos para su financiamiento, el déficit público provocaba el alza de las tasas de interés y restringía el acceso de las empresas productivas al mercado financiero, afectándose de esta forma el crecimiento de la oferta de bienes y servicios, provocando una elevación de precios cuando su financiamiento se llevaba a cabo mediante la emisión de circulante. Tomando en cuenta lo anterior, se regresó al esquema estabilizador en materia de política fiscal y monetaria, pero se rompió drásticamente con la política de protección

comercial, de control de tipo de cambio, de excesiva regulación a la inversión extranjera, de salarios y de precios agropecuarios.

¹ Es importante señalar que el PIB de los EUA es tres y media veces superior al de la Alemania Unificada y una y media veces más grande que el de Japón, por tanto, para México era necesario estrechar los vínculos económicos y comerciales con EUA, con el fin de exportar volúmenes crecientes de bienes y obtener recursos de inversión para financiar de manera sana la expansión y modernización de la planta productiva.

3.1 Política fiscal

Dados sus efectos recesivos, el ajuste fiscal se llevó a cabo en forma gradual, lo que implicó, del lado del gasto, la disminución de los subsidios y transferencias que no tuvieran un claro beneficio económico y social, la racionalización de las erogaciones mediante la caída del gasto en administración, la implantación de medidas de austeridad, disciplina y eficiencia en la ejecución del presupuesto y la jerarquización del gasto de inversión, favoreciendo a los proyectos con periodos cortos de maduración.

Por el lado de los ingresos, se buscó su fortalecimiento a través de “reformas” fiscales orientadas a promover el aumento de los ingresos públicos que no provinieran del sector petrolero y elevar la competitividad internacional del sistema impositivo mexicano, a través de la reducción de las tasas impositivas, la ampliación de la base gravable y la simplificación de la administración fiscal. En paralelo, se efectuó la actualización gradual de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos con el propósito de corregir los rezagos acumulados, fortalecer la financiera de las empresas públicas y favorecer la adecuación de los precios relativos de la economía y, de acuerdo con los grupos sociales representativos, se desarrolló un conjunto de esquemas de acción denominado “pactos”, orientados a combatir las causas inerciales de la inflación, mismos que dejaron de negociarse a mediados de la década de los noventa cuando la inflación era marcadamente descendente y mostraba niveles inferiores a un dígito.

3.2 Política monetaria

El progresivo saneamiento de las finanzas públicas permitió que en materia de política financiera se abandonara el encaje legal y el coeficiente de liquidez, así como los elementos del control selectivo de créditos, coadyuvando a liberar la disponibilidad de créditos y a que las tasas de interés se determinaran por medio de la oferta y la demanda en el mercado financiero, disminuyendo las tasas de interés nominales y reales. Con esto, el financiamiento al sector público se realizó crecientemente a través de operaciones de mercado abierto mediante la colocación de valores gubernamentales con tasa de interés reales competitivas entre el público ahorrador, favoreciendo la permanencia del ahorro interno en el país y estimulando la entrada de capitales del exterior.

El ingreso de un importante monto de capitales foráneos propició que la política monetaria, en congruencia con los objetivos antiinflacionarios, aplicase medidas de esterilización con objeto de regular el exceso de liquidez de la economía sin afectar la recuperación de la actividad productiva; ello modificó sustancialmente la composición de la base monetaria del país, ya que se redujo el crédito interno del banco central al tiempo que se incrementaron las reservas internacionales.

En el ámbito de la política cambiaria, se mantuvo desde septiembre de 1982 y hasta 1991 un régimen de tipo de cambio dual (esto es, uno libre y otro controlado, este último aplicado al pago de las materias primas y bienes de capital importados, importaciones y al pago del servicio de la deuda, situación que no impidió que a partir de 1988 el tipo de cambio comenzara a revaluarse, disminuyendo la protección de carácter general derivada de la subvaluación existente en años previos, que compensaba los menores niveles de protección arancelaria.

