

Evolución de la economía mexicana en el periodo 1990-2017 y opciones de política para el crecimiento.

Evolution of the Mexican economy in the Period 1990-2017 and Policy options for Growth

Diana López Hernández*

Palabras clave

Objetivos de política económica, Medición del crecimiento económico, Análisis de las economías domésticas

Key words

*Policy Objectives
Measurement of economic Growth,
Household Analysis*

Jel: E61,O47,R2

16

Profesora de la Facultad de Economía de la UNAM en las Divisiones de Estudios Profesionales y del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia.

Correo electrónico: dianalhe@economia.unam.mx

Resumen

Este trabajo revisa la evolución de la economía mexicana en las últimas tres décadas, en particular los efectos que la política macroeconómica y las reformas estructurales instrumentadas en el país desde los años ochenta del siglo xx han tenido sobre la estabilidad, el crecimiento económico y el bienestar de la población. En este sentido, se identifican tanto los logros como las limitantes fundamentales del modelo económico. Finalmente se presenta una propuesta de políticas macroeconómicas encaminadas a conseguir un nivel de crecimiento económico alto y sostenido con efectos positivos en el empleo y bienestar de la población.

Abstract

This paper reviews the evolution of the Mexican economy in the last three decades, in particular the effects that the macroeconomic policy and the structural reforms implemented in the country since the eighties of the twentieth century have had on stability, economic growth and well-being of the population. In this sense, both the achievements and the fundamental limitations of the economic model are identified. Finally, a proposal of macroeconomic policies aimed at achieving a high and sustained level of economic growth with positive effects on the employment and welfare of the population is presented.

Introducción

En México, la crisis de la deuda de 1982 originó un cambio drástico en el enfoque de política económica que privilegio el objetivo de la estabilidad macroeconómica. Simultáneamente, se aplicaron distintas reformas estructurales con el objetivo primordial de reducir la participación del Estado en la economía y transitar hacia una economía abierta y orientada al mercado. Se suponía que la estabilidad macroeconómica junto con el libre mercado serían condiciones suficientes para retomar la senda del crecimiento económico alto y sostenido. Este artículo revisa la evolución de la economía mexicana en el periodo 1990-2017 con el propósito de identificar tanto los logros como las limitantes fundamentales de la política macroeconómica y las reformas estructurales adoptadas a partir de los años ochenta, el análisis realizado permite concluir que aun cuando se han alcanzado los objetivos de estabilidad y apertura económicas, el crecimiento del producto es bajo e insuficiente para satisfacer las necesidades de la población mexicana, en tanto, la economía sigue siendo altamente vulnerable a los choques externos, por lo que, es necesario realizar un cambio profundo en el modelo y reorientar los objetivos de la política económica priorizando el crecimiento económico y el bienestar de la población.

El trabajo se divide en cuatro apartados y unas consideraciones finales. En el primer apartado se describe de manera sucinta la situación económica del país en la década de 1980 y los cambios en la política económica. En el segundo se revisa la evolución de la economía mexicana en el periodo 1990-2017, considerando los principales indicadores macroeconómicos del periodo: la trayectoria de crecimiento económico, la inflación, el balance público presupuestario, la deuda pública y la balanza comercial. En el apartado tres se identifican los factores que explican el estancamiento económico de las últimas tres décadas y sus efectos en el bienestar de la población. El cuarto presenta una propuesta de políticas macroeconómicas encaminadas a conseguir un nivel de crecimiento económico alto y sostenido con efectos positivos en el empleo y bienestar.

I. El colapso económico de los ochenta y los cambios en la política económica

En 1982 la economía mexicana experimentó una crisis profunda que interrumpió el largo periodo de crecimiento sostenido que la había caracterizado en el periodo 1933-1981.

Desde entonces y hasta el presente la economía mexicana no ha vuelto a conocer un periodo de crecimiento productivo similar al que experimentó en las cinco décadas previas.

A lo largo de la década de 1980 el país vivió una etapa de estancamiento y en algunos sectores de descenso productivo, acompañado por elevadas tasas inflacionarias, enormes déficit fiscales, crisis agudas de balanza de pagos, acelerado crecimiento de la deuda externa y contracción de la actividad económica. Esta situación se tradujo en un detrimento considerable de las condiciones de vida de la población, los salarios se redujeron de manera significativa en términos reales, la pobreza aumentó y el bienestar de la población se deterioró severamente. (Véanse Cárdenas, 1996;

Lusting, 2002; Moreno-Brid y Ros, 2010; Tello, 2007).

Para enfrentar el desplome productivo y disminuir los desequilibrios macroeconómicos, el gobierno aplicó diversos planes de ajuste y estabilización acompañados por un proceso de cambio estructural cuya magnitud y profundidad entrañó un periodo de transición en el que se modificaron las instituciones, se redefinieron las relaciones entre el Estado y la economía y con el sector externo.

