

## **Economía mexicana: democracia y... ¿bases sólidas para el crecimiento estable y sostenido?**

Mario J. Zepeda Martínez•

Felizmente las elecciones del 6 de julio constituyeron un mandato para el cambio de la estrategia económica. Ciertamente el rumbo y los instrumentos de la modificación que se anhela no tienen el mismo grado de aceptación y claridad que la generalizada demanda del cambio en sí. Pues aunque existen áreas de planteamientos comunes entre los programas económicos de la gama de partidos opositores que han conformado el bloque mayoritario en la Cámara de Diputados, que van desde la izquierda (PRD), hasta la derecha (PAN), es evidente que existen también áreas de clara discrepancia.

Los aspectos compartidos no son despreciables y alcanzan para llevar adelante algunas primeras reformas a la política económica y a las formas de la gestión y el control en el ejercicio de las finanzas públicas. Estas confluencias abarcan desde la posibilidad de reducir las tasas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los artículos de mayor impacto en el consumo popular y cambiar algunos aspectos y prioridades de la estructura del gasto público, hasta las posibilidades de democratizar la gestión de la política económica y fortalecer las capacidades de control, vigilancia y fiscalización del manejo de los recursos públicos, a partir de reinaugurar en el país la división de poderes, avanzando el fortalecimiento de la República.

Todo ello frente al autoritarismo con que ha sido impuesto un programa económico neoliberal sostenido contra corriente por el gabinete económico, posibilitado hasta apenas ayer, por el control vertical presidencial del Congreso.

---

• Investigador del IIEC.

Las diferencias en materia económica entre los partidos que configuran *el bloque opositor*, sin embargo, son también significativas. El PRD, por ejemplo, visualiza como necesaria una expansión financiable del gasto público para relanzar el crecimiento económico y el empleo. El PAN más bien aspira a seguir reduciendo el tamaño del Estado. El PRD buscaría para ello incrementar los gravámenes a los más ricos para aumentar la capacidad fiscal del Estado. El PAN parece más interesado en reducir todos los impuestos. Si bien ambos partidos plantean su interés por reordenar y simplificar el sistema fiscal mexicano, y darle un enfoque promotor del desarrollo. Otras tantas diferencias pueden esperarse en política salarial y laboral.

A pesar de esto, lo relevante por el momento, es que la mayoría de los electores votó por programas económicos distintos al del partido en el poder. Y que ello impone al presidente y al gabinete económico una discusión nacional que las posiciones democráticas y progresistas han estado demandando desde hace tiempo, sin ser atendidas. Lo nuevo es que la mayoría opositora *puede*, tiene facultades suficientes, para actuar en la Cámara de Diputados modificando, en la práctica, aspectos importantes del rumbo económico.

El diputado Muñoz Ledo interpretó el anhelo de cambio económico con las siguientes palabras al responder al mensaje político del presidente Zedillo en la sesión de inicio del primer periodo de sesiones de la LVII Legislatura, integrada por la primera Cámara de Diputados con mayoría opositora en la historia moderna del país:

Debemos asumir que el pueblo votó en favor de una política económica y social que haga posible la mejoría del salario y del ingreso, la ampliación del mercado interno, la solución al problema de las carteras vencidas y la reestructuración del sistema de créditos, el impulso a la pequeña y la mediana industria, la promoción decidida del crecimiento y del empleo y la modificación, en favor del interés nacional, de las relaciones económicas y financieras con el exterior.<sup>1</sup>

1 *La Jornada*, 2 de de septiembre de 1997, p. 9.

Y sentenció:

Las Cámaras del Congreso de la Unión tienen las atribuciones suficientes, de carácter presupuestal, fiscal y legislativo, para enderezar el rumbo de esa política. Cumpliremos el mandato de las urnas de modo eficiente y racional a efecto de preservar la estabilidad y estimular a la vez la inversión productiva y la confianza de los mercados.

