

DEL DICHO AL HECHO Y UN RESULTADO MALTRECHO: PLANES, POLÍTICAS Y RESULTADOS DE DOS DÉCADAS DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA.¹

**Mónica Unda Gutiérrez
Luis Ignacio Román Morales***

Desde 1982 predomina a nivel nacional, y a partir de una clara influencia de las instituciones financieras internacionales (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo monetario internacional), la aplicación de políticas de liberalización económica. Lo anterior puede observarse desde 1983 en el diseño de las líneas estratégicas gubernamentales, expresadas en los planes nacionales de desarrollo.

Sin embargo, no todo lo que el Estado se propone hacer lo hace, no todo lo que hace permite lograr sus objetivos y no todo lo logrado se debe necesariamente a su estrategia o a las políticas aplicadas.

En este artículo pretendemos analizar la evolución de las políticas de liberalización económica en México desde 1980, distinguiendo la etapa previa al ajuste estructural (1980-1982) y la del desarrollo de éste, hasta la fecha. Partiremos de las estrategias nacionales expresadas en los planes de desarrollo, de la aplicación de los instrumentos concretos en políticas específicas y del cumplimiento de los objetivos y metas propuestos.

¹ El presente artículo forma parte de la investigación del proyecto ITESO-SIMORELOS *Empleo, pobreza y distribución del ingreso en Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit* (SIMORELOS 970303004). También es parte de la investigación coordinada por CASA-México.

* Agradecemos especialmente la colaboración de Federico Ledezma, quien realizó el seguimiento de la política económica de Jalisco y participó en distintas etapas este análisis. Igualmente agradecemos a Irma Aguayo y Roberto Goveia, con quienes desarrollamos juntos la discusión de la metodología y contenidos de este texto, y que próximamente publicarán, en este mismo marco de investigación, el análisis sobre los planes estatales de desarrollo en Jalisco y su coherencia con la planeación nacional.

Así, cuestionamos la congruencia entre estrategias (traducidas en planes), políticas económicas (aplicación directa de los instrumentos) y resultados (indicadores económicos y socioeconómicos), concluyendo con la existencia de diversas secuencias posibles:

1. Una estrategia congruente con la aplicación de los instrumentos, que haya derivado en el cumplimiento de los objetivos fijados. Esta es la situación ideal en los procesos de diseño, aplicación y evaluación de políticas de desarrollo, aunque no necesariamente esta congruencia implique se favorecerá el bienestar social o la estabilidad y crecimiento económicos. Por ejemplo, el logro de un objetivo de orden financiero no necesariamente va permitir una mejor distribución de la riqueza, menor pobreza o aumento en la calidad y cantidad del empleo.

Planes de desarrollo \cong Políticas aplicadas \Rightarrow Resultados previstos

2. La estrategia puede ser congruente con las políticas aplicadas, pero los resultados pueden ser contrarios a los esperados o no alcanzados, en este caso se tiene evidentemente un error de diseño desde la estrategia misma y el ser congruentes a nivel de la aplicación de medidas significa divergir aun más de las necesidades reales de política económica para alcanzar un determinado objetivo.

Planes de desarrollo \cong Políticas aplicadas \Rightarrow Resultados previstos

3. Los planes pueden ser incongruentes con las políticas realmente aplicadas, en cuyo caso el contenido del plan se restringe al plano discursivo y la obtención de los resultados previstos puede deberse más a un pragmatismo en la cotidianeidad de las decisiones o a factores externos, que a un proceso adecuado de planeación económica.

Planes de desarrollo \cong Políticas aplicadas \Rightarrow Resultados previstos

4. El peor escenario es el de la incongruencia total: los planes no se corresponden con las políticas y los objetivos y metas no se cumplen. En este caso todo el proceso de diseño y aplicación de políticas se muestra deficiente.

Planes de desarrollo \cong Políticas aplicadas \Rightarrow Resultados previstos

Consideramos que a lo largo de las políticas de liberalización económica se han presentado ejemplos claros de cada una de estas cuatro circunstancias.

En términos generales hemos detectado un tránsito entre diversas etapas: a inicios de los ochenta (1980-1982) encontramos inconsistencias al interior de los propios planes; luego, entre 1983 y 1988 el mantenimiento de algunos elementos de las políticas previas al ajuste, pero con poca aplicabilidad ante el predominio de la estabilización económica; de 1988 a 1994 se consolida la estrategia del libre mercado, hay una mayor coherencia entre discurso y políticas, mayor alcance de metas, pero –como es sabido- junto con la acumulación de tensiones económico sociales que pronto estallarían. Por último, de 1995 al 2000 hubo mayor coherencia interna entre planes y políticas aplicadas, se lograron diversos objetivos, pero el fin último de la política económica, el bienestar social es aun más lejano. Las circunstancias socioeconómicas nacionales están más deterioradas y la situación macroeconómica presenta elementos importantes de fragilidad.

En la primera parte de este artículo se abordarán los esquemas de planeación y política económica previos al ajuste estructural, así como los resultados constatados en ese momento. Para ello utilizaremos el plan global de desarrollo 1980-1982, el seguimiento de las políticas aplicadas y los resultados constatados.

En la segunda parte analizaremos el proceso de ajuste estructural y liberalización económica, expresado en los planes nacionales de desarrollo (1983-1988, 1989-1994 y 1995-2000), las políticas económicas aplicadas y la evolución socioeconómica.

Por último, referiremos los resultados finales del artículo, resaltando la importancia de los procesos de planeación y orientación de las políticas económicas, particularmente en este momento en que a nivel nacional se está definiendo la estrategia económica que se llevará a cabo en el próximo sexenio. Cabe mencionar que la fuente de seguimiento de las políticas efectivamente aplicadas ha sido la base de datos “México: 20 años de política económica”, elaborado por Rodolfo Aguirre Reveles en el marco de este mismo proyecto de investigación.

De la administración de la abundancia a la abundancia de crisis (1980-1982)².

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD) fue el primero del periodo actual de desarrollo. Antes de éste no se consideraba la obligatoriedad del Estado para efectuar tareas de planeación económica, aunque en algunos casos, como en el sexenio 1934-1940, sí se realizó este ejercicio.

El PGD mantenía el principio del periodo de sustitución de importaciones, de mantener una fuerte intervención económica del estado, aún cuando ya se planteaba una reinserción del país en la división internacional del trabajo, expresada en la discusión sobre el ingreso de México al GATT. Esta búsqueda de liberalización fue revertida por la reducción en los precios del petróleo y el aumento en las tasas de interés internacionales.

Los principales objetivos económicos pretendían (i) la generación de empleo y la satisfacción de mínimos de bienestar; (ii) el crecimiento económico y (iii) la mejoría en la distribución del ingreso.

Los instrumentos de política económica que el gobierno desplegó para tratar de lograr tales objetivos fueron los siguientes:

- Desarrollo de las empresas paraestatales.
- Modificación a la política fiscal, especialmente a la tributaria y al desarrollo de estímulos fiscales
- Recurrencia a la deuda pública.
- Política financiera
- Cambios en las políticas de comercio exterior
- Diseño de una política específica de empleo
- Establecimiento de una estrategia anti-inflacionaria.
- Estructuración de una política de ciencia y tecnología.

² Bibliografía de las Fuentes: **Plan Global de Desarrollo 1980-1982**, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980; **El ingreso y el gasto público en México**, INEGI, 1985;

Algunos de estos objetivos se cruzan entre ellos, pero permiten definir, bajo la estructura del plan, sus instrumentos en términos de política económica general.