El diagnóstico de las autoridades económicas de la época, fue que los desequilibrios macroeconómicos se debieron al exceso de intervencionismo estatal, la sobrerregulación y el incremento desmesurado del gasto público y de la deuda externa, que habían caracterizado las décadas previas.

En consecuencia, las reformas adoptadas priorizaron la estabilidad, la liberalización comercial y financiera, así como la disminución del intervencionismo del Estado en la economía. (Véanse Aspe, 1993; Cordera y Cabrera, 2008; Clavijo y Valdivieso, 2000).

Los promotores del nuevo modelo afirmaban que la estabilidad macroeconómica junto con la apertura comercial y el libre mercado, eran elementos necesarios, y suficientes, para retomar el crecimiento económico elevado y sostenido, así como un mayor bienestar para la población. Bajo ese argumento se decidió que el objetivo prioritario de la política macroeconómica sería la estabilidad nominal, entendida como mantener baja la inflación, un tipo de cambio estable y la disciplina o equilibrio fiscal. De este modo se abandonó el papel de la política macroeconómica como instrumento de impulso al crecimiento económico (Véanse Ghosh, 2007; Moreno-Brid, 2013).

La nueva estrategia se propuso, además, convertir al sector exportador manufacturero en el nuevo motor de arrastre de la economía mexicana.

Se argumentaba que el proceso de apertura y liberalización económica favorecería una asignación más eficiente de los recursos productivos, generaría una mayor productividad, facilitaría la adopción de nuevas tecnologías y el aumento en la acumulación de capital, al alentar la inversión privada tanto nacional como extranjera.

Todo lo anterior derivaría en una expansión más robusta del producto y la derrama del bienestar para todos los mexicanos. La realidad es que en las últimas tres décadas se ha logrado la estabilidad, pero con un magro crecimiento del producto y un aumento en la vulnerabilidad a los choques externos.

II. La economía mexicana en los años recientes

Dada la aguda inestabilidad macroeconómica del periodo 1982-1989, resulta pertinente evaluar los efectos del actual modelo económico con base en los resultados del periodo que se inicia con la estabilización de la economía y la exitosa renegociación de la deuda externa a finales de 1980.

Bajo esta perspectiva, destacan los éxitos con respecto al control de la inflación, la disciplina fiscal y el dinamismo exportador.

No obstante, en paralelo el crecimiento económico ha sido deficiente, la formación de capital muy reducida y los efectos en el bienestar de la población sombríos.

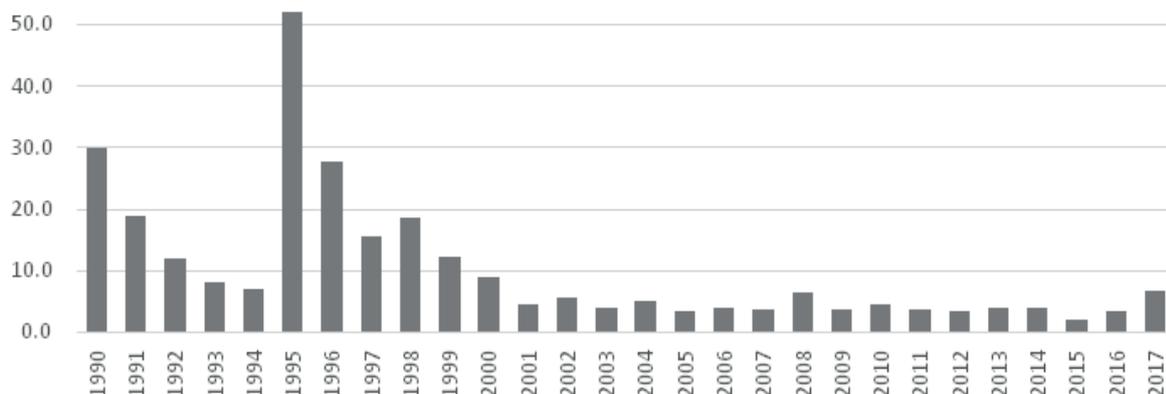
El control de la inflación ha sido, sin duda, el mayor logro de las autoridades económicas del país. Considerando el periodo 1990-2017, la inflación promedio fue de 10.1% anual, más aún, si tomamos en cuenta solo el periodo transcurrido entre 2001-2017, la inflación anual promedió 4.3%, acusando un mínimo histórico de 2.1% en 2015.

No obstante, la inflación en 2017 se incrementó de forma considerable, ubicándose en un nivel de 6.8% al final del año, superior a la registrada en 2008 (6.5%) cuando los precios de diversas materias primas y alimentos aumentaron significativamente (ver gráfica 1).

Aunque los incrementos se han atenuado, en la primera quincena de agosto de 2018, la inflación ascendió a 4.81%, por encima del objetivo de inflación propuesto por el Banco de México.