A partir de entonces y, con excepción de 1995, en forma progresiva y sostenida, el tipo de cambio se ubicó en un nivel consistente con la posibilidad real de efectuar importaciones competitivas para apoyar el proceso de modernización industrial, situación que adicionalmente contribuyó a la disminución de la tasa de inflación. Se abrió entonces un periodo caracterizado por: el crecimiento sostenido del tipo de cambio real, la disminución del déficit público, la reducción sustancial de los niveles inflacionarios y la recuperación (modesta) del dinamismo de la inversión y la actividad económica.

A partir de 1991 se mantuvo un deslizamiento gradual preestablecido del peso frente al dólar mediante la definición de una banda de flotación que mantenía fijo el límite inferior, mientras que el superior se definía con el deslizamiento diario máximo considerado, lo cual dotaba a la paridad cambiaria de flexibilidad para adecuarse a las condiciones del mercado y evitar la especulación de los inversionistas. Si bien este esquema generó resultados positivos y contribuyó de manera importante a la estabilización de los precios internos, tendió a la revaluación del peso y propició el crecimiento de las importaciones.

Después de la crisis cambiaria de 1994, el tipo de cambio se liberó a las fuerzas del mercado, en esta situación el Banco Central sólo participó cuando las variaciones no reflejaran fielmente la situación comercial del país, a fin de evitar ganancias espectaculares que afectarían el comportamiento de los precios.

3.3 Política de comercio exterior

Debido al carácter mono exportador del país (80% de las exportaciones eran petroleras) a partir de 1985 se inició la política de liberación comercial consistente en la eliminación de las restricciones no cuantitativas a la importación, acompañada de la disminución de los niveles arancelarios y su dispersión. La instrumentación, en una primera etapa, se realizó en un marco macroeconómico caracterizado principalmente por altas tasas de inflación, devaluación recurrente del tipo de cambio, que en general se mantuvo sobrevaluado, elevado déficit del sector público, bajo dinamismo de la inversión y de la actividad económica y, finalmente, un superávit comercial cuyos recursos se asignaron al pago del servicio de la deuda externa acumulada en los años anteriores a 1985.

Con la apertura comercial (eliminación de controles no arancelario y firma de tratados comerciales) también se consiguió estabilizar el crecimiento de los precios, toda vez que mediante

la competencia de productos del exterior fue posible reducir los exagerados márgenes de ganancia prevalecientes en varias ramas industriales, obligando a los productos mexicanos exportables a mantener en el interior del país precios y calidad competitivos con los provenientes del exterior, por ello la apertura comercial se constituyó en un elemento destacado en el combate a la inflación.

3.4 Política de modernización

En lo que se refiere a la modernización económica, el nuevo modelo consideró, en su parte fundamental, actuar sobre tres aspectos básicos: 1) la redefinición del papel del Estado en la economía, buscando reducir la intervención económica directa con el propósito de alentar una mayor participación de los agentes privados en la satisfacción de las demandas de la población, hacer más eficiente la gestión productiva de la sociedad y elevar la eficiencia del aparato público en materia económica, administrativa y de rectoría en el proceso de desarrollo económico; 2) la desregulación económica, con el propósito de reducir los controles gubernamentales y redefinir los esquemas y espacios de participación de los agentes privados, buscando generar un clima comercial y productivo más competitivo que propiciara la modernización de áreas o actividades económicas; y 3) la apertura comercial, encaminada a incrementar el intercambio con todas las naciones del mundo para promover la eficiencia y competitividad externa de los productos mexicanos.

3.5 Política salarial y agropecuaria

En ambos casos la política consistió en dejar al mercado la determinación de los salarios contractuales y de los precios de los bienes agropecuarios, utilizando a los salarios mínimos y a la fijación de subsidios y apoyos agrícolas, como forma de ordenar los incrementos en función de la productividad que se registrara en la mano de obra y en la producción de bienes salario. En el caso de los salarios mínimos sus variaciones consideraban la inflación a futuro y no la del año anterior, lo cual permitía romper con las expectativas inflacionarias.

Por otra parte, los precios de los bienes agropecuarios, dados los internacionales y la reducción de los aranceles acordados a la luz de los tratados comerciales con el exterior, buscaron orientar la producción hacia los bienes exportables, lo que haría posible captar las divisas requeridas por el sector para cubrir su déficit ya la vez capitalizarse.

3.6 Resultados generales

La nueva estrategia produjo resultados positivos en materia de estabilización macroeconómica. En efecto, la corrección de las finanzas públicas se realizó en los términos propuestos y se logró eliminar los enormes déficit fiscales, además de que se canalizó una mayor proporción de las erogaciones gubernamentales hacia el gasto social y, con base en la renegociación de la deuda externa, se redujo sustancialmente el volumen de recursos destinados a cubrir el costo financiero de dicha deuda. La existencia de finanzas públicas sanas permitió frenar el proceso inflacionario en el que se encontraba la economía mexicana y, aun cuando no se alcanzaron totalmente las metas inflacionarias, el ritmo de crecimiento de los precios ha disminuido en los últimos años.

La reducción de los requerimientos financieros del sector público y la adopción de esquemas de financiamiento con base en operaciones de mercado abierto para allegarse recursos internos, favoreció la tendencia a la baja de las tasas de interés y liberó recursos a disposición del sector privado para la realización de inversiones productivas.

En lo que respecta a la modernización económica, la reducción del aparato estatal modificó los esquemas de participación y abrió nuevos espacios para la iniciativa privada, lo cual permitió que, apoyado en la desregulación de la actividad económica, aumente de forma creciente la eficiencia en la asignación de los recursos y se incremente la competencia entre los productores, en beneficio de la mayor eficacia y productividad de la economía en su conjunto.

La apertura comercial permitió incrementar el volumen de comercio exterior de México con el mundo y diversificar la estructura de las exportaciones mexicanas, además de que la competencia de los productos nacionales con los importados, en el mercado interno, coadyuvó al combate a la inflación y mejoró la calidad de los bienes que se ofrecen a los consumidores nacionales. La mayor competencia ha estimulado a la industria nacional para desarrollar un intenso proceso de modernización de su planta productiva y ha fomentado la especialización productiva, permitiendo el aprovechamiento óptimo de las ventajas comparativas localizadas en algunas áreas de la producción.

Sin embargo, existen aspectos económicos que aún no han sido resueltos de manera satisfactoria. Uno de ellos se refiere al crecimiento económico y a la generación de empleos demandados por la sociedad mexicana. No obstante, la obtención de tasas positivas de crecimiento de la actividad económica, éstas no alcanzaron las metas propuestas, y el desplazamiento de mano de obra derivado del propio proceso de modernización de la planta productiva impidió que dicho crecimiento se tradujera en un volumen suficiente de nuevas plazas laborales.

Por otro lado, persiste la dificultad de la economía para generar las divisas necesarias para el desarrollo nacional, lo que se expresa en el desequilibrio en la cuenta comercial con el exterior, originado principalmente en el intercambio comercial deficitario con países de Europa y Asia. El crecimiento de las exportaciones mexicanas ha sido inferior al registrado por las importaciones, debido tanto al escaso crecimiento del comercio mundial en el periodo, como al tiempo que demandan las grandes inversiones en la industria para madurar; en el corto plazo, esta situación se ha traducido en un importante déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y aun cuando se ha financiado sanamente con el ahorro externo captado a través de la inversión externa, hay una extrema volatilidad de las inversiones en cartera y una elevada incapacidad para traducirla en inversión productiva, esto señala una debilidad del esquema de financiamiento del modelo.

En otros aspectos, el volumen de bienes de consumo importados ha desplazado del mercado interno a industrias nacionales rezagadas en sus procesos de modernización y que no resultan competitivas en cuanto a la calidad y precio. No obstante a la existencia de bienes provenientes del exterior, que favorecen a los consumidores, dado su impacto negativo sobre la producción nacional y el empleo, es necesario ofrecer alguna alternativa a las empresas mexicanas para apoyar su reconversión de manera que encuentren condiciones para mantener su presencia en el mercado.

Dado que las economías en desarrollo compiten agudamente por atraer capitales, se ha instrumentado un paquete de medidas, las cuales radican en mantener deprimidos los salarios reales y conceder ventajas fiscales, afectando la recaudación fiscal y limitando la expansión del gasto público.

