

EL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO: DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES A LA SUSTITUCIÓN DE EXPORTACIONES*

SANTI ANIMA PUENTES Y VICENTE GUERRERO FLORES**

Resumen

Este trabajo trata de explorar y profundizar en la definición y características de los modelos de desarrollo de sustitución de importaciones (SI) y Sustitución de Exportaciones (SE) desde la perspectiva de la brecha fiscal y se lleva a cabo una evaluación comparativa de su desempeño económico. También expone el proceso de reforma estructural para establecer los rasgos propios de la transición entre un modelo de desarrollo y otro, separando las políticas de reforma estructural de las propias de la coyuntura económica. Para cumplir con este objetivo, se toma como *leit motiv* o hilo conductor, en la comparación de los modelos de desarrollo y en el seguimiento de la transición, las *brechas* restricciones al financiamiento de la inversión, en este caso la *brecha fiscal*.

Palabras clave: sustitución de importaciones, sustitución de exportaciones, brecha fiscal, reforma estructural.

Clasificación JEL: F13; E60; H11; H62

Recibido 12 de julio de 2001.

Enviado a dictamen 15 de agosto de 2001.

Aceptado 9 de octubre de 2001.

La brecha fiscal y la sustitución de importaciones

La crisis de 1929, que destruyó al modelo de enclave (primario-exportador) y dio paso al de sustitución de importaciones, tuvo efectos de importancia en distintos niveles de análisis. En el aspecto **teórico-económico** dio lugar a la revolución keynesiana que proporcionó argumentos para la intervención del Estado en la economía. En América Latina la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) brindó argumentos teóricos y económicos que establecen la racionalidad de la industrialización mediante la SI. En el aspecto **económico real**, la crisis afectó la capacidad de importar de las economías latinoamericanas y también los ingresos del Estado que entonces eran dependían de los impuestos a la importación, provocando con ello una doble crisis: la económica y la fiscal.¹

La imposibilidad real de importar se tradujo en un estímulo para la producción interna de bienes manufacturados, desde los más sencillos bienes de consumo, hasta los más complejos bienes de consumo duradero. La inelasticidad de la oferta y la demanda insatisfecha por las importaciones produjeron condiciones de alta rentabilidad (creándose monopolios en muchos casos) que impulsaron la industrialización sustitutiva. Las mismas condiciones se reprodujeron durante la segunda guerra mundial, aunque con variaciones, dado que la economía bélica de Estados Unidos alentó una industrialización orientada hacia las exportaciones en la región.² Cuando la economía mundial comenzó la recuperación una vez finalizada la guerra,

* Este trabajo es una versión modificada de un capítulo del texto que está en proceso de elaboración y que forma parte de un proyecto PAPIIME.

** Maestros de la Facultad de Economía. <santiani@servidor.unam.mx> y <vgroch@servidor.unam.mx> Agradecemos la valiosa colaboración en la revisión final del Licenciado Mario Alejandro Quezada García, y a Daniel Martínez Ronquillo la sistematización de la información estadística. Asimismo agradecemos los comentarios de dos árbitros anónimos de la revista. Sobra decir que las carencias del trabajo son responsabilidad exclusiva de los autores.

¹ Recordemos el énfasis que pone Villarreal en esta doble crisis. Villarreal, René. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988), 2ª edición, FCE, México, 1988.

² La hipótesis de la Sustitución de Importaciones temprana, originada por la gran depresión de 1929, es postulada por Enrique Cárdenas en el libro La Hacienda Pública y la Política Económica 1929-1958 (Cárdenas, E. 1994) y las ponencias "La Gran Depresión y la Industrialización en el caso de México" (Cárdenas, E. 1988) y "La



los gobiernos de los países más avanzados de la región latinoamericana intentaron mantener de manera artificial las condiciones favorables para la industrialización sustitutiva y para ello se valieron de toda una gama de instrumentos de política económica.

La estructura productiva oligopólica y poco competitiva

La estructura productiva mexicana se ha caracterizado siempre por su heterogeneidad. En casi todos los sectores industriales coexisten las pequeñas unidades productivas (de carácter familiar y con tecnología atrasada, sin recursos y poco acceso al financiamiento) junto con grandes grupos nacionales y empresas transnacionales con tecnología de punta y libre acceso al financiamiento nacional e internacional. Esta estructura productiva heterogénea se daba dentro de un mercado pequeño y muy protegido. Mientras las empresas líderes aprovechaban el alto proteccionismo para producir en condiciones de monopolio, las pequeñas sólo mantenían los márgenes y servían para mantener los precios altos.

Al disfrutar de un mercado protegido, los productores mexicanos no estaban interesados en mejorar sus procesos para competir en los mercados internacionales, puesto que su dominio sobre un mercado pequeño pero protegido les era muy redituable. Ellos eran los menos preocupados por participar en aquellos o en abrir el mercado interno, de tal forma que los precios altos y la mala calidad de los productos no les preocupaban. De la situación generada por el proteccionismo también se aprovechaban las empresas transnacionales, que obtenían ventajas de vender el mismo producto en diferentes mer-

Política Económica en la época de Cárdenas” (Cárdenas, E. 1992). Enrique Cárdenas considera que en la Segunda Guerra se da una reversión de la Sustitución de Importaciones y un destello de la Sustitución de Exportaciones, mientras que los autores E.V.K Fitzgerald y René Villarreal consideran que la gran depresión sólo interrumpe de manera definitiva el modelo Primario-Exportador, ya muy deteriorado para entonces. Agustín Cueva (Cueva, A. 1976) por su parte considera que la Sustitución de Importaciones sólo es posible a partir de la segunda guerra mundial, cuando debido a las condiciones existentes, tanto oferta como demanda, externas e internas de algunos países de la región avanzan hacia la industrialización sustitutiva de importaciones.

cados, política de discriminación de precios, además de los muy famosos fenómenos de sobre (sub) facturación o de colusión entre empresas oligopólicas.

La política proteccionista, basada en altos aranceles y cuotas, propiciaba también la corrupción y el contrabando. La asignación de cuotas no siempre fue clara y promovía la corrupción o se utilizaba como botín político, como por ejemplo la importación de camionetas usadas por parte de la Confederación Nacional Campesina (CNC) después de un proceso electoral.

Las funciones del Estado en la sustitución de importaciones

Además de la política proteccionista, el Estado de la si desempeñaba de manera continua y simultánea varias funciones, debido a lo cual se le calificaba de “intervencionista”.

- 1) *El Estado protector.* El gobierno establece una política proteccionista basada en permisos de importación (cuotas) y aranceles altos para tratar de proteger a las industrias sustitutivas contra la competencia externa, manteniendo de esta manera las condiciones de rentabilidad para sus mercados. La pequeñez de éstos agravaba las condiciones monopólicas u oligopólicas, afectando negativamente la productividad interna y la competitividad externa.
- 2) *Productor de bienes básicos.* La producción o explotación de petróleo, electricidad, acero y cobre, fue nacionalizada por el Estado en diferentes momentos. Las compañías nacionalizadas generalmente asumieron una política de precios que subsidiaba a la producción industrial, en perjuicio de sus propias finanzas, por lo cual invariablemente requerían transferencias de recursos por parte del gobierno federal.
- 3) *Proveedor de infraestructura básica.* El gobierno entendió la construcción de carreteras, el manejo de los ferrocarriles, el correo, las presas y los proyectos de irrigación, absorbiendo el costo de estas empresas, no siempre rentables en el corto plazo; en algunos casos



éstas no se guiaron por criterios de rentabilidad sino de carácter político.