Gráfica 1

Evolución de la inflación en México, 1990-2017. Variación anual del INPC (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

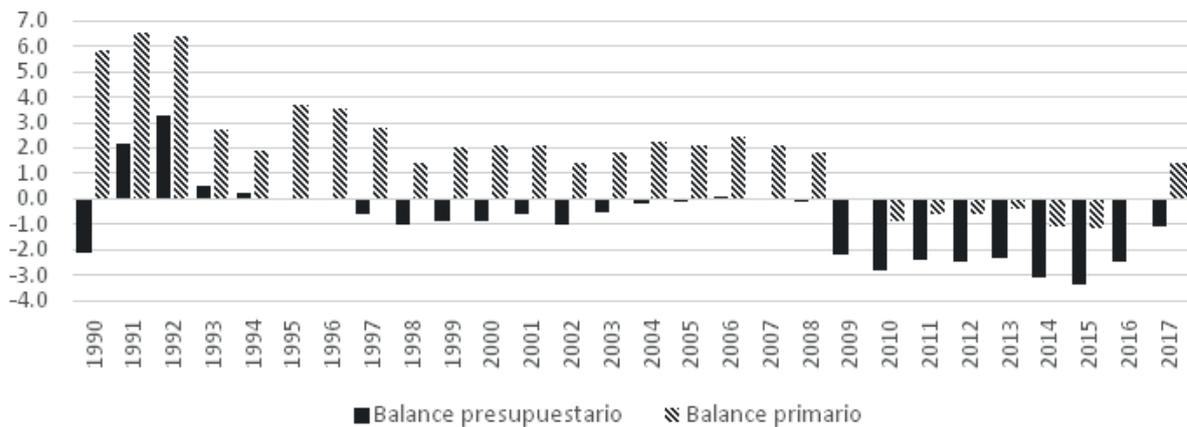
En cuanto al equilibrio fiscal, entre 1990 y 2017, el déficit del sector público se ubicó entre -0.1 y -3.4% del PIB. De hecho, como se observa en la gráfica 2, es hasta 2009 en respuesta a la crisis económico-financiera internacional cuando comienza a acelerar su crecimiento.

En 2016 inicia un proceso de contracción del déficit, descendiendo a -2.6 y -1.1% del PIB en 2017, se espera que en 2018 se retome el equilibrio. Si descontamos el pago de intereses y consideramos sólo el balance primario tenemos que éste fue superavitario a lo largo del periodo 1990-2008 y deficitario entre 2009 y 2016, aunque aun en esos años el déficit primario se mantuvo por debajo de -1.3% del PIB y en 2017 retomó el superávit en un nivel de 1.4% del PIB. Al respecto cabe señalar que la fragilidad fiscal del país está más condicionada por la insuficiente recaudación tributaria que por un excesivo nivel de gasto, es decir, la baja recaudación condiciona la capacidad de gasto del país lo que le impide invertir en las magnitudes que

la realidad nacional demanda (ver gráfica 2).

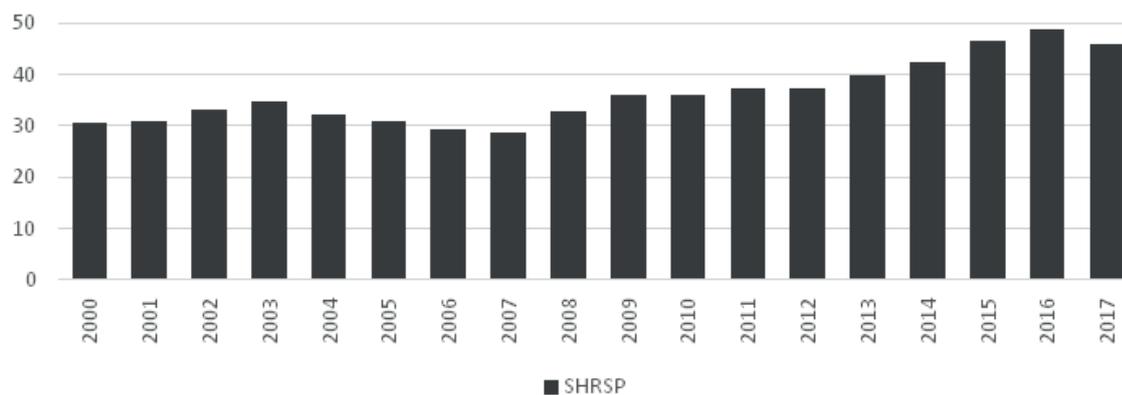
En lo que concierne a la deuda pública, en la primera década del siglo XXI se mantuvo en niveles bajos, de hecho, presentó una tendencia descendente entre 2000 y 2007, como se puede apreciar en la gráfica 3. Sin embargo, bajo la administración del presidente Enrique Peña Nieto, ésta se ha incrementado peligrosamente, pasando de 5.8 a 10 billones de pesos entre 2012 y 2017 (de 37.2% a 46.1% del PIB). Si bien, los niveles de endeudamiento permanecen por debajo de máximos históricos, así como del promedio de endeudamiento de los países de la OCDE, de mantenerse esta tendencia al alza, podrían presentarse problemas en los mercados internacionales de capital, aumentando las alarmas sobre la capacidad de pago a futuro del país, derivando en salidas abruptas y masivas de capital. Además, el pago de intereses y capital por concepto de deuda pública significa, dada la limitada captación de ingresos, sacrificar inversiones en actividades económicas y sociales prioritarias para el país.