La restricción fiscal, la reducción en el crecimiento económico mundial, la competencia por capital externo y la drástica caída del comercio mundial han provocado en los últimos 18 meses una baja en la producción interna de bienes y servicios; el incremento en el desempleo y subempleo de la mano de obra; el rezago en la producción del sector agropecuario, en especial el agrícola; el incremento en la marginalidad económica y social de importantes grupos de población y mayor concentración de la producción y de la riqueza a nivel regional y urbano.

Los resultados alcanzados con respecto a los principales desequilibrios que esta estrategia se propuso resolver se pueden dividir en cuatro aspectos: a) las finanzas públicas, b) la formación de capital fijo y el crecimiento económico; c) la balanza de pagos y el ahorro externo; y d) el consumo y el ahorro privado.

En relación con el primer aspecto, durante el periodo 1989-2001, los ingresos ordinarios del sector público disminuyeron su participación en el PIB en 4.4 puntos porcentuales, comportamiento que se explica principalmente por la caída de los ingresos petroleros debido a la disminución del precio internacional de este producto, hecho que a la vez se tradujo en una disminución del peso relativo de la industria petrolera en la actividad económica general.

A su vez, los ingresos no petroleros mantuvieron una participación relativamente constante respecto al PIB, pero experimentaron una modificación en su estructura. En efecto, los ingresos tributarios muestran un aumento de 7.7 puntos porcentuales, compensado por una disminución equivalente en los ingresos derivados de la venta de bienes y servicios producidos por el sector público. Los cambios señalados, por un lado, están estrechamente asociados con el proceso de desincorporación de empresas públicas y las reformas tributarias tendientes a mejorar la eficiencia en la recaudación e incrementar la capacidad del gobierno para orientar la asignación y distribución de los recursos económicos por medio de los impuestos. Al interior de los ingresos tributarios no se produjeron modificaciones significativas, puesto que se mantuvieron las participaciones relativas de los impuestos directos e indirectos, en alrededor del 43% y 57%, respectivamente.

Por el lado de los egresos, el gasto neto del sector público disminuyó su participación en el PIB a 8.3 puntos porcentuales, proceso que se explica casi íntegramente por la disminución del peso del gasto no programable, debido principalmente a la disminución relativa del servicio de la deuda pública. Dicho cambio estructural fue posible con la renegociación de la deuda externa en 1989 y 1990 y por la asignación al pago de la deuda de una parte significativa de los recursos obtenidos, directa e indirectamente, del proceso de desincorporación y del incremento de la recaudación fiscal, cuyo objetivo fue proveer mayor flexibilidad a la política de gasto del gobierno y disminuir los costos sociales derivados de los subsidios.

El resto de la caída en la participación del gasto neto del sector público, aproximadamente dos décimas de punto del PIB, se explica por la disminución del gasto de capital (0.8 puntos), ya que a pesar de la disminución en el número de empleados del sector público, el gasto corriente aumentó 0.6 puntos, a consecuencia del incremento de los recursos destinados a servicios personales; si a ello se agrega que los niveles cuantitativos de prestación de los servicios públicos no disminuyeron significativamente, los gastos en materiales y suministros y en servicios generales, explican que la participación del consumo del gobierno en el PIB disminuyera en 1.6 puntos porcentuales.

Con respecto al gasto de capital, cuya reducción se refleja en una caída de la misma magnitud en las cuentas nacionales, debe anotarse que, aún cuando en el corto plazo desempeña frecuentemente el rol de variable de ajuste, su comportamiento ha sido a la baja en el mediano y largo plazo, con el propósito de disminuir el papel de "efecto de arrastre" que la inversión pública tiene sobre la inversión privada, procurando que su dinámica responda progresivamente más a criterios de eficiencia social y menos a exigencias de corto plazo.

El resultado neto de los ingresos y egresos se tradujo en un cambio drástico de la inserción del sector público en la economía. Su déficit en el periodo disminuyó su participación en el PIB a 3.8 puntos. Por su parte, el ahorro del sector público pasó de 1.3% a 5.4% del PIB, lo que representa un cambio de una magnitud ligeramente superior a 4 puntos del PIB.² Este cambio es parte de la modificación substancial que sufrieron las fuentes de financiamiento del proceso de

acumulación; el sector público dejó de ser un importante demandante de ahorro incluso en algunos años (cuando se obtuvo superávit presupuestal fue un oferente neto del mismo).

Por cuanto hace a la formación bruta de capital, durante el periodo 1989-2001, su participación en el PIB se incrementó en 3.9 puntos, dinámica que se explica por el incremento de la inversión privada, cuya participación aumentó en 4.9 puntos, contrarrestando así la caída de la inversión pública anteriormente señalada (0.8 puntos porcentuales).

En la elaboración de propuestas sobre los estímulos a la inversión privada productiva, es importante señalar que ésta, en un marco macroeconómico con estabilidad de precios y expectativas “normales”, y para efectos del dinamismo de la actividad económica (representado básicamente por el crecimiento del PIB), es la variable con más peso. El periodo 1989-2000 muestra que, con tasas de inflación decrecientes y evolución positiva del PIB, la inversión privada creció en promedio a un ritmo anual superior al 9%, aún cuando la tasa de rendimiento del capital productivo disminuyó sostenidamente durante ese lapso de tiempo, a consecuencia principalmente de la apertura comercial, la cual impidió que la mayor productividad del trabajo se convirtiera en incremento en los beneficios.

Desde el punto de vista de la composición por origen de la inversión total, es importante señalar que el rubro que mostró más dinamismo fue el de maquinaria y equipo, que explica prácticamente el total del incremento de la inversión en el PIB. Este hecho induce a pensar que la dinámica de la inversión, guiada por el sector privado, estuvo fundamentalmente orientada a inversión productiva. Puesto que el aparato productivo interno no tiene suficiente capacidad de oferta de los bienes de capital demandados durante este proceso de crecimiento, una parte significativa de la inversión se transformó en demanda de bienes importados.

En efecto, el componente importado de la inversión fue el más dinámico, explicando el 31.6% del incremento total de este concepto, al aumentar en 2.6 puntos porcentuales su participación con respecto al PIB. Para interpretar plenamente este resultado, es importante anotar que el comportamiento de la importación de bienes de capital depende, por un lado, de la propia dinámica de la inversión productiva, y por otro, de la evolución de los precios relativos de los bienes de capital doméstico con respecto a los importados.

En primer lugar debe mencionarse la importación de bienes intermedios, cuya participación en el PIB se elevó a 12.6 puntos porcentuales, como respuesta al crecimiento del PIB principalmente, pero también al comportamiento de los precios relativos, a la evolución de las restricciones arancelarias y a las menores restricciones cuantitativas.

En segundo lugar, la importación de bienes de consumo, si bien ha sido la de menor participación (3.2%), presentó un comportamiento más dinámico. La razón principal es la progresiva disminución de las barreras arancelarias y la eliminación de restricciones cuantitativas a la importación, que acompañada con una disminución de los precios relativos de los bienes importados y de un incremento global del consumo privado como consecuencia de los mayores niveles de actividad económica, se tradujo en un fuerte aumento de su importación.

² Se define ahorro del sector público como la diferencia entre ingresos y gastos corrientes. 74

El conjunto de estos egresos incrementó su participación en el PIB a 15.8 puntos, en tanto que los restantes egresos corrientes distintos de importaciones la redujeron a 2.9 puntos, lo cual se debió a una disminución del peso relativo de los pagos por servicios factoriales. La estrategia seguida en materia de renegociación y endeudamiento externo permitió disminuir significativamente el peso de este rubro en las cuentas con el exterior, otorgando grados de libertad a la política económica.

Por su parte, los ingresos corrientes de la balanza de pagos aumentaron su participación en el PIB, por el efecto neto de las mayores exportaciones no petroleras (16.8 puntos) y la disminución de las petroleras (1.5 puntos). En la explicación del comportamiento del primer rubro es necesario tener en cuenta, por lo menos, los siguientes aspectos: la expansión de la economía de los EUA; el dinamismo de la demanda interna; los precios relativos y en estrecha relación con esto último, el efecto específico de la liberalización económica sobre la estructura de costos de las actividades exportadoras.

Los precios relativos de las actividades exportadoras se vieron favorecidos en dos aspectos, uno, por el efecto de la eliminación progresiva de la estructura arancelaria, cuyo sesgo antiexportador limitaba el potencial de estas actividades, y dos, por el incremento sostenido de la productividad, cuyo dinamismo superó al del incremento de los salarios nominales, resultando finalmente en una disminución relativa del costo unitario. Adicionalmente, la instrumentación de apoyos crediticios para la exportación e importación de bienes utilizados en la producción de bienes exportables contribuyeron a integrar un escenario propicio para esta actividad.

Con respecto a los otros rubros del sector externo, como el turismo y las maquilas, es necesario señalar que el comportamiento de su saldo neto responde fundamentalmente a la evolución favorable de la economía americana y a los precios relativos. En todo caso, los resultados obtenidos por ambos conceptos muestran que su aporte neto al saldo de la cuenta corriente se comportó en forma opuesta: mientras que la maquila aumentó su participación, el turismo la disminuyó no obstante la expansión de su oferta.

En efecto, en el caso de la maquila, se observa que su participación en el PIB creció en 11.9 puntos porcentuales, con una tasa promedio de crecimiento de 16.3% durante el periodo 1989-2001. Ello se explica por el resultado neto de los dos factores señalados: el dinamismo de la economía americana, variable con la cual tiene una elevada elasticidad y la evolución de los salarios reales que en los últimos años han aumentado más que la productividad, ejerciendo un efecto negativo sobre los costos de las maquiladoras.

El ingreso neto por turismo disminuyó su participación en el PIB 0.8 puntos porcentuales, no obstante el incremento de la oferta hotelera a una tasa promedio anual del 2.4%, por lo tanto, el resultado observado se explica por el efecto depresivo del precio relativo.

El resultado neto de los ingresos y egresos corrientes de las cuentas del exterior expresan que se mantuvieron las fuentes de financiamiento en el proceso de inversión; en efecto, el ahorro externo pasó de 2.7% a 2.9% del PIB, entre 1989 y 2001.

Por último, con relación al comportamiento del ahorro privado, los resultados alcanzados fueron los siguientes: la participación del ahorro externo y del ahorro del sector público tuvieron su contrapartida en el comportamiento del ahorro del sector privado. Este último, pasó de representar alrededor del 14.5% del PIB en 1985 al 13.0% en el 2001. Es decir, la disminución del peso relativo de esta fuente de financiamiento de inversión se comprende, en parte, como consecuencia del comportamiento del consumo privado, y como resultado residual de los otros componentes del ahorro y del propio comportamiento de la inversión.

Con respecto al consumo privado, el análisis estadístico muestra que la sociedad mexicana tiene una alta propensión marginal al consumo, agravada por una situación recesiva que deprimió a este último en el periodo anterior. Ello se tradujo posteriormente en un dinamismo en este concepto de gasto, que adicionalmente tuvo un efecto sobre las cuentas del exterior, dado el cambio observado del precio relativo de los bienes de consumo importados.

Aunado a lo anterior, la tendencia a la baja de la tasa de interés real propició la expansión del consumo, en particular de bienes durables; simultáneamente, el aumento, aunque moderado, de los salarios reales, acompañado de una disminución de la tasa de desempleo,

contribuyó también a dinamizar el consumo privado. En resumen, las expectativas de un mayor ingreso disponible, consistente con las mayores tasas de crecimiento de la actividad económica, acompañada de la apreciación real del tipo de cambio y la expansión del crédito al consumo, se tradujo en un incremento de 1.3 puntos porcentuales en la participación del consumo privado en el PIB.

Las empresas observaron, por una parte, la disminución de la tasa de interés real, fenómeno que se explica tanto por los factores internos mencionados como por la disminución de las tasas de interés internacionales, y por otra, la expansión del sistema crediticio disponible, tanto interno como externo. En este marco, fue “fácil” para las empresas cubrir la diferencia entre el ahorro y la inversión por medio del endeudamiento, el que, dado el menor nivel de las tasas de interés externas, tendió a desplazarse en forma creciente hacia la deuda externa. De esta forma, se observó la creciente independencia de las decisiones de ahorro e inversión en un contexto de crecimiento del sistema financiero.

Por lo tanto, el sector privado pasa a ser, de generador de ahorro para financiar su inversión, a demandante de él, lo cual se manifestó en la acumulación de montos crecientes de deuda privada, tanto con el sistema financiero interno como externo.

Conclusiones

Los órdenes de magnitud mencionados contribuyen a describir algunas de las condiciones estructurales a considerarse en el diseño de política económica en el futuro. Así, por ejemplo, la alta sensibilidad de las importaciones con respecto al crecimiento económico y la dependencia de las exportaciones, en relación con la evolución de la economía de los EUA, constituyen realidades estructurales difíciles de modificar en el corto y mediano plazo. Sin embargo, el propósito final de la política de desarrollo es justamente modificar las restricciones o “círculos viciosos” que frenan o limitan el crecimiento sostenido de la economía. Con este propósito, es necesario mantener durante un lapso suficientemente extenso la política adoptada. En ese sentido, consideramos que es necesario destacar los siguientes aspectos:

a) Tipo de cambio real y dinamismo exportador, el cual puede interpretarse como el precio relativo entre los bienes exportables y no exportables de la economía. Las variaciones bruscas del mismo generan incertidumbre a los agentes encargados de tomar las decisiones de inversión y, en consecuencia, debilitan las posibilidades de desarrollar el sector de bienes exportables; con este propósito, es necesario que los agentes perciban que el tipo de cambio tendrá un comportamiento predecible y consistente con el objetivo de reorientar el aparato productivo hacia el exterior.

Pero el tipo de cambio también es, simultáneamente, un activo financiero objeto de presiones especulativas, que lo transforman en un componente altamente volátil en la economía. Esto tiene particular relación con los procesos inflacionarios, y es más pronunciado cuanto más abierta es la economía.

El problema de política es definir un régimen cambiario que conjugue un estímulo adecuado a las actividades exportadoras y, a la vez, no amplifique las presiones especulativas e inflacionarias. En la presente etapa de la política económica, es conveniente mantener el apoyo al sector exportador que permita finalmente romper la dependencia de la demanda interna y consolidar bases para su desarrollo sostenido. A la vez, la experiencia reciente sugiere la necesidad de proteger al mercado cambiario, tanto de entradas como salidas masivas de divisas, mediante una cuidadosa política que limite la introducción indiscriminada de capital de corto plazo.

b) Coeficiente de inversión y crecimiento. El dinamismo de la inversión es condición necesaria para alcanzar y mantener tasas de crecimiento del PIB consistentes con el objetivo de empleo y

bienestar. Es necesario obtener tasas de rentabilidad de la inversión productiva que la hagan atractiva; sin embargo, en una economía crecientemente más abierta y competitiva, la rentabilidad no proviene de los privilegios propios de un mercado protegido, sino de los niveles de productividad más elevados, que a su vez están asociados a los avances tecnológicos.

En este aspecto, es necesario tener presente que tales avances no se logran con el aprendizaje automático obtenido con la práctica, sin ningún costo; la maduración exige esfuerzos conscientes para establecer una estrategia e invertir recursos. Por lo tanto, las ventajas comparativas del país deben concebirse bajo una visión dinámica, no estática, susceptible de modificarse por el mismo proceso de comercio y la política tecnológica seguida con este propósito.

También es relevante tomar en cuenta que la expansión de las exportaciones conduce a un crecimiento mayor de la productividad, ello mediante la explotación de las economías de escala y la introducción de presiones competitivas, a la inversa de lo que sucedió con la sustitución de importaciones; esto es, la liberalización del comercio exterior intensifica el crecimiento de la productividad al relajar las limitaciones para la obtención de divisas destinadas a importar bienes intermedios y de capital. Así, en el marco de la política comercial establecida, es clara la posibilidad de profundizar una relación positiva entre el cambio tecnológico y el aumento de la productividad.

El problema central, en este aspecto, es desarrollar y fortalecer un sistema de información sobre opciones de inversión que apoye la toma de decisiones, facilitando la innovación y transmisión de tecnología; con este propósito, los instrumentos de política pueden ser diversos: centros de investigación y adaptación tecnológica, bancos de información especializados, líneas de créditos para los proyectos de investigación, etc. El problema es acompañar el proceso de acumulación con la creación de incentivos para que las empresas realicen actividades de cambio tecnológico.

c) Sistema impositivo, asignación óptima y redistribución del ingreso. Una vez que los ingresos tributarios hayan coadyuvado a sanear las finanzas gubernamentales, mediante la reducción de las tasas impositivas y la ampliación del número de contribuyentes, será necesario simplificar su estructura para favorecer el crecimiento del ahorro interno y alentar la mejor distribución de la riqueza.

Para tal propósito, es necesario que la estructura de ingresos públicos se concentre en tres impuestos básicos: los petroleros, el ISR y el IVA. Con los ingresos petroleros provenientes de impuestos y a través del ISR se debe impulsar el desarrollo social de la comunidad y de esta forma mejorar la equidad en la distribución de la riqueza.

Con el IVA es necesario frenar el consumo, en especial el de los grupos sociales de altos ingresos, para alentar el crecimiento del ahorro interno, y con los recursos provenientes de dicho impuesto se debe fomentar la eficiencia y la productividad mediante la adquisición de acciones de empresas prioritarias, que promueven la innovación tecnológica y la sustitución de importaciones.

La adquisición de acciones por parte del gobierno no deberá otorgar derecho para administrar a las entidades favorecidas, esta compra sólo le dará el derecho a voz y voto en el consejo de administración de la empresa, a fin de que se discutan las líneas de acción programáticas que el gobierno quiere impulsar y se decida la mejor forma de instrumentarse.

Con la simplificación del esquema tributario se logrará incrementar el ahorro del sector público, ya que los gastos asociados con la administración de la recaudación se reducirán de manera significativa.

Por otra parte, se alentaría la eficiencia macro y microeconómica, ya que se lograría una mejor distribución del ingreso, el aliento al ahorro interno y la mejor asignación de los recursos públicos.

d) Nivel y asignación del gasto. El manejo del gasto público condensa diversos aspectos de la política de desarrollo. Por una parte, continúa siendo una variable de ajuste que permite modificar el nivel de la demanda agregada; sin embargo, este rol disminuye en el nuevo escenario, dominado en forma creciente por el comportamiento del sector privado, altamente sensible a la evolución de los agregados monetarios y de las variables fiscales. En consecuencia, toda propuesta basada en un aumento del gasto con propósito de dinamizar la economía conlleva el riesgo de desencadenar respuestas que se traducen finalmente en mayores desequilibrios.

Además, el gasto público es un instrumento eficaz para atacar el problema de la pobreza y de la distribución del ingreso; aquí se encuentra uno de los principales desafíos de la estrategia económica: la selectividad y calidad del gasto para mejorar la condición de vida de los sectores sociales más necesitados. En este aspecto, el problema no es tanto la magnitud del gasto como la orientación del mismo. Una situación pendiente, entonces, es iniciar esfuerzos orientados a aumentar la eficiencia del gasto, sometiéndolo a procesos previos de evaluación para asegurar la rentabilidad social de los proyectos con el propósito de maximizar el bienestar social; en este sentido, la asignación óptima del gasto significa procurar la mejor distribución intertemporal del sacrificio social necesario para lograr el patrón de crecimiento deseado.

Referencias bibliográficas

- Banco de México (varios años). *Indicadores Económicos*, México: Banco de México.
- INEGI (1994). *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México: INEGI.
- (2001). *Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000)*, México: INEGI.
- (2002). *Indicadores de Coyuntura*, México: INEGI.80
- (2002). *Sistema de Cuentas Nacionales, Mayo 1980-2001*, México: INEGI.
- Nacional Financiera (1990). *La Economía Mexicana en Cifras*, México: NAFIN.
- Presidencia de la República (1992). *IV Informe de gobierno, anexo estadístico,(1950-1997)*. México.
- (1995). *Primer Informe de Gobierno, anexo, septiembre*.
- (2001). *Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno, septiembre*.
- SHCP (2001). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, México: SHCP.
- Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados S. A. de C. V(2002). *Prontuario de Actualización Fiscal*, núm. 298, p. 173, primera quincena de marzo.
- STPS (2002). *Estadísticas laborales (1998-2000)*, México: ST y PS