En cuanto al desarrollo de las paraestatales se seguía buscando incrementar su peso. El Estado pretendía (i) aumentar la productividad y rentabilidad de estas empresas estableciendo precios reales en función a sus costos, desarrollando esquemas de planeación, modificando su estructura administrativa y apoyando la capacitación; (ii) programar su crecimiento en función de la su factibilidad técnica; (iii) establecer mayores elementos de control del poder legislativo sobre las empresas y fomentar su capitalización (incluyendo contratación de deuda).

Más allá de los mecanismos planteados, no se logró el aumento de la productividad. De 1980 a 1982 la producción se incrementó a una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 3.3%³, en tanto que las ocupaciones en el sector paraestatal lo hicieron al 8.3%. En cuanto a los precios de los bienes y servicios ofrecidos por las paraestatales, se detecta un aumento general, principalmente en 1982, sobre todo en transporte ferroviario, autotransporte, tarifas telefónicas, gasolina y servicio eléctrico.

Ejemplificando con el caso de las dos mayores empresas, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX), se encuentra que la TMCA de 1980 a 1982 en términos reales del Gasto Bruto ejercido por la CFE presenta un decremento del 16.25%, mientras que el aumento en las tarifas del consumo eléctrico doméstico fue similar a la inflación. En el caso de PEMEX se presenta una TMCA del Gasto Bruto ejercido en el período 1980-1982 de -3.75%, mientras que la gasolina extra aumentó al doble que la inflación. En otras palabras, el crecimiento de los precios fue mayor al de los costos y los ingresos resultantes fueron decrecientemente reinvertidos.

En cuanto a la política tributaria, el Estado buscaba principalmente aumentar el peso de la tributación como proporción del Producto Interno Bruto (PIB); consolidar el Impuesto al

Estadísticas Históricas de México, INEGI, 1994; **Distribución del ingreso...**; **Sistema de Cuentas Nacionales de México**, INEGI, 1994; Engargolados DGE; www.inegi.gob.mx.

³ Salvo indicación contraria, las Tasas Medias de Crecimiento Anual (TMCA) y el resto de los cálculos estimados en valores, han sido calculados en términos reales y generalmente a pesos constantes de 1993.

Valor Agregado (IVA) establecido en 1980 y sustituir permisos previos de importación por aranceles.

Para el desarrollo de estímulos fiscales se planteaba: cambiar el esquema de subsidios a uno de estímulos fiscales basado en los Certificados de Promoción Económica (CEPROFI),⁴ establecer una estrategia de articulación de las políticas de estímulos fiscales para zonas libres (maquiladoras); estimular a la exportación de manufacturas, bienes de capital, cemento minería y turismo; apoyar la generación de empleo mediante un subsidio del 20% de inversión y del 20% del incremento de las nóminas por dos años.

Para establecer un política redistributiva del ingreso se modificaría la Ley de Impuesto sobre la Renta (ISR), a favor de los menores ingresos.

Efectivamente entre 1980 y 1982 los ingresos tributarios crecieron en 44.8% anual (especialmente a raíz de la introducción del IVA), en tanto que el PIB solo registró una tasa media del 2.6% debido a la crisis de 1982.

Los estímulos fiscales se aplicaron de manera amplia vía CEPROFIS especialmente par el apoyo de nuevos empleos, defensa del salario, desarrollo de la industria de bienes de capital, alimentación, artículos básicos, exportaciones de manufacturas, y vivienda. Sin embargo, no se presentaron estos apoyos para la investigación científica y desarrollo tecnológico.

En términos de distribución del ingreso se modificó el ISR lo que posiblemente favoreció a la reducción del índice de Gini del ingreso monetario de 0.4963 en 1977 a 0.4814 en 1983.

Por lo que respecta a la deuda pública, se pretendió que fuese solo un instrumento complementario para financiar el desarrollo. de hecho se buscaba que el financiamiento externo se redujera proporcionalmente en 2/3 de los requerimientos públicos para 1982. También se quería aumentar la emisión de valores gubernamentales ante el público,

⁴ Los CEPROFI se aplicaron a cualquier tipo de impuesto federal y están dirigidos a estimular la formación de capital y la generación de empleos, al actuar directamente sobre los montos incrementable de inversión y empleo.

diversificar la fuente de recursos de deuda externa y seleccionar los nuevos endeudamientos en función del beneficio social esperado.

Los resultados constatados muestran un incremento del peso de la deuda externa del Gobierno federal en el presupuesto de egresos, cuya proporción pasó de 49.1% en el sexenio 1976-1982 a 82.3% en el 1977-1982. Considerando no solo la deuda externa sino la total, el porcentaje de esta con relación al presupuesto de egresos subió de 77% en el período 1971-1976 a 176% en el 1977-1982, cabe destacar el año de 1982 en que se había programado un endeudamiento público de 11,000 Millones de dólares (Mdd) y en realidad alcanzó los 19,000 Mdd.

En la política financiera, se pretendía incrementar el ahorro, asignarlo adecuadamente y regular los mercados de dinero y capitales. Esto se esperaba lograr mediante los ingresos petroleros, el apoyo a la banca y a la emisión de valores tanto públicos (CETES y PETROBONOS) como privados (Papel Comercial, en especial de renta variable), y a la fijación de tasas de interés positivas, reales competitivas

El ahorro, transformado en inversión efectivamente se incrementó de manera notable en 1980 y 1981 sin embargo la caída de 1982 fue superior al crecimiento alcanzado el año previo.

En términos reales se liberalizó la fijación de tasas de interés a largo plazo, se establecieron medidas específicas de estímulo al mercado de valores, se autorizó la emisión de bonos de renta fija al portador y se favoreció el aumento de las tasas de interés reales, sustentadas especialmente en petrobonos. Cabe mencionar que los CETES se diseñaron en este período con un fin eminentemente anti-inflacionario se trataba de recuperar dinero del público para evitar que la liquidez generara presiones sobre los precios.

Por lo que respecta al comercio exterior, en el plan se pretendía lograr para el mediano plazo una plataforma exportadora diversificada y un freno a la dependencia del petróleo, igualmente se esperaba eliminar el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos, diversificando los mercados y dando prioridad a la exportación de manufacturas. Por el lado de las importaciones se sustituiría gradualmente el permiso previo de importación por los

aranceles (aunque se planteaba mantener ocasionalmente el sistema de cuotas), privilegiando la sustitución de importaciones de bienes de capital intermedio, el sector agropecuario, las exportaciones maquiladoras, la micro, pequeña y mediana empresa.

La dependencia petrolera se incrementó significativamente ya que las exportaciones de hidrocarburos representaron 65.4% de las totales en 1980 y 77.1% en 1982. Adicionalmente se eliminaron precios oficiales de importaciones.

En términos generales los resultados en la cuenta corriente de balanza de pagos fueron negativos para 1980 (7223 Mdd) y 1981 (12544 Mdd) en 1982 el déficit tuvo una fuerte corrección (4879 Mdd) debido, a la contracción de la demanda derivada de la crisis de 1982.

En cuanto a las exportaciones manufactureras, se establecieron medidas importantes de apoyo, como la introducción de certificados de devolución de impuestos a nuevas manufacturas, la eliminación arancelaria a 93% de las fracciones de la Tarifa de Impuesto General de Exportación (TIGE) y a fines de 1982, la autorización a las maquiladoras de abrir cuentas especiales en dólares. Pese a esto la exportación de manufacturas se redujo en 1% anual.

En cuanto al desempleo, se buscaba reducirlo a 6% al finalizar el sexenio mediante (i) el apoyo a cooperativas, a empresas agropecuarias, agroindustriales y a productoras de bienes intermedios de capital; (ii) el establecimiento de estímulos fiscales, de comercio exterior y financieros, para la generación de empleo; (iii) el fomento de la producción en zonas marginadas; (iv) la utilización de tecnologías externas que adaptadas a las necesidades nacionales pero evitando la importación discriminada; (v) el diseño e instrumentación de programas de capacitación y adiestramiento; (vi) la creación de la Comisión de Trabajo en Materia de Productividad y (vii) la canalización de infraestructura a los sectores Agropecuario, Pesquero, Industrial y de Comunicaciones y Transporte.

La meta global fue alcanzada y la desocupación se redujo hasta llegar a 4.2% en 1982. En apoyo a la capacitación y adiestramiento se otorgaron estímulos fiscales de 20 a 50% sobre la inversión en éstas. La inversión pública hacia actividades prioritarias se dirigió a las

Secretarías de Agricultura, Pesca, Comercio y Fomento Industrial y Comunicaciones y Transportes, que presentó un tendencia descendente, principalmente la Secretaría de Comercio.

En suma, aunque no se detectaron medidas de fomento al empleo en todas las áreas identificadas por el Plan, y que serían más detalladas en el Programa Nacional de Empleo, 1979-1982, sí se logró reducir el empleo de manera significativa con respecto a la situación existente a fines de los setenta.⁵

Otro objetivo del Plan fue propiciar una tendencia gradual descendente en la inflación hasta alcanzar en 1982 a un diferencial de entre 4 y 5 puntos con la externa. Esto se pretendía lograr incrementando la producción de básicos; aumentando la productividad, apoyando al programa CONASUPO para abatir diferenciales de precios en regiones y zonas marginadas; modulando la demanda, especialmente sobre el consumo suntuario; recurriendo a importaciones selectivas y temporales de insumos y bienes de la canasta básica, aunque buscando una apertura gradual de la economía. También se buscó orientar recursos derivados de la exportación petrolera para este fin.

Durante la vigencia del plan, la inflación en México repuntó en vez de descender, llegando a alcanzar en 1982 una inflación de 98.87%, poco comparable con la del mayor proveedor y cliente comercial (Estados Unidos) que fue de 6.07%. Es más, aún con el auge, en 1981 la inflación mexicana había sido de 28.7%, en tanto que la estadounidense registró 10.4%

En materia de ciencia y tecnología, se esperaba ampliar el gasto, otorgar más de becas y apoyos a proyectos y centros de asistencia técnica a pequeñas y medianas industrias;

⁵ Cabe mencionar que las proporciones de desempleo indicadas para este periodo no son estrictamente comparables a las actuales. A fines de los años setenta e inicios de los ochenta, la Encuesta Continua Sobre Ocupación tan sólo daba seguimiento a la Cd. De México, Guadalajara y Monterrey, por lo que las estimaciones de desempleo se basaban en cuentas nacionales y registros administrativos del IMSS. Los datos nacionales con los que hoy se cuenta provienen de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, que abarca 45 ciudades y de la Encuesta Nacional de Empleo, representativa del conjunto del país por zonas mayores y menores de 100,000 habitantes, y que es levantada desde 1988.

desarrollar esquemas de planeación de recursos, convenios para incorporación de becarios, incremento de publicaciones especializadas y divulgación técnica, agrícola y pesquera.

Sin embargo, no se implementó ningún apoyo fiscal hacia la investigación científica y el desarrollo. Las transferencias totales del gobierno a CONACYT no estuvieron por encima de la inflación (de 1981 a 1982 el incremento fue de 58.3% cuando la inflación registró 98.8%) y el gasto público ejercido en las cuentas de Actividades Científicas y Tecnológicas se registró un decremento real del 32.8%.

En este Plan se considera a la deuda pública y a los ingresos generados del petróleo como instrumentos impulsores del desarrollo. La visión de apuesta por el endeudamiento público y dependencia del petróleo en el sexenio 1977-1982 vino como consecuencia de la nueva necesidad de "Administrar la riqueza" derivada del descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo en el Golfo de México a finales de los 70's y la falta de recursos para poder explotarlos. Pero en 1982 los precios del petróleo cayeron y entonces lo que hubo que administrar fue la deuda.

El balance que deja el PGD es su incoherencia. La más obvia se refiere al gran peso a los recursos petroleros, al encargarles parte de la responsabilidad de disminuir el ahorro externo, de participar en la regulación del mercado monetario por medio de petrobonos, de ser una de las principales fuentes de financiamiento del desarrollo, de apoyar con el 25% del ingresos de sus divisas para el financiamiento del SAM (Sistema Alimentario Mexicano), de ligarlo junto a la reforma de la política financiera para obtener viabilidad en el crecimiento económico, etc. Contradictoriamente, de manera constante en diversos puntos, se insiste en la necesidad de no caer en la dependencia del petróleo.

En otra ocasión, el discurso es incoherente con las medidas adoptadas y sin embargo se consigue el fin planeado. Esto es cuando se pretende eliminar el déficit en cuenta corriente, lo que se alcanza en 1982, mas no por medidas restrictivas a la importación o estimulantes de la exportación, sino como consecuencia de la crisis desatada en México en 1982, provocada precisamente porque ya no había dólares para financiar el déficit y la deuda.

En otro punto importante, hay coherencia entre el plan y las políticas, pero el resultado es adverso. Sucede cuando se planean y se aplican medidas de política fiscal y financiera de apoyo a la exportación de manufacturas, pero el peso de las exportaciones del sector disminuyen de un 23% en 1980 a un 16% de las totales.

La planeación del libre mercado.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.⁶

Charles Bethelleim define la planeación económica como el paso de las leyes del mercado a las leyes de los seres humanos. La planeación supone, por tanto, la presencia de una organización que oriente las actividades económicas y plantee los mecanismos para alcanzar los objetivos. De este modo, resulta paradójica la construcción de un proceso de planeación dirigido en sentido inverso, de las decisiones sociales a las del mercado, es decir una planeación que tiene como fin último terminar con las condiciones para que haya planeación.

A pesar de que antes de 1982 se registran indicios de liberalización económica, no es sino a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que ésta adquiere un papel preponderante, ello que se refleja en las dos grandes líneas del gobierno de Miguel de la Madrid **la reordenación económica** (política de estabilización) para enfrentar la crisis y crear condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía y el **cambio estructural**⁷ (ajuste) que se orienta a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de éste para superar las insuficiencia y desequilibrios fundamentales.

⁶ Bibliografía de las Fuentes: **El sexenio de crecimiento cero**, Guillén Romo Héctor, Era, 1990; **El ingreso y el gasto público en México**, INEGI, 1986; **Estadísticas Históricas de México**, INEGI, 1994; **Crisis Agrícola y Alimentaria en México**, Calva José Luis, Fontamara, 1988; **X Censo general de población y vivienda 1980**, Resumen General, INEGI, 1984; **XI Censo general de población y vivienda 1990**, Resumen General, INEGI, 1992; **Deuda externa pública Mexicana**, FCE, 1989; **Desarrollo tecnológico agroalimentario mexicano y su integración intersectorial**, Reveles Aguirre Rodolfo, 1998

⁷4° Objetivo Nacional PND 83-88: "Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales."

Este plan se puede catalogar como un plan de transición que mantiene el discurso de intervención del Estado⁸ e inicia con políticas propias del Ajuste basadas en la lógica de mercado en busca de la liberalización económica.

La reordenación económica, incluye la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) caracterizado por buscar la disminución del gasto público, el fortalecimiento de la planeación y de los criterios para ejercer el gasto, el apoyo al abastecimiento de productos básicos y el aumento los ingresos públicos. En otros términos, reducir déficit fiscal y mantener algunos programas sociales.

