

# Las políticas económicas en el contexto del neoliberalismo: situación actual y perspectivas para la economía mexicana<sup>1</sup>

**Bruno Sovilla\***

---

*Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XI, Números 31-32, Enero - Abril y Mayo - Agosto de 2006

Hace más de dos décadas en México se empezó a dar un cambio radical en el modelo económico. La economía mexicana, que se había caracterizado en la década de los setenta por un bajo grado de apertura, se convirtió entre los años ochenta y noventa en una de las economías más abiertas de la OCDE, como consecuencia del ingreso del país al GATT (1986), y de la entrada en vigor del TLCAN (1994).

Asimismo una economía muy controlada por el estado por medio de una gran cantidad de empresas paraestatales, se transformó en una economía de mercado casi “pura”, por efecto de un masivo proceso de privatización, a raíz del cual solo quedan dos grandes empresas públicas, ambas en el sector energético (PEMEX y CFE).

Los resultados no son tan positivos: la tasa de crecimiento real del PIB en los últimos 20 años ha sido netamente inferior a la de las dos décadas anteriores; las diferencias sociales siguen enormes, los indicadores de justicia distributiva no han mejorado de manera significativa así como los índices de pobreza.

En los últimos años se han agudizado algunos desequilibrios, tanto internos como externos, que obligan a una reflexión sobre los cambios necesarios en el modelo económico. En ese sentido México se enfrenta a una encrucijada, donde se vislumbran dos posibles escenarios: el primero es el de las reformas estructurales, entendidas como agudización del modelo neo-liberal dominante; el segundo es el de un cambio de modelo o de una sustancial modificación del actual.

*The Economic Policies in the Context of the Neoliberalism: Present Situation and Perspectives for Mexican Economy*

*More than two decades ago, began in Mexico a radical change in the economic*

---

<sup>1</sup>El contenido de este trabajo es parte de la actividad del Cuerpo Académico (CA) “Estudios interdisciplinarios desde el sureste de México”, compuesto por: Mtro. Héctor Escobar Rojas (líder del CA) Mtro. Bruno Sovilla y Mtro. Jorge López Arévalo. Los integrantes del CA invitan a los colegas y a los estudiantes interesados al tema del desarrollo desde una perspectiva interdisciplinaria, a ponerse en contacto con ellos, para ser informados sobre las actividades del mismo CA y la posibilidad de involucrarse en ellas.

\* Email: brunosov@yahoo.it, UNACH Campus III (Facultad de Ciencias Sociales)

*model. The Mexican economy, that had been characterized in the decade of the 70's by a low degree of opening, became between years 80's and 90's one of the more opened economies of the OECD, as a consequence of the entrance of the country to the GATT (1986), and of the take effect of the TLCAN (1994).*

*Also an economy very controlled by the state by means of a great amount of state-owned companies, was transformed into an almost "pure» market economy, by effect of a massive process of privatization, as a result of this there are two great public companies left, both in the power sector (PEMEX and CFE).*

*The results are not so positive: the rate of real growth of the GDP in the last 20 years has been net inferior to the one of the two previous decades; the social differences are still enormous, the indicators of distributive justice have not improved in a significant way as well as the poverty indexes.*

*In the last years some internal and external imbalances have been become serious, that they force to a reflection about the necessary changes in the economic model. In that way Mexico faces a crossroads, where two possible scenes glimpse: the first is the one of the structural reforms, understood like a deepening of the dominant neoliberal model; the second is the one of a change of model or a substantial modification of the present one.*

### *Introducción*

El objetivo del presente trabajo es de contribuir a una reflexión sobre los desequilibrios económicos existentes en la economía mexicana, sus principales causas, y aclarar los dos escenarios macroeconómicos más probables para el próximo sexenio, así como las consecuencias que cada uno de ellos puede significar.

La hipótesis es que el modelo económico neo-liberal, como se ha venido implementando, no es viable, por los desequilibrios financieros que ha generado y que se irán agudizando.

### *Crisis del modelo neo-liberal*

En su esencia el modelo económico neo-liberal implementado en México en las últimas dos décadas, busca crear un cuadro macroeconómico interno de estabilidad, que garantice una alta remuneración de las inversiones extranjeras minimizando los ries-

gos. El riesgo País de México medido como diferencial entre las tasas de interés de los Cetes y de los Bonds de EU ha llegado a un mínimo histórico.<sup>2</sup>

Frente a la dificultad de generar un nivel de ahorro interno que pueda financiar un proceso de inversión y obtener altas tasas de crecimiento del PIB, saliendo del circuito de la pobreza, los gobiernos neo-liberales han buscado afanosamente el capital extranjero que se convierte en el único "motor" del crecimiento económico.

Los principales cambios en la política económica y en las relaciones externas a partir de los años ochenta, tienen que interpretarse a la luz de esta necesidad de recursos externos; vamos a tratar de resumirlos.

En la gestión de la política económica se

<sup>2</sup> Según la calificadora J.P. Morgan, su valor era de 133 el 12 abril 2006.

crearon algunos fetiches (dogmas), que reflejan la orientación fuertemente ideológica del pensamiento económico convencional dominante. El primero es el *equilibrio presupuestario*.

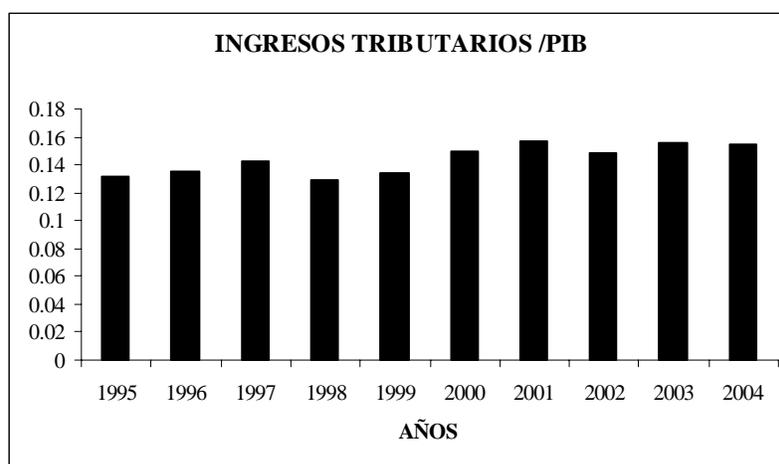
Después del periodo “populista” que culminó con la crisis de la deuda externa (1982), la gestión de las finanzas públicas se caracterizó por políticas de “austeridad permanente” (Huerta, 2004), cuyo objetivo era lograr el equilibrio presupuestario y sucesivamente generar ahorros en el sector público, para poder reducir la deuda pública. La debilidad de la recaudación tributaria (Gráfica 1)—la más baja en la OCDE (Banxico 2004)—, y la mencionada orientación ideológica de la clase política al poder, obligaron a alcanzar dicho objetivo con una contracción del gasto público y una masiva privatización de empresas paraestatales.