- 4) *Banca de desarrollo.* La inexistencia de mercados financieros desarrollados (ni bancarios ni de capital) obligó al gobierno a asumir el papel de intermediario financiero y dirigir parte de sus esfuerzos al financiamiento de proyectos de inversión, en especial en áreas en que ésta requería de largos procesos de maduración, en proyectos de riesgo o en áreas prioritarias pero no rentables. Debido a esto surgen la Nacional Financiera (Nafin), el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), los Fideicomisos en relación con la Agricultura (Fira), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), etcétera.
- 5) *Demandante de bienes y servicios.* El gobierno constituyó un mercado importante para múltiples empresas que se convirtieron en proveedoras y contratistas de las obras públicas; en muchos casos estas empresas las fundaron personas que mantenían una relación cercana con el grupo gobernante. Si bien este tipo de prácticas implica corrupción, en el fondo se consideran un proceso de acumulación primitiva de capital que contribuye a la formación de una “burguesía” nativa; ejemplos son los clanes empresariales de los Alemán y los Hank, entre otros.
- 6) *Estado de Bienestar.* El Estado se convierte en proveedor de servicios de seguridad social, en especial de cuidado de la salud, educación y recreación, proporcionando una base de apoyo social al proyecto industrializador. Los organismos destinados a esta función son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores de Estado (ISSSTE) y las universidades e institutos tecnológicos públicos.
- 7) *Regulador de mercados.* El gobierno es el que establece la reglamentación y la institucionalidad en los mercados. Aunque en muchos casos se limita a establecer la legislación y los entes legales encargados de vigilar y sancionar, ocasionalmente crea organismos

que participan de manera directa en el mercado, como la CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares)

- 8) *Control social.* En el caso de México, el papel desempeñado por el Estado como “mediador” entre las clases sociales y como árbitro de última instancia entre agentes económicos, sectores productivos y regiones fue de gran importancia. Mención especial merece el papel de las centrales obreras, campesinas y populares de carácter oficial que incorporaron las masas al partido de Estado y redujeron sus inquietudes reivindicativas a su mínima expresión. Ejemplos son la CTM (Confederación de Trabajadores de México), la CNC (Confederación Nacional Campesina) y la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares), sectores tradicionales del PRI (Partido Revolucionario Institucional).

Cada una de estas funciones exigía una partida presupuestaria y por tanto reclamaba un esfuerzo fiscal adicional. Como generalmente los gastos superaban a los ingresos, el “Estado intervencionista” de la si se encontraba en crisis fiscal casi permanente. Además, la carga fiscal era menor a la de países de similar grado de desarrollo y estaba llena de exenciones otorgadas con pretextos económicos pero que en realidad eran más bien de carácter político. Frente a esta situación, y debido a que nunca se efectuó una reforma tributaria acorde con las necesidades del país, los gobiernos mexicanos recurrieron cada vez más a la deuda interna y externa. Con el paso del tiempo y por la situación adversa de los mercados internacionales de dinero y capital el problema de la deuda externa fue agravándose.

El control de las masas y sus repercusiones

A diferencia de otros gobiernos, el de México no tenía necesidad de enfrentarse a las organizaciones sociales de campesinos, obreros o de otros productores, gracias a que éstas organizaciones estaban controladas por el partido de Estado. Los sindicatos oficiales desempeñaban la tarea de “defensa de los intereses obreros” y simultáneamente fijaban sus límites, encargándose de reprimir, en una primera instancia, toda inconformidad; en caso de



que la problemática superara el horizonte sindical, el Estado intervenía con todo su poder, en particular con su aparato represivo. De esta manera, el gobierno fijaba precios y salarios de acuerdo con las necesidades de política económica con relativa facilidad y sin necesidad de llegar a un esquema de indización de precios.

En otros países de la región, la falta de control del aparato estatal sobre el resto de la sociedad condujo a una espiral inflacionaria y dificultó la aplicación de programas de ajuste debido a que ello incrementó la conflictividad social. Esta última y la inoperancia de la estabilización derrumbaron las democracias regionales y llevaron a los golpes de Estado que dominaron la política regional en los años setenta. Aunque en México se dio un incremento de la lucha de clases, surgieron sindicatos independientes y represión estatal, así como episodios de guerrilla urbana y rural, con su correspondiente guerra sucia, no se llegó a los extremos alcanzados en el cono sur de América Latina.

La acumulación originaria promovida por el Estado

Una de las grandes carencias para el despegue industrial regional fue la inexistencia de una clase empresarial que tomara la dirección de la economía y la política para conducir a un proyecto económico-político viable. En la mayoría de los casos aunque la clase capitalista existiera, era demasiado pequeña y seguía pautas de comportamiento no acordes con su papel histórico, ya que de entrada se asumía como subordinada a los intereses externos.

Generalmente se dice que una de las tareas principales del proteccionismo es la creación de una clase empresarial; sin embargo, en México se creó una clase empresarial que no estaba vinculada al mercado como primera instancia de acumulación, sino que aparecía como dependiente del Estado. Esta burguesía local se desarrolló al amparo del Estado, como su contratista, su protegida y dependiente política, como beneficiaria de sus subsidios y asociada de las prácticas corruptas de los distintos gobiernos. En el caso mexicano son bien conocidos los casos de enriquecimiento “inexplicable” de la familia revolucionaria que hizo tan célebres a tantos apellidos.

La reforma estructural del sector público

La crisis económica sufrida por México en 1982 obligó a las autoridades mexicanas a cuestionarse la viabilidad del modelo de desarrollo seguido hasta ese momento. Por tal motivo se planteó la necesidad de:

1) transitar del anterior modelo de desarrollo a uno nuevo (reforma estructural), y

2) adoptar una nueva política macroeconómica basada en nuevos fundamentos teóricos.

1) En México, a partir de 1982, se registra un proceso de reforma estructural que cambia las reglas del juego. De una reglamentación acorde con una economía cerrada y con una fuerte intervención estatal directa en la economía (SI) se pasa a una economía abierta y con una nueva forma de intervención estatal en ésta (SE), proceso conocido como desregulación. La desregulación no es ausencia de regulación sino una nueva forma de regulación, acorde a un nuevo modelo de desarrollo.

Los procesos de privatización, apertura y desregulación afectan las relaciones entre Estado y mercado, entre mercado externo y mercado interno y entre los distintos agentes de este último, reagrupando la economía de una manera diferente y acorde con su nueva situación de economía abierta y sin intervención estatal directa.