Los objetivos económicos centrales fueron: el crecimiento sostenido, la generación de empleo y la mejora en la distribución del ingreso.

Dentro de la línea de la reordenación económica existen tres objetivos básicos: (a) Abatir la inflación y la inestabilidad Cambiaria .(b) Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y (c) Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

La inflación se pretendía contener mediante: ajustes en los precios públicos, recortes en el gasto directo de la administración, la racionalización del gasto de operación del sector paraestatal y del gasto público aunque manteniendo prioridad hacia la educación, salud y seguridad pública, una política fiscal desalentadora del consumo suntuario y el estímulo al ahorro a través de tasas de interés flexibles.

Las reducciones presupuestales efectivamente se aplicaron, tanto en el gasto bruto ejercido por el sector paraestatal como en el gasto público federal, que se contrajo como proporción del PIB de un 44.5% a un 39%. Sin embargo El resultado fue desastroso en términos del abatimiento de la inflación. De hecho fue el mayor periodo de inflación de la historia reciente de México, llegando a 100% en 1986 y a 160% en 1987. la inflación promedio durante los seis años fue de 86.7% .⁹

⁸ 6° orientación general del Cambio Estructural "Fortalecer la rectoría del Estado , impulsar al sector social y estimular al sector privado.

⁹ Se mencionaba que este recorte no afectaría al sector educación, salud o seguridad pública, tal prioridad no se cumplió ya que el presupuesto ejercido en educación presentó una pérdida acumulada en el periodo de 67.3% y el gasto ejercido en el sector salud, en sus principales instituciones (SSA, IMSS, ISSSTE) muestran también, un decremento acumulado de 22.1%.

Con relación al sistema de cambios, se pretendía regularlo mediante una doble paridad: una en mercado libre y otra controlada. (cabe recordar que en septiembre de 1982 se había establecido el control generalizado de cambios). Ello no evitó las devaluaciones que acompañaron la inflación.

En otro plano, el Estado buscó proteger el empleo mediante (i) la reorientación del gasto público a los sectores de mayor generación de empleo como: comunicaciones y transportes, desarrollo rural, vivienda e infraestructura urbana; (ii) la continuación de programas de alfabetización y capacitación; (iii) la protección de la planta productiva a través de un plan para orientar la capacidad de compra del sector público hacia el mercado interno; y (iv) proteger el consumo básico mediante el Programa de Fomento para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular, el cual mantendría los precios de los productos básicos debajo de la inflación mediante subsidios y control de precios.

La tasa de desocupación abierta urbana¹⁰ disminuyó, de 6.1% en 1983 a 3.5% en 1988, pero no por la instrumentación del plan. Sus objetivos rara vez se tradujeron en políticas.¹¹ El control del desempleo se logró principalmente por la expansión de las actividades informales y subempleo. Esto resulta lógico: en los hogares con menores recursos económico no podía mantenerse una dicotomía empleo formal o desempleo. Si los recursos del hogar eran insuficientes frente a la pérdida del empleo, la urgencia daba lugar al crecimiento generalizado de actividades informales y subocupación.

Sobre la protección de la planta productiva, la pretensión de reorientar compras al mercado interno, principalmente no se logró. Por el contrario se expandió la demanda de

¹⁰ Elaborado por la Dirección General del Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con base en la Encuesta Nacional de Empleo urbano del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

¹¹ Por ejemplo, para la protección del empleo, la inversión Pública Federal hacia Comunicaciones y Transportes presentó un decremento acumulado en los seis años de 39% y el gasto público destinado a Desarrollo Rural también disminuyó de 1982 a 1986 a un ritmo del 9.3% y como porcentaje del total de un 5.1% a un 3.5% para 1986, el apoyo a vivienda se dio a través de diversas medidas como: programas en apoyo a la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda, de facilidades fiscales para la construcción de viviendas y su arrendamiento, préstamos del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la construcción de viviendas de interés social etc. y principalmente las medidas tomadas en 1986 luego del temblor de 1985.

CONASUPO; hacia el departamento de Agricultura de los Estados Unidos, como consecuencia de una política anti-inflacionaria y a la falta de capacidad interna de abastecimiento.

En cuanto a la protección al abasto interno, comparando los precios de alimentos, bebidas y tabaco con la inflación, se tuvo una intermitencia de aumento-disminución entre uno y otro para cada año. Esta meta fue contradictoria con el Plan, ya que si no existía la capacidad interna de abastecimiento para controlar los precios de productos básicos, se requeriría la importación de los mismos.

En otro aspecto, se trataba de "recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes", las nuevas bases serían el ahorro interno, un tipo de cambio realista, el estímulo de actividades intensivas de empleo, la protección de actividades agropecuarias y del medio rural, la apertura externa, la disponibilidad de crédito interno y la reasignación del gasto público priorizando las actividades que dicta la estrategia de cambio estructural.

La mayor congruencia se dio en la apertura externa (no así en el resto de las "bases diferentes"), pero el resultado en términos de crecimiento fue pésimo, ya que el balance del sexenio fue de cero crecimiento. La apertura se caracterizó por: la eliminación paulatina del requisito de permiso previos de importación, y la puesta en marcha de nuevas reglas para dar mayores facilidades a las exportaciones, disminuir de impuestos a la importación, establecer convenios con Banco Mundial y líneas de crédito con bancos extranjeros privados y gobiernos para la importar sus productos y, sobre todo, las decisiones en julio de 1985 de cambiar la protección administrativa de las importaciones por un sistema arancelario y de solicitar el ingreso al GATT.

El cambio estructural se orientó por: (a) La atención a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, (b) la *modernización* del aparato productivo y distributivo; (c) la descentralización; (d) la correspondencia entre el financiamiento y el desarrollo.; (e) la movilización y proyección del potencial de desarrollo nacional y (f) el fortalecimiento de la rectoría del Estado, el estímulo al sector empresarial y al sector social.

En la atención de aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, se disminuyó el presupuesto en educación y salud y alimentación: el consumo per cápita de carne de res (en

27%), cerdo (30%), leche (13%), pescado (29%), frijol (28%) e incluso el consumo per cápita de maíz disminuyó 6.2%. México se ubicó como país de alto riesgo de desnutrición y mortalidad infantil. En este momento el SAM ya había sido disuelto. No obstante, hubieron mejorías en vivienda, agua entubada, drenaje y electricidad.

Bajo tales circunstancias, la distribución del ingreso siguió deteriorándose: el primer y segundo deciles disminuyeron su participación en el ingreso monetario al igual que los demás estratos, excepto el más rico.

En otro tópico, se pretendía lograr la reorientación y modernización del aparato productivo y distributivo por medio de:

- Un sector industrial integrado y competitivo, aumentando la oferta de básicos y la integración sectorial mediante la promoción de la industria de bienes de capital, vinculando la oferta industrial con el exterior, impulsando la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones diversas, adaptando y desarrollando tecnología y aprovechando la participación del Estado en áreas prioritarias y estratégicas;
- Un sector agropecuario que mejorara los niveles de vida y la participación social rurales, asegurando la disponibilidad de alimentos básicos, otorgando seguridad jurídica a las formas de tenencia de la tierra e impulsando la organización de productores, mejorando términos de intercambio del sector agropecuario, elevando la productividad, reorganizando apoyos para garantizar la soberanía alimentaria y articulando actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial y comercial;
- Un sector de servicios funcional, integrando un sistema nacional de transporte y comunicaciones y promoviendo un sistema de abasto frente al intermediarismo.