A diferencia del de Muñoz Ledo, el mensaje político del presidente Zedillo fue un llamado a la continuidad. Afirmó el titular del Ejecutivo que en México, o bien están ya asentadas las bases económicas esenciales, los fundamentos, que permitirán en el futuro un crecimiento estable y sostenido; o bien se están construyendo gracias a las medidas orientadas por la estrategia económica en marcha. Zedillo fue incluso dramático al defender esta tesis, apelando a la credibilidad de su auditorio por decires de convicción, sinceridad y lealtad:

con toda convicción, con toda lealtad al interés superior de México y con toda sinceridad afirmo que gracias al esfuerzo de los mexicanos, contamos ya con bases sólidas de una política para el crecimiento económico.<sup>2</sup>

No hay para la presidencia conveniencia de cambio del rumbo económico. Sólo se admitió la posibilidad de perfeccionar detalles y cambiar particularidades:

se pueden examinar y perfeccionar detalles, programas específicos, particularidades. Pero estoy convencido de que las bases esenciales son las correctas y, de respetarse, nos conducirán al crecimiento con empleos que México necesita.<sup>3</sup>

Advirtió Zedillo que, en su opinión, cualquier intento de cambiar la estrategia económica costaría un *gran retraso*:

Todos debemos estar conscientes de que cualquier nuevo espejismo, cualquier decisión que afecte negativamente condiciones esenciales para el crecimiento como la estabilidad económica, las finanzas públicas sanas,

2 Zedillo, Ernesto, Avances y Retos de la nación. Mensaje Político al Congreso de la Unión. 10. de septiembre de 1997, Presidencia de la República, p. 35.

3 *Idem*.

el aliento al ahorro interno y la inversión privada, la fortaleza del sistema financiero, la modernización y la apertura de la economía, las posibilidades de sana expansión del gasto social, no sólo impedirá que los mexicanos logremos las metas mínimas que nos hemos propuesto, sino que ocasionará un gran retraso.<sup>4</sup>

Poder Legislativo y Poder Ejecutivo llamaron a la realización de un diálogo. Para la voz del legislativo el objetivo es “la reconstrucción del pacto social” a partir de la convocatoria a un foro en el Congreso con la participación de los actores sociales y económicos. Para el Ejecutivo la meta consiste en “lograr una estrategia económica para el crecimiento que sea una firme política de Estado en cuyos fundamentos esenciales todos estemos de acuerdo”.

Zedillo lanzó su propia y nueva convocatoria:

Por eso, hoy convoco a todas las fuerzas políticas representadas en este Honorable Congreso a que trabajemos juntos para que México cuente no sólo con una política de gobierno sino con una política de Estado para el crecimiento económico como medio para alcanzar la justicia social. Una política de Estado para lograr que el crecimiento económico no sólo sea la perspectiva de un sexenio, sino que sea el instrumento para un crecimiento de largo plazo que beneficie a todos los mexicanos.

Como se ve, la discusión económica se coloca en una encrucijada: cambiar de ruta (hay que aclarar y consensar hacia dónde y con qué políticas) o seguir el rumbo neoliberal. Los neoliberales han perdido el respaldo y el convencimiento de la mayoría del electorado, y sólo por las complejidades transicionales del sistema político mexicano no perdieron la mayoría en las dos Cámaras. (Sólo se eligió una cuarta parte de la nueva Cámara de Senadores, por inercia el PRI preservó la mayoría). El caso es que por primera vez se descubren en la necesidad de ser persuasivos ante el Congreso y el conjunto de la población.

4 *Idem.*

## De espejismos y acertijos:

### ¿en qué momento de la realidad económica estamos?

El debate sobre el presente de la economía y el futuro de la política económica podría sintetizarse en la siguiente idea: el presidente Zedillo y los neoliberales sostienen que *ahora sí* están dadas las condiciones económicas para el crecimiento económico estable y sostenido en el futuro. La oposición, con sus matices, piensa que estamos en el momento de crecimiento de un nuevo ciclo corto de crecimiento—estabilización—crisis—inestabilidad, como ocurrió en los años pasados. Puesto que la población ya ha escuchado antes varias veces las frases en el sentido de que *ahora sí* vamos por la ruta del crecimiento estable y sostenido, en la voz de otros presidentes, la opinión neoliberal lucha contra altos niveles de incredulidad.

Para ilustrar la enorme carga de escepticismo que debe enfrentar hoy el gabinete económico, y en memoria del ingenio del colega universitario Eduardo González, podemos hacer el ejercicio de solicitar al lector intente identificar a que presidente (De la Madrid ó Salinas) corresponden las siguientes frases, comparando su contenido con el “afirmo que gracias al esfuerzo de los mexicanos, contamos ya con bases sólidas de una política para el crecimiento económico” de Zedillo. La identificación de los párrafos A y B se encontrará al final de este trabajo:

- (A) “...lo distintivo de la actual reactivación es su solidez y permanencia. Por primera vez en un cuarto de siglo, México comienza una fase de expansión económica que no está apoyada por el endeudamiento excesivo o por el incremento artificial de la demanda. Tiene un carácter permanente, porque su impulso proviene de mejoras sustanciales en la productividad de las empresas, del dinamismo de la inversión privada, y del crecimiento de las exportaciones manufactureras. La sana naturaleza de esta reactivación permite que el crecimiento sea sostenible en el largo plazo, sin generar presiones inflacionarias.”
- (B) “El sacrificio de estos años de austeridad no ha sido en balde. Hoy tenemos una perspectiva distinta: las bases políticas y económicas han sido renovadas. Están fortaleci-

das las instituciones. Frenamos las tendencias de deterioro de nuestra economía y de nuestra sociedad. Dejamos sentadas bases más sólidas y firmes para una nueva etapa de crecimiento sostenido, eficiente y más equitativo. Llevamos a cabo el proceso de renovación en un marco de paz social. Los mexicanos tenemos fe en el destino nacional, pero sabemos que para forjarlo sólidamente se requiere esfuerzo continuo y disciplina en el trabajo.”

Es difícil no ver que uno de los más grandes espejismos al cual se ha conducido el país desde hace 15 años es el de la construcción de las *bases sólidas para un crecimiento económico estable y sostenido* utilizando las recetas de ajuste y estabilización preferidas por el Consenso de Washington. Como en los cuentos de desiertos, en vez de un oasis, un ojo de agua y una palmera que nos refugie, nos hemos topado cada vez con la aridez calcinante de un mar infinito de arena económica, tan infinito como al parecer lo es la repetición cíclica del crecimiento-estabilidad-crisis-inestabilidad al que ha sido sometido el país por el espejismo neoliberal.

### ¿Existen las bases sólidas para el crecimiento económico estable y sostenido?

Uno de los temas principales a enfrentar con precisión en la futura discusión es el de si en México ya están asentadas las bases económicas esenciales, los fundamentos correctos que en el futuro inmediato permitirán el disfrute de un crecimiento estable y sostenido. En su mensaje político al Congreso el pasado primero de septiembre el presidente Zedillo postuló la siguiente lista de bases sólidas o condiciones esenciales para el crecimiento económico:

- *estabilidad económica*
- *finanzas públicas sanas*
- *aliento al ahorro y a la inversión privada*
- *fortaleza del sistema financiero*
- *modernización y apertura de la economía*
- *expansión sana del gasto social.* (p.35)

En estas líneas se sostiene que no están construidas las bases sólidas, ni en la estructura de la economía mexicana, ni en la política económica, que permitirán un crecimiento estable y sostenido en el futuro inmediato. El modelo económico en marcha no podrá evitar la repetición del ciclo crisis-crecimiento-crisis que vivimos durante los años pasados, porque es una de las causas principales del ciclo perverso. Por eso afirmamos que el modelo económico en el cual insiste el Ejecutivo es inviable y no le sirve al país. Debe ser cambiado.

La discusión de la conceptualización de las bases sólidas necesarias para el crecimiento estable y sostenido, y de si se están logrando en la realidad con las políticas en marcha, excede desde luego las posibilidades de este trabajo, pero en las siguientes líneas se ofrecen unas primeras reflexiones.

En primer lugar, en el plano conceptual, la propia lista de bases sólidas propuesta por el Ejecutivo debe ser discutida y modificada: a la relación que propone el presidente le faltan prerequisites importantes al crecimiento estable y sostenido, como son la reconstrucción del mercado interno, el mejoramiento de la distribución del ingreso y la necesidad de reorientar las relaciones económicas y financieras con el exterior *en favor del interés nacional*. También le sobra énfasis o le falta matiz a algunos de los temas incluidos en la lista de los “fundamentos correctos”. Por ejemplo ¿qué debemos entender por finanzas públicas sanas? ¿qué por modernización de la economía?

El Ejecutivo afirma que la política en marcha básicamente está logrando construir los prerequisites para el crecimiento estable y sostenido. Al revisar estos prerequisites o supuestas bases sólidas, podemos sostener que, en la realidad, la mayor parte de los puntos propuestos no se están logrando con las políticas en marcha. Veámoslos uno por uno.

### La estabilidad económica nuevamente está en riesgo

¿Se ha superado ya el comportamiento cíclico de la economía que nos llevó en los últimos años de breves etapas de cierto crecimiento económico y tendencias a la estabilización de los precios, a abruptas caídas de la producción, crisis y relanzamientos de la inflación?

Desafortunadamente la información disponible en el propio Informe permite apreciar que existen focos rojos que advierten los riesgos y vulnerabilidades del actual momento de crecimiento económico. Y que son muy parecidos a los registrados durante el sexenio salinista.

Si tomamos los datos del Informe escrito sobre la balanza comercial (p. 163) que cubren siete meses de 1997, se puede observar una repetición de rutas que, al acentuarse, en el pasado reciente, terminaron en crisis e inestabilidad:

- la diferencia entre el crecimiento más veloz de las importaciones respecto al de las exportaciones, se está agrandando rápidamente;
- las exportaciones se desaceleran (crecieron al 15.7%) mientras las importaciones mantienen su ritmo (22.1%);
- durante el primer semestre del año las importaciones de consumo crecieron a un elevado ritmo de 36.5%, prácticamente el doble del registrado por los bienes intermedios (18.4%). Las importaciones de bienes de consumo se aceleraron muy por arriba del consumo interno.
- Por primera vez desde la crisis, en el primer semestre del año hubo un déficit en la balanza comercial no maquiladora por -1 875 millones de dólares según el Anexo (p. 110).

Este conjunto de tendencias no estuvo presente durante 1996. A su aparición contribuye el que, en el contexto de apertura de la economía que se mantiene, el tipo de cambio del peso con el dólar se ha apreciado a lo largo del año, lo que abarata artificialmente las importaciones y encarece las exportaciones. Por cierto aquí la información disponible en el Informe escrito no coincide con la del Anexo: en el primero de los documentos se reconoce una apreciación del tipo de cambio real del peso con el dólar por poco más 1% entre agosto y diciembre de 1996 (p.197). En cambio el Anexo se infiere una apreciación real de más de 3% (p. 124) entre junio y diciembre de 1996; y de hasta algo más del 10% entre junio de 1997 y el mismo mes de 1996.

Si a ello se agrega la persistencia de altas tasas reales de interés y de importantes obstáculos bancarios para obtener créditos frescos por parte de numerosas empresas y familias;

así como la insuficiencia de la participación de la banca de fomento, tenemos nuevamente un escenario en el que los empresarios mexicanos deben competir en condiciones macroeconómicas desventajosas en su propio mercado interno, con los productores extranjeros: con tipo de cambio apreciado (abaratamiento artificial de importaciones), con altas tasas reales de interés (mucho mayores que las internacionales) y con dinero difícil (aunque paradójicamente abundante). A ello debe añadirse además la persistencia de un mercado interno deprimido que cierra la pinza opresiva para gran parte de los productores mexicanos. Una situación más delicada que la de 1993 y 1994 debido a la existencia de las carteras vencidas, tema al que posteriormente volveremos.

En lo que se refiere a la intención de depender menos del ahorro externo, y de privilegiar la entrada de inversión extranjera directa, por sobre la inversión de cartera, según el cuadro de la página 164 del Informe, durante el primer trimestre de 1997 el ingreso de capitales extranjeros al país ha aumentado, pero sobre la base de aumentos de la inversión extranjera de cartera a ritmo y volúmenes que son más de tres veces mayores que los de la inversión extranjera directa.<sup>5</sup>

### No existen finanzas públicas sanas

Es difícil calificar como de saludable la situación actual de las finanzas públicas mexicanas. En su aspecto general, la necesidad de cubrir un costo financiero de la deuda pública que ha representado entre una sexta parte del gasto total los dos últimos años expresa nítidamente la existencia de un elevado

<sup>5</sup> En la comparecencia del Secretario de Hacienda ante la Cámara de Diputados para la glosa del Tercer Informe de Gobierno, Guillermo Ortiz afirmó que se espera un comportamiento de la inversión extranjera distinto al que se reporta en el Informe para el primer trimestre. Ortiz espera que ingrese al país un 70% de inversión extranjera directa y sólo un 30% de inversión en cartera. Lo inverso de lo que reporto el Tercer Informe.

nivel de endeudamiento público, por más que sea menor que los niveles de los años más críticos. En el propio Anexo del Informe, por ejemplo, se informa que en 1996 y el primer trimestre de 1997, el porcentaje que representa el saldo acumulado de la misma comparado con el Producto Interno Bruto (PIB) ha sido superior al de 1992 y 1993, años anteriores a la crisis.

Esta situación ha llevado al gobierno al mantenimiento de importantes superávits primarios que no representan otra cosa que la transferencia neta de recursos de la sociedad a pagos a rentistas tenedores de títulos de deuda pública.<sup>6</sup>

En lo que se refiere a la estructura de los ingresos públicos se puede observar su alta dependencia petrolera: en 1996 fue de 38% (p. 64 del Anexo del 3er. Informe de E. Zedillo). Respecto de la baja progresividad del sistema tributario se constata que los dos impuestos indirectos principales, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el IEPS, recaudaron más que el Impuesto Sobre la Renta (ISR) en 1996 y primer semestre de 1997 –como ha sucedido regularmente. El ISR aportó recursos muy limitados, por apenas 3.8% del PIB en 1996. (p. 66 del Anexo y p. 189 del Informe).

Respecto a los gastos, se detalla que el subsidio otorgado a bancos ha ascendido en los ejercicios fiscales de 1995, 1996 y lo que va de 1997, a cerca de 65 000 millones de pesos (p. 176 del Informe). Y de otros documentos oficiales hemos conocido que se estima que su costo fiscal total será de alrededor de 210 310 millones de pesos, prorrateados en 30 años.<sup>7</sup>

En lo que se refiere a la absorción por parte del erario del costo de la transición del sistema de seguridad social, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1997 se asignaron recursos por 21 000 millones de pesos para financiar sólo el segundo semestre del año.

<sup>6</sup> Diferencia entre los ingresos totales del sector público presupuestal y los gastos distintos del costo financiero de la deuda pública. En 1996 el superávit primario fue de 108 475.8 millones de pesos.

<sup>7</sup> Presidencia de la República. *Criterios Generales de Política Económica para 1997*.

Este esquema de gastos va aumentando la rigidez del presupuesto al imponerse compromisos para subsidios al sistema financiero, a las fracasadas concesiones privadas a las carreteras y al sistema de Administración de Fondos para el Retiro (AFORES).

Nada de esto puede considerarse sano. No hay fundamentos correctos en las finanzas públicas.

### **Carteras vencidas y fragilidad del sistema financiero**

No obstante los importantes recursos fiscales entregados y comprometidos al sistema financiero, el problema de las carteras vencidas agobia aún a las personas y las empresas acreditadas con la banca privada, y a los propios bancos.

En el texto del Informe se reconoce que

no obstante la recuperación económica, el financiamiento otorgado por la banca comercial al sector privado no bancario todavía registra contracciones reales anuales, aunque menores que las observadas en 1995 y 1996. Esto refleja, principalmente, el impacto del aún elevado nivel tanto del endeudamiento de empresas y familias, como de las tasas activas en términos reales, y el esfuerzo de las instituciones bancarias por aumentar su nivel de capitalización y sanear su posición financiera. (p. 180)

### **Un problema no reconocido: la desigualdad social y la heterogeneidad económica**

La profundización de la desigualdad económica en el país viene acentuando la partición sectorial y regional de la economía y la sociedad: por un lado tenemos un minoritario grupo de empresas modernas y altamente exportadoras, que se expanden dinámicamente y gozan de bonanza económica, mientras que, por el otro lado, la mayor parte de las empresas y las familias se enfrentan a un mercado interno decaído y sufren grandes penurias y dificultades económicas. El problema mayor, sin embargo, consiste en que no existen lazos que unan la dinámica de los virtuales enclaves exportadores con las empresas más vinculadas con el mercado interno.

El hecho es de la mayor importancia: no hay posibilidad de aspirar a un crecimiento estable y sostenido sobre la base del continuo ahondamiento de una desigualdad económica y social que parte de una situación de por sí crítica.

Las evidencias internacionales disponibles muestran que sólo las naciones que logran establecer una base de mayor equidad en la distribución de la riqueza, logran sostener tasas elevadas de crecimiento y un desarrollo armónico y más equilibrado de sus sectores productivos; así como una integración a los mercados internacionales sustentada en la fuerza propia y en la salud de la sociedad y de la economía.

En México el reciente fracaso de las concesiones de carreteras de peaje a particulares es un ejemplo de como la desigualdad social y la pobreza extendida obstruyen el crecimiento económico, al imposibilitar un mercado interno rentable.

Por otro lado, ni desde el punto de vista ético, ni desde el punto de vista económico o social, podemos admitir que el presidente considere que existen fundamentos sólidos en la economía cuando se cuenta con el grave deterioro salarial acumulado y los niveles de desempleo y pobreza existentes.

**Respuesta:**

El párrafo (A) corresponde al Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, pronunciado en 1994; el párrafo (B) corresponde al Sexto Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid, de septiembre de 1988. *¿Acertó el lector?*