Gráfica 2 Balance público presupuestario y balance primario, 1990-2017. Porcentajes del PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas, SHCP.

Gráfica 3 Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, 2000-2017. Porcentajes del PIB (%)



Fuente: Elaboración de la autora con información de los Informes al Congreso de la Unión, Primer Trimestre de 2018, SHCP.

Finalmente, uno de los mayores logros ha sido, sin duda el del sector exportador. Entre 1990 y 2017 las exportaciones del país, en dólares corrientes, se acrecentaron más de 15 veces, pasando de 26,839 a 409,401 millones de dólares (mdd), respectivamente. Especialmente extraordinaria ha sido la expansión de las exportaciones manufactureras que en el mismo periodo aumentaron 26 veces, de 13,956 a 364,445 mdd. En promedio, las exportaciones totales y manufactureras se expandieron a una tasa media de 10% anual. Como parte de este éxito exportador, destaca el cambio en la composición de las exportaciones que realiza el país, mientras que en los años previos a las reformas y el cambio estructural el país exportaba, principalmente, petróleo, productos agrícolas y otros minerales (aproximadamente 75% de sus exportaciones totales); actualmente cerca de 90% de las exportaciones del país son manufacturas, mayoritariamente de media y alta tecnología.

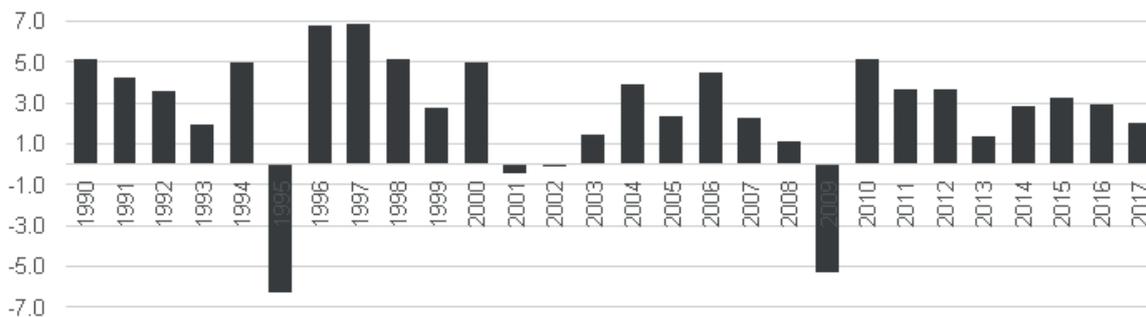
Si como afirmaban los promotores y aún argumentan los defensores del nuevo modelo, la estabilidad nominal y la apertura comercial son

condiciones suficientes para que la economía mexicana crezca, dados los resultados anteriores, sería de esperar que entre 1990 y 2017 el dinamismo en la actividad económica del país haya sido suficientemente alto para generar una mayor equidad y mejorar el bienestar de los mexicanos.

Lamentablemente, la realidad se presenta muy distinta. El crecimiento de la economía en estos veintiocho años ha sido, cuando menos, insuficiente.

Entre 1990 y 2017 el PIB real creció a una tasa media de 2.7% anual, que se traduce en un crecimiento medio del producto per cápita del 1.0% al año, con un amplio rezago respecto a las necesidades de una población que está inmersa en un profundo cambio demográfico y que mantiene niveles de pobreza y desigualdad injustificables (Cordera, 2009: 12).

Muy lejano a la tasa de crecimiento que experimentó la economía mexicana en el pasado, que en una perspectiva de muy largo plazo se ubicó por encima de 6%, y por debajo también de su crecimiento potencial que se estima en torno al 4 o 5% anual.

Gráfica 4 Producto Interno Bruto, 1990-2017. Variación real anual (%)

Fuente: Elaboración de la autora con información del INEGI.

22

El insuficiente crecimiento de la economía mexicana se traduce en una limitada capacidad para generar los empleos que demanda la población, induciendo, por un lado, la migración de un importante número de mexicanos en busca de mejores oportunidades para ellos y sus familias.¹

O bien, a los que se quedan, a emplearse en actividades informales de escasa productividad sin protección ni prestaciones sociales y altamente vulnerables.

Dado que ninguna de estas opciones es una fuente inagotable,² el crimen organizado se presenta como una alternativa extrema que incluso puede verse legitimada a los ojos de quienes no

tienen otra puerta de acceso al consumo, a la afirmación personal ni a la autoestima o al reconocimiento externo (Cordera, 2009:45).

III. Las causas del estancamiento

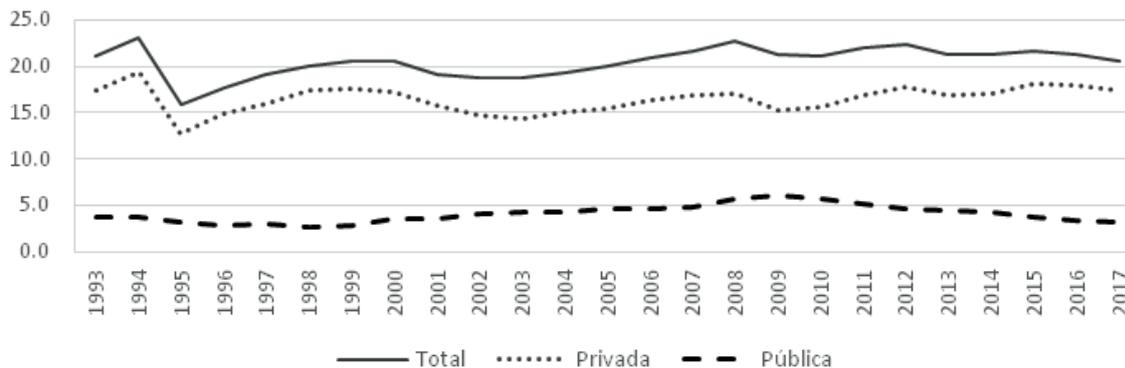
¿Cómo explicar entonces que, habiendo alcanzado la estabilidad y el éxito exportador, y aplicando una política macroeconómica estrictamente ortodoxa, el resultado sea un crecimiento económico insuficiente para generar los empleos que el país necesita y mejorar el bienestar de su población?

Un factor determinante en la caída de la tasa de expansión de la economía mexicana es, sin duda, la inversión, en especial la contracción de su componente público, y dentro de éste la destinada a obras de infraestructura, como son la creación y modernización de puertos, aeropuertos, carreteras, vías férreas, escuelas y hospitales; obras para el abastecimiento de agua y electricidad, e incluso el mejoramiento de las vías de comunicación existentes, que en muchos casos dado el franco abandono en que se encuentran constituyen un cuello de botella para la actividad económica más elemental, como el desplazamiento de insumos, mano de obra y mercancías.

1 Destaca que en las últimas décadas los migrantes son jóvenes con un alto nivel educativo, lo que implica una pérdida neta para el país no solo de su capital humano más calificado sino de los recursos empleados en su formación y capacitación.

2 El endurecimiento de la política migratoria por el gobierno del presidente Trump reduce las posibilidades de que siga siendo una válvula de escape a las necesidades económicas y las demandas sociales de un sector importante de la población. Los límites a la informalidad son estructurales, es imposible que ésta crezca de manera indefinida si las familias que participan en ella ven menguar sus ingresos y si la población que se dedica a las mismas crece más rápido que la economía.

Gráfica 5 Formación Bruta de Capital Fijo, 1993-2017. Porcentajes del PIB (%)



Fuente: Elaboración de la autora con información del INEGI. Valores constantes, año base 2013.

Entre 1993 y 2017 la inversión total se ha mantenido prácticamente constante, en promedio 20.5% del PIB. En cuanto a sus componentes, la inversión privada en 2017 representó la misma proporción del producto que en 1993, 17.4%. En tanto, la inversión pública disminuyó de 3.7% en 1993 a 3.1% del PIB en 2017, destacan los años de 2008-2010 en los que la participación del componente público fue de 5.7, 6.0 y 5.6%, respectivamente (ver gráfica 5).

En cuanto al ritmo de expansión, la inversión total creció 3% promedio anual entre 1994 y 2017, mientras la privada y la pública lo hicieron 3.3 y 2.2% promedio anual, respectivamente.

Sobresale el descenso sistemático de la inversión pública desde 2010, que en términos reales ha acumulado una caída de -39.3%. Podemos concluir entonces que, aunque proporcionalmente la inversión privada es considerablemente mayor a la pública esto se debe más a la disminución de la segunda que al dinamismo de la primera, de hecho, la inversión privada no ha sido capaz de compensar, ni cualitativa ni cuantitativamente, la caída en la inversión pública.

Una explicación es que la mayor parte de la inversión privada se dirige a reposición de inventarios o adquisición de empresas pre-existentes y no a inversiones nuevas o desarrollo de tecnología, afectando con ello la capacidad de crecimiento de la economía mexicana.

Un problema adicional que enfrenta la inversión privada tiene que ver con su financiamiento, a pesar de que la banca comercial en México es altamente rentable, el crédito se ha encarecido y se orienta principalmente hacia préstamos al consumo y en mucho menor medida al financiamiento de actividades productivas, en particular de empresas nacientes; sumado a lo anterior, cuando un empresario o emprendedor consigue un crédito bancario lo hace a tasas de interés muy altas y excesivas comisiones.

La alternativa ha sido que las empresas recurran con mayor frecuencia al financiamiento de proveedores poniéndolas en franca desventaja frente a las grandes corporaciones que pueden obtener financiamiento en la banca o instituciones financieras internacionales.

Otro factor que limita el crecimiento de la economía mexicana tiene su origen en la composición y concentración de nuestras exportaciones.

Como se señaló, éstas crecieron de manera vertiginosa, sin embargo, 76% de las exportaciones manufactureras del país son generadas por una sola rama industrial: Productos metálicos, maquinaria y equipo, que a su vez se concentra en dos sub-ramas: Para transportes y comunicaciones (45% de la rama) y equipo para aparatos eléctricos y electrónicos (28% de la rama). Más aún, al interior de la sub-rama Para transportes y comunicaciones, 96% de las exportaciones proviene de Productos automotrices. Asimismo, 80% de nuestras ventas al exterior se dirigen a un solo mercado: Estados Unidos. Esta situación condiciona de manera importante el dinamismo del sector y, a su vez, de la economía nacional, volviéndolos altamente dependientes del ciclo económico de nuestro vecino del norte.

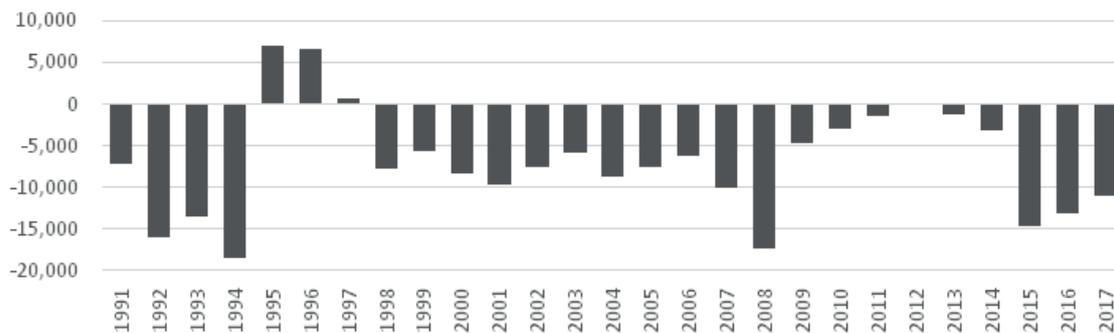
Adicionalmente, el auge exportador ha estado acompañado de una expansión aún mayor de

las importaciones, el valor de los bienes importados pasó de 31,272 millones de dólares (mdd) en 1990 a 420,369 mdd en 2017, es decir un incremento de 13 veces; de modo que para satisfacer la demanda de exportaciones, México ha tenido que elevar el contenido importado de las mismas lo que ha derivado en la desarticulación de las cadenas productivas domésticas y la progresiva separación del sector exportador del resto de la economía, cuestión que ayuda a explicar por qué la productividad del sector manufacturero nacional crece menos que la del sector exportador.

Así, aunque México mantiene un amplio superávit comercial con Estados Unidos, su déficit con el resto del mundo, particularmente China, el resto de Asia y la Unión Europea es mayor, lo que se traduce en un creciente desequilibrio en la balanza comercial que en los últimos tres años ha registrado un saldo negativo superior a los diez mil millones de dólares, poco más de 1% del PIB (ver gráfica 6).

Gráfica 6

Saldo de la balanza comercial, 1991-2017. Millones de dólares



Fuente: Elaboración de la autora con información del INEGI.

El escaso crecimiento de las últimas décadas, la incapacidad para generar los empleos que la población demanda, así como la baja calidad y remuneración de los que sí se crean se traduce en un enorme y persistente deterioro de vida de la población.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en julio de 2018, 7% de la población ocupada afirmaba tener la necesidad y disposición de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les demanda; en tanto 56.5% de la población ocupada se encontraba en la informalidad (INEGI, 2018a).

La precariedad del empleo y el nivel salarial derivan en elevados niveles de pobreza y una caída sistemática del nivel de ingresos de los hogares.

De acuerdo con la medición más reciente presentada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2016, existían en el país 53.4 millones de mexicanos en situación de pobreza (43.6% de la población), de los cuales 9.4 millones eran pobres extremos (7.6%).³

En el mismo año 21.4 millones de mexicanos vivían con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (17.5%) y 62 millones lo hacían con un ingreso por debajo de la línea de bienestar (50.6%).⁴

Si a ello le añadimos la población que por motivos de ingreso o carencias sociales se considera vulnerable, se tiene que 94.9 millones de mexicanos (77.4% de la población) vive en condiciones de pobreza o vulnerabilidad (CONEVAL, 2017).

En tanto, el ingreso de los hogares ha experimentado una caída sistemática desde 2006, situación que contribuye a debilitar el de por sí mermado mercado interno. Entre 2006 y 2016, el ingreso promedio nacional acumuló una caída de -14.2%, siendo los déciles VII, VIII y IX los más afectados con caídas acumuladas de -17.8, -18.5 y -19.5%, respectivamente (ver gráfica 7).

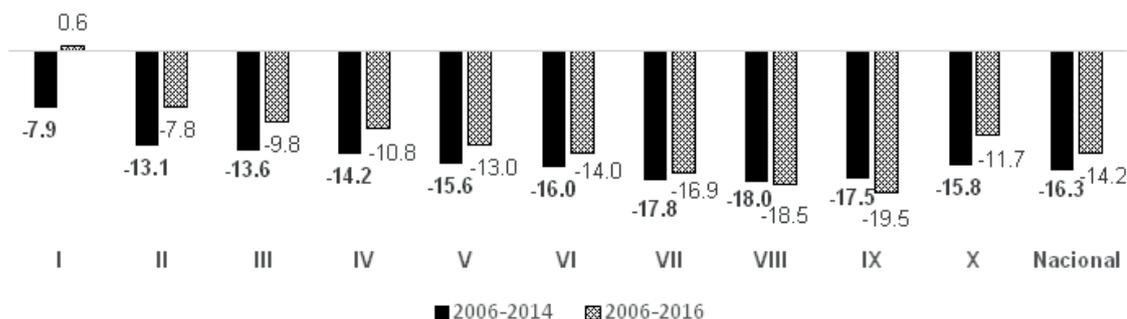
Además, persiste un alto nivel de concentración y desigualdad entre los hogares, mientras el décil x de ingresos concentra 36% del ingreso nacional, los déciles I a v capturan, en conjunto, 20 por ciento.

3 De acuerdo con el CONEVAL una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema cuando no tiene garantizado el ejercicio de tres o más de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades alimenticias. Los derechos para el desarrollo social incluyen: educación, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social. CONEVAL, 2010: 36.

4 La línea de bienestar se refiere a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios alimentarios y no alimentarios que requiere para satisfacer sus necesidades. La línea de bienestar mínimo se refiere a la población que incluso haciendo uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. CONEVAL, 2010: 40.
En julio de 2018 el valor de la línea de bienestar fue de 2,975 pesos mensuales en zonas urbanas y \$1,919 en zonas rurales. Mientras que, el valor de la línea de bienestar mínimo fue de 1,492 pesos mensuales en zonas urbanas y 1,053 en zonas rurales.

Gráfica 7

Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar en deciles de hogares, 2006-2016.
Variación real acumulada (%)



Fuente: Elaboración de la autora con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2006, 2008, 2010 2012, 2014 y 2016.

26

A esta situación de pobreza y desigualdad se suman otros riesgos sociales como la corrupción,⁵ la explosión del crimen organizado, la violencia, la ausencia de Estado de derecho y la falta de expectativas en amplios sectores de la población, particularmente los jóvenes.⁶

5 En 2017, a nivel mundial, México ocupó el lugar 135 de 180 países, con un índice de 29, donde cero es muy alta corrupción y 100 es ausencia de esta. En la región latinoamericana, México ocupó el lugar 25 de 32 países, solo por arriba de Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela. Transparency Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2017, disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf

6 Basten algunos datos para ilustrar: de acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas, RNPED, al 30 de abril de 2018, sumaban 36,265 registros de personas relacionadas con averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas del fuero común que permanecen sin localizar. Sólo en 2017 se registraron 25,339 homicidios dolosos (70 cada día), el mayor número desde que hay registros. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, 76% de la población de 18 años y más considera que vivir en su ciudad es inseguro, siendo esta cifra cercana a 80% en caso de las mujeres y superior a 90% en ciudades como Reynosa, Fresnillo, Cancún, el oriente y norte de la CDMX y Ecatepec, con 97.2, 95.8, 94.1, 93.7 y 93%, respectivamente. INEGI, 2018b.

Los resultados económicos y sociales aquí presentados dan cuenta de un país que, a pesar de los esfuerzos realizados, es cada vez más desigual, más pobre y más violento.

IV. Políticas para el crecimiento

Desde la perspectiva convencional el crecimiento económico está condicionado a la implementación de nuevas reformas y la profundización de las existentes. Prevalece así, la noción de que la estabilización de las variables nominales es condición suficiente no solo necesaria para conseguir, eventualmente, la estabilización de las variables reales: empleo, crecimiento y balanza de pagos. (Moreno-Brid, 2013:25). En consecuencia, la política macroeconómica convencional suele colocar como objetivos únicos la baja inflación y el equilibrio fiscal.

Bajo ese tenor, en México la recuperación de la ruta del crecimiento alto y sostenido se ha condicionado a la realización de nuevas reformas y la profundización de las existentes,⁷

7 El más reciente ciclo reformador, correspondiente al periodo 2012-2014, incluyó, entre otras, las reformas laboral, educativa, energética, hacendaria, financiera, de competencia y de telecomunicaciones.

junto con la aplicación de una política macroeconómica convencional u ortodoxa.

Dicha estrategia, sin embargo, ha arrojado resultados insuficientes. La situación económica y social del país obliga a cuestionar el camino hasta ahora recorrido y reconocer las fallas e ineficiencias que no le han permitido contribuir al diseño de un sistema económico orientado al crecimiento.

Resulta imperativo, por tanto, replantear el modelo económico, modificando los objetivos de política macroeconómica de manera que, sin descuidar la evolución de las variables nominales, su propósito principal sea generar una expansión de la actividad económica y el empleo sostenida e incluyente desde el punto de vista social. Para tal fin es necesario contar con un Estado que tenga claridad en sus objetivos, y cuente con una estrategia de desarrollo de largo plazo capaz de articular de manera virtuosa la política macroeconómica con las políticas sectoriales, al tiempo que genere mejores condiciones para la inclusión y la igualdad sociales (Véanse CEPAL, 2018 y CEPAL, 2012).

En ese sentido, urge romper con el paradigma económico convencional y desplegar un conjunto coherente de políticas contracíclicas que permitan utilizar plenamente el PIB potencial y estimulen la generación de nueva capacidad (Ffrench-Davis, 2010:21). Desde la macroeconomía, las políticas fiscal, monetaria y cambiaria no solo deben promover la estabilidad, sino que, al mismo tiempo, deben incentivar el crecimiento económico a través de la inversión a largo plazo. En lo sectorial, es preciso desarrollar una política de desarrollo productivo que incentive y fortalezca las cadenas productivas locales y su relación con el sector exportador, de manera que aumente la capacidad de arrastre de éste al resto de la economía.

Política Fiscal

En materia de ingresos públicos, continúa siendo prioritario incrementar el nivel de recaudación tributaria, a través de impuestos directos e indirectos; para ello debe ampliarse la base gravable, los tramos de ingreso, así como elevar las tasas sobre los niveles más altos de ingreso a fin de garantizar la progresividad y mejorar la distribución del ingreso. Es importante, también, instrumentar medidas que reduzcan la evasión y elusión, así como eliminar la deducción de gastos que no son estrictamente necesarios para llevar a cabo las actividades empresariales. Mejorar el sistema de administración tributaria mediante la simplificación de trámites; eficientar la recaudación de impuestos; y garantizar la rendición de cuentas en el uso de los recursos.

El gasto público en México está mal ejecutado y es ineficiente, por lo que se necesita redefinir su composición, nivel y financiamiento.

En cuanto a su estructura, debe incrementarse el gasto destinado a fomento económico para impulsar el crecimiento agropecuario e industrial, así como el consignado a generación de energía, de igual manera debe aumentarse el gasto para infraestructura y programas sociales de alto impacto. Además, es preciso reconocer en el gasto e inversión públicos un pivote para reactivar la economía, particularmente el destinado a proyectos de infraestructura que, por su naturaleza, presentan fuertes externalidades y un muy alto costo fijo que difícilmente el sector privado puede internalizar; como son carreteras, puertos, aeropuertos, transporte, tecnologías de la información y comunicación, fuentes de energía alternativas; así como los gastos en infraestructura social (hospitales, escuelas) que contribuyen a la formación y cuidado del capital humano.



28

Este tipo de inversiones suelen ser un estímulo importante a la inversión privada generando un enorme efecto dinamizador del crecimiento y el empleo.

Sobre su financiamiento, vale la pena trabajar en la instrumentación de un balance fiscal estructural, cuyo rasgo esencial es la medición del presupuesto a través del ciclo económico, estimando cuál sería el nivel de gasto público consistente con el ingreso público tendencial o de pleno empleo de la capacidad productiva (Moreno-Brid, 2018). Así como, establecer una meta de equilibrio de deuda pública en el mediano plazo. En cuanto a la eficiencia del gasto, es preciso aumentar la transparencia y reducir la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, ya que el tráfico de influencias, la corrupción y la impunidad pueden derivar en niveles bajos de inversión pública, deterioro de infraestructura, así como minar la competitividad y el crecimiento de largo plazo. Convendría también, revisar a fondo la estructura del Estado mexicano para eