



CAPÍTULO

12

PANORAMA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO (1994-2006)

■ RESUMEN

En este capítulo se concluirá la revisión de la política económica en México, con el análisis de las principales características de los gobiernos de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006). Respecto del primero se prestará mayor atención al llamado “error de diciembre”, es decir, la grave crisis económica que afectó la economía mexicana a los pocos días de comenzar dicho gobierno. También se expondrán las diversas políticas económicas realizadas por Ernesto Zedillo, en respuesta a la difícil situación que se vivió en aquellos años. En relación al segundo gobierno (el cual marca la alternancia política después de 71 años de mandatos priistas) se enfatizarán los problemas que enfrentó en la conducción de la política económica, así como el haber logrado preservar un marco de estabilidad macroeconómica.

■ ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)

En medio de fuertes turbulencias políticas y económicas, Ernesto Zedillo Ponce de León sustituyó, en abril de 1994, al malogrado Luis Donaldo Colosio como candidato oficial a la presidencia de la República Mexicana por el PRI. Al asumir Ernesto Zedillo la presidencia, el 1 de diciembre del mismo año, no se imaginaba que tres semanas después enfrentaría una de las crisis económicas más severas en la historia de México.

LA CRISIS QUE INICIÓ EN DICIEMBRE DE 1994

Como se vio en el capítulo anterior, durante 1994 el Banco de México (BM) perdió montos considerables de sus reservas internacionales, buscando mantener el tipo de cambio al interior de la banda de flotación cambiaria. El nuevo secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche (quien había sido secretario de Comercio en el gobierno previo) consideró necesario modificar el régimen cambiario mexicano. Convocó a los grupos empresariales del Pacto de Solidaridad Económica, con el propósito de informarles que el gobierno había decidido eliminar la banda de flotación cambiaria y dejar flotar el peso. En la reunión, el secretario fue convencido por los demás participantes de que sería más apropiado ampliar la banda de flotación en vez de desaparecerla. Por tanto, la cota superior de la banda se elevó en 15% y se mantuvo en su lugar la cota inferior, con lo que el gobierno pretendió proporcionar al tipo de cambio un mayor margen para desahogar las incessantes presiones cambiarias.

Sin embargo, en los tres días siguientes a la ampliación de la banda de flotación, disminuyeron en forma abrupta las reservas del BM, con lo cual se redujo

de manera alarmante el monto mínimo con el que es **prudente** que un banco central funcione en un régimen de **tipo de cambio predeterminado**, como el que se tenía.¹ La respuesta del secretario de Hacienda fue anunciar la eliminación de la banda cambiaria y decretar la libre flotación del peso. De inmediato comenzó la depreciación acelerada del tipo de cambio del peso frente al dólar, el cual se ubicó alrededor de \$4.50 por dólar. Las expectativas cambiarias se tornaron pesimistas, excediendo los cálculos gubernamentales respecto de la depreciación del peso. El mercado cambiario consideró que la pérdida de valor del peso respecto del dólar se encontraba apenas en sus inicios y que lo peor estaba por venir.

Los mercados financieros reaccionaron ante las fugas de capitales y la suspensión del financiamiento externo mediante la elevación drástica de las tasas de interés, las cuales pasaron en poco tiempo de 15% anual a más de 100%. El encarecimiento súbito del crédito perjudicó a millones de mexicanos que habían contratado empréstitos de corto y largo plazos pues resultaba imposible para la gran mayoría la continuación de los pagos a las mayores tasas de interés. En esas condiciones, la cartera vencida de los bancos creció desmesuradamente, siendo imposible recuperar muchos de los créditos concedidos. Numerosos deudores intentaron cancelar sus deudas mediante la devolución de los bienes financiados: automóviles y bienes inmuebles, entre otros, lo cual fue rechazado por los bancos, quienes deseaban que continuara el servicio de esas deudas.

Por su parte, el gobierno de Zedillo respondió a la crisis económica reduciendo el gasto gubernamental y elevando la **recaudación impositiva**, es decir, llevó a cabo una **política fiscal** de índole restrictiva. De esta manera, disminuyó el gasto corriente y propuso al Congreso de la Unión el incremento del impuesto al valor agregado (IVA) de 10 a 15%. La Cámara de Diputados, con la mayoría de los legisladores pertenecientes al partido gobernante, aprobó la iniciativa presidencial. Al mismo tiempo, los precios y las tarifas de los servicios proporcionados por el gobierno se ajustaron al alza, contribuyendo en este caso al aumento del rubro de **ingresos no impositivos**.

En ese contexto de fuertes turbulencias económicas, la inflación aumentó, después de años de disminución sistemática. Esto propició la reactivación de los conocidos **círculos viciosos**, como el que implica que una mayor inflación

¹ La **prudencia** en el manejo de las reservas internacionales significa que éstas no deben ser nunca menores a un nivel mínimo, equivalente a cierto número de meses de importaciones que el país realiza. Por ejemplo, dicho nivel mínimo podría establecerse en cinco o seis meses de importaciones.

presione al tipo de cambio y que este último la retroalimente, al encarecer los bienes y servicios importados.

LA SEVERIDAD DEL AJUSTE ECONÓMICO REALIZADO

En vista del conjunto de medidas adoptadas en respuesta a la crisis, es fácil comprender que la economía mexicana se dirigió con rapidez hacia una severa contracción económica, con lo cual el empleo y la producción disminuyeron, en un contexto de inflación elevada. En efecto, las estadísticas muestran que, durante 1995, se redujo significativamente el índice de producción, aumentó el de desempleo y la inflación alcanzó niveles considerables. Por su parte, la cuenta corriente de la balanza de pagos de México se ajustó a la capacidad mínima de financiamiento del que dispuso en ese año la economía mexicana. En suma, buena parte de la población sufrió las consecuencias de la crisis, su nivel de vida disminuyó y se deterioraron sus expectativas a mediano plazo.

¿EN QUÉ CONSISTIÓ “EL ERROR DE DICIEMBRE”?

Inmersa en la crisis por la que atravesaba la economía mexicana, la clase política comenzó a señalar a los presuntos culpables de la situación extrema que se vivía. Zedillo dirigió sus ataques hacia el ex presidente Carlos Salinas, de quien dijo había creado durante su gobierno la “bomba de tiempo” que estalló cuando el nuevo apenas iniciaba. En respuesta, Salinas lo acusó de haber cometido “el error de diciembre”. ¿Qué quiso decir el ex presidente al expresarse de esa manera?

El término “error de diciembre”, significa que la eliminación de la banda de flotación cambiaria, realizada en las primeras semanas del gobierno de Ernesto Zedillo, se efectuó de una manera inadecuada. En primer lugar, fue una grave equivocación haber **anunciado** al grupo de participantes del Pacto, que el gobierno pretendía eliminar la banda de flotación y, al mismo tiempo, **no llevarlo a la práctica**, conformándose con elevar la cota superior de dicha banda. Esto costó al país varios miles de millones de dólares adicionales, procedentes de las reservas internacionales del BM. En segundo lugar, una medida tan importante como la eliminación de la banda cambiaria de flotación debe ir acompañada del apoyo financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del gobierno de Estados Unidos. En el caso de México, el apoyo financiero mencionado se obtuvo dos meses después de desencadenarse la crisis.

En tercer lugar, debió contarse con un plan de estabilización nacional, compartido por los sectores participantes del Pacto, con el propósito de lograr

acuerdos que atenuaran la desestabilización de la economía. En cuarto lugar, la proporción en que de inicio se permitió la depreciación del peso (15%), con facilidad es interpretada por la población como un porcentaje insuficiente, que anuncia que los problemas cambiarios apenas comienzan. En otras palabras, cuando se permite una depreciación cambiaria debe recurrirse a una variación sustancial de la paridad, para convencer a la población de que ya no se necesitará una variación adicional. En quinto lugar, en vista de que la **liquidez** de muchos individuos aumenta hacia el último mes del año (diciembre es el mes de los aguinaldos, primas vacacionales y bonificaciones), cualquier brote de incertidumbre cambiaria se contagia con mayor rapidez entre la población y, en general, tiene mayor impacto en dicho mes que en otras épocas del año.

Por su parte, Zedillo trató de evadir al máximo la responsabilidad por la crisis y dirigió, con toda su fuerza, una campaña de desprestigio político y personal hacia el ex presidente Salinas. Su estrategia consistió en señalar que él había heredado de su antecesor una situación económica caótica, a punto de estallar, en la cual se habían acumulado muchos desequilibrios. En efecto, existían varios focos rojos en la economía mexicana al finalizar el gobierno salinista: la enorme reducción de las reservas internacionales del BM; el aumento del endeudamiento a corto plazo, mediante la emisión de TESOBONOS, los cuales contaban con plena **garantía cambiaria**; el excesivo financiamiento al consumo por parte de la banca así como el incremento de su **cartera vencida**; el enorme y creciente déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; la realización de diversas privatizaciones mal diseñadas, entre las cuales destaca la construcción de carreteras;² las irregularidades en el manejo de los bancos a cargo de Ángel Isidoro Rodríguez Sáez *el divino* (Banpaís), Jorge Lankenau Rocha (Banca Confía) y Carlos Cabal Peniche (Banca Unión), entre otros. Sin embargo, Ernesto Zedillo había ocupado cargos de alto nivel en el gobierno de Carlos Salinas y contaba con suficiente información económica para que pretendiera aparecer ante la opinión pública como que “había sido engañado respecto de la situación real de la economía mexicana”. En suma, se considera

² En las concesiones que se otorgaron al sector privado para hacerse cargo del funcionamiento de varias carreteras nacionales, el gobierno de Carlos Salinas garantizó a las empresas constructoras un nivel mínimo de ingreso; en el caso de que éste no se obtuviera debido a que fuera insuficiente el aforo vehicular (como ha ocurrido en diversos casos) el gobierno se comprometió a cubrir, mediante recursos fiscales, la diferencia entre el ingreso obtenido por las empresas y el garantizado.

que la torpeza con que se llevó a cabo la desaparición de la banda de flotación cambiaria (“el error de diciembre”), contribuyó en gran medida a acentuar las consecuencias de la crisis; al mismo tiempo, deben reconocerse las graves vulnerabilidades que tenía la economía mexicana al finalizar el gobierno salinista.

LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN FINANCIERA Y LA TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN

La agudeza con que la crisis afectó a la economía mexicana, en particular durante 1995, suscitó numerosas críticas acerca de la conducción de la política económica por parte del gobierno mexicano. Entre las más importantes destacó la afirmación de que los organismos de supervisión financiera oficiales no cumplieron con la tarea que tenían asignada. Por ejemplo, la Comisión Nacional Bancaria (CNB) tenía la misión de analizar con sumo cuidado el comportamiento de los bancos que operaban en México, de tal forma que los excesos e irregularidades se detectaran en sus inicios. Sin embargo, se descubrieron problemas serios en tres bancos de un total de 19 cuando las irregularidades ya se habían desbordado. Respecto de los excesos en la concesión del crédito al consumo que los bancos realizaron en los años previos a la crisis económica, las autoridades competentes también se mostraron incapaces de establecer un límite con oportunidad. Éstas y otras fallas en la supervisión del sistema bancario condujeron al gobierno de Zedillo a reestructurar las instancias oficiales correspondientes. En particular, la Secretaría de Hacienda decretó la fusión de la referida Comisión Nacional Bancaria (CNB) con la Comisión Nacional de Valores (CNV), dando origen a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Se consideró que la supervisión financiera mejoraría si una sola entidad se encargara de supervisar al mismo tiempo al **sistema bancario** y a las entidades vinculadas al **mercado de valores**.

Por otra parte, se alzaron voces que criticaron la falta de transparencia en relación con cierta información económica significativa: el monto de reservas internacionales que posee el BM, el cual en aquella época se mantenía en secreto durante la mayor parte del año. En efecto, en muy pocas ocasiones el público se enteraba del nivel de reservas del Banco Central mexicano, siendo tales fechas las siguientes: el día del informe presidencial, la reunión anual de la Comisión Nacional Bancaria y los últimos días del año. La razón por la cual las autoridades de la Secretaría de Hacienda fueran tan renuentes para pro-

porcionar la información referida la expuso en una ocasión Miguel Mancera Aguayo, quien fue gobernador del BM durante un largo periodo.³ La renuencia del banquero central a dar esta clase de información, provenía de la preocupación de que el **especulador en divisas mejorara con ella** su estrategia de ataque al peso mexicano, mediante el **monitoreo** del nivel de reservas internacionales del BM. De esta manera, una reducción normal de las reservas podría ser interpretada como un síntoma de debilidad de la autoridad monetaria e **incentivar** el ataque especulativo en contra de la moneda nacional. Sin embargo, la dureza con que la crisis se abatió sobre la economía mexicana, llevó al gobierno a descartar las preocupaciones antes mencionadas y decretar que las reservas internacionales del BM se conocerían en su oportunidad. Por ejemplo, si usted consulta hoy un periódico financiero mexicano conocerá el saldo de la reserva internacional que hubo la **semana anterior**.

En suma, con la unificación de la supervisión del sistema bancario y de las entidades vinculadas al mercado de valores, se dio un paso adelante para mejorar el comportamiento del sistema financiero mexicano. Sin embargo, ninguna supervisión es perfecta, por lo cual deberán seguirse afinando los mecanismos que detectan de manera oportuna el surgimiento de excesos e irregularidades. Asimismo, si el público conoce el monto de las reservas internacionales del Banco de México quizás las autoridades se sientan más presionadas para evitar los comportamientos gubernamentales de otras épocas que tanto afectaron a la población, mientras la presencia del régimen de flotación cambiaria contribuye a proteger, en buena medida, las reservas mencionadas.

UNA CONSECUENCIA INESPERADA: EL PREDOMINIO EXTRANJERO EN LA BANCA

Otro acontecimiento que también afectó a la economía y a las finanzas mexicanas, fue el predominio del capital extranjero en el sistema bancario y de seguros de México. Los gobiernos mexicanos anteriores al de Zedillo siempre consideraron que al capital extranjero le correspondía una función muy limitada en lo referente a las actividades bancarias y de seguros. Incluso Carlos Salinas estableció, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), limi-

³ Miguel Mancera Aguayo dirigió el Banco de México durante los siguientes períodos: dos años en el gobierno de López Portillo hasta el momento de la nacionalización bancaria, en que renunció a su cargo; los períodos presidenciales completos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y, por último, en el de Ernesto Zedillo, de 1994 a 1997.

taciones importantes a la capacidad de la banca extranjera para controlar bancos y aseguradoras en México. Sin embargo, la dureza de la crisis debilitó al sistema financiero mexicano y condujo a Zedillo a ofrecer a la banca extranjera la gran mayoría de los bancos mexicanos. En la actualidad, éstos son controlados por capital español, canadiense, estadounidense y británico. Asimismo, las aseguradoras que operan en México también quedaron bajo el control del capital extranjero.

EL VIRAJE SELECTIVO DE LA POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA

De no haber ocurrido la crisis económica con toda seguridad el gobierno mexicano habría mantenido inalterable el curso de la liberalización comercial; sin embargo, el gran deterioro de la situación económica interna propició un **viraje selectivo** de la política comercial. De esta manera, se incrementaron los aranceles a las importaciones provenientes de países con los que México no tuviera firmado un tratado de libre comercio; es decir, Canadá y Estados Unidos fueron los únicos socios comerciales de México que quedaron exentos del aumento arancelario. ¿Por qué motivo el gobierno mexicano decretó los incrementos arancelarios, contradiciendo su enfoque respecto de los beneficios provenientes de la liberalización del comercio internacional? La respuesta incluye dos aspectos importantes: por una parte, la crisis del sector externo impuso la necesidad de que el gobierno **redujera su déficit presupuestal**, es decir, elevara el ahorro público; por otra parte, la propia crisis hacía conveniente intentar **desviar la demanda externa** hacia producción nacional, modificando los **precios relativos** de las importaciones provenientes de los socios comerciales que no pertenecen al TLCAN.

Para entender el primer aspecto resulta conveniente recordar la **identidad macroeconómica fundamental** que ya se ha visto en capítulos previos, la cual establece que, en una economía abierta, el ahorro nacional debe ser igual a la inversión. Es decir, $S + (T - G) + (M - X) = I$; donde S es el ahorro privado; $(T - G)$ es la diferencia entre los impuestos (T) y el gasto de gobierno (G), es decir, el ahorro público (superávit presupuestal); $(M - X)$ es la diferencia entre las importaciones (M) y las exportaciones (X), esto es, el ahorro externo; I representa la inversión. En suma, lo que indica la identidad es que la suma del ahorro privado, del ahorro público y del ahorro externo, es decir el **ahorro nacional**, debe ser siempre igual a la inversión. ¿De qué sirve la identidad mencionada? En primer lugar, para comprender que, al estallar una crisis como la que ocurrió en la economía mexicana, se reduce bastante el ahorro externo, con lo cual ya no es posible mantener un déficit en la cuenta corriente de la

balanza de pagos. Por tanto, los restantes sectores económicos deben ajustarse a la nueva realidad económica. Si el ahorro externo ($M - X$) fuera cero, no habría margen para importar más de lo que se exporta, pero más interesante incluso es indagar en qué forma deben también ajustarse los sectores restantes. Para resolver el problema planteado se utilizará un ejemplo numérico, en el cual todos los datos están en moneda nacional.

$$100 + (-10) + (30) = 120 \text{ (situación prevaleciente antes de la crisis)}$$

La economía tiene un ahorro **privado** de \$ 100.00, un ahorro **público** de (-10) y un ahorro **externo** de 30: por lo tanto, el ahorro **nacional** asciende a \$120.00, lo cual es igual al término que está a la derecha de la identidad, esto es, a la **inversión**. Al estallar la crisis, desapareció por completo el ahorro externo ($X - M = 0$), por lo cual **deben ajustarse** los restantes sectores que constituyen la economía. Una posible solución es que el ahorro privado (S) aumente, o que se incremente el ahorro público ($T - G$), o bien que la inversión nacional disminuya (I); o que los tres sectores se ajusten al mismo tiempo. Un caso ilustrativo del ajuste en que se ven afectados todos los sectores económicos es el siguiente:

$$102 + (5) + (0) = 107 \text{ (situación en la que los distintos sectores ya se ajustaron)}$$

Ahora la economía tiene un ahorro privado ligeramente mayor que el que tenía antes de la crisis (\$102 en vez de 100); el ahorro público aumentó en \$15.00 (convirtió un “desahorro” de -10 en un ahorro de 5); el ahorro externo es de 0 porque no existe financiamiento externo (la cuenta corriente salda en 0); y la inversión contribuyó al ajuste, disminuyendo en \$13.00. Por supuesto que se podría haber elegido otros datos numéricos, en los cuales, por ejemplo, recayera con más fuerza el ajuste en un sector y no en otro. Lo que importa es ilustrar de manera fehaciente que, ante la falta de financiamiento externo (ahorro externo), es imprescindible que se ajusten, en mayor o menor medida, todos los sectores de la economía.⁴

⁴ Por supuesto, la necesidad de ajustar los diversos sectores económicos puede provenir de variaciones procedentes de cualquiera de ellos; es decir, el ajuste podría surgir, por ejemplo, de una variación drástica del ahorro privado, del público o de la inversión.

De la explicación anterior debe quedar claro que una de las contribuciones del gobierno mexicano al ajuste económico consistió en aumentar el ahorro público mediante reducciones al gasto gubernamental y el aumento de diversos tipos de impuestos. En este sentido debe entenderse también el incremento de los aranceles a las importaciones provenientes de países externos al TLCAN.

En segundo lugar, el ajuste de la economía mexicana frente a la crisis incluyó una fuerte devaluación de la moneda nacional, lo cual abarató la producción nacional en términos de la extranjera al mismo tiempo que encareció la producción extranjera en términos de la nacional. En consecuencia, se pretendió **desviar demanda externa** hacia producción nacional, reduciendo las importaciones e incrementando las exportaciones. En particular, el aumento arancelario para las importaciones provenientes de países externos al TLCAN, representó una modificación adicional de los precios relativos, es decir, un intento adicional por reducir las importaciones procedentes de dichos países y de incrementar las exportaciones dirigidas a ellos.⁵

EL IMPACTO SOBRE EL NIVEL DE BIENESTAR DE LA POBLACIÓN

Ernesto Zedillo realizó su campaña a la presidencia de la República en 1994, prometiendo a los mexicanos “el bienestar para tu familia” y promoviendo la idea de que, entre todos los contendientes, él era el más capacitado para lograr la meta señalada. Como ya se ha visto, al poco tiempo de haber iniciado su gobierno estalló una grave crisis cambiaria y financiera que afectó de manera directa las condiciones de vida de millones de mexicanos. En los primeros meses de 1995 se conoció el gran aumento del desempleo, ocasionado por las numerosas quiebras de aquellas empresas incapaces de resistir el embate de las altas tasas de interés y la contracción de la demanda interna. Aunado al desempleo de muchos, el aumento inflacionario redujo también el salario real de los trabajadores mexicanos que pudieron conservar su empleo.

Entre todos los sectores productivos, el exportador fue el único capaz de ofrecer una compensación a la contracción generalizada de la demanda de bienes y servicios en la economía mexicana. El dinamismo de dicho sector provino del estímulo proporcionado por el TLCAN, el cual reglamentó, entre otros aspectos,

⁵ Sin embargo, comprender la necesidad del ajuste de todos los sectores económicos frente a una crisis no significa olvidarse de buscar aquellas medidas de política económica que impliquen menor costo social para los sectores más vulnerables de la población.

el acceso preferencial de las exportaciones mexicanas al enorme mercado de Estados Unidos y Canadá. Gracias a esta válvula de escape fue posible lograr con relativa rapidez la recuperación de la economía mexicana. De esta manera, al comenzar 1996, los principales indicadores del crecimiento económico confirmaban que había quedado atrás la aguda recesión del año previo.

Sin embargo, la incipiente estabilización de los indicadores macroeconómicos mexicanos no significó que con la misma rapidez se revirtiera el deterioro del nivel de vida de gran número de familias mexicanas, las cuales padecieron durante un tiempo prolongado los problemas de desempleo y del elevado costo del endeudamiento que habían contraído con tarjetas de crédito o con otro tipo de instrumentos de deuda.

A partir de la recuperación de la economía mexicana, la política económica se dirigió hacia la consolidación de la estabilidad alcanzada. Zedillo se propuso crear las condiciones para que el final de su gobierno no se viera sacudido por una nueva crisis ni su sucesor tuviera que lidiar con una, al iniciar el nuevo gobierno. De esta manera, aumentaron de manera significativa las reservas internacionales del BM, y la inflación y las tasas de interés se redujeron.

La reforma electoral promovida por Zedillo en 1996 sentó las bases para lograr la **alternancia** en el poder ejecutivo. De esta manera, el 1 de diciembre de 2000 tomó posesión de la presidencia de la República Vicente Fox Quesada, proveniente del Partido Acción Nacional (PAN), dando fin a 71 años ininterrumpidos en el ejercicio del poder ejecutivo, por parte del PRI.

EJEMPLO | 12.1

El desequilibrio externo de México y la crisis económica

Después de renegociar su deuda externa, México retornó al financiamiento voluntario proporcionado por los mercados internacionales de capitales, del cual careció durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). Los recursos financieros externos se dirigieron hacia la economía mexicana, abultando el superávit de la cuenta de capital de la balanza de pagos (inversión extranjera directa, inversión de cartera y préstamos). El gobierno de Carlos Salinas determinó que una parte de los recursos financieros que entraron se utilizaran para incrementar el nivel de la reserva de divisas del Banco de México y los recursos restantes se **reciclaran** para permitir al sector privado de la economía nacional aumentar sus importaciones de bienes y servicios. El resultado de la estrategia gubernamental consistió en propiciar un fuerte y creciente déficit de la cuenta corriente

Continúa

Continuación

de la balanza de pagos, con el cual el gobierno impulsó la modernización de la planta productiva, a través de la importación de insumos y de bienes de capital que las empresas requerieran.

En repetidas ocasiones los analistas económicos consideraron que el déficit de la cuenta corriente de México aumentaba con demasiada rapidez y que eso lo colocaba en una situación de vulnerabilidad extrema, semejante a la ocurrida durante la crisis de 1982. Sin embargo, el secretario de Hacienda, Pedro Aspe, respondió a los críticos que la experiencia vivida durante los gobiernos de López Portillo (1976-1982) y Carlos Salinas (1988-1994) eran muy diferentes y no podían compararse. Sostuvo que, con López Portillo, el elevado déficit de las finanzas públicas era el responsable del exceso de importaciones (déficit de la cuenta corriente), mientras que con Salinas eran las fuertes entradas netas de capitales (superávit de la cuenta de capital) las que determinaban el elevado déficit de la cuenta corriente. En otras palabras, lo que el secretario de Hacienda quiso decir es que el déficit de la cuenta corriente con Carlos Salinas era un **déficit saludable** para la economía mexicana, mientras que el de López Portillo no. En el peor de los casos, Pedro Aspe consideraba que si disminuían las entradas de capitales a México, el déficit de la cuenta corriente se reduciría en forma paulatina, adaptándose a las nuevas condiciones.

El estallido de la crisis económica en diciembre de 1994, a tres semanas de haber iniciado el gobierno de Ernesto Zedillo implicó que, en poco tiempo, la entrada neta de capitales a la economía mexicana se revirtiera, convirtiéndose en una **salida neta**. Comenzó con rapidez el ajuste **abrupto** de las principales variables económicas (ingreso nacional, producto, inflación, empleo, tasas de interés, tipo de cambio, gasto público, recaudación, salarios reales, entre otras), para permitir el ajuste de la cuenta corriente de la balanza de pagos. El escenario de gran vulnerabilidad de la economía mexicana se materializó y el ajuste no fue paulatino, sino severo y abrupto.

¿Se habrá aprendido la lección de que, si bien la liberalización comercial es un mecanismo eficaz para modernizar la economía de un país, debe moderarse la dependencia del sector externo frente a las fluctuaciones de los capitales procedentes del exterior?

En el cuadro siguiente se observa la magnitud del ajuste en el tipo de cambio ocurrido en diciembre de 1994: en diciembre de 1993 era de \$ 3.11 por dólar, mientras que en el mismo mes pero de 1994 llegó a \$ 5.33 por dólar, lo cual significa un incremento de poco más de 71% a lo largo del año. En el mismo cuadro se aprecia el descenso de las reservas internacionales después de febrero de 1994, debido a las salidas de capitales. Dichas reservas alcanzaron su nivel más bajo en diciembre de 1994, al disminuir en más de 20 mil millones de dólares, con relación al nivel que tenían en enero del mismo año. Esta situación llevó a algunos economistas a plantear, *a posteriori*, que debió devaluarse el tipo de cambio no en diciembre sino en febrero de 1994, cuando las reservas alcanzaban su nivel más alto y, por tanto, el país contaba con mayores recursos para enfrentar ataques especulativos en contra de la moneda nacional.

Continúa

Continuación

		Tipo de cambio (pesos × dólar)	Reservas internacionales (millones de dólares)
1993	enero	3.09	20807
	febrero	3.09	21428
	marzo	3.10	20917
	abril	3.10	23926
	mayo	3.12	23262
	junio	3.12	22273
	julio	3.12	22520
	agosto	3.11	22597
	septiembre	3.12	22864
	octubre	3.12	23017
	noviembre	3.11	18690
	diciembre	3.11	24538
1994	enero	3.11	26273
	febrero	3.21	29155
	marzo	3.36	24649
	abril	3.27	17297
	mayo	3.31	17142
	junio	3.39	15999
	julio	3.40	16162
	agosto	3.38	16420
	septiembre	3.40	16140
	octubre	3.43	17242
	noviembre	3.45	12471
	diciembre	5.33	6148

¿Habremos aprendido la lección de que, si bien la liberalización comercial es un mecanismo eficiente para modernizar la economía de un país, debe moderarse la dependencia del sector externo frente a las fluctuaciones de los capitales procedentes del exterior?

E J E M P L O | 1 2 . 2

En la actualidad, ¿existe alguna forma de control de cambios en México?

Si alguien dijera que, en la actualidad, existe alguna forma de control de cambios en México, de seguro lo miraríamos con incredulidad. La experiencia cotidiana muestra que

Continúa

Continuación

quien lo desea puede intercambiar pesos por dólares y viceversa, sin que ello esté acompañado de ninguna restricción por parte de las autoridades competentes. Por tanto, quizás se declararía con énfasis que, en el México actual, no existe ninguna forma de interferencia a la compra y a la venta de divisas (control de cambios).

Sin embargo, en ocasiones es necesario investigar con un poco más de cuidado, porque es factible descubrir que hay situaciones no imaginadas. En realidad, en México sí existe el control de cambios, pero éste no es **generalizado**, como lo fue en los últimos meses del gobierno de López Portillo (1976-1982), sino que es **sectorial**, es decir, de índole limitada. A continuación se expondrá la manera en que la ley mexicana impone restricciones respecto de su intercambio de divisas a dos importantes instituciones.

Petróleos Mexicanos (PEMEX) obtiene divisas por las ventas del petróleo nacional; sin embargo, la ley lo obliga a venderlas al BM, al precio que establece este último. ¿Qué sucedería si PEMEX vendiera en el mercado privado las divisas producto de sus exportaciones? Como los ingresos por exportaciones de PEMEX son muy cuantiosos y se concentran en determinadas fechas del año, la abundancia repentina de dólares (exceso de su oferta) apreciaría de manera exagerada al peso. Por esta razón el gobierno federal impone a PEMEX un control de cambios, es decir, la venta obligada de sus divisas al Banco de México (BM).

La segunda institución nacional que se encuentra sujeta a control de cambios, es el propio gobierno federal. La ley le impone al gobierno federal comprar al BM, las divisas que requiere. ¿Qué ocurriría si el gobierno federal comprara en el mercado privado las divisas requeridas para el pago del servicio de su deuda? El pago del servicio de la deuda pública externa se concentra en determinadas fechas del año. En tales condiciones, el exceso de demanda de dólares depreciaría exageradamente al peso. Por esto, el gobierno federal no adquiere en el mercado privado las divisas que necesita sino que acude al BM. Por tanto, el control de cambios establecido sobre PEMEX y sobre el gobierno federal, contribuyen a estabilizar el mercado de divisas mexicano, al evitar fuertes e innecesarias fluctuaciones del tipo de cambio entre el peso mexicano y el dólar estadounidense.

Ahora ya conoce el lector una fuente importante de la que se nutren las reservas internacionales del BM, es decir, los ingresos petroleros; así como un destino importante que tienen dichas reservas, el pago del servicio de la deuda pública externa. Después del “error de diciembre”, las reservas del BM han aumentado de manera sostenida. Esto significa que el BM ha comprado más divisas de las que se ha visto en la necesidad de vender.

Las quiebras, el rescate bancario y el FOBAPROA

Durante la grave crisis que se inició en diciembre de 1994 y que afectó a la economía mexicana a lo largo del año siguiente, la situación del sistema bancario se deterioró con gran fuerza. En efecto, en los años previos a la crisis los bancos que operaban en México

Continúa

Continuación

ya mostraban un aumento significativo de su **cartera vencida**, es decir, del número de préstamos otorgados y que no cumplían con el pago puntual de sus intereses. Sin embargo, el considerable incremento de las tasas de interés, ocurrido en 1995, ocasionó que un gran número de deudores que hasta ese momento cumplían con sus pagos, se convirtieran en morosos y, más tarde, conformaran una **cartera incobrable**. Esto provocó la quiebra de la mayoría de los 19 bancos que funcionaban en México en aquella época.

¿Por qué **quiebra** un banco? En el curso normal de sus actividades de negocios, un banco ha transformado los depósitos de sus ahorradores (pasivos bancarios) en préstamos e inversiones (activos bancarios). Si se le pidiera a una de estas instituciones que devolviera, en forma **simultánea**, todos sus depósitos a los ahorradores sería incapaz de hacerlo debido a que los **vencimientos de dichos depósitos** no coinciden con los **vencimientos de los préstamos e inversiones** que el banco ha efectuado. En este sentido es correcto decir que, en general, un banco **no tiene la liquidez suficiente** para satisfacer los requerimientos simultáneos de todos sus depositantes. Esto corresponde a una situación típica de un banco: por su propia naturaleza, el negocio bancario es **ilíquido**. Sin embargo, lo anterior no significa que un banco carezca por completo de liquidez (como ocurriría si prestara e invirtiera todos los depósitos de los ahorradores y el capital de sus accionistas); por el contrario, debe contar con suficientes recursos líquidos para satisfacer situaciones **temporales** en que los retiros superen a los depósitos; en los casos extremos en que los retiros sean cuantiosos y resulten insuficientes los recursos líquidos del banco, el Banco Central proporciona la liquidez faltante, por supuesto, con un costo para el banco.

Sin embargo, un concepto diferente es el que se refiere a la **solvencia** del banco. Ya se mencionó que un banco **siempre es ilíquido**, pero es imprescindible que sea **sólido**. Durante 1995 muchos bancos se convirtieron en **insolventes**, porque el valor de sus **activos** (préstamos e inversiones efectuados) se desplomó, mientras que no se modificó el valor de sus **pasivos** (los depósitos de los ahorradores). En estas condiciones, un banco no puede devolver los depósitos de sus ahorradores (pasivos bancarios) ni contando con el tiempo suficiente para recobrar sus préstamos e inversiones (activos bancarios). En consecuencia, cuando los pasivos del banco superan a sus activos (en cuyo caso los banqueros ya han perdido el valor de sus acciones) el banco se encuentra en quiebra.