Las componentes más sacrificadas del gasto público fueron el gasto de capital y

algunas componentes del gasto social, como el gasto en salud (sólo el 2.4% del PIB en el 2004), y el gasto asistencial para contener la pobreza (tabla 1). Sólo el gasto público en educación ha aumentado de manera significativa en los últimos años

El segundo dogma es *la renuncia al uso activo de la política monetaria para estimular la inversión del sector privado*. En pocos años se pasó de la subordinación de la política monetaria hacia la política fiscal, con la tendencia recurrente a monetizar los déficit públicos, a la total independencia del Banco Central (1993). En ese año el Banco Central logró su autonomía en las decisiones de política monetaria, y se cerraron esos canales que permitían la creación automática de dinero por parte del gobierno. Desde entonces se empezó a usar la política monetaria para reducir la tasa de inflación, es decir en sentido contraccionista.

GRÁFICA 1



Fuente: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (elaboración propia)

Los datos siguientes muestran que la reducción de las tasas de interés nominal, consecuencia de una exitosa política monetaria anti-inflacionaria, no ha propiciado el desarrollo del mercado crediticio, y no ha llegado a beneficiar el sector privado. Según el “Reporte global de competitividad 2003-4” del Banco mundial, México ocupa el lugar 81 en la clasificación de acceso al crédito para 102 Países, y el último lugar en la OCDE en la cuota de crédito al sector privado sobre el PIB (tabla 5).

Ni en las situaciones extremas de la crisis bancaria de 1994-95, y frente a la evidencia de un masivo proceso de descapitalización de muchas pequeñas y medianas empresas y de un bajo flujo de recursos

hacia el sector productivo, se ha discutido un cambio de actitud del Banco Central, en cuyo estatuto<sup>3</sup> se sigue mencionando un único objetivo: el control de los precios.

Esta reducción crediticia ha sido acompañada por un aumento exponencial de las ganancias del sistema bancario en los últimos años, que un analista ha definido “paradoja de la competitividad” (Villareal, 2004: 12A).

Lo anterior demuestra que el Banco

<sup>3</sup> En el estatuto del Banco Central de EU (FED) se mencionan dos objetivos de política monetaria: estabilizar los precios y sostener el crecimiento económico; sin embargo el Banco Central Europeo (BCE) y el Banco de México asumen como único objetivo el control de la inflación.

**TABLA 1**

	<b>Gasto ejercido para combatir pobreza/PIB</b>	<b>Gasto público en educación /PIB</b>	<b>Gasto público de capital /PIB</b>	<b>Médicos públicos por 10,000 habitantes</b>
1985		3.6%		
1886			3.03%	9
1987			3.05%	
1988			1.82%	
1989			1.82%	
1990	0.75%	3.72%	2.49%	9
1991		4.07%	2.08%	9
1992		4.43%	2.22%	9
1993		4.97%	1.78%	9
1994		5.15%	2.27%	10
1995	1.09%	4.67%	1.85%	10
1996	1.04%	4.86%	1.89%	10
1997	0.96%	4.90%	1.95%	11
1998	1.06%	4.99%	1.69%	11
1999	1.12%	4.95%	1.56%	11
2000	1.11%	5.02%	1.51%	11
2001	1.19%	5.36%	1.62%	12
2002	1.37%	5.51%	2.30%	11
2003	1.34%	5.60%	1.98%	12
2004	1.43%	5.43%	2.69%	13

Fuentes: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx); V informe de gobierno.

Central, concentrado exclusivamente en un manejo restrictivo de la política monetaria, no ejerce su actividad de vigilancia garantizando un funcionamiento eficiente del sistema bancario. Eso ha determinado un mercado crediticio de carácter oligopólico, con altas comisiones (son  $\frac{1}{4}$  de las ganancias) y un elevado "spread" entre tasas activas y pasivas, con elevadas rentas financieras aseguradas como es la posesión de los bonos del IPAB-Fobaproa.

El tercer dogma es una política cambiaria cuyo objetivo es la estabilidad de la tasa de cambio nominal. Esta política cambiaria ha sido una de las causas de la crisis del 1995, sin embargo se mantiene como un eje de política económica indiscutible.

**TABLA 2:**  
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INTERÉS NOMINAL (A)  
Y DE LA TASA DE INFLACIÓN (B)

	(A)	(B)
1986	103	86.23
1987	123.5	131.23
1988	55.4	114.16
1989	48.7	20.01
1990	38.1	26.65
1991	24.9	22.66
1992	22.6	15.51
1993	18	9.75
1994	19.3	6.97
1995	59.4	35
1996	36.4	34.38
1997	22.1	20.63
1998	26.4	15.93
1999	23.7	16.59
2000	16.9	9.49
2001	12.8	6.37
2002	8.2	5.03
2003	6.9	4.55
2004	7.2	4.69

Leyenda: la tasa de inflación se mide con el índice de precios al consumidor (IPC).

Fuente: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx); [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)

En el contexto de una evolución desfavorable de la productividad,<sup>4</sup> que se refleja en un diferencial inflacionario con respecto al principal (y casi exclusivo) socio comercial, la estabilidad del cambio nominal ha determinado una constante apreciación real, que ha generado el siguiente círculo vicioso:

Estabilidad de la tasa de cambio nominal → apreciación de la tasa de cambio real por el diferencial inflacionario → déficit estructural en la cuenta corriente → estabilidad macroeconómica interna y altas tasas de interés para determinar un flujo de capitales (endeudamiento externo) → tasa de cambio nominal estable y aumento de las reservas internacionales → apreciación real...

La consecuencia es el estrangulamiento del sector exportador y el déficit en la cuenta corriente (Gráfica 2), que obliga a recurrir sistemáticamente al financiamiento externo; en esta situación la llegada del capital extranjero se convierte en una necesidad estructural.

Así mismo la creciente acumulación de reservas en dólares (Gráfica 3) es imprescindible para garantizar la solvencia de las obligaciones (también crecientes) contraídas hacia el exterior, y refuerza el círculo vicioso que acabamos de describir.

La Gráfica 4 muestra la evolución complementaria de la cuenta corriente y capital (deficitaria la primera y superavitaria la segunda). Como se puede apreciar, la acumulación de reservas ha sido posible por el aumento en las transferencias (o sea las remesas) pero radica básicamente en la

<sup>4</sup>En la industria manufacturera poniendo el índice de productividad de la hora de trabajo igual a 100 en 1993, el indicador sube a 168 en México, y a 178 en EU en el 2004.

**TABLA 3:**  
**EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DE LOS BANCOS DE DESARROLLO**  
(MILLONES DE PESOS)

	(A)	(B)	(C)	A/C	B/C
1995	62721	15337	351178	17,86%	4,37%
2000	77744	14088	398386	19,51%	3,54%
2001	89010	14122	397015	22,42%	3,56%
2002	112800	15663	475544	23,72%	3,29%
2003	95436	12401	487593	19,57%	2,54%
2004	84228	11380	474519	17,75%	2,40%

Leyenda: (A) Créditos al sector privado; (B) Créditos al sector agropecuario; C) Créditos totales.  
Fuente: www.banxico.org.mx (elaboración propia).

**TABLA 4:**  
**EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DE LOS BANCOS COMERCIALES**  
(MILLONES DE PESOS)

	(A)	(B)	(C)	(B)/(A)	(C)/(A)
1995	772091	700557	40170	90,74%	5,20%
2000	982050	750305	39317	76,40%	4,00%
2001	915328	670196	33794	73,22%	3,69%
2002	972065	675745	24098	69,52%	2,48%
2003	979120	680538	24643	69,51%	2,52%
2004	1030649	790764	26140	76,72%	2,54%

Leyenda (datos en millones de pesos): (A) Créditos totales; (B) Créditos al sector privado; (C) Créditos al sector agropecuario, silvícola y pesquero.  
Fuente: www.banxico.org.mx (elaboración propia).

llegada de inversión extranjera, tanto directa como de cartera.

**TABLA 5:**  
**EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO BANCARIO AL SECTOR PRIVADO (EN % DEL PIB)**

1995	36,22%
2000	16,93%
2001	15,32%
2003	14,56%
2003	13,46%
2004	12,53%

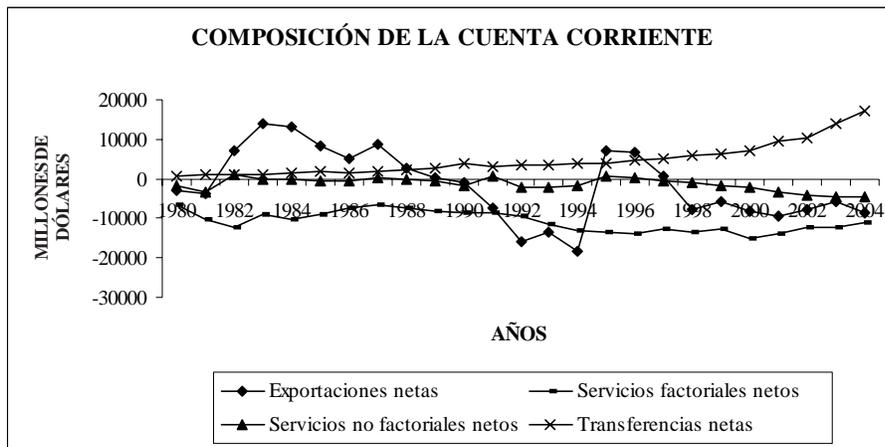
Fuente: www.banxico.org.mx (elaboración propia)

#### *Las consecuencias internas*

##### *A) Bajo crecimiento.*

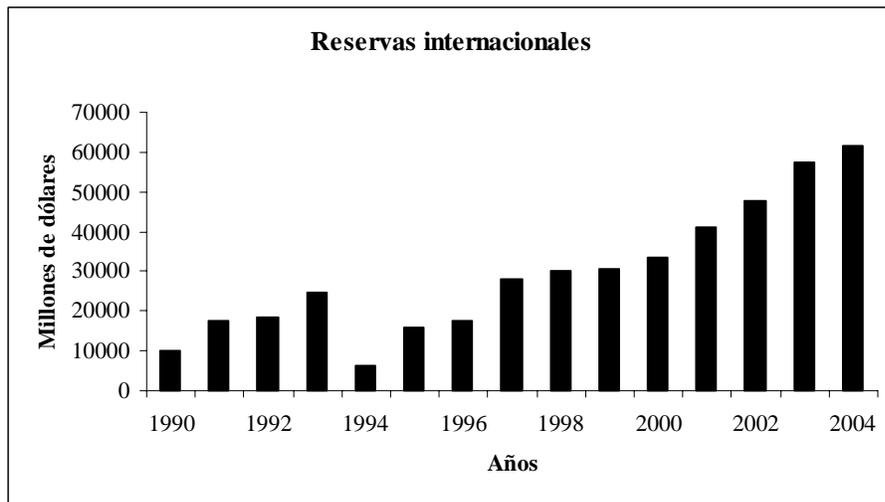
La tasa de crecimiento real del PIB en las últimas dos décadas, apenas ha superado la de la población. La “década perdida” del ochenta mencionada por la CEPAL, se reprodujo en los noventa y en el último quinquenio (2000-2005). En términos per-cápita el PIB real se mantuvo prácticamente constante a lo largo de dos décadas (1980-1998), y sólo

GRÁFICA 2



Fuente: www.inegi.gob.mx (elaboración propia).

GRÁFICA 3



Fuente: www.banxico.gob.mx.

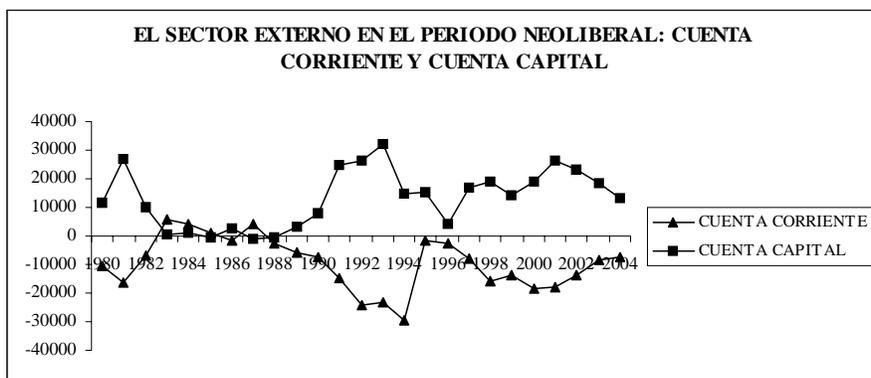
en los últimos años del gobierno Zedillo aumentó, volviéndose a estabilizar en el sexenio foxista, como muestra la Gráfica 5.

*B) Desigualdad distributiva.*

Los índices de pobreza y de desigualdad social, aún aceptando los datos conservadores del Banco Mundial, no han disminuido en

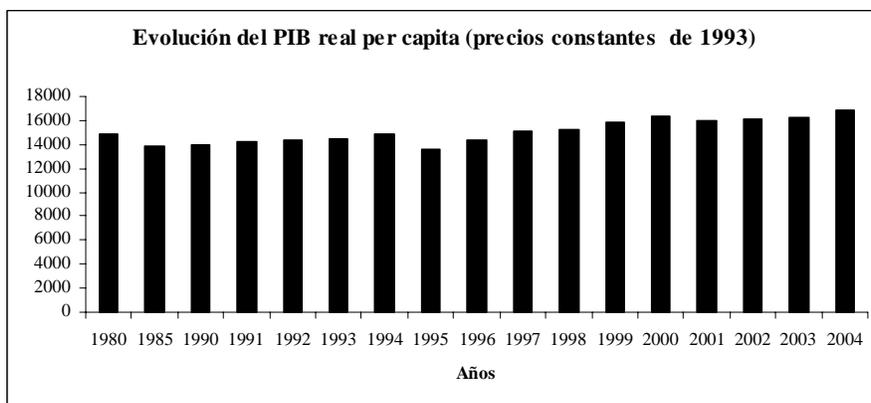
el periodo, y se han mantenido en niveles intolerables para un país miembro de la OCDE. El porcentaje de la población que vive con menos de dos dólares al día ha empezado a disminuir en 1998, pero sigue en 2004 a los niveles del 1994 (antes de la crisis). También se ha mantenido estable la cuota de población que está viviendo con menos de un dólar al día

FIGURA: 4



Fuente: www.inegi.gob.mx (elaboración propia)

GRÁFICA 5



Fuente: www.inegi.gob.mx para el PIB a precios constantes de 1993. Informe de gobierno (varios años ) para la población.

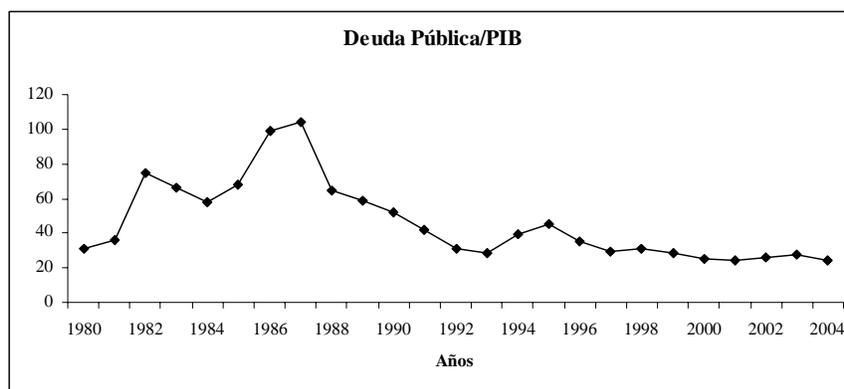
(calculado a paridad de poder de compra de 1993, Banco Mundial 2004).

La Tabla 6 muestra la evolución del coeficiente de Gini entre 1992-2004.

*C) Desequilibrio interno: la deuda pública oculta*

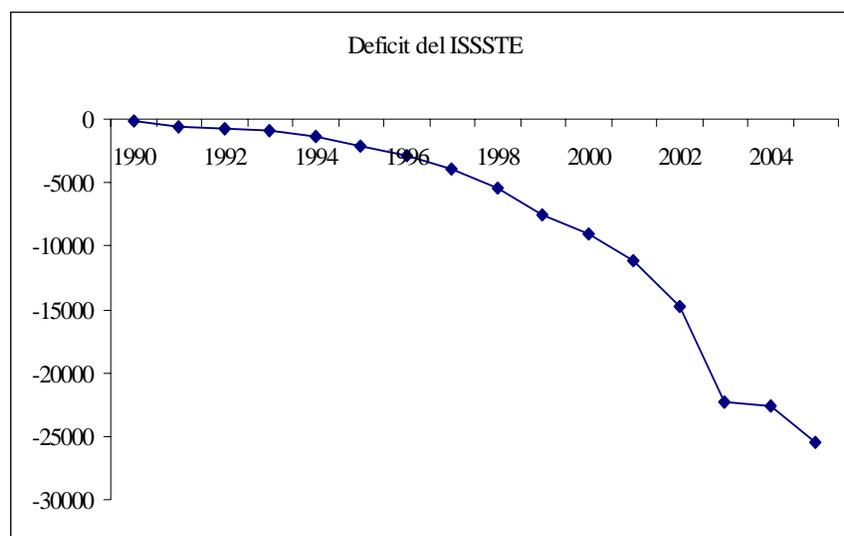
Según los datos oficiales la deuda pública total no es alta, y su tendencia parece

**GRÁFICA 6**



Fuente: OCDE y SHCP

**GRÁFICA 7**



Datos en millones de pesos  
Fuente: V Informe de Gobierno.

decreciente en los últimos años (Gráfica 6).

Aplicando la fórmula de estabilidad de la deuda, y suponiendo una tasa de crecimiento real del PIB del 3% (valor bastante prudente), según el cuadro macroeconómico actual<sup>5</sup> obtenemos una reducción anual de la relación entre deuda pública y PIB del 1.48%.

También el componente externo de la deuda pública que está sujeto a la fluctuación del cambio es decreciente, lo cual contribuye a estabilizar el indicador.

Sin embargo hay una porción importante de la deuda pública que se considera “oculta”, es decir no aparece en el dato oficial citado, y se genera en base a la legislación vigente.

Se trata de los déficit financieros de las instituciones del seguro social (IMSS, ISSSTE), de la forma en la cual se financia una parte

de las inversiones en el sector energético, y de las carteras vencidas del IPAB-Fobaproa. Vamos a analizar los primeros dos.<sup>6</sup>

En el ISSSTE (Instituto de Servicios de la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado) cotizan 2.379 millones de empleados públicos (exceptuando los empleados del IMSS que cotizan en el IMSS patrón). Sus pensionados y jubilados son 510 mil (V Informe de gobierno, 2005).

El instituto tiene un importante déficit financiero: en el 2004 tuvo 11,264 millones de pesos de ingresos y 33,918 millones de pesos de gasto (32,788 millones en pensiones), o sea un déficit de 22,654 millones de pesos. En términos actuariales el déficit es del 45% del PIB (Villagómez, 2004).

La Gráfica 7 muestra la evolución financiera del instituto en los últimos años.

Las pensiones en el ISSSTE se financian según el sistema del reparto, o sea por medio de las transferencias de los trabajadores activos a los ancianos que han madurado el derecho. La variable principal de la cual depende el equilibrio financiero en este sistema es la relación entre trabajadores en activos y pensionados. Por efecto del proceso de envejecimiento de la población y de la dificultad de la economía a generar empleo formal, esta relación ha pasado de 9.8 a 4.3 en los últimos 15 años (era de 20.1 a principio de los ochenta).

En el IMSS hay 12.539 millones de asegurados, 10.779 permanentes y 1.76 temporales. Los pensionados son 2.216 millones, y el gasto en pensiones en el 2004 fue de

**TABLA 6:**  
**COEFICIENTE GINI**

1992	.4749
1996	.4558
2000	.4811
2002	.4541
2004	.46

Fuente: Banxico (2004)

<sup>5</sup> Estoy asumiendo una relación deuda/PIB del 26%, un superávit primario del 2% del PIB, una tasa de interés real del 5% y una tasa de crecimiento del PIB real del 3% anual. Aplicando la siguiente fórmula de estabilidad de la deuda, obtenemos el resultado mencionado en el texto:

$$d(d)/dt=d(i-p-g)-a$$

d= deuda pública /PIB;

i-p= tasa de interés real;

g= tasa de crecimiento real del PIB;

a=superávit primario del sector público/PIB

$$d(d)/d(t)=26\%(5\%-3\%)-2\%=.52\%-2\%=-1.48\%.$$

<sup>6</sup> Los tiempos de entrega requeridos para este trabajo no nos permiten de analizar el pasivo contingente generado por el IPAB-Fobaproa; lo haremos apenas posible.

50,004 millones de pesos. Según los cálculos de un reconocido experto del Colmex, el déficit actuarial de la institución en el 2003 fue del 25.7% del PIB y el 5.7% se originó en el IMSS patrón (Villagómez, 2004).

La transición demográfica ha afectado también esta institución, y se ha pasado de 13.1 trabajadores en activo por pensionado en 1980, a 5.6 en 2005.

De los cotizantes IMSS, 782 mil lo hacen a salario mínimo (octubre 2004): son el 6.6% de todos los cotizantes;<sup>7</sup> el 31.3% cotiza con un salario hasta 2 salarios mínimos (es decir aportan muy poco a la institución).

El sistema de retiro del IMSS ha sido reformado en 1997: la nueva ley marcó el

cambio del sistema de reparto al contributivo, con los ahorros de los trabajadores que van a cuentas individuales y vienen administrados por instituciones financieras privadas (Afores). Es importante que las Afores utilicen los fondos para comprar deuda pública, y poder financiar así los costos de transición, en caso contrario se estaría creando otra deuda oculta (Orlik, 2003).

En el sistema contributivo el equilibrio financiero está asegurado, sin embargo se origina en el corto plazo una presión en las finanzas públicas que va decreciendo en los años, dada la necesidad de pagar los costos de transición, es decir las pensiones de los que cotizaron en el sistema de reparto y ahora no tienen una generación de trabajadores en activo que los financie. Así se explica el creciente déficit del instituto a partir del 1997, agravado por el desequilibrio estructural en el IMSS patrón, donde

<sup>7</sup> En Chiapas los que cotizan al IMSS al salario mínimo, son el 17.9% de todos los cotizantes. Esta proporción es la más alta en el país.

**TABLA 7**

	<b>Cotizantes en el ISSSTE (A)</b>	<b>Pensionados y jubilados ISSSTE (B)</b>	<b>A/B</b>
1990	2012184	204344	9.85
1991	2018456	218248	9.25
1992	2045988	233406	8.77
1993	2107146	249963	8.43
1994	2149850	268211	8.02
1995	2180486	281888	7.74
1996	2188469	299850	7.30
1997	2220557	318363	6.97
1998	2274828	337798	6.73
1999	2304454	366707	6.28
2000	2337814	385921	6.06
2001	2368781	411080	5.76
2002	2372657	441970	5.37
2003	2367488	476072	4.97
2004	2379233	510138	4.66
2005	2392688	555280	4.31

Fuente: Anexo V Informe de Gobierno

120,000 jubilados y pensionados reciben más de lo que el IMSS gasta para los medicamentos de 45 millones de derechohabientes (asegurados IMSS y familiares).

## 2) Los Pidiregas

La idea de los Pidiregas, “Proyectos de infraestructura productiva de impacto diferido en el programa de gasto”, también definidos “Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo”, surge después de la crisis económica del 1994-5; este esquema de financiamiento de las inversiones en el sector energético empieza a implementarse en 1997.

Analizemos la situación en la rama eléctrica. Frente a las inversiones necesarias en este sector para satisfacer la demanda de flujo eléctrico que crece al 6% anual, y al candado del art. 28 constitucional que prohíbe la inversión privada en el sector energético, se hizo llegar de manera indirecta el

capital privado por medio de los Pidiregas.

Cada proyecto financiado con este sistema requiere la firma de un contrato, entre el inversionista privado y la CFE. Hay dos tipos de contrato:

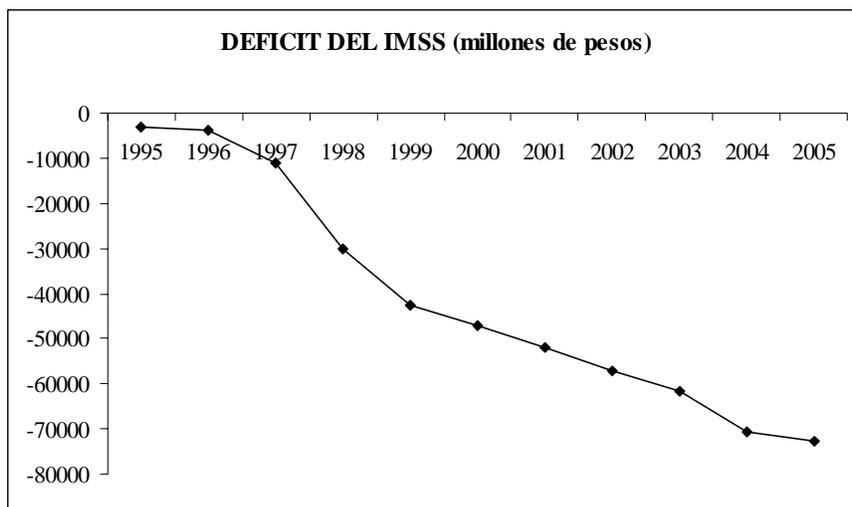
### a) la inversión directa.

Se trata de contratos CAT (construir, arrendar, transferir). El constructor lleva a cabo la inversión y la entrega a la CFE con un contrato de arrendamiento financiero de largo plazo, concluido el cual los activos se transfieren en propiedad a la CFE.

b) *La inversión condicionada.* La mayoría de los proyectos están bajo esta modalidad, que se divide a su vez en dos tipologías:

b1) *venta de energía a la CFE por parte de los productores independientes de energía.* El constructor vende la energía a la CFE, y se estipula entre los dos un contrato de compraventa de largo plazo. En este caso no se genera algún pasivo para el

GRÁFICA 8



Fuente: V Informe de Gobierno.

sector público, pues la compra futura se financiará con los ingresos generados en el periodo por el pago de los consumidores finales que compran la energía a la CFE;

b2) *OPF (obra pública financiada)*: la CFE paga la obra a la entrega y obtiene un financiamiento a largo plazo que determina la formación de un pasivo contingente.

Con los CAT y sobre todo con los OPF, se genera un pasivo contingente, es decir deuda pública, y el riesgo de la inversión es asumido por la CFE. Por eso, sólo si la inversión da los resultados esperados se generan los recursos para el pago de la deuda, o sea para pagar las amortizaciones y los intereses sobre los préstamos recibidos.

La tabla 6 muestra el monto de las inversiones que se han hecho bajo esta modalidad en el sector eléctrico; las cifras dan una idea del desequilibrio que se está generando en las finanzas públicas.

#### *La encrucijada*

Vamos ahora a definir los escenarios en nuestra opinión más probables para la economía mexicana, en el próximo sexenio.

**TABLA 7**  
**INVERSIONES EN EL SECTOR ELÉCTRICO**  
**(MILLONES DE DÓLARES)**

	Recursos propios de la CFE	Pidiregas
1997	1,010	1,637
1998	1,380	1,864
1999	1,320	2,690
2000	1,175	3,309
2001	1,175	1,328
Total	6,035	10,828

Fuente: [www.diputados.gob.mx/sia/ecoy/com/pdf/dec40.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sia/ecoy/com/pdf/dec40.pdf)

A) Escenario “*continuista*” (agudización del modelo).

Se caracteriza por un paquete de *reformas estructurales*, que lejos de cuestionar el funcionamiento del modelo neo-liberal actual, tratarán de aplicarlo de forma más radical (Damm y Gutierrez, 2005)

A1) El primer paso se ha dado parcialmente, llevando a cabo una parte de la reforma fiscal que está en la agenda del ejecutivo actual.

A partir del próximo año las tasas del ISR se reducen a 2 (25% y 27%), y este impuesto de hecho llega a ser proporcional,<sup>8</sup> en toda esa parte de ingreso que excede la cuota exenta. Los principales objetivos económicos con esta maniobra son: a) favorecer los ingresos altos, para tratar así de sostener el proceso inversionista y crear empleo en la economía formal; b) aumentar los ingresos públicos principalmente reduciendo la evasión/elusión fiscal, aplicando las teorías tributarias del economista norteamericano Laffer.<sup>9</sup>

La reforma del IVA no se ha llevado a cabo todavía a pesar de las intenciones del partido de gobierno, por las resistencias sociales que desencadena. Con la reducción de la tasa del 15% al 10% se busca ampliar la base imponible y por esta vía los ingresos públicos, reduciendo la evasión que es muy alta en el caso de este impuesto. Este efecto se reforzaría por su extensión a productos hoy exentos o a tasa 0, como medicamentos o alimentos.

A2) Apertura y liberalización del sector

<sup>8</sup> En 2001 había 5 tasas marginales en el ISR.

<sup>9</sup> La curva Laffer muestra como altas presiones fiscales puedan reducir los ingresos públicos, en lugar de aumentarlos.

eléctrico (sucesivamente del sector petrolero), con consecuente privatización de la CFE y de PEMEX. Con eso se pretende conseguir varios objetivos al mismo tiempo:

1) Aumentar los ingresos públicos; 2) aumentar la inversión en estos sectores para poder sostener la demanda creciente interna sin costos para el erario; 3) atraer por esta vía mayores capitales extranjeros y seguir financiando una cuenta corriente deficitaria.

A3) Reforma del mercado de trabajo y del sistema de seguridad social para evitar su colapso y liberar recursos para los programas asistenciales (seguro popular, oportunidades). Se pretende alcanzar una mayor flexibilidad del mercado del trabajo, tanto en la determinación de los niveles salariales como en los derechos laborales.

*B) Escenario “reformista radical”:*

Renegociación del TLCAN y progresiva diversificación de las relaciones comerciales y financieras hacia la zona del euro y el sureste asiático. Esa acción crea márgenes de maniobra para las políticas económicas hoy inexistentes, en búsqueda de los objetivos internos de un mayor crecimiento con equidad social. Las medidas de política económica y comercial que se implementarían sucesivamente son las siguientes:

a) Abandonar la liberalización comercial y financiera como objetivo en sí, e introducir controles sobre las importaciones para evitar que la mayor demanda interna (determinada por las políticas que se describen a continuación) vaya ampliando el déficit de la cuenta corriente;

b) Políticas fiscales re-distributivas que permitan reducir la desigualdad social por medio de un aumento de la presión sobre los

niveles medio altos de ingreso y un aumento del gasto público, tanto social como productivo; eso significa no aumentar el IVA y no extenderlo a productos de primera necesidad. El IVA es un impuesto regresivo, su peso sobre el ingreso del contribuyente es decreciente, por lo tanto su extensión a productos de primera necesidad es doblemente injusta:

- porque van a aumentar los precios de estos productos que todos necesitamos, y los pobres tendrían que contribuir por esta vía;
- porque se usa un impuesto que en sí es regresivo.

La reforma alternativa del IVA debería mantener las exenciones actuales, e introducir al menos dos tasas diferenciadas, una baja para los consumos de primera necesidad que pagan hoy un IVA del 15%, y una alta para los productos de lujo. La evasión fiscal del impuesto sería menor en los productos de largo consumo, porque disminuye el incentivo a la evasión;<sup>10</sup> por el otro lado se pueden dirigir mayores controles administrativos hacia el pago del impuesto de esos productos de lujo (cuyas transacciones son menores y más controlables), donde la tasa es mayor.

Sin embargo un impuesto más adecuado para esta política fiscal redistributiva es el ISR, cuya progresividad aumentaría, reintroduciendo al menos cinco tasas marginales, y llegando a captar al menos la mitad de los altos ingresos (>\$300,000 anuales). Otro muy relevante en esta maniobra sería el

<sup>10</sup> Correr el riesgo de una multa elevada por no pagar un IVA del 5% no conviene, ni siquiera convendría pagar a un experto tributario para obtener este resultado: la evasión y elusión fiscal disminuirían.

patrimonial:<sup>11</sup> dada la gran concentración del patrimonio real y financiero, este impuesto permitiría recaudar cifras significativas, afectando a un sector netamente minoritario de la población de alto poder adquisitivo, contribuyendo a alcanzar los objetivos mencionados.

c) La reforma del sistema de seguridad social obliga a un análisis del mercado de trabajo que debería de constituir su base de financiamiento. Los siguientes datos muestran la verdadera razón del desequilibrio hoy existente, es decir la exclusión de 2/3 de la PEA del sistema formal de empleo.

Según los datos del INEGI, en el 2004 México contaba con una población total de 104 millones de habitantes. En el tercer trimestre 2004, la PEA era de 43.6 millones, de ellos 42.3 millones se declaraban ocupados, 1.3 millones desempleados (Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos con base en la información de la encuesta nacional de empleo trimestral de INEGI y STPS).

Los cotizantes en el sistema de seguridad social son actualmente unos 15 millones aproximadamente, 1/3 cotizan en el IMSS con un salario inferior a dos salarios mínimos.

Eso significa que 2/3 de la PEA no contribuye al financiamiento de la seguridad social, y 1/3 de los que aportan lo hacen con sumas poco significativas. En conclusión: solo el 20% de la PEA (un trabajador cada cinco) financia realmente el sistema de seguridad social.

En esta situación, la solución no puede ser aumentar las cotizaciones de los pocos contribuyentes, sino aumentar la base con-

tributiva, es decir dirigir todos los esfuerzos hacia la creación de empleo.

Las políticas monetaristas de mayor flexibilidad del mercado laboral no dan resultados en una realidad tan extrema como la de México: la creación de empleo por medio de la reducción de salarios reales y de los derechos laborales no se ha mostrado viable. La siguiente tabla muestra la reducción abrupta del poder adquisitivo del salario mínimo en el periodo neo-liberal, al cual no ha correspondido un mayor empleo.

Según datos de la Comisión nacional de salarios mínimos y del IMSS, el salario acordado entre sindicatos y patrones en los contratos colectivos de 35 ramas de actividad, descendió de 161.8 en 1980, hasta 79.9 en 2005 (-50%). En la industria maquiladora de exportación, el salario real en toda la década del 1990, no llegaba el nivel de 1980, valor que se volvió a alcanzar sólo en los últimos años (esto significa que los aumentos de productividad han beneficiado a los empresarios, y en nada a los trabajadores).

A pesar del aumento constante de la PEA, en los años noventa el aumento de trabajadores asegurados al IMSS ha sido insignificante, tendencia que se ha agudizado en el último quinquenio. También en el ISSSTE el incremento de asegurados en el mismo periodo ha sido mínimo, lo cual refleja la política fiscal de austeridad mencionada anteriormente.

La raíz del desequilibrio y de la protección mínima del sistema de seguridad social, está en la incapacidad de generar empleo formal, lo cual ha obligado a la población a refugiarse en la economía informal.

En lugar de reducir aún más los salarios, e implementar políticas restrictivas que reducen la demanda agregada asfixiando el

<sup>11</sup> Actualmente llama la atención que este impuesto sea prácticamente inexistente.

mercado interno, es necesario reactivar las políticas económicas para revertir este proceso.

**TABLA 8**  
VARIACIONES EN MILES DE PERSONAS  
(PROMEDIO ANUALES)

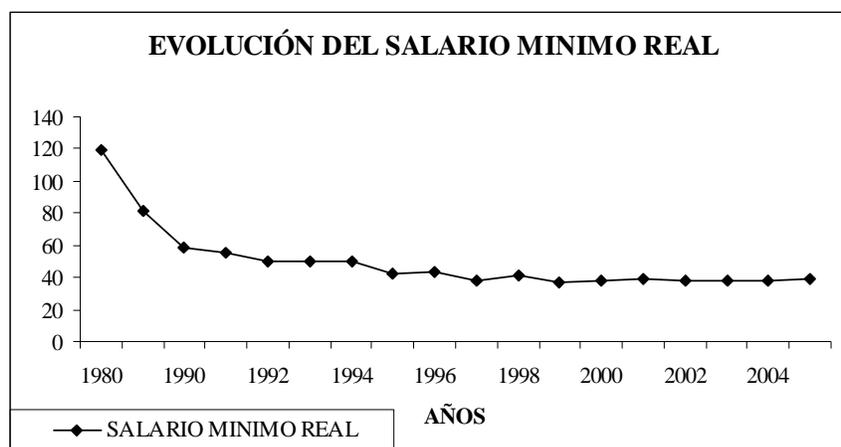
	Asegurados	Asegurados
	IMSS	ISSSTE
1990	611	-43
1991	622	-39
1992	153	17
1993	-99	44
1994	-5	52
1995	-611	37
1996	240	19
1997	745	20
1998	817	43
1999	645	42
2000	700	31
2001	-66	32
2002	-105	17
2003	-56	-1
2004	160	5
2005	267	11

Fuente: V informe de gobierno

d) Reforma cambiaria: el modelo Mundell-Fleming (Mundell, 1961) nos recuerda que en un contexto de fuerte movilidad de capitales, la combinación más eficaz de políticas económicas y cambiarias es la siguiente: política fiscal expansiva en régimen de cambios fijos. La parcial reducción de la movilidad de capitales que se proponía inicialmente, sólo redimensiona los efectos reales (sobre el PIB) de la política fiscal, sin embargo no modifica estas conclusiones, dejando cierto margen de maniobra a la política monetaria, o sea a la variación de la tasa de interés.

Mantener el cambio fijo no quiere decir un cambio apreciado. Esta política obliga al Banco Central a intervenir para modificar el cambio cuando por los diferenciales de productividad disminuya la competitividad de los productos nacionales. El objetivo sería mantener una tasa de cambio que favorezca las exportaciones y mantenga el equilibrio de la cuenta corriente.

**GRÁFICA 9**



Fuente: anexo al V Informe de Gobierno.

En China este tipo de política cambiaria ha contribuido al resultado extraordinario de la economía de este país en los últimos 20 años. Las autoridades cambiarias chinas están manteniendo un cambio nominal fijo y depreciado, factor clave para explicar el considerable superávit en la cuenta corriente del país asiático (3% del PIB en 2004), y que a su vez ha determinado una gran acumulación de dólares.<sup>12</sup> A pesar de las presiones del gobierno de EU que ha, recientemente, amenazado ese país de represalias comerciales, los chinos han apreciado sólo ligeramente el yuan en julio de

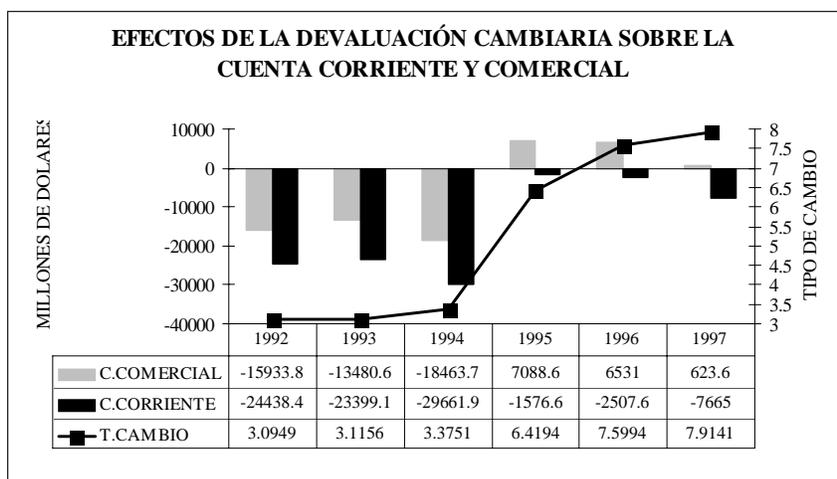
2005.<sup>13</sup> Dada la variación de la productividad en este país, netamente mayor que la de sus competidores (incluso EU), la estabilidad nominal del cambio (yuan/dólar) deter-

<sup>13</sup>La política cambiaria china es un ejemplo exitoso de como un país pueda poner el interés nacional por encima de los intereses de los mercados internacionales y de los grupos transnacionales que los controlan. En julio 2005, después de haber resistido a las presiones de EU para que apreciara el yuan, los chinos modificaron su política cambiaria aceptando una mínima apreciación, y modificando el sistema de definición de la tasa de cambio. Ahora el cambio del yuan se establece tomando como referencia una canasta de divisas (dólar, euro, yen), donde cada una tiene un peso distinto. Los márgenes de fluctuación del yuan con respecto a esta canasta, así como el peso de cada divisa, no han sido aclarados por parte del gobierno y de las autoridades cambiarias chinas.

<sup>12</sup>Recuerdo que en cambios fijos un superávit en la cuenta corriente genera un ingreso de divisa, y el BC la compra para mantener el cambio inalterado. De esta forma China se ha convertido en el segundo País del mundo por la cantidad de reservas en dólares acumuladas (después de Japón). Actualmente esas reservas han llegado a más de 600 mil millones de dólares.

A pesar de esta manifestación de soberanía económica, los chinos no han sido aislado por la comunidad internacional, todo lo contrario. La economía china se ha ido abriendo constantemente en los últimos años, y el país ha ingresado a la OMC en 2001.

GRÁFICA 10



Fuente: www.inegi.gob.mx (elaboración propia)

mina una creciente competitividad de los productos chinos en el mundo, y por lo tanto el consistente superávit en la cuenta corriente y la gran acumulación de reservas internacionales de los últimos años.

Cabe subrayar como en el caso de China (y de otros países del sureste de Asia) la importante acumulación de dólares se da en la cuenta corriente, a diferencia de México, donde esa acumulación se origina en la cuenta de capitales, es decir es consecuencia de un endeudamiento externo.

Sin embargo en el modelo neo-liberal no hay espacio para una política cambiaria más agresiva, al estilo chino, que busca también por esta vía mantener condiciones de competitividad para los productos nacionales. La última vez que en México se utilizó el cambio para ajustar la cuenta corriente, los resultados fueron positivos, como demuestra la gráfica siguiente.

La cuenta comercial rápidamente se reequilibró, y la inflación que se determinó solo en parte erosionó la mayor competitividad, que en términos netos creció.

#### *Observaciones conclusivas*

En el actual proceso de globalización es imposible construir escenarios nacionales prescindiendo de un análisis más amplio, que tome en cuenta los cambios que se están produciendo en el contexto económico internacional (Stiglitz, 2002).

Como ya señalamos, la economía mexicana muestra una dependencia creciente de la economía de EU y del dólar. En los últimos años estamos asistiendo a un movimiento del baricentro económico mundial que seguirá y tal vez se irá acentuando (seguramente no se revertirá). El eje de la

economía mundial se está moviendo desde EU hacia el Asia-Pacífico, y hay una serie de acontecimientos recientes que nos deben hacer reflexionar: todos ellos muestran un enfriamiento de las relaciones políticas entre China y los Países del milagro económico asiático por un lado y EU por el otro.

EU está acumulando déficit gemelos crecientes. China, Japón y el sureste asiático están financiando con sus ahorros los altos consumos del sector privado y los crecientes déficit públicos de la economía norte-americana (solo China y Japón tienen 1.5 billones de dólares acumulados entre sus reservas).

Las tensiones sobre todo con los chinos últimamente son frecuentes:

a) El gobierno chino se niega a apreciar su moneda (el yuan) sobre el dólar, para permitir un más fácil acceso a los productos norteamericanos;

b) Por primera vez EU no ha sido invitado al encuentro entre los Países del Sur Asia-Pacífico que tuvo lugar en Kuala Lumpur en diciembre 2004.

c) Hace unos meses el intento de una empresa paraestatal china de comprar Unocal (gran corporación eléctrica de EU) chocó contra la oposición del Congreso de EU, que prohibió la venta.

d) En un interesante artículo en la revista *Newsweek*, el comentarista Farad Zarkawi analiza el origen étnico de los “cerebros” que trabajan en EU, y llega a la conclusión que “Americans don’t do science”. Eso porque más de dos tercios de las tesis de doctorado son de residentes en EU nacidos en otros países. En otro artículo de la misma revista se muestran los datos sobre el regreso de ingenieros chinos e hindús que trabajaban en la Silicon Valley a

sus respectivos países, un fenómeno que ha llegado a niveles considerables en los últimos años.

Lo que puede significar un aumento de estas tensiones se vio hace unos meses, cuando el ministro de finanzas de Malasia anunció que su gobierno estaba tomando en cuenta la conversión en euro de una parte de sus reservas en dólares: inmediatamente se asistió a una venta de dólares en el mercado internacional, y al otro día el ministro “tuvo” que rectificar su declaración, diciendo que había sido mal interpretado.

Si estos enfrentamientos continúan y China por ejemplo decidiera vender dólares en el mercado financiero internacional, dirigiendo hacia otras plazas financieras sus reservas, y si otros países lo siguieran, la caída del dólar sería inevitable e incontrolada y se abrirían perspectivas de crisis de la economía de EU.

La economía mexicana sería afectada seriamente en los siguientes aspectos:

*a)* Se daría una contracción preocupante de las exportaciones hacia EU, con la depreciación del dólar y la contracción de la

demanda agregada en ese País por efecto de la misma crisis.

*b)* Las enormes reservas en dólares de México se devaluarían y México no podría deshacerse del dólar con la misma facilidad de otros Países, por lo mismo que sus relaciones comerciales están concentradas con EU.

*c)* Los flujos financieros hacia México se reducirían por la misma razón que los flujos comerciales.

Los cambios recientes en el entorno geopolítico mundial, muestran que las posibilidades de una crisis del dólar y de la economía estadounidense no son puras especulaciones. Esas no radican solo en los “déficit gemelos”, sino en la progresiva pérdida del dólar de su función de moneda de reserva internacional.

Este escenario internacional, aunado a los desequilibrios internos y externos de la economía mexicana, descritos en las páginas precedentes, obligan a una reflexión profunda sobre la sostenibilidad del modelo económico neoliberal aplicado en México y de las políticas económicas que ha generado.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco de México (2003) Un comparativo internacional de la recaudación tributaria.
- Damm Arnal A., Gutierrez Chávez A., coordinadores, (2005). *Las reformas estructurales que México necesita*, compañía ed. Continental (grupo patria cultural).
- Guillén Romo A. (2000) *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*. Plaza y Valdes ed.
- Guillén Romo H. (1997) *La contrarrevolución neoliberal*, ed. Era, México.
- Huerta A. (1994) *La economía política del estancamiento*, ed. Diana, México.
- Mundell R. (1961) "Flexible Exchange rates and employment policy", published in *The Canadian journal of economics*.
- Orlik Noemí L. Y Mántey de Anguiano G. Coordinadores (2003) *Financiamiento del desarrollo con mercados de dinero y capital globalizados*, Porrúa ed. México.
- Stiglitz Joseph E.. (2002) *El malestar de la globalización*, ed. Taurus.
- Villagomez A. (2004) *El sistema de pensiones y los pasivos contingentes*. Ponencia presentada al I Congreso de economía internacional, Manzanillo noviembre.
- Villarreal, René (2004) *Diario Monitor*, 24 de marzo.
- Fuentes estadísticas consultadas:  
[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)  
[www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)