En México la reforma estructural implicó también la ruptura del pacto social logrado durante el cardenismo. Este pacto hizo posible avanzar casi sin oposición en el proceso industrializador, a pesar de que no convenía a ciertas regiones, sectores y agentes económicos, permitiendo el establecimiento simultáneo de la versión mexicana del Estado de bienestar. Es necesario recordar que la revolución mexicana, al destruir el viejo régimen destruyó el poder de las clases y los sectores vinculados al porfirismo, muy ligados a la economía primario-exportadora; sin embargo, la participación del sector primario exportador no perdió su importancia en la economía. Aunque algunos sectores y regiones resultaron afectados por las acciones armadas de la revolución,



como el cultivo de azúcar en Morelos, hubo una parte de la economía que continuó imperturbada, como la extracción y explotación de petróleo en la costa del Golfo (de hecho, un factor decisivo para la victoria británica en la primera guerra mundial fue el abastecimiento de petróleo mexicano para su marina de Guerra).

El pacto social permitió la agrupación de las clases sociales y de los grupos de poder dentro del partido de Estado, contribuyendo a que el proyecto industrializador avanzara casi sin oposición importante, proporcionándole a México una estabilidad política y económica que hacían distinguirse del resto de los países de América Latina. Es evidente que el abandono del pacto social fue una de las principales causas de la reciente derrota electoral del PRI, después de 71 años de gobierno y de 18 años de haber abandonado el proyecto y el discurso de la revolución mexicana. Destaca el intento fallido de reconstruir el pacto social en torno al “neoliberalismo social” de Carlos Salinas de Gortari.

2) La crisis de las formas de gestión de la política macroeconómica no fue exclusiva de México. La crisis económica mundial de los años setenta se caracterizaba por la estanflación, es decir, por la conjunción de la inflación con la recesión económica. Este proceso no pudo superarse por medio de las políticas económicas usadas hasta entonces, por lo que se cuestionó la teoría económica dominante en ese momento: la síntesis neoclásica. Así, se promovió una “rebelión” teórica que dio paso a “nuevas” formas de explicar esta realidad, las cuales “rescataban” al mercado, bajo las reglas del *laissez faire*, como mecanismo privilegiado de asignación de factores productivos. Destacan, entre otras, las expectativas adaptativas de Friedman y las expectativas racionales de la nueva macroeconomía clásica.

La reforma llevada a cabo en Chile a partir de 1973, caracterizada por el autoritarismo político (dictadura militar) y el liberalismo económico, utilizó a Friedman como soporte teórico y trató de impulsar el regreso del mercado como mecanismo de asignación óptimo de factores y bienes. Aunque en términos teóricos casi todos

los economistas –neoclásicos– coinciden en que no hay un mecanismo de asignación mejor que el mercado y que el Estado debe adoptar una política de *laissez faire* como la mejor política económica posible, los historiadores económicos nos recuerdan que todas las economías actualmente desarrolladas pasaron por una fase de proteccionismo que impulsó su crecimiento industrial. Asimismo, los investigadores de las nuevas economías industrializadas del sudeste de Asia coinciden en la fuerte presencia del Estado en el proceso de desarrollo industrial ocurrido en años recientes, pero también afirman que el tipo de intervención fue distinto del que se dio en los países de América Latina.

Los efectos de la reforma estructural en la estructura productiva oligopólica y poco competitiva

La apertura, la privatización y la desregulación, pretendieron corregir el carácter oligopólico y poco competitivo de la economía mexicana. Al eliminar el proteccionismo se pretendía que los industriales mexicanos compitieran con los productos externos y que de esta forma los bienes tendieran a una estructura productiva y de precios similar a la del mercado mundial. La privatización pretendía que las empresas públicas se transfirieran al sector privado y que los nuevos empresarios, al actuar de manera racional y competitiva, redujeran precios, aumentaran la calidad y mejoraran la asignación de factores y bienes al interior de la economía mexicana. La desregulación, por su parte, al reducir los requisitos para la inversión, producción y comercialización, aumentaría también la competencia.

Se suponía que la sinergia de estos procesos produciría un gran efecto en la competitividad de la economía mexicana y la llevaría a disfrutar de un óptimo en la asignación de los factores y bienes escasos en usos alternativos. Sin embargo, estos objetivos sólo fueron buenos deseos en muchos de los casos y un argumento “sobreideologizado” para la defensa de la reforma estructural.

Es cierto que la apertura presionó a los productores internos para readecuar sus empresas; sin embargo, inundó los mercados nacionales de mucho producto “chatarra”

que competía en términos de precio pero no en calidad. Algunas empresas no sobrevivieron al periodo en el cual el consumidor advierte que no sólo debe considerar el precio (¿podemos considerar el *dumping* depredador?). En algunos casos las compañías comerciales recurrieron a la importación como un medio para imponer sus condiciones a los productores nacionales.

En muchos de los casos la privatización sólo transfirió el monopolio público al sector privado, privatizando las ganancias sin modificar la estructura del mercado o logrando sólo mejoras parciales. Es decir, no afectó ni el precio, ni la cantidad ofrecida, ni la calidad del bien o servicio en cuestión. Las líneas aéreas, Telmex, y la banca comercial son los ejemplos más destacados de este fenómeno.

En la mayoría de los casos las “nuevas” oportunidades generadas por la desregulación condujeron a una caída de la calidad del servicio o a la toma de riesgos innecesarios. Por ejemplo, no todas las empresas cumplían con las condiciones mínimas necesarias para la prestación del servicio o la elaboración de un producto, ni todas las líneas aéreas cumplían con los requisitos mínimos técnica y financieramente. Los nuevos banqueros, por su parte, al tratar de recuperar su inversión en el menor tiempo posible en un marco de desregulación, tomaron decisiones riesgosas y costosas (el ejemplo más claro es el Fobaproa, hoy IPAB).

Por otro lado, la heterogeneidad estructural no se redujo sino que en algunos casos aumentó, ya que sólo las empresas mexicanas más importantes pudieron acceder a la tecnología, a las inversiones y a los contratos de coinversión o a los acuerdos de maquila, mientras que el resto de las empresas quedó al margen. Parece que la estructura industrial de la economía mexicana, en vez de transformarse de una economía dominada por oligopolios y con heterogeneidad estructural en una de productores competitivos, más bien se consolidó el carácter heterogéneo y oligopólico.

Por su parte, las empresas transnacionales han aprovechado la reforma estructural de acuerdo con sus es-

trategias globales, reorientando sus filiales conforme a sus intereses, que no necesariamente corresponden a los de México. Es decir, su patrón de producción, de exportaciones e importaciones se basa en sus propios criterios, sin considerar la fractura de encadenamientos productivos nacionales, locales o sectoriales.

La brecha fiscal y la sustitución de exportaciones

La crisis de la deuda de 1982 marca el fin de la sustitución de importaciones en México y la profundización del modelo de sustitución de exportaciones (o secundario exportador) en el cono sur. Así también, marca la transición del enfoque monetario de economía cerrada a uno abierto, el “enfoque monetario de la balanza de pagos”.

El cambio de modelo de desarrollo y la adopción de los enfoques monetarios se inscriben dentro de una “nueva visión del mundo” que pretende reconstruir las sociedades y las economías con base en la economía de mercado y en el rescate de los principios del liberalismo económico. Este “neoliberalismo”, sin embargo, no necesariamente implica la adopción del liberalismo político y en muchos casos se presenta mezclado e imbricado con el conservadurismo político que le da sustento y arraigo.

En el aspecto económico real, las crisis de la deuda (1976 y 1982) afectan la capacidad de importar de las economías latinoamericanas, reducen los ingresos del Estado y aumentan sus gastos, especialmente el servicio de la deuda, sumiendo a las economías regionales en una gran recesión.

En los países más avanzados de la región la imposibilidad real de importar se tradujo en una caída de la economía nacional y en un incremento de la capacidad ociosa, estimulando la exportación de manufacturas. La existencia de planes de estabilización que deprimieron aún más las economías, y las sucesivas devaluaciones que los acompañaron aumentaron la rentabilidad y disponibilidad del sector industrial para sesgarse hacia el mercado externo.



Edmar Bacha³ sostiene que la brecha de divisas para las economías más avanzadas de la región no es tan restrictiva para el crecimiento, puesto que la base industrial creada durante la sustitución de importaciones puede ahora reorientarse hacia el exterior y proporcionar una base exportadora de importancia. El estrangulamiento externo es entonces sólo de carácter relativo y puede superarse con mayor facilidad; sobre todo permite presentarse ante los organismos internacionales como sujeto de crédito.

Las funciones del Estado en la sustitución de exportaciones

Aunque el Estado de la sustitución de exportaciones se presente a sí mismo como eficiente, no intervencionista y partidario del mercado y del librecambio, es necesario llevar a cabo una evaluación más detallada para observar de qué manera cumple las funciones analizadas en el modelo sustitutivo de importaciones.

1) *El Estado protector.* Aunque el Estado mexicano establece a partir de 1985 una política librecambista, basada en la eliminación de las cuotas y en la reducción generalizada de los aranceles, en la incorporación al GATT (hoy OMC) y en la firma de tratados de libre comercio, el trato proporcionado a cada uno de los sectores, agentes y regiones económicas ha sido en gran parte arbitrario y su respectiva salvaguarda en los Tratados ha dependido de las relaciones de poder, de la existencia de grupos de presión y del activismo político.

Si bien la apertura y la desregulación de los mercados han incrementado la competencia externa e interna y también han reducido el poder monopolístico y la rentabilidad de los mercados internos, no se puede hablar de una desmonopolización importante de los mercados mexicanos. Dicha desmonopolización no ha conducido a un escenario de competencia perfecta; por el contrario, en términos teóricos más bien parece una transición de mercados monopolísticos u oligopolísticos hacia un escenario

de competencia monopolística y no a uno de competencia perfecta.

2) *Productor de bienes básicos.* El Estado ha renunciado progresivamente a la producción de bienes básicos, ya que privatizó las industrias del cobre y el acero. Si bien ha conservado la explotación del petróleo y la generación de electricidad por motivos de carácter histórico, político y social, esto no implica que renuncie a su privatización futura o a un cambio en su política de subsidio. En el caso del petróleo, las administraciones de De la Madrid y de Salinas se deshicieron de los productos con mayor rentabilidad y conservaron la producción de los que ésta es escasa. Los cambios legislativos transformaron artificialmente los productos rentables de primarios (estratégicos y no privatizables) en secundarios (no estratégicos y privatizables).

Por lo que respecta a la energía eléctrica, el gobierno de Fox (2000-2006) plantea la transparencia y reducción del subsidio al consumo doméstico de electricidad, mientras mantiene en la oscuridad, y sin expectativas de ser suprimido, el subsidio al fluido de uso industrial.

3) *Proveedor de infraestructura básica.* Las administraciones posteriores a 1982 comenzaron a privatizar y concesionar las carreteras, los ferrocarriles y los servicios más rentables del correo y los telégrafos. Se sanearon las empresas antes de venderlas, se privatizó de manera poco clara y no siempre con apego a la legislación; finalmente se instrumentaron programas de rescate cuando los proyectos privatizados fracasaron, pero sin recuperar la propiedad de las empresas. Ejemplo destacado de lo anterior fue la concesión y el rescate de las carreteras. Al igual que en el modelo anterior, no siempre se utilizaron los criterios económicos que tanto se enarbolaron como justificación sino que se impusieron razones de carácter político.

4) *Banca de Desarrollo.* La banca de desarrollo fue convertida en banca de segundo piso para ceder los sectores más rentables del mercado crediticio a los bancos privados y simultáneamente respaldar proyectos

³ Edmar, Bacha [1990].

riesgosos con criterios de “eficiencia” económica. Ocasionalmente tuvo que absorber los errores y las corruptelas tanto de las autoridades financieras como de algunos intermediarios financieros privados. Esta banca ha reducido tanto su cobertura como su participación y ha tenido que consolidarse perdiendo una parte importante de su impacto económico.

- 5) *Demandante de bienes y servicios.* Aunque el gobierno constituye todavía un mercado importante para múltiples empresas, en la actualidad se somete a los proveedores y contratistas a prácticas de licitación que han reducido, pero no evitado, las prácticas corruptas asociadas a la construcción de obras públicas. Asimismo, se ha abierto a los proveedores extranjeros que en muchos casos compiten con cierta ventaja con respecto a los nacionales. Si bien esto parece asegurar mayor economía y calidad, no siempre ha resultado positivo.
- 6) *Estado de Bienestar.* El Estado de bienestar ha sido sustituido por un Estado “neoliberal” que dice atender a las señales del mercado; por tanto, privatiza los servicios más rentables y conserva los poco rentables o de larga recuperación. Al deshacerse de los más rentables, el Estado se priva de los ingresos necesarios para brindar con calidad y eficiencia los servicios de seguridad social, en especial de los de salud, educación y recreación. Estos pierden calidad y son abandonados por personas que pueden acceder a los servicios privados. La crisis presupuestaria y de calidad de los servicios del Estado del bienestar justifican su desaparición a los ojos de la sociedad. La derrota de los asalariados y la pérdida de los derechos sociales se presenta como algo “provechoso”.
- 7) *Regulador de mercados.* El gobierno establece una nueva reglamentación e institucionalidad que privilegia el aspecto normativo de la intervención sobre el aspecto positivo. La nueva institucionalidad se limita a proporcionar las condiciones necesarias para que las fuerzas del mercado operen de manera adecuada, aunque nunca se define del todo, el tipo de mercado ni sus participantes.

- 8) *Control Social.* En teoría, el Estado mexicano continúa como “mediador” entre las clases sociales y como árbitro de última instancia entre los agentes económicos, los sectores productivos y regiones; sin embargo, su desempeño no ha sido del todo exitoso en los últimos tiempos. La ruptura del pacto social, la escisión de la izquierda priísta y su transformación en el PRD (junto con los sectores más importantes de la izquierda no priísta), el fracaso de la estrategia salinista de recomposición del PRI y, finalmente, la pérdida del poder político por el PRI, nos muestran que el nuevo bloque histórico no acaba de consolidarse, no existe todavía un pacto social claro, ni una hegemonía claramente establecida. El nuevo partido en el gobierno parece no asumir todavía su papel de partido en el poder y sigue actuando como de oposición, pese a que el Presidente sea de su mismo partido.

El control de las masas y sus repercusiones

El intento de las sucesivas administraciones de avanzar en la flexibilización del proceso de trabajo y de romper los pactos sociales laborales para modificarlos a su conveniencia no ha avanzado tan rápidamente como se hubiera esperado. Es cierto que las condiciones de las grandes masas de la población, obreras y campesinas, se han deteriorado de manera muy importante desde 1982; sin embargo, los gobiernos priístas nunca perdieron el control de las mismas. Aun ahora con el gobierno panista todavía no se ha avanzado en la dirección de la flexibilización y no se vislumbran señales en esa dirección.

La acumulación originaria promovida por el Estado

Si la política intervencionista promovida por el Estado dio origen a una clase empresarial parasitaria de la actividad gubernamental, la política de reforma estructural produjo una nueva, ligada a un “nuevo y próspero” sector exportador y a los grandes negocios desarrollados en torno al proceso de adelgazamiento del Estado. Muchos de los nuevos ricos y megamillonarios del país estuvieron ligados a los procesos de privatización y



desregulación de los mercados y muchas de sus prácticas, no del todo claras ni legales, dieron lugar a la mayor parte de los escándalos de las últimas administraciones. De este proceso de acumulación originaria tampoco se salvó el nuevo partido gobernante. Una de las carencias más importantes de la nueva clase capitalista mexicana es su origen financiero, más que productivo, y su propensión a obtener las mayores ganancias en el menor tiempo posible.

La restricción fiscal en México entre 1982 y 2001

Hace algunos años el economista brasileño Edmar Bacha⁴ publicó un trabajo en el cual se toma como punto de partida la igualdad-ingreso absorción $Y = C + I + X - M$ para obtener las restricciones o brechas al crecimiento de una economía. Bacha asumió que el crecimiento económico era función de la inversión y que por tanto todo aquello que restringiera la inversión restringiría en consecuencia el crecimiento.

En términos macroeconómicos el argumento era el siguiente:

$$1) Y = C + I + X - M$$

Despejando I

$$I = (Y - C) + (M - X)$$

Dado que

$$C = C_p + G$$

$$Y = Y_p + T$$

$$I = (Y_p - C_p) + (T - G) + (M - X)$$

$$I = S_p + (T - G) + (M - X)$$

⁴ Edmar, Bacha [1990].

Donde

$$Y = \text{PIB (ingreso interno)}$$

$$C = \text{Consumo total}$$

$$C_p = \text{Consumo privado}$$

$$G = \text{Consumo gubernamental}$$

$$M = \text{Importación de bienes y servicios no factoriales}$$

$$X = \text{Exportación de bienes y servicios no factoriales}$$

$$Y = \text{Ingreso interno}$$

$$Y_p = \text{ingreso privado}$$

$$T = \text{ingreso gubernamental bruto}$$

$$S_p = (Y_p - C_p) \text{ ahorro privado}$$

En resumen, la inversión y el crecimiento dependen de tres factores

- 1) S_p el ahorro privado
- 2) $(T - G)$ el déficit público
- 3) $(M - X)$ el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos

Los críticos de la si señalaron el pobre desempeño del modelo en cada uno de los factores determinantes de la inversión y el crecimiento; por ello nosotros planteamos evaluar el rendimiento del modelo de SE en los mismos factores para establecer un comparativo.

Sin embargo, debemos aclarar que en el presente artículo nos limitamos a presentar la restricción vinculada al déficit público. Finalmente agregamos los factores coyunturales que incidieron en el período de estudio y que afectaron el desempeño del sector público. Para ilustrar



Cuadro 1
Ingresos y egresos públicos como porcentajes del PIB, 1980-1984

<i>Concepto</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>
I. Gasto total	33.5	39.7	44.5	41.0	39.3
a) Gasto corriente	23.3	26.4	33.4	33.0	32.1
Intereses totales	3.5	5.0	8.2	12.4	11.9
Intereses internos	2.4	2.9	4.9	7.7	8.0
Intereses externos	1.1	2.1	3.3	4.6	3.9
Servicios personales	7.0	7.3	8.0	6.7	6.5
Participaciones netas	1.7	1.9	1.7	2.1	2.2
Transferencias netas	4.1	2.9	2.9	2.8	1.8
Apoyos y pagos de pasivos	0.0	0.0	3.8	0.6	0.7
Adefas corrientes	0.5	0.8	1.0	0.8	1.0
Adquisiciones	3.6	4.4	3.8	4.6	4.8
Otros gastos corrientes	2.9	3.5	3.4	3.0	3.1
(-) Ajenas netas	0.0	-0.5	-0.5	0.0	-0.1
b) Gasto de capital	9.6	12.9	10.2	7.5	6.2
II. Ingreso total	26.9	26.7	28.9	32.9	33.2
a) Sector petrolero	7.3	7.3	9.9	14.2	13.0
Exportaciones	5.2	5.3	8.3	10.8	9.4
Ventas internas	2.1	2.0	1.6	3.4	3.6
b) No petrolera	19.6	19.4	19.1	18.7	19.1
Gobierno federal	11.6	11.4	11.0	11.2	11.1
Tributarios	10.9	10.6	9.9	10.2	10.3
No tributarios	0.8	0.9	1.9	1.0	0.8
Organismos y empresas	6.5	6.5	6.9	6.2	7.2
Telmex, Metro, DDF.	1.4	1.4	1.2	1.2	0.9
III. Gasto primario (Gto. total - Int. totales)	30.0	34.7	36.3	28.6	27.4
IV. Déficit (+) superávit (-) económico (I-II)	6.5	13.0	15.6	8.1	7.1
Déficit (+) Superávit (-) Primario (III-II)	3.1	8.0	7.4	-4.3	-5.8
Déficit (+) Superávit (-) Extrapresupuestal	0.6	0.5	1.0	0.5	0.3

Fuente: *Indicadores Económicos* del Banco de México, febrero de 1993.



lo expuesto recurrimos a las cifras de ingresos y egresos públicos como porcentaje del PIB en el período 1980-2000 y que se muestran en los cuadros 1 y 2. El cuadro 1 corresponde al periodo 1980-1984 mientras que el 2 se refiere al periodo 1985-2000. La división de las cifras en dos cuadros responde a un cambio metodológico en la presentación de las mismas.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, para el periodo 1980-84 el déficit público se incrementa de manera notable a partir de 1980, aumentando en 6.5 puntos del PIB en un solo año: llega a 13% del PIB en 1982 y alcanzando un máximo del 15.6% del PIB en 1982. Este incremento del déficit es uno de los factores más importantes de la llamada crisis de la deuda externa. Este comportamiento se explica por la rigidez del ingreso público total, que sólo pasó del 26.9% del PIB en 1980 al 28.9% en 1982. Este incremento moderado de los ingresos, paradójicamente, se logró en gran medida por el incremento de la participación de las exportaciones petroleras; la caída de los precios internacionales de petróleo se compensó con un aumento en el volumen de las exportaciones (el valor de éstas pasó de 10 441 millones de dólares en 1980 a 16 477 millones de dólares en 1982; mientras tanto el precio promedio del barril de petróleo se redujo de 31.3 dólares en 1980, a 28.7 en 1982)

Contrariamente al estancamiento de los ingresos públicos, el gasto creció de manera desmesurada, al pasar de 33.5% del PIB en 1980 a 44.5% del PIB en 1982, lo que se explica por el aumento de más de 10 puntos del PIB en el gasto corriente, el cual a su vez se debió principalmente al incremento en el pago de intereses de la deuda, tanto interna como externa, y no al incremento de los servicios personales u otro tipo de pagos corrientes.

El gran déficit de 15.6% del PIB en 1982 asociado a la crisis de la deuda obligó a un profundo cambio de la política macroeconómica como se señaló en párrafos anteriores. Este hecho se ve reflejado de la siguiente manera: el gobierno trata de incrementar los ingresos totales del sector público, que pasan de 28.9 % del PIB

en 1982 al 33.2% en 1984; en parte esto fue posible por el incremento de los precios internos de los debido a que se transfirieron a la economía interna los costos de la caída de los precios internacionales del petróleo. El discurso de la administración de De la Madrid descansó en la llamada política de precios realistas en los productos producidos por el Estado, especialmente la gasolina.

Por el lado del gasto, el intento de reducción del déficit se basó en el recorte del gasto de capital, que cayó de 10.2% del PIB en 1982 al 6.2% en 1984. Otra parte importante del ajuste se registró en el gasto corriente, en donde los incrementos en el pago de intereses, que pasan del 8.2% del PIB en 1982 al 11.9% del PIB en 1984, son compensados con la reducción del resto de los rubros que integran el gasto corriente.

El efecto de los intereses de la deuda en el gasto corriente motivó un cambio en la metodología de cálculo del estado de las finanzas públicas, puesto que los intereses totales fueron sacados del gasto corriente y pasaron a formar parte de una categoría llamada gasto no programable. Por su parte, el gasto corriente se unió al gasto de capital en otra categoría llamada gasto programable. Ésta es la metodología adoptada en el cuadro 2.

A pesar de los grandes esfuerzos fiscales, el déficit directo del sector público volvió a incrementarse entre 1985 y 1987, al pasar del 6.9 al 13.8% del PIB, respectivamente.

En lo que respecta al gasto presupuestario consolidado se observa un aumento del 37.2 en 1985 al 43.3 en 1987 como porcentaje del PIB. Este incremento no es atribuible al incremento del gasto programable, ya que tanto el gasto de capital como el gasto corriente se mantienen relativamente estables (el gasto en sueldos y salarios, principal componente de dicho gasto, contribuye a dicha estabilidad). Por tanto, el incremento del gasto presupuestario consolidado es atribuible, nuevamente, al pago de intereses. Los intereses totales pasan del 11.3% en 1985 al 19.9% del PIB en 1987. Al contrario de la

**Cuadro 2
Ingresos y egresos públicos como porcentajes del PIB, 1984-2000**

Concepto	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I Gasto Presupuestal Consolidado	37.2	41.8	43.3	38.7	33.2	29.5	25.6	24.5	24.5	25.7	23.0	23.1	23.7	21.6	22.0	22.9
I.1 Gasto programable	21.5	21.6	20.2	18.1	16.7	16.3	16.6	16.9	17.9	19.5	15.4	15.7	16.3	15.5	15.4	15.7
I.1.1 Gasto corriente	14.6	14.7	13.4	12.6	11.9	11.1	10.7	9.7	10.1	10.3	8.2	8.0	8.2	7.3	7.3	7.4
I.1.1.1 Sueldos y salarios	6.2	6.1	6.0	5.4	5.4	5.1	5.5	4.5	4.8	4.9	3.7	3.5	3.7	3.4	3.7	3.4
I.1.1.2 Adquisiciones	5.1	5.3	4.4	4.3	3.4	3.2	2.2	2.0	2.1	1.9	1.6	1.7	1.6	1.6	1.2	1.5
I.1.1.3 Otros	3.2	3.3	3.0	2.9	3.1	2.8	3.1	3.3	3.2	3.5	3.0	2.9	2.9	2.3	2.4	2.5
I.1.2 Gastos de Capital	3.8	3.8	3.7	3.6	3.0	2.5	2.8	3.0	2.8	3.3	2.2	2.3	2.4	1.8	1.5	1.4
I.1.2.1 Inversión Física	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.6	0.2	0.1	0.1	0.3
I.1.2.2 Inversión Financiera	3.1	3.1	3.1	2.4	2.2	2.3	2.6	4.3	5.0	5.9	4.6	4.7	5.5	6.3	6.5	6.7
I.1.3 Transferencias netas	2.4	2.5	2.0	1.9	1.8	1.5	2.0	3.3	4.5	5.4	3.9	4.0	4.7	5.2	5.4	5.5
I.1.3.1 Corrientes	0.7	0.6	1.1	0.5	0.4	0.8	0.7	1.0	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	1.2	1.1	1.2
I.1.3.2 De Capital	15.7	20.2	23.1	20.7	16.5	13.2	9.0	7.6	6.6	6.2	7.6	7.4	7.4	6.1	6.6	7.3
I.2 Gasto no Programable	2.7	2.7	2.9	3.0	2.9	3.1	3.1	3.2	3.3	3.3	2.7	2.8	3.0	3.0	3.1	3.3
I.2.1 Participación a Entidades Federales	1.3	0.7	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	0.3
I.2.2 Adefas totales	1.3	16.9	19.9	17.1	13.2	9.8	5.5	3.9	3.0	2.6	4.6	4.4	4.1	2.9	3.6	3.7
I.2.3 Pago de Intereses	7.7	12.3	15.5	13.3	9.7	7.3	3.5	2.4	1.7	1.3	2.6	2.3	2.5	1.5	2.2	2.4
I.2.3.1 Internos	3.6	4.6	4.4	3.8	3.5	2.5	2.0	1.5	1.3	1.3	2.0	2.1	1.6	1.4	1.4	1.3
I.2.3.2 Externos	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
I.2.4 Apoyos y Pérdidas cambiarias	30.3	29.3	29.5	29.0	28.0	27.4	29.4	29.2	26.1	25.6	22.8	23.0	23.1	20.4	20.8	21.8
II. Ingreso Presupuestal Consolidado	16.9	16.0	17.1	16.8	17.8	17.1	20.5	20.6	17.3	16.8	15.2	15.5	15.9	14.2	14.7	15.9
II.1 Gobierno federal	10.3	11.3	10.8	12.1	12.0	11.5	12.0	12.4	12.7	12.6	9.3	8.9	9.8	10.5	11.4	10.7
II.1.1 Tributarios	6.6	4.7	6.3	4.6	5.7	5.6	8.5	8.2	4.6	4.2	6.0	6.6	6.0	3.7	3.3	5.3
II.1.2 No Tributarios	13.5	13.3	12.4	12.2	10.2	10.3	8.9	8.6	8.8	8.8	7.6	7.5	7.2	6.2	6.1	5.9
II.2 Organismos y Empresas	17.2	16.2	14.6	13.8	11.7	11.6	9.8	9.4	9.8	8.6	8.4	8.4	8.9	7.7	7.6	7.3
II.2.1 Ingreso Total	3.7	2.9	2.2	1.5	1.5	1.3	0.9	0.8	1.0	1.0	1.1	1.0	1.7	1.5	1.4	1.4
II.2.2 Transferencias del Gobierno Federal (-)	6.9	12.5	13.8	9.7	5.2	2.1	-3.8	-4.7	-1.6	0.1	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
III. Déficit (+) Superávit (-) directo. (I-II)	0.2	0.6	0.3	-0.5	-0.1	0.4	0.7	0.1	0.8	0.2	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
(+) Ajenas netas (+ gasto, - ingreso neto)	7.1	13.1	14.1	9.2	5.1	2.5	-3.1	-4.6	-0.8	0.3	0.2	0.1	0.6	1.2	1.1	1.1
Déficit (+) Superávit (-) Presupuestal	1.1	1.0	0.2	0.1	-0.1	-0.2	0.0	-0.1	0.0	0.0	-0.2	-0.1	0.0	0.0	-0.1	0.0
(+) Déficit (+) Superávit (-) Extrapresupuestal	n/c															
Extrapresupuestal directo	8.2	14.1	14.3	9.3	5.0	2.3	-3.1	-4.7	-0.8	0.3	0.0	0.0	0.7	1.2	1.1	1.1
Déficit (+) Superávit (-) Económico	1.5	1.1	1.0	1.6	0.6	1.1	1.0	1.1	0.0	0.0	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
(+) Intermediación financiera	9.7	15.2	15.3	10.9	5.6	3.4	-2.1	-3.6	-0.8	0.3	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
Déficit (+) Superávit (-) Financiero	0.0	0.4	0.7	1.6	-0.1	0.6	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
(+) Diferencia con ftes. de financiamiento	9.7	15.6	16.0	12.5	5.5	4.0	-1.9	-3.5	-0.8	0.3	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
Déficit (+) Superávit (-) Finan. Cajas ftes.	26.1	25.5	23.7	21.1	19.9	20.1	20.8	20.7	22.3	23.3	18.4	18.7	19.6	18.7	18.4	19.2
VIII. Gasto Presupuestal Primario. (I+I.2.3)	-4.2	-3.8	-5.8	-7.9	-8.1	-7.3	-8.6	-8.5	-3.8	-2.3	-4.4	-4.2	-3.5	-1.7	-2.4	-2.6
IX. Déf. (+) Sup. (-) Prim. Presupuesto. (VIII-II)	0.9	0.8	0.1	-0.1	-0.3	-0.3	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	-0.2	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	0.0
(+) Déf. (+) Sup. (-) Prim. Extrapresupuestal.	-3.3	-3.0	-5.7	-8.0	-8.4	-7.6	-8.7	-8.6	-3.8	-2.4	-4.7	-4.3	-3.5	-1.7	-2.5	-2.6
X. Déficit (+) Superávit (-) Primario Económico																

Fuentes: De 1995 a 2000 se usaron Indicadores Económicos del Banco de México, Mayo de 2001.
De 1986 a 1994 se usaron Indicadores Económicos del Banco de México, Octubre de 1995.
De 1983 a 1985 se usaron Indicadores Económicos del Banco de México, Enero de 1984.

Notas: Los resultados calculados pueden variar ligeramente de los oficiales por decimales dado los redondeos de las cifras oficiales y cambios metodológicos aplicados por la entidad responsable. A partir de 1995, Banco de México asume que el balance directo se convierte en el balance presupuestal. n/c: No Estimado, n/c: No Contemplado

apreciación tradicional, el pago de intereses externos no es el componente mayor, lo cual no quiere decir que carezca de importancia debido a que exige un superávit de balanza de pagos de magnitud similar, sino que el pago de la deuda interna es en realidad el causante del déficit ya que se incrementa de 7.7% del PIB en 1985 al 15.5% en 1987.

Durante el periodo 1985-1987 el ingreso presupuestario consolidado registró una ligera reducción, debida a una baja en los ingresos de empresas y organismos paraestatales.

En el período 1988-1994 hay un notable cambio en el saldo de las finanzas públicas porque se pasa de un déficit directo del 9.7% en 1988 a un superávit de 3.8% del PIB en 1991. Sin embargo este superávit sólo pudo mantenerse en 1992 y 1993, para retornar a un déficit en 1994.

Se observa, durante el mismo periodo, una notable reducción del gasto presupuestario consolidado, el cual cayó del 38.7% del PIB en 1988 al 25.7% en 1994. En lo que respecta al gasto programable no se observan cambios de consideración en términos de monto total. Por otra parte, el gasto no programable es el que presenta una mayor variación durante el periodo, al reducirse del 20.7% del PIB en 1988 a 6.2% en 1994. Una vez más el cambio se explica por la abrupta caída del pago de intereses totales, que pasó del 17.1% del PIB en 1988 al 2.6% en 1994. El componente interno sigue siendo el factor más importante, puesto que mientras del pago de intereses externos pasó del 3.8% en 1988 al 1.3% en 1994, el pago correspondiente a intereses internos cayó del 13% en 1988 al 1.3% en 1994. Precisamente de aquí deriva el gran éxito del gobierno de Carlos Salinas en sanear las finanzas públicas así como en el combate a la inflación.

Por la parte de los ingresos es interesante hacer notar que de 1988 a 1994 el ingreso presupuestario consolidado se redujo del 29% al 25.6% del PIB, respectivamente. Dicha baja se explica por los menores ingresos de las empresas y organismos paraestatales. Los ingresos

tributarios y no tributarios mantienen cierta estabilidad salvo un incremento temporal de los no tributarios entre 1988 y 1992 que puede atribuirse a los ingresos por la privatización de empresas públicas.

De 1995 a 2000 el déficit presupuestario se mantiene alrededor del 1% del PIB, atribuible a la estabilidad del gasto presupuestario consolidado de alrededor del 23% en el periodo señalado. Cabe destacar la reducción del gasto de capital. Por el lado de los ingresos, éstos continúan su tendencia a reducirse, al pasar del 22.8 en 1995 al 21.8 como porcentaje del PIB en 2000. Por otro lado, mientras que los ingresos del gobierno federal se mantienen estables, los de organismos y empresas paraestatales caen al igual que los ingresos no tributarios.

La crisis fiscal permanente del Estado intervencionista de la SI, fue una de las justificaciones más importantes para la reforma estructural. Se pretendía llevar a cabo una reforma fiscal que incrementara los ingresos fiscales, no desalentara la inversión, evitara la evasión y redujera la dependencia gubernamental respecto de la deuda pública. Simultáneamente se planteaba una política de gasto que racionalizara la actuación del Estado y obrara en el mismo sentido que las señales del mercado. Debido a la situación de emergencia con que se iniciaron las administraciones de De la Madrid, Salinas y Zedillo, tanto las políticas fiscales de ingresos como de gasto, tuvieron un carácter de emergencia y se centraron en la búsqueda del equilibrio fiscal de corto plazo y en el pago de los intereses de la deuda, más que en lograr una política fiscal sólida en el largo plazo.

La importancia del pago de intereses de la deuda pública se muestra en toda su magnitud al considerar que, durante todo el periodo de estudio, con excepción del trienio 1980-1982, se mantiene un superávit presupuestario primario.

Por otra parte, en la administración de Salinas, y gracias a la renegociación de la deuda externa (que permitió reducir a su vez la interna), las finanzas públicas se encontraron en relativo equilibrio y se pudo llevar a

cabo una reforma fiscal, que sin embargo sólo tuvo un carácter parcial.

La necesidad de una reforma fiscal verdadera es más que evidente; sin embargo, una reforma tal como la planteado el gobierno actual, no parece ser la más adecuada, porque repite las mismas tendencias de las propuestas que en los últimos sexenios no han logrado solucionar el problema.

Conclusiones

Como se ha podido ver hasta aquí, las características del Estado mexicano adquieren una cierta peculiaridad de acuerdo con el modo en que se desarrolla la propia economía mexicana. Ante la gravedad de la crisis de 1982 el Estado mexicano se cuestionó la viabilidad del modelo anterior y asumió un papel acorde con las nuevas circunstancias, de manera que pudiera ser funcional al estado presente del capitalismo en México.

La interpretación oficial de la economía del país insiste en que el Estado mexicano es “otro” y que su funcionamiento obedece al concepto económico de eficiencia. Que la re estructuración del Estado pretende combatir la problemática imperante con la adopción de una política estructural que haga factible el tránsito de un modelo a otro, al incidir en las reglas del juego de la estructura económica. Estamos de acuerdo en que el Estado mexicano es otro pero consideramos un mito su pregonada “eficiencia”.

A lo largo de las argumentaciones precedentes se ha mostrado que las funciones del Estado pueden ser las mismas en los diferentes modelos de desarrollo que se compararon. Lo que tenemos en realidad es la preeminencia de unas funciones sobre otras o un cambio en la forma u óptica en que se conduce el gobierno en el cumplimiento de dichas funciones, con el fin de adecuarse a las condiciones presentes del capitalismo mexicano. Sin embargo, la pretendida superioridad del modelo de Estado en la economía sustitutiva de exportaciones por sobre la modalidad de Estado en el modelo de sustitución de importaciones es dudosa.

Hay una argumentación reduccionista en querer ver el adelgazamiento del Estado como una forma de no intervención. En realidad, ésta sigue existiendo pero de manera diferente; si bien es cierto que cuantitativamente el Estado se ha retirado de varias de las funciones que venía realizando, la norma es que su intervención en términos cualitativos sigue estando en el mismo tenor que antes.

La brecha fiscal que ha padecido nuestra economía no ha sido saldada de hecho; si bien los déficit fiscales más recientes lindan en los límites del equilibrio, la forma en que se han alcanzado, y la estructura misma de las finanzas públicas, están lejos de corroborar la superación de la problemática, por varias razones: primero, la reducción del déficit fiscal no hace más que recobrar los niveles de prudencia fiscal anteriores a los llamados regímenes populistas (1970-1982). Segundo, el equilibrio fiscal no ha sido tal, tanto porque se acude a *presentaciones estadísticas dudosas*, como porque la definición del concepto es *sesgada* o por lo menos parcial. Analistas económicos de diferentes orientaciones políticas reconocen que si los pasivos del IPAB se incluyeran en el balance público el déficit fiscal sería más grande de lo que se presenta en las cifras oficiales; del mismo modo, no se aclara con el énfasis requerido que los balances presentados contienen una estructura metodológica tal que, según las diversas clasificaciones (primario, operacional y financiero), lo que en la primera clasificación da un superávit, en la otra resulta un déficit.

Por último, la reducción del déficit ha descansado de manera exagerada en la reducción del gasto, sobre todo en el social, y no en el incremento de los ingresos mediante una reforma fiscal, lo que ha repercutido en el deterioro acelerado de las condiciones de vida de la población. El asunto es que las finanzas públicas están muy lejos de ser un problema resuelto para el desarrollo del país.

Por otra parte, la nueva forma de funcionamiento asumida por el Estado en México ha fracasado en su intento por propiciar mejores condiciones para una mayor y



más eficiente acumulación de capital, para sostener un vigoroso y compacto control de masas, a la manera del pacto social surgido de la Revolución, que no perturbe el crecimiento económico y, finalmente, para combatir una arraigada estructura oligopólica y poco competitiva del sistema económico nacional. Estos tres hechos, sumados a las funciones propias del Estado, y que se han reseñado líneas arriba, comprueban que el accionar del Estado mexicano no ha sido capaz de saldar la brecha fiscal y que por lo mismo no ha contribuido al desarrollo integral de la economía mexicana.

Bibliografía

- Aspe Armella, Pedro [1993], *El camino mexicano de la transformación económica*, México. FCE.
- Bacha, Edmar [1990], “Modelo de tres brechas de las transferencias externas y tasa de crecimiento del PIB, en los países en desarrollo”, *Boletín del CEMLA*, vol XXXVI, núm 5, septiembre-octubre.
- Bendesky, León [1990]. “El debate de las transferencias en América Latina”, *Boletín del CEMLA*, vol XXXVI, núm 5, septiembre-octubre.
- Cárdenas, Enrique [1994]. *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, El Colegio de México, FCE, México.
- _____ [1988], “*La Gran Depresión y la industrialización en el caso de México*” Ponencia.
- _____ [1992], “*La política económica en la época de Cárdenas*”, Ponencia.
- Cervantes Islas, Joel [1990], *Programas de ajuste en México y en Brasil*, CEMLA, México.
- Córdoba, José [1991], “México” en John Williamson (ed), *The political economy of policy reform*, Washington Institute for International Economics.
- Cueva, Agustín [1988], *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.
- Foxley, Alejandro [1988], *Experimentos neoliberales en América Latina*, FCE, México.
- De la Garza, Enrique [1994], “El estilo neoliberal de desarrollo y sus alternativas” en *Democracia y política económica alternativa*, coordinado por Enrique de la Garza, La Jornada y CIH-UNAM. México.
- Hansen, Roger D [1971], *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI Editores, México.
- Lichtejnstejn, Samuel [1982], “De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste”. *Lecturas de política económica*. DEP-FE, UNAM, México.
- Lustig, Nora [1992], *Mexico, the remaking of an economy*, The Brookings Institution.
- Marino López, Roberto [1996], “La autoridad monetaria frente a las crisis financieras: la experiencia reciente del Banco de México”. *Monetaria*, enero-marzo, pp.1-30.
- _____, “La deuda externa de los países en desarrollo y el problema de las transferencias” en el libro *México: hacia la globalización. Lecturas seleccionadas de economía internacional*, Federico Rubl y Benito Solís (eds).
- Nelson, Joan [1991], *Coaliciones frágiles: la política de ajuste económico*, CEMLA, México.
- Ramos, Joseph [1989], *Política económica neoliberal en países del cono sur de América Latina, 1974-1983*, FCE, México.
- Rodrik, Dani. “Understanding Economic Policy Reform”, *Journal of Economic Literature*, vol XXXIV, marzo pp. 9-41.
- Tavares, Ma. Concepción [1963], *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero. Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en Brasil*, FCE, México.
- Villarreal, René [1988], *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista 1929-1988*, FCE, México.
- _____ [1986], *La deuda contrarrevolución monetarista: teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, FCE/Océano, México.