De acuerdo con la legislación mexicana, así como con la de muchos países, un banco en quiebra es intervenido con rapidez por la autoridad financiera, quien se hará cargo de rehabilitarlo y supervisarlo hasta que pueda ser vendido a nuevos accionistas, o a los mismos, en cuyo caso **deberán volver a comprar** las acciones del banco.

Cuando quiebra un banco, la autoridad financiera de un país se enfrenta a un dilema complicado: responder por los depósitos de los ahorradores del banco intervenido en la medida en que lo permita la recuperación de los escasos activos bancarios que no han perdido por completo su valor; o bien, garantizar con recursos públicos todos los pasivos del banco intervenido, es decir, todos los depósitos de los ahorradores. El gobierno de

Continúa

Continuación

Ernesto Zedillo eligió el segundo curso de acción, con lo cual mantuvo en existencia los bancos que habían quebrado y respaldó por completo a los depositantes.

Sin embargo, el **rescate bancario** es un procedimiento costoso en sí mismo y, en el caso de México, lo fue aún más, debido a la manera en que se llevó a cabo. Por ejemplo, el gobierno mexicano otorgó recursos financieros de manera selectiva a los bancos con problemas, con el propósito de capitalizarlos de nuevo, **sin condicionar** dicha ayuda a que los bancos mantuvieran la supervisión y vigilancia de los activos de la cartera vencida, con el fin de recuperar alguna porción de los préstamos bancarios. Además, se detectaron irregularidades en numerosos préstamos **dudosos** otorgados por algunos bancos; dichos préstamos, no obstante, se incluyeron en el **rescate bancario**. El costo fiscal de éste, encabezado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) fue cuantioso y representó una deuda para los contribuyentes, misma que se pagará a lo largo de muchos años. En la actualidad, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) funciona en lugar del FOBAPROA. El IPAB garantiza los depósitos bancarios que los ahorradores tienen en cada banco, hasta por 400 000 UDIS (unidades de inversión).

Dada la complejidad del problema representado por el rescate bancario, en los párrafos precedentes se han proporcionado algunos importantes elementos de juicio, los cuales quizás sean de utilidad. Por lo anterior, se sugiere al lector reflexionar cuidadosamente: si usted hubiera sido la autoridad financiera responsable durante 1995, disponiendo de plena capacidad de decisión, ¿cuál de las dos opciones mencionadas habría elegido?

E J E M P L O | 1 2 . 4

El destino nos alcanzó: la crisis del sistema público de pensiones

En su concepción inicial, los sistemas públicos de pensiones tuvieron el noble propósito de proteger a los sectores más vulnerables de la clase trabajadora de un país. En efecto, los trabajadores cotizarián durante su prolongado periodo de vida productiva con el fin de que, en su época de retiro, contaran con los recursos económicos necesarios para evitar que su nivel de vida bajara drásticamente. La idea se llevó a la práctica en un inicio en la Alemania de finales del siglo XIX, cuando el “canciller de hierro” Otto von Bismarck dirigía los destinos de aquella nación. Tiempo después, los sistemas públicos de pensiones y jubilaciones se instauraron en otras naciones europeas y otros continentes, constituyendo uno de los elementos básicos de lo que se ha conocido como Estado de Bienestar.

Sin embargo, muchos de los sistemas públicos de pensiones se fundaron sobre bases que estaban destinadas a estrecharse con el transcurso del tiempo. Las cotizaciones individuales de los trabajadores **en activo** se dirigían a un fondo que servía para financiar las pensiones de los trabajadores en retiro. Este esquema, conocido desde el punto de vista

Continúa

Continuación

técnico como **sistema de reparto**, funcionó de manera conveniente cuando el número de trabajadores en activo superaba con creces al de trabajadores en retiro: por ejemplo, cuando la proporción era de 15 en activo por 1 en retiro. En México, esta situación favorable permitió que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) no sólo solventara con holgura sus pagos de pensiones y de prestaciones médicas, sino que contara también con los recursos suficientes para realizar obras, como centros recreativos (Oaxtepec) y culturales (Teatro Hidalgo).

Los altos funcionarios gubernamentales de muchas naciones conocían los problemas que sobre los sistemas públicos de pensiones traería consigo, en el mediano y largo plazos, la modificación de la pirámide demográfica. Sin embargo, los gobiernos prefirieron desviar la mirada de la situación que se avecinaba, con la confianza de que la bomba del sistema de reparto estallaría en las manos de alguien más. Conforme se modificó la pirámide poblacional, se redujo en forma sistemática la proporción de trabajadores en activo por cada trabajador en retiro, es decir, disminuía el número de trabajadores que cotizaban respecto de la cantidad de pensionados. De esta manera, las pensiones representaron una proporción creciente del pasivo de las instituciones de seguridad social, como el IMSS y el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), quedando cada vez menos recursos para cubrir otras prestaciones. Por fin, al estrecharse más la base de trabajadores que cotizan, se puso en entredicho la capacidad misma para sufragar el monto de las pensiones. Es por esta razón que se ha llamado a este recuadro El destino nos alcanzó.

Por si fuera poco, en México el sistema público de pensiones dejó de prestar atención exclusiva a los sectores más vulnerables de la clase trabajadora y de modo progresivo incluyó a estratos superiores de la misma, abarcando incluso a funcionarios gubernamentales con altos ingresos. La situación se complicó todavía más debido a los siguientes factores: se redujo el periodo de cotización para muchos trabajadores así como el requisito de edad para pensionarse, al mismo tiempo que aumentó la esperanza de vida de la población. De esta manera, disminuyeron los recursos cotizados y aumentó el periodo de vida no laboral, en el cual se disfrutan las pensiones.

Cuando resultó imposible que los gobernantes eludieran el problema, fingiendo que no pasaba nada, experimentaron con otros sistemas de pensiones como el denominado **sistema de capitalización individual**, el cual en México se denomina Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Este último consiste en que cada trabajador cotiza para su cuenta individual y ya no para un fondo colectivo, en una institución financiera encargada de invertir sus recursos conocida como Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE). En consecuencia, el monto de su pensión futura dependerá del monto y el tiempo de su cotización, así como del **rendimiento neto** obtenido por la AFORE que el trabajador haya elegido.

En la actualidad, se experimenta en México una situación peculiar debido a que muchos trabajadores quizás no lograrán una capitalización suficiente de sus recursos personales en el corto tramo de vida productiva que les queda. Por tanto, el gobierno

Continúa

Continuación

federal proporcionará a quienes se encuentren en esa situación una pensión con un monto garantizado proveniente de los recursos fiscales del gobierno. Por otra parte, otros sectores de trabajadores, que iniciaron en fecha relativamente reciente su vida laboral, comenzaron ya su proceso de capitalización individual, primero en la AFORE que se les ha asignado y, después, en la que decidan continuar cotizando. Por cierto, las AFORE deben mantener los recursos financieros de sus afiliados en inversiones razonablemente seguras, teniendo prohibido realizar inversiones de riesgo, como las acciones de empresas, entre otras. Esto es así porque las inversiones de riesgo generarían importantes ganancias a sus propietarios, pero también pérdidas significativas.

Finalmente, otro de los propósitos fundamentales del sistema de capitalización individual consiste en incrementar el ahorro, debido a que promueve el aporte de recursos adicionales por parte del trabajador que cotiza. Con esta medida, se pretende proporcionar un mayor impulso, en el largo plazo, al crecimiento económico de México.

E J E M P L O | 1 2 . 5

Neoliberalismo: ¿una mala palabra?

Desde hace algunos años se ha vuelto costumbre, en México y en otros países, utilizar el epíteto de “neoliberal”, como una manera de mostrar desaprobación respecto de las ideas de alguna persona, o bien, de alguna medida de política económica. Al mismo tiempo, el uso abusivo de dicho término ha contribuido a que su significado sea cada vez más confuso, e incluso equívoco. ¿Cuál es su verdadero significado?

En sentido estricto, el **neoliberalismo** es la corriente de pensamiento que propone, como el liberalismo del siglo XIX, que el gobierno de un país limite su intervención en el ámbito de la economía. Es decir, plantea que el mercado, y no el proceso político, debe ser quien resuelva el problema económico de una sociedad. Las atribuciones del gobierno, de acuerdo con el pensamiento neoliberal son, básicamente, las siguientes: 1) resguardar el orden público interno; 2) mantener un sistema legal eficaz para el cabal cumplimiento de los contratos signados; 3) proteger en el aspecto militar a la ciudadanía de los peligros de la agresión externa; 4) realizar todas aquellas actividades que el sector privado no pueda llevar a cabo, o bien, no se interese en ellas. En la actualidad, los neoliberales son partidarios de que la globalización económica proceda con la menor interferencia posible de parte de los gobiernos del mundo y de cualquier otra instancia ajena al mercado.

El problema que se origina cuando una expresión se utiliza con demasiada ligereza consiste en que pierde su verdadera connotación y a suscitar diversos equívocos, hasta convertirse sólo en una descalificación, es decir, una “mala palabra”. De esta manera, en ocasiones alguien afirma que “el rescate bancario de Zedillo fue una medida neoliberal”,

Continúa

Continuación

cuando bajo las premisas del neoliberalismo no debió realizarse rescate bancario alguno; o bien, cuando alguien afirma que “el Programa Solidaridad de Carlos Salinas fue de corte neoliberal”, cuando el pensamiento neoliberal rechaza la existencia de ese tipo de programas. De esta manera, el calificativo de “neoliberal” se convierte en la expresión genérica para designar todo aquello que no le gusta a un individuo, perdiéndole su verdadero significado.

En la actualidad existen dos escuelas de pensamiento económico que se vinculan estrechamente al pensamiento neoliberal: una de ellas es la **Escuela de Chicago**, representada por el estadounidense Milton Friedman; la otra es la **Escuela Austriaca**, cuyos principales representantes fueron Ludwig von Mises y Friedrich Hayek. Una de las corrientes de la Escuela Austriaca de Economía, tiene sede en Estados Unidos, en el Instituto Ludwig von Mises. Esta corriente lleva el neoliberalismo a su nivel más extremo: el **anarquismo individualista**.

■ EL GOBIERNO DE VICENTE FOX QUESADA (2000 – 2006)

El 2 de julio de 2000 fue electo como presidente de México el candidato del PAN, lo cual marcó el final del prolongado periodo (1929 – 2000) en que predominó el PRI. Vicente Fox Quesada inauguró la alternancia política del poder ejecutivo mexicano dando término a la larga campaña que había iniciado, por lo menos, dos años antes, cuando era gobernador del estado de Guanajuato. Durante su campaña presidencial, Fox se mostró como un candidato desafinante de las estructuras de poder político imperantes, dispuesto en todo momento a expresar su opinión con franqueza y también con ligereza. En suma, el candidato del PAN generó, durante su prolongada campaña, desbordadas expectativas de cambio, las cuales se verían, en gran medida, frustradas.

EL INICIO DEL “GOBIERNO DEL CAMBIO”

El inicio del gobierno foxista estuvo rodeado de condiciones muy favorables en lo que se refiere al entorno macroeconómico prevaleciente en México. En efecto, el tipo de cambio, la inflación y las tasas de interés se habían reducido y estabilizado respecto de los niveles y la volatilidad alcanzados en 1995, mientras que el BM había acumulado un importante nivel de reservas internacionales. Por su parte, la economía mexicana había vuelto a crecer y el empleo se había recuperado, comparados también con los niveles correspondientes a la fuerte recesión de 1995. En otras palabras, Vicente Fox heredó del gobierno de Ernesto Zedillo, condiciones favorables como no las tuvieron al inicio de sus gobiernos los presidentes mexicanos desde José López Portillo.

Sin embargo, en el aspecto político, el inicio del nuevo gobierno no resultó tan favorable como en el aspecto económico debido a que el electorado mexicano dividió sus votos para elegir representantes al Congreso entre los tres principales partidos políticos: el PAN, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el PRI. Por tanto, para tener éxito cualquier propuesta proveniente del Poder Ejecutivo, o de cualquier partido político, debía ser negociada, en forma demasiado compleja, con los legisladores de los demás partidos.

La destreza política de Vicente Fox demostró con rapidez sus limitaciones, al ser incapaz de actuar de manera conjunta con sus propios correligionarios políticos, es decir, los miembros del PAN. En sus primeras declaraciones, al poco tiempo de haber asumido la presidencia, mandó el sorprendente mensaje de que él había adquirido del PAN los principios éticos y políticos con los cuales gobernaría, pero que había llegado el momento de actuar por propia cuenta. En correspondencia con la idea precedente, una de las primeras decisiones que tomó, enfrentando la oposición de su partido, fue tratar como un asunto prioritario la resolución del conflicto de Chiapas y promover la presencia de los comandantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la tribuna del Congreso de la Unión. Como consecuencia de la discusión de los problemas de los indígenas mexicanos, el poder legislativo federal aprobó por unanimidad una Ley de Derechos y Cultura Indígenas, misma que fue aprobada por las legislaturas estatales y elevada a rango constitucional. Éste fue uno de los primeros tropiezos con que inició el nuevo gobierno debido a que la dirigencia del EZLN consideró en gran medida insatisfactorio el contenido de la referida ley.

LA ESENCIA DEL PROYECTO ECONÓMICO DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX

Los aspectos esenciales de la estrategia económica del gobierno foxista, se refieren, en primera instancia, al mantenimiento de la **estabilidad macroeconómica** heredada del gobierno de Ernesto Zedillo. En este sentido podemos concluir que se evitaron las perniciosas crisis económicas que acompañaron a los presidentes mexicanos a partir del gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Sin embargo, los restantes componentes de la estrategia del nuevo gobierno se vieron frustrados debido tanto a la incompetencia política con la cual se intentó ponerlos en práctica, como al complejo panorama político con que se toman las decisiones legislativas en la actualidad en México. De esta manera, Fox propuso diversas **reformas estructurales** para la economía mexicana, a las cuales se hará referencia a continuación.

La Reforma Fiscal

Desde hace casi tres décadas, el presupuesto de los gobiernos mexicanos ha dependido de los recursos financieros provenientes de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX). Las consecuencias de que dicha empresa sea la “caja chica” del gobierno federal, tiene importantes implicaciones para la economía mexicana. En primer lugar, no debe olvidarse el carácter **no renovable** de la riqueza petrolera, por lo cual resulta evidente que ésta no puede constituir una **fuente permanente** de ingresos para el presupuesto del gobierno federal. En segundo lugar, esta transferencia obligada de recursos ha inhibido la capacidad de PEMEX para solventar sus propios gastos de inversión, los cuales son imprescindibles para mantener la vitalidad de los procesos de extracción y refinación del petróleo y de sus derivados.

En vista de lo anterior, Fox propuso buscar nuevas fuentes de recaudación tributaria que redujeran de manera considerable la dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos de PEMEX. Su propuesta consistió, en esencia, en rebajar el IVA a cambio de que todos los bienes y servicios pagaran una tasa impositiva única, es decir, en eliminar los regímenes fiscales especiales existentes: tasa cero y exenciones. Al mismo tiempo, la propuesta incluía algunas medidas para compensar a los sectores más débiles en el aspecto económico, los cuales se verían afectados de manera adversa por las nuevas reglas fiscales.

Sin embargo, la propuesta de reforma fiscal del gobierno fue rechazada por los legisladores de los partidos de oposición, convirtiéndose en lo que se conoce como **miscelánea fiscal**, es decir, en una mezcla de medidas parciales diversas que hacen, generalmente, más complicado el proceso de recaudación impositiva. Es importante señalar que el rechazo a la reforma fiscal no provino sólo de los legisladores de los partidos de oposición, sino que incluyó a diversos sectores sociales, quienes criticaron que, por ejemplo, las medicinas, los libros y los alimentos no procesados comenzaran a pagar el IVA. Al mismo tiempo, se desconfiaba de la eficacia de las medidas con las que el gobierno prometía resarcir en lo económico a los sectores de menores ingresos. De esta manera, la **reforma fiscal** fracasó de manera estrepitosa dejando pendientes, entre otros, el problema de la exacción de los recursos financieros de PEMEX para el financiamiento del presupuesto gubernamental.

La Reforma Energética

Si Vicente Fox hubiera contado con la mayoría necesaria en el Congreso de la Unión y en las legislaturas estatales, sin duda habría llevado a su culminación

el proceso de privatización iniciado por Miguel de la Madrid y continuado por Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Es decir, Fox habría privatizado las dos empresas paraestatales más importantes: PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Sin embargo, la posición política minoritaria del PAN impidió que fuera aprobada la iniciativa. Por tanto, Fox tuvo que conformarse con proponer que se aprobara la inversión privada en el sector energético sin que ello implicara la venta de los **activos existentes** de ninguna de las empresas correspondientes.

Como en el caso de la reforma fiscal, la **reforma energética** también fue rechazada por la mayoría de los legisladores del Congreso de la Unión. La negativa a permitir que la inversión privada realice gasto de inversión en el sector energético, complica la situación de las empresas correspondientes, las cuales se encuentran de por sí presionadas en el aspecto financiero, entre otros factores, por las cuantiosas erogaciones que obtiene el sector privilegiado que en ellas laboraba.

En efecto, la prohibición para que la inversión privada participe en sectores importantes de las industrias petrolera y eléctrica nacionales, constituye en la actualidad un anacronismo que coloca a México en una situación desventajosa frente a la competencia de otras economías emergentes. Naciones como la República Popular China, a la cual siempre le ha importado preservar su soberanía, no imponen obstáculos a la inversión privada en amplios sectores de sus economías, incluyendo el de la energía. No se trata de vender al sector privado el patrimonio nacional (como la riqueza del subsuelo), sino de que los mexicanos obtengan beneficios de la inversión privada para que los recursos públicos puedan utilizarse en actividades de contenido social relevante. En suma, la actual fase de la globalización requiere adoptar medidas efectivas para mejorar la competitividad, a través de esquemas de coparticipación con inversionistas privados, sin que ello implique la desprotección de los intereses de los mexicanos.⁶

La Reforma Laboral

Otra de las grandes controversias que permanecen en la actualidad sin resolver, se refiere a la **flexibilización** del mercado laboral. Los partidarios de dicha

⁶ Sin duda, es controvertido el tema de la participación privada en la inversión energética, debido a que existen en el mundo experiencias tanto positivas como negativas al respecto. Sin embargo, es importante aprender de ambos tipos y formular las políticas más idóneas para la industria energética nacional.

reforma consideran que muchas empresas se han vuelto demasiado cautelosas para realizar contrataciones debido a que la legislación laboral en vigor impone fuertes cargas económicas para el posterior ajuste de la planta laboral. Es decir, si al contratar un empleado adicional la empresa incurre en compromisos legales que le harán oneroso su posterior despido, ésta actuará con mucha cautela respecto de la contratación inicial.

Por otra parte, los opositores a la reforma laboral argumentan que, en caso de que ésta se llevara a la práctica, se deteriorarían las condiciones de vida de muchos trabajadores que, en la actualidad, se encuentran protegidos por las leyes laborales vigentes. Sin duda, los argumentos de ambas partes son dignos de tomarse en consideración, es decir, no existe una solución fácil al problema de cómo incentivar la generación de empleos en una economía. Demasiadas trabas para la creación de nuevos empleos significa limitar las posibilidades de aquellos que se incorporan al mercado laboral; al mismo tiempo, disminuir de modo drástico dichas trabas representa reducir los márgenes de estabilidad laboral de quienes ya se encuentran empleados. Como en muchos aspectos de la vida económica de las naciones, con seguridad la mejor solución al problema planteado se encuentra en un lugar alejado de las posiciones extremas que se han mencionado. De esta manera, aún se espera que los especialistas en los problemas del mercado laboral aporten una solución intermedia que incentive de manera significativa la creación de empleos, sin atentar drásticamente contra las condiciones laborales de amplios sectores de la población. Finalmente, la reforma laboral promovida por el gobierno de Fox, constituyó otra de sus propuestas rechazadas, al no contar con el apoyo legislativo necesario.

■ LOS LOGROS DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX

Cualquier análisis que se limitara a enfatizar las propuestas frustradas y los fracasos de un gobierno carecería de rigor y sería de poca utilidad para el estudiioso de la economía en general y, en particular, de la política económica. Por tanto, es imprescindible rescatar aquellas medidas que, de una manera o de otra, hayan contribuido positivamente para mejorar el bienestar presente o futuro de la población mexicana.

LEY DE CULTURA Y DERECHOS INDÍGENAS

Como se mencionó al inicio de este apartado, el gobierno Fox promovió una ley sobre la defensa de la cultura y los derechos de los indígenas mexicanos. Su

aprobación constituyó un éxito en términos del apoyo legislativo que obtuvo, tanto en el Congreso de la Unión como en las legislaturas estatales. Sin embargo, dicha ley no satisfizo las expectativas del EZLN, debido a que dicha organización considera que la ley aprobada trastocó los Acuerdos de San Andrés, con el propósito de limitar sus alcances.

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

Durante muchos años, los gobiernos mexicanos mantuvieron la discrecionalidad respecto de la información que el mexicano común podría conocer en torno a la actuación de los múltiples organismos públicos existentes. El gobierno de Vicente Fox promovió el acceso a dicha información, a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). En la actualidad, si alguien requiere información pública y el organismo público correspondiente se la niega o se la entrega de manera parcial, se puede solicitar la intervención legal del IFAI para que se proceda conforme a dicha Ley.

EL SEGURO POPULAR

Su finalidad es proteger con los servicios médicos necesarios a un amplio sector de la población, el cual no se encuentra bajo la cobertura del IMSS o del ISSSTE. Sin duda, debe reconocerse el carácter positivo de esta medida, tendiente a beneficiar a muchas familias que, de otra forma, verían afectado su escaso patrimonio; sin embargo, se sabe que los recursos canalizados han sido, hasta ahora, insuficientes para cubrir de modo razonable los requerimientos del servicio correspondiente.

EL FOMENTO A LA VIVIENDA POPULAR

Uno de los renglones menos cuestionados del desempeño del gobierno de Vicente Fox corresponde al financiamiento a la vivienda popular. Se alcanzó la importante cifra de 3 millones de créditos otorgados para la adquisición de viviendas de interés social, los cuales promueven la creación de un patrimonio para numerosas familias de escasos recursos.

■ COMENTARIO FINAL SOBRE EL GOBIERNO DE VICENTE FOX

Para evaluar el desempeño de un gobierno, es necesario contar con la distancia suficiente que permita distinguir aquellos cambios que fueron insustanciales

o cosméticos, de los que lograron mostrar su verdadera trascendencia. En el caso de Fox, cuyo gobierno concluyó el 1 de diciembre de 2006, no es posible todavía disponer a cabalidad de esa perspectiva, por lo cual el analista debe reconocer el carácter preliminar de muchos de sus comentarios críticos. Sin embargo, a continuación se comentarán con brevedad los rasgos más importantes de su gobierno.

En lo que respecta a su imagen política, se considera que Fox se mostró, durante su campaña presidencial, como un exitoso candidato que, debido a la rudeza con que desafió al sistema político mexicano, convenció a una parte significativa del electorado. Sin embargo, al asumir la presidencia fue incapaz de desarrollar un **liderazgo político**, el cual es imprescindible para quien encabeza a un Estado nacional. Además, al intentar restarle **solemnidad** a la investidura presidencial, conduciéndose con ligereza y torpeza, Fox terminó por disminuir el respeto público que dicho cargo debe poseer.

Como se ha visto en este capítulo en lo tocante a la política económica, las diversas reformas estructurales propuestas por Fox (energética, laboral y fiscal) se vieron frustradas por la oposición legislativa y también por la falta de habilidad de los operadores políticos gubernamentales. En materia de crecimiento económico, lo alcanzado resultó insuficiente no sólo con respecto a las expectativas desbordantes promovidas en la campaña presidencial, sino respecto a criterios más moderados.⁷ De esta manera, aunque se preservó la estabilidad macroeconómica proveniente del gobierno anterior, no se impulsó el crecimiento de la economía mexicana. Esta peculiar situación económica, ha sido descrita por algunos analistas como **estancamiento estabilizador**.

EJEMPLO 12.6

Desempeño económico en los gobiernos del México posrevolucionario (tercera parte)

En el cuadro siguiente se presenta la evolución de las principales variables macroeconómicas de los últimos dos sexenios del México actual.

Continúa

⁷ Las promesas exageradas del candidato presidencial Vicente Fox durante su campaña, le permitieron llamar la atención de la ciudadanía y fortalecer su posición electoral; sin embargo, fueron criticadas con dureza durante su gestión como presidente de la República, cuando, no se alcanzó 7% de crecimiento económico prometido ni, por tanto, la amplia creación de empleos ofrecida. Asimismo, la promesa de “resolver el problema chiapaneco en 15 minutos” resultó un fiasco.

Continuación

	PIB Tasa de crecimiento (porcentaje)	Variación del número de asegurados totales del IMSS (personas)	Tasa de inflación (porcen- taje)	Tipo de cambio promedio (pesos por dólar)	Tasa de interés (CPP)*
1994	4.5	121 500	7.0	3.38	15.5
1995	-6.2	-476 250	35.0	6.42	45.1
1996	5.1	402 083	34.4	7.60	30.7
1997	6.8	994 833	20.6	7.92	19.1
1998	4.9	903 421	15.9	9.14	21.1
1999	3.9	901 229	16.6	9.56	19.7
2000	6.6	827 740	9.5	9.46	13.7
2001	-0.2	164 874	6.4	9.34	10.1
2002	0.8	174 801	5.0	9.66	5.4
2003	1.4	263 606	4.5	10.79	4.5
2004	4.1	453 891	4.7	11.29	4.6
2005	3.0	571 748	4.0	10.90	6.5
2006**	4.5	879 112	3.9	10.91	6.1

* CPP = costo porcentual promedio.

** Datos estimados para el cierre de 2006.

Fuente: Con base en INEGI, Banco de Información Económica, www.inegi.gob.mx

El lector ha podido constatar la eficacia de las políticas monetarias en lo que respecta a la estabilización de la inflación. Por ejemplo, la tasa inflacionaria se ubica en niveles cercanos a 4% en los últimos años, mientras que, en la década de 1980, se alcanzaron tasas de inflación superiores a 100%. De igual forma, la tasa de interés ha descendido de modo drástico, ya que en la actualidad se encuentra en un nivel de 6%, medida por el CPP, lo cual significa una tasa de interés real de 2%, contrastando con 8% que se registraba en 1994. Al mismo tiempo, el tipo de cambio se ha mantenido relativamente estable en los dos últimos sexenios, sin considerar el ajuste cambiario ocurrido en diciembre de 1994. Sin embargo, la estabilidad financiera del país no se ha visto acompañada de un sólido proceso de crecimiento en la parte real de la economía; en los datos del cuadro se puede constatar que el desempeño económico, medido por la tasa de crecimiento de la producción, ha sido muy pobre. El crecimiento promedio en el sexenio de Zedillo fue de 3.7% anual, mientras que en el sexenio foxista se estima en 3%, lo que se encuentra muy distante del crecimiento registrado por la economía mexicana en los años del desarrollo estabilizador. Por ello, algunos economistas han llamado a esta situación de estabilidad financiera con bajo crecimiento económico "estancamiento estabilizador". Una de las consecuencias más graves de esta situación es la imposibilidad para crear nuevos empleos y mejorar las condiciones de vida de la población. En el cuadro usted puede ver que, en todos los años, el número de empleos creados en la economía resulta inferior al de quienes entran al mercado de trabajo, que se estima en 1 000 000 de personas.

EL CONFLICTO POSELECTORAL DE 2006

El 2 de julio de 2006 se efectuó en México el proceso electoral más conflictivo de las últimas décadas, debido a que la diferencia en la votación para presidente de la República, entre el candidato Felipe Calderón (PAN) y Andrés Manuel López Obrador (PRD), resultó de poco menos de medio punto porcentual a favor del primero. El resultado fue rechazado por el candidato del PRD, cuyo partido y otras fuerzas políticas que lo apoyaban, exigieron un nuevo conteo de las boletas electorales. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, después de ordenar la revisión de un número parcial de casillas, concedió el triunfo en la contienda presidencial al candidato del PAN; por su parte, el candidato del PRD fue declarado presidente legítimo por una numerosa asamblea de sus partidarios en la Plaza Mayor de la Ciudad de México. El 1 de diciembre de 2006, en un acto caracterizado por el desorden y la confrontación partidista entre el PRD y el PAN, el presidente electo Felipe Calderón rindió protesta constitucional ante el Congreso de la Unión, en el salón principal del recinto legislativo de San Lázaro.

PUNTOS PARA RECORDAR

- 1.** El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se distanció de su antecesor con motivo del llamado “error de diciembre”. Este término fue acuñado por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari para señalar las graves faltas que, en su opinión, el gobierno zedillista había cometido en la transición de un gobierno a otro, entre las cuales se encontraban las siguientes: informar a los empresarios del propósito gubernamental de eliminar las bandas de flotación cambiaria, cancelar dicho propósito y limitarse a elevar la cota superior de la banda cambiaria, y no contar con un plan de estabilización que incluyera a los organismos oficiales internacionales.
- 2.** La crisis económica afectó gravemente a México durante 1995: la inflación volvió a elevarse, las tasas de interés aumentaron propiciando la quiebra de numerosas empresas, el gobierno incrementó las tasas impositivas y redujo su gasto. La recesión de la actividad económica causó el desempleo de millones de mexicanos. La recuperación comenzó en el primer semestre de 1996, por lo que es factible afirmar que la recesión fue intensa pero de corta duración.

Continua

Continuación

3. Si bien los principales indicadores macroeconómicos se recuperaron con prontitud, no ocurrió lo mismo con las finanzas personales y el patrimonio de numerosos mexicanos. Las deudas hipotecarias fueron renegociadas en unidades de inversión o bien mediante la extensión del periodo de deuda. Muchas empresas pequeñas y medianas dejaron de funcionar debido a la pesada carga de su endeudamiento.
4. Al quebrar la mayoría de los bancos el gobierno llevó a cabo un controvertido rescate bancario. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) adquirió la cartera vencida de los bancos y protegió el ahorro de los depositantes. Para los contribuyentes mexicanos el elevado costo del rescate bancario ha representado una pesada carga que no desaparecerá sino hasta que transcurran muchos años. El Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) sustituyó al FOBAPROA y, en la actualidad brinda una garantía para el depositante por 400 000 UDIS (en cada banco).
5. El gobierno de Zedillo optó por el régimen cambiario de flotación, con el cual el tipo de cambio se encuentra determinado por la oferta y la demanda de divisas. En dicho régimen los especuladores tienen un menor margen de maniobra, debido a que el Banco de México no se compromete a defender un nivel específico del tipo de cambio. Al mismo tiempo, el Banco de México mantiene un elevado monto de reservas internacionales que, según sus críticos, debería ser utilizado para fomentar la actividad productiva. Por su parte, el Banco de México considera que las cuantiosas reservas internacionales deben conservarse debido a que son la mejor carta de negociación frente al exterior.
6. El PAN derrotó en las urnas al PRI, después de que este último se había mantenido 71 años en el poder; el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) marcó la alternancia. Sus propuestas de campaña generaron expectativas desmesuradas entre gran número de electores, muchas de las cuales fueron imposibles de cumplir. A la rudeza de los opositores políticos al foxismo habría que añadir que la gestión política del “gobierno del cambio” distó mucho de ser eficaz.
7. La aprobación de la Ley Indígena contó con el consenso del Poder Legislativo (diputados y senadores); sin embargo, no satisfizo a los integrantes del EZLN. En el tema de las reivindicaciones indígenas el gobierno foxista también generó expectativas excesivas.

Continua

Continuación

8. Los logros de Vicente Fox fueron: la promoción del seguro popular y el apoyo al financiamiento de la vivienda para personas de escasos recursos. También impulsó el apoyo a los estudiantes mediante el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES).
9. Las reformas impulsadas por el gobierno foxista fueron derrotadas por la falta de apoyo político del Poder Legislativo. La reforma laboral buscaba mayor flexibilidad en la contratación de trabajadores; la energética, la participación del capital extranjero en el petróleo y la electricidad; la fiscal, la uniformidad del IVA y la eliminación de las exenciones.

PREGUNTAS Y EJERCICIOS

1. Consulte las estadísticas del Banco de México respecto de sus reservas internacionales al final de cada año, en el periodo 1990–2005. Dibuje la gráfica de la información obtenida. Explique, además, cuáles fueron las causas por las que las reservas internacionales se redujeron en 1994.
2. Obtenga la información de la deuda pública correspondiente a TESOBONOS durante 1994 y construya una gráfica en donde se aprecie la evolución de dichos pasivos. Señale, además, la fecha en que el gobierno federal liquidó por completo la deuda mencionada.
3. Consulte el TLCAN e indique cuáles fueron las restricciones establecidas por el gobierno de Carlos Salinas, respecto de la propiedad extranjera del sistema bancario mexicano. Explique, además, las medidas que adoptó el gobierno de Ernesto Zedillo en relación con dicho tema.
4. ¿En qué consistió la estabilidad macroeconómica del gobierno de Vicente Fox? ¿Cuáles fueron las tasas de crecimiento del PIB per cápita anual en el periodo 2000–2006? ¿Tiene sentido, para dicho periodo, hablar de “estancamiento estabilizador”?