En el sector industrial sí se disminuyó el peso de las exportaciones del crudo sobre las totales, de 72% en 1983 a 33% para 1988 (en gran parte debido al derrumbe de los precios del petróleo); en la agricultura, lejos de alcanzarse la autosuficiencia alimentaria se aceleró la dependencia de EU (en maíz las importaciones representaron 20% del consumo interno); la importación de productos agrícolas y silvícolas aumentó un 88.4%, la de productos ganaderos, apícolas, de caza y pesca 48.4%, y la industrial de alimentos, bebidas y tabaco

191%. Los términos de intercambios tuvieron una evolución desfavorable, por la fijación de precios de garantía de granos por debajo de la inflación y a los precios de venta de ciertos insumos producidos por el estado (fertilizantes y combustibles). La productividad en maíz disminuyó de 1.78 toneladas por hectárea en 1983 a 1.63 ton/ha. en 1988.

La política de descentralización de actividades productivas, intercambios y bienestar social comprendía la desconcentración territorial y la reordenación económica; la descentralización de funciones y de recursos entre niveles del gobierno y una mejor integración de las regiones del país y; la disminución de la concentración en la zona metropolitana de la Ciudad de México reorientando actividades hacia el Golfo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

Se descentralizaron los servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), así como 50 empresas y organismos públicos, en especial del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) a Aguascalientes.¹²

Para promover el desarrollo estatal se creó el Consejo para la Planeación y el Desarrollo Económico (COPLADE), pero no se avanzó en la toma de decisiones autónomas desde estados y municipios.

Para corresponder el desarrollo con sus capacidades de financiamiento se inició la política de equilibrio fiscal (aumento de ingresos y reducción de gastos). Este fue uno de los aspectos centrales del gobierno de De la Madrid. La reducción del déficit público constituyó la clave de las políticas de estabilización y la base para la realización del ajuste estructural. Así, las finanzas públicas fueron rígidas y la reestructuración del sector paraestatal, se tradujo en numerosas privatizaciones y liquidaciones de empresas a lo largo del sexenio

En materia financiera se planeó la agrupación de bancos, transformando los de fomento en nacionales de desarrollo sectorial; financiar de acuerdo a las prioridades del desarrollo y tomar el ahorro externo como un complemento del ahorro interno, de forma

decreciente y bajo un estricto control. Al final, la reforma al sector financiero fue prácticamente inexistente y la dependencia del ahorro externo, deuda, siguió aumentando.¹³

Conforme al Plan, se pretendió acrecentar el potencial de los recursos humanos mediante la integración de la ciencia y la tecnología al desarrollo, aprovechando la tecnología externa y dirigiéndose a la calidad de la educación y la capacitación de los jóvenes.

En 1983 se finiquitó el principal programa económico social de las últimas décadas, el COPLAMAR (unidad de cooperación y coordinación general del plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados), por lo que los programas que coordinaba se trasladarían a diversas secretarías. En los hechos, su importancia se diluyó rápidamente.

Frente a estas medidas se establecieron mecanismos compensatorios financiados por el Banco Mundial y el BID, especialmente para capacitación agropecuaria y de desempleados así como para asistencia técnica en el campo.

De la integración de la Ciencia y la Tecnología solo destacan convenios puntuales, para la especialización de médicos y apoyos a BANRURAL.

La rectoría del Estado, el impulso al sector social y el estímulo al sector privado se pensaba lograr mediante las modificaciones que se hicieron a la Constitución, para la planeación del desarrollo y el apoyo al desarrollo rural y ecológico, así como para fortalecer la capacidad reguladora del Estado (Arts. 25, 26, 27 y 28). Resulta paradójico que se planteara un reforzamiento de tal capacidad (Art. 28), cuando la práctica económica se orientaba exactamente en sentido opuesto.

En síntesis, en este Plan, aunque en menor magnitud que en el anterior, se encontraron incoherencias entre el discurso. Se pretendió defender la planta productiva y orientar la capacidad de compra del sector público al mercado interno de bienes básicos, buscando mantener los precios de estos productos debajo de la inflación. Con la falta de capacidad interna de abastecimiento se

¹² Igualmente se planteaba la descentralización de otras grandes dependencias, que nunca se llevó a cabo, como fue el caso de las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Pesca.

¹³ En el ahorro externo según la información del "World Debt Tables" de 1982 a 1987 se presentó una tasa media de crecimiento anual de 9.9% y según el informe mensual hacendario para 1982-1987 fue de 9.4%.

incrementaron las importación y el control de los precios fue precisamente por el recursos gubernamental de abastecerse en el mercado externo.

En este Plan también se muestran inconsistencias, pero en general, cuando hubo coherencia entre con las políticas, se cumplieron los objetivos específicos. Sin embargo hubo excepciones muy graves a esto, como en el caso de la inflación, en donde la política restrictiva del gasto (que suponía una inflación por demanda) no logró contener el alza de precios, puesto que la inflación era en lo fundamental un problema de costes. El resultado de ello fue una pérdida de poder de compra de 53.1% en el sexenio.

En otros casos también ocurrió un cumplimiento de objetivos no derivado de las políticas aplicadas, como en el desempleo, que disminuyó de 6% en 1983 a 3.5% en 1988 pero no como consecuencia de una reorientación del gasto público sino por la expansión del subempleo y la informalidad.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994¹⁴

Sus objetivos fueron la recuperación con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida, mediante inversión privada, expansión de exportaciones no petroleras, inversión pública en infraestructura y fortalecimiento del mercado interno, reduciendo el peso y el servicio de la deuda externa. Estos objetivos se estructuraron en forma de Acuerdos:

- 1) Acuerdo para la recuperación económica con estabilidad de precios.
 - Estabilización continua de la economía.
 - Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión.
 - Modernización Económica.

Para la estabilización continua de la economía se buscaba tener un crecimiento cercano al 6% anual y reducir la inflación a través del control presupuestal; se planeó una política monetaria, financiera y crediticia restrictiva; una cambiaria tendiente a la estabilidad

¹⁴ Bibliografía de las Fuentes: **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989; **Estadísticas Históricas de México**, INEGI, 1990; **Sexto informe de Gobierno 2000**, Anexo Estadístico; **Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México**, INEGI, 1996; www.inegi.gob.mx

de precios y al comportamiento favorable de la balanza de pagos, así como una política de concertación que proporcionara certidumbre a la evolución de precios.

Los resultados dentro del sexenio fueron favorables en comparación con el periodo anterior, aunque en la mayoría de los indicadores, los logros fueron inferiores a los planeados. El crecimiento medio del PIB entre 1988 y 1994 fue de 3.9% y la inflación promedio de 21%.

El déficit público disminuyó de 24.4% del PIB en 1988 a 8.5% en 1994. En tanto que el gasto total ejercido del Gobierno Federal decreció a una TMCA de 11%, la emisión de moneda creció por debajo del incremento nominal del PIB Y el manejo del tipo de cambio estuvo controlado. Sin embargo, el "talón de Aquiles" fue la liberalización económica y su impacto en la cuenta corriente de la balanza de pagos, cuyo déficit aumento anualmente a un ritmo, en dólares, de 47.2% de un 2922 Mdd en 1988 a 29 662 Mdd en 1994. En otros términos, se controló el déficit fiscal pero nunca el externo.

En el plano de política de ahorro, para financiar inversión, se buscó aumentar el ahorro público, el privado y la disminución en la transferencias de recursos al exterior: Lo primero mediante una mayor captación tributaria, la reducción del gasto corriente y la asignación de recursos bajo criterios de rentabilidad social; lo segundo, a través de la modernización financiera, procurando el aumento de la eficiencia operativa y autonomía de la banca, así como una mejor articulación del sistema bancario y otros intermediarios financieros, la revisión de la reglamentación bancaria y la consolidación del mercado de capitales y, tercero , la reducción de las transferencia de recursos al exterior disminuyendo el valor de la deuda, asegurando recursos por un período largo y reduciendo el valor de la deuda como proporción del PIB.

Como resultado, el ahorro público creció ligeramente, aunque en menor proporción que el PIB.¹⁵ En el sector privado, si se tradujo un fuerte crecimiento de la inversión, ya que

¹⁵ Del sector público presupuestario, no incluye a los organismos y empresas de control presupuestario indirecto, ni las transferencias corrientes y apoyos del Gobierno Federal otorgadas a organismos y empresas de control presupuestario directo, en cuyo caso, es previsible que ambos déficit hubiesen sido mayores.

la formación bruta de capital fijo aumentó a 9% anual, diferenciando con claridad el tipo de tendencias que existían hasta inicios de esa década.

La amortización de la deuda pública externa como porcentaje del PIB representaba en 1990 12.1% y en 1994 7.1%. Esto representa seguramente uno de los logros más significativos del sexenio de Salinas y fue resultado, principalmente de la renegociación de 48,000 millones de dólares en 1989.

Por modernización económica el Plan refería (i) la reestructuración del campo, la pesca, el turismo, la infraestructura y las telecomunicaciones; (ii) la racionalización en la explotación de los recursos naturales y (iii) asegurar el abasto de energía, (iv) promover la inversión extranjera y el comercio exterior, (v) desburocratizar y simplificar trámites para la actividad productiva, (vi) eficientar a la empresa pública y (vii) mejorar el diseño y ejecución de políticas de desarrollo tecnológico.

Los principales instrumentos para todo ello serían la descentralización, la autonomización de productores, su concertación con el gobierno, y sobre todo la promoción del comercio exterior y la inversión extranjera (promoción de exportaciones, simplificación administrativa, desregulación pública –como el cambio a la Ley sobre inversiones extranjeras–, aprovechamiento de las ventajas del GATT y negociaciones bilaterales).

A nivel sectorial, se priorizó el gasto público en el campo (TMCA de 14.6%) en el período 1988-1994¹⁶, sobre todo a raíz de la modificación al Art. 27 Constitucional, que otorga la facultad de vender o rentar tierras ejidales. En contraste, el gasto en Pesca, decreció a 4.3%, lo que provocó una debacle del sector.¹⁷ Igualmente se deterioraron los sectores dedicados a recursos no renovables, como la producción forestal y la minerometalúrgica, excepto en metales preciosos, donde se incrementó a 14.4%.anual.

¹⁶ Aunque gran parte de des este crecimiento se debió a la expansión presupuestal de 1994. Tomando el período 1988-1993 la tasa fue de 6%.

¹⁷ En el período 1990-1994 se presenta una disminución media anual en la producción, el consumo humano directo y el volumen de las exportaciones pesqueras de 3.4%, 1.9% y 13% respectivamente, lo que indica una grave crisis en la pesca, sobre todo, cuando se pretendía impulsar las exportaciones.

Otros sectores fueron simultáneamente afectados por la caída en la inversión pública, pero beneficiados por la promoción de inversión privada. Tales fueron lasos de comunicaciones y transportes y turismo.

En contraste, los sectores donde no intervino la inversión privada sufrieron fuertes deterioros en sus capacidades productivas, obligando a incrementos en las importaciones, como fue el caso en energía eléctrica (aumento de importaciones a 35% anual) con una caída en la inversión física presupuestaria de 5.6% anual.

La inversión extranjera se incremento rápidamente (TMCA de 63.2%), en gran parte por la introducción y apogeo de la inversión de cartera (especulativa), para financiar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.¹⁸

Para la empresa pública se buscaba la liquidación o privatización de las que no fueran estratégicas y/o prioritarias o que carecieran de viabilidad económica. Paradójicamente le llamaron fortalecimiento de la empresa pública. Destaca la caída de 36.3% anual en el gasto en Energía, Minas e Industria Paraestatal. En 1990 eran 418 empresas y en 1994, 239.

2) Acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

- Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores.
- Atención a las demandas prioritarias del bienestar social.
- Protección al Medio Ambiente
- Erradicación de la Pobreza Extrema.

La creación de empleos productivos y la protección del nivel de vida se pretendía alcanzar mediante: el crecimiento económico y de la productividad, la reducción de transferencias al exterior, mejoras en educación y capacitación, consolidación de una política tributaria progresiva, subsidios más selectivos y transparente (los subsidios a organismos y empresas de control presupuestario aumentaron anualmente 18.3%), una política laboral a favor de los trabajadores y la participación del movimiento obrero y campesino en la concertación de la política económica y social.

¹⁸ Ver el Artívuulo de Jean Yves Chamboux-Leroux, incluido en este reporte.

El desempleo abierto se mantuvo en tasas moderadas, pero el salario mínimo registró una pérdida acumulada del poder adquisitivo de 19.4%, aunque se incrementó la productividad (el producto por trabajador -PIB/PEA- aumentó a un ritmo de 0.8% anual). Cabe recordar que el sexenio anterior el salario ya había perdido 53% de su capacidad de compra.

La capacitación se expandió mediante los Programas de Becas para Desempleados (PROBECAT) y de calidad Integral y modernización (CIMO). Sobre la política fiscal en función de la distribución del ingreso, destaca la exención de Impuesto sobre la Renta (ISR) para los salarios equivalentes hasta dos salarios mínimos. Pese a estos estímulos específicos, en general es difícil afirmar que la política general favoreció a los trabajadores.

Para proteger el medio ambiente se planeaba conservar y dar uso adecuado a los recursos naturales. En 1990 se tenían 80 áreas naturales protegidas y en 1994 llegaron a 100. Asimismo, el número de plantas de tratamiento de residuos peligrosos subió de una en 1990 a 97 en 1994.

Pese a tales políticas, los resultados finales reflejan un mayor perjuicio ambiental, puesto que se redujeron los recursos naturales susceptibles de agotarse. Así, se redujo la superficie boscosa y las reservas de petróleo mientras que la sobreexplotación del agua subterránea se incrementó. La erosión de la tierra, la contaminación del agua, aire y suelo, mostraron crecientes dificultades. En suma, como porcentaje del PIB, en promedio para el período 85-92 la magnitud del impacto ambiental representó el 12.5% del Producto Interno Bruto.

Para la erradicación de la Pobreza Extrema el principal instrumento fue la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), a través del cual se aumentó el presupuesto para extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral, elevar el rendimiento social de los recursos con aportaciones y participación de los beneficiarios, comprometiendo a los diversos niveles de gobierno e impulsando la participación activa de las mujeres y de los jóvenes.

Bajo este esquema, el gasto federal en programas de combate a la pobreza rural aumentó a una tasa de 16% entre 1990 y 1994., lo que resulta altamente significativo bajo condiciones de contención de gasto público.

La estrategia frente a la pobreza seguida desde entonces ha sido la de reponderar el gasto programable del sector público, disminuyendo la participación del gasto económico y aumentando en contraparte el social. No obstante, la caída del gasto programable con respecto al gasto total y del gasto total con respecto al PIB, muestran que este crecimiento en el gasto social no compensa el proceso de reducción del papel del económico del Estado.

En conjunto, los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 demuestran que un Plan no sólo se debe evaluar durante su periodo de acción. Si se evaluaran los resultados del sexenio exclusivamente por lo ocurrido hasta el 30 de noviembre de 1994, parecería que el balance logrado por Salinas fue altamente positivo. Al considerar las presiones que implicó su estrategia y que estallaron tres semanas después, el balance resulta radicalmente opuesto.

Plan Nacional de Desarrollo 1995 2000.

Los objetivos generales fueron (a) avanzar a un desarrollo social que propicie oportunidades de superación individual y comunitaria (b) promover un crecimiento económico sostenido y sustentable. La estrategia para alcanzar este último era incrementar la inversión en capital físico y humano, y elevar la productividad. Las líneas estratégicas que se planteó fueron:

- Priorizar el ahorro interno sobre el externo (complementario) para financiar el desarrollo.
- Establecer condiciones de estabilidad y certidumbre para la actividad económica.
- Promover el uso eficiente de los recursos.
- Implementar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento.
- Aplicar políticas sociales pertinentes.

La primera línea se pensaba concretizarla con una política fiscal que: (i) equilibrara impuestos directos e indirectos, (ii) implicara la progresividad del ISR, el combate y la sanción a la evasión y elusión fiscal; (iii) generara instrumentos financieros seguros y con

rendimientos competitivos internacionales para atraer ahorro privado y (iv) mantuviera el equilibrio fiscal evitando riesgos derivados de una dependencia del ahorro externo.

Sobre el objetivo principal, la tasa de crecimiento media anual del PIB durante 1994-2000 será de alrededor de 3.3%.¹⁹, significativamente menor al 5% propuesto inicialmente, pero favorable con respecto a las condiciones iniciales de su mandato.

La proporción del ISR en los ingresos tributarios se mantuvo en 41.5%, en tanto que el peso del IVA disminuyó ligeramente, pese al incremento en la tasa, del 10 al 15%.

El ahorro financiero privado mostró una TMCA de 2.9%. La tasa de interés real de CETES fue inferior a la LIBOR (tasa interbancaria de Londres, a través de la que se fijan intereses de la deuda externa), durante el primer trienio, a diferencia del segundo, donde se registró una tasa superior, aunque decreciente, para México. Los rendimientos positivos se deben sobre todo al control de la inflación durante 1994 y los tres últimos años del gobierno de Zedillo.

La inversión extranjera en 1994 fue de 19,154 Millones de dólares (Mdd), luego decreció en 1995 en 188 Mdd, para recuperarse paulatinamente hasta volver en 1999 a 22,751 Mdd. Ello significó una TMCA de 3.5% para el periodo 1994-1999. Lo pequeño de este crecimiento se debió fundamentalmente al impacto de la crisis de 1995, que la recuperación posterior fue acelerada. Cabe mencionar que la composición de la inversión total ha variado de estar conformada en 1994 por 57.3% de inversión directa y 42.7% de inversión en cartera a 51.8% y 48.2% en 1999. Con relación de la dependencia a la inversión extranjera, se tiene que el peso de ésta sobre el PIB en 1994 representaba 4.98% y en 1999 representó 14.4%. En otros términos, el ahorro externo en vez de volverse complementario, fue aún más significativo.

Para establecer condiciones de estabilidad y certidumbre para la actividad económica, se continuó la política de equilibrio fiscal; la transferencia de facultades hacia los estados y municipios; una política monetaria restrictiva; una cambiaria congruente con la estabilidad de precios y el equilibrio de la balanza de pagos. En sus principios, ello implica una continuidad del sexenio previo.

¹⁹ Cifra de 2000 en base a los dos primeros trimestres del año.

Los recursos dedicados a entidades federativas y municipios provenientes del gasto primario²⁰ aumentaron a un ritmo de 6.6% entre 1994 y 2000, lo que indica una progresión en la política de descentralización operativa (más no normativa y de libertad en toma de decisiones desde estados y municipios).

La base monetaria entre 1994 y 1999 creció al mismo ritmo que el PIB nominal (27%) lo que muestra una política monetaria apegada a las recomendaciones monetaristas, al igual que en el sexenio anterior. Contrayendo la demanda, la inflación fue en efecto decreciente, durante el actual sexenio.

No obstante, subsisten los problemas monetarios: la relación entre los índices del tipo de cambio y la inflación de 1995 a 2000 indican una sobrevaluación del peso de 14.8%, en tanto que el déficit en la cuenta corriente de la balanza se pagos creció 73% de 1995 al 2000.

Para lograr el uso eficiente de los recursos se trató de (i) promover el empleo intensivo del capital y la productividad; (ii) incrementar la capacitación, (iii) incentivar la actualización tecnológica confluyendo el sector privado, centros de investigación y gobierno; (iv) desregular y la simplificar administrativamente; (v) promover exportaciones, aprovechando los tratados y acuerdos comerciales, facilitando y simplificando mecanismos de apoyo, descentralizando instrumentos de fomento e impulsando el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas de exportación y; (vi) apoyar el desarrollo de infraestructura, modernizando carreteras, implementando nuevas formas de concesión, promoviendo el desarrollo ferroviario con capital privado, nacional y extranjero, impulsando la privatización portuaria, aeroportuaria, en las telecomunicaciones y haciendo cambios en paraestatales de energía y electricidad. Se trata de una etapa superior en la lógica del ajuste.

Los resultados generales de esta liberalización parecen positivos a corto plazo e inciertos en el mediano. La tasa de desempleo abierta efectivamente disminuyó de 3.65% (1994) a 2.26% (2000), pero las condiciones de trabajo no parecen ser mejores que hace seis años.

²⁰ Con cifras en millones de pesos de 2000.

Por otra parte, la productividad ha disminuido de \$37,930 por trabajador en 1994 a \$37,760 (pesos de 1993). Los programas de becas de capacitación para desempleados PROBECAT crecieron significativamente pero no parecen tener gran incidencia en el mercado de trabajo. El gasto federal ejercido hacia CONACYT en los seis años creció 3.9% anualmente y como porcentaje del gasto programable también de 2.3% en 1994 a 2.8% en 2000, lo que indicaría un tímido esfuerzo por apoyar desarrollo tecnológico aunque, desgraciadamente, la inversión en infraestructura para ciencia y tecnología presenta una tasa negativa media anual de (3.4%).

Las exportaciones de 1994 a 1999 crecieron 17.5% una tasa más elevada que la de las importaciones (12.3%), aunque la diferencia entre éstas esta cargada a las importaciones y con tendencia al crecimiento, TMCA del déficit en cuenta corriente de 73.1%.

El crédito total al comercio exterior disminuyó en 22.6% anual y se sustituyó por estímulos fiscales otorgados al mismo concepto, los cuales aumentaron 5.1% anual. En cuanto a la simplificación de trámites aduanales o barreras arancelarias, se continuó la liberalización. En 1994 había 47 fracciones controladas y 5190 liberadas y para 2000 cambió a 30 controladas y 5267 liberadas.

Las concesiones al sector privado fueron un elemento mayor del sexenio: (a) en carreteras la tendencia de la inversión pública tendió a desaparecer, de 14,695 Mdp en 1994 a 2,559 en el 2000. En cambio, las carreteras de cuota aumentaron (en kilometraje) en una tasa media anual de 1.8% de 1994 a 2000. (ii) Los ferrocarriles son manejados ahora por concesionarios privados, que cubren alrededor de 18 mil kilómetros de vías férreas. (iii) El número de aeropuertos disminuyó de 1749 en 1994 a 1353 actualmente. (iv) En cambio, los puertos, han aumentado de 76 marítimos y 9 fluviales en 1994 a 97 y 11 respectivamente. (v) El sistema satelital, ahora afectado por la descompostura de un artefacto, es ahora manejado igualmente por el sector privado. (vi) el sector minero fue el que registró mayor número de hectáreas concesionadas con una tasa de crecimiento de 35.3% anual.

El Plan se fijó la línea del crecimiento sustentable, mediante la aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental, la normatividad para el manejo de residuos peligrosos y

el establecimiento de incentivos para desarrollar mercados de bienes de origen natural con una certificación ecológica.

Ante la demanda de servicios de agua se pretendió ofrecer la oportunidad a empresas privadas para proporcionar el servicio. ²¹Para incrementar la producción sustentable del sector forestal se consideraron cambios en los términos de manejo y aprovechamiento de los bosques, intensificar los programas de protección, cuidado y conservación y perfeccionar los sistemas de inspección y vigilancia; e incrementar el valor agregado de los productos de origen forestal. Para proteger los suelos, se buscaron cambios en los sistemas productivos. Para fomentar la pesca se basarían en un enfoque integral que atendiera las necesidades de investigación y evaluación de los recursos, infraestructura básica, flota pesquera, procesamiento, transportación y comercialización. En suma, se ha ligado la protección al medio ambiente con la privatización de los recursos naturales.

Durante el sexenio se implantaron una serie adicional de medidas de protección ambiental: plantas de tratamiento de residuos peligrosos, auditorías ambientales, regulaciones no arancelarias para el ingreso de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas al país, la eliminación de aranceles para la importación de equipo anticontaminante o la creación de la Comisión Nacional para Ahorro de Energía. Sin embargo, los resultados ecológicos, al igual que en el sexenio precedente siguen siendo de los más desfavorables: Los costos por agotamiento y degradación Ambiental (CTADA) fueron equivalentes a 10.7% del PIB en 1993 y 10.6% en 1998, en tanto que los costos del PIB Ecológico (PINE) fueron de 19.8% en 1993 y de 21% en 1998, en otras palabras, el PIB real, descontando la degradación ecológica, en 1998 debió ser el 79% del registrado.

En el sector forestal aumentó fuertemente la explotación maderera (7.3% anual), aunque se afirma que también se incremento la vigilancia sobre su explotación. En cuanto a

²¹ Con relación a la cobertura nacional de agua potable, de 1994 a 2000 su disponibilidad aumentó a una tasa anual de 2.7% y el alcantarillado en 3.6%. En 1996. se dio a conocer el programa hidráulico 95-00 que buscaba abatir limitaciones en la disponibilidad del agua y sanear las cuencas.

los apoyos públicos, se establecieron subsidios para el desarrollo forestal y el Banco Mundial otorgó un préstamo (1997) en apoyo a la asistencia técnica.

La producción pesquera aumentó 1.8% anual entre 1994 y 2000, aunque disminuyó el número de embarcaciones mayores (2.2% anualmente) al igual que la capacidad instalada de la industria pesquera (3.8%), de lo que se intuye una concentración del mercado sectorial.

Las políticas sectoriales se definieron mediante cuatro programas: (i) el industrial, para fortalecer las cadenas productivas mediante el desarrollo de proveedores nacionales y las ramas rezagadas, impulsando sus ventajas comparativas; (ii) el minero para fomentar exportaciones y el acceso de pequeños mineros a financiamiento; (iii) el del sector turismo, para atraer más visitantes y de mayor nivel de gasto (promoción del turismo adinerado) y (iv) el agropecuario para incrementar el ingreso de los productores mediante apoyos directos y una estructura competitiva de precios agropecuarios, el apoyo a la producción de maíz y frijol, la construcción de infraestructura, el término de obras hidráulicas, el financiamiento del desarrollo agropecuario, el fortalecimiento de las exportaciones y la federalización de funciones y responsabilidades de la Secretaría de Agricultura.

Los resultados sectoriales fueron contrastantes: El PIB manufacturero creció a 5.3% anual, siendo (con comunicaciones) el más dinámico. No obstante, su acceso al crédito de fomento disminuyó notablemente ya que NAFIN en 1994 otorgó 18,902 Mdp y en 1999 sólo 4,447 Mdp. En el sector minero, en contraste, tuvo mayores dificultades. El crédito otorgado por el sistema bancario disminuyó de 1994 a 1999 en 16.7% anual y sus exportaciones se redujeron. En turismo, de 1994 a 1999 se registra una TMCA de 2.6% (número de turistas) y de 3.3% en los ingresos.

Por último, en agricultura, se derrumbó el precio del maíz al productor (64.5% en términos reales) y del frijol (13%). Asimismo, los apoyos directos otorgados al campo disminuyeron a una tasa 5.6%, el crédito otorgado por BANRURAL cayó al 2.8%, la producción de frijol se redujo anualmente en 2.7%, la de maíz se estancó. Simultáneamente, las importaciones, como porcentaje del consumo nacional aparente aumentaron de 3.9% a 5.4% en el caso del frijol, y de 11.1% a 23.1% en el caso del maíz.

El sector agrícola se volcó entonces a la producción de exportación, la cual creció a 11% anual. Pese a ello el saldo comercial del sector, que era superavitario por 1187 Mdd en 1995, se tornó en deficitario por 1010 Mdd, en 1999. Como último indicador, poco alentador, la inversión pública en irrigación disminuyó de 504.5 Mdp en 1994 a 339.8 Mdp en 2000.

El Plan Nacional de Desarrollo fue coherente en la consolidación de la liberalización. Con un balance positivo en indicadores de inflación, de crecimiento y de atención a pobreza extrema, pero negativo en la balanza de pagos, con una estructura de distribución del ingreso más concentrada y con un empobrecimiento de capas medias, desestructuración del empleo y deterioro ambiental. Este balance, en su tiempo, recuerda estrechamente al del sexenio previo, aunque eso no significa que la política económica haya sido idéntica a la de Salinas.

Conclusiones.

En la trayectoria del discurso de los objetivos generales del Plan Global 1980-1982 y de los Planes Nacionales de Desarrollo existen coincidencias permanentes y otras temporales. Se tienen como constantes tres aspectos discursivos: democracia, búsqueda del crecimiento económico y soberanía o Independencia de la Nación. En los Planes 1980-1982 y 1983-1988, que conservan un tanto más la intervención económica del estado, contienen principios de justicia, libertad, y elementos específicos como empleo y distribución del ingreso. Estos se diluyen posteriormente y se substituyen por los de búsqueda de un mejoramiento productivo del nivel de vida y (en 1995-2000), el desarrollo social.

Las incoherencias tanto internas a los planes, como entre éstos y las políticas realmente aplicadas, han disminuido paulatinamente, conforme avanza la liberalización económica. Lo mismo ocurre en cuanto al cumplimiento de resultados específicos, con respecto a las metas planteadas inicialmente. Sin embargo, aunque los planes sean cada vez más consistentes con las prácticas reales y con el cumplimiento de metas concretas, de ello no se deriva que las condiciones sociales estén mejorando. El permanente deterioro agropecuario y ecológico, la pérdida de poder adquisitivo del salario, el abandono de la

redistribución del ingreso como una meta de política y el desequilibrio financiero con el exterior (traducido en deuda y crisis recurrentes), son solo algunos de los aspectos preocupantes para el desarrollo.²²

En materia de liberalización de mercados e inserción en la internacionalización y desregulación de la acción pública, del discurso y algunos resultados financieros se derivan tendencias aparentemente alentadoras y coherentes para el rumbo del país, pero la pregunta que antecede a las anteriores (coherencia y alcances) es ¿se trata de lo que realmente requiere el país, pensado como una sociedad sumamente heterogénea en lo económico, lo cultural y lo social?, ¿quiénes ganan y quiénes pierden? ¿es lo mejor... es la única opción?

²² A lo largo de este periodo, el sector agropecuario es el que ha recibido mayores incoherencias entre el discurso, los instrumentos y los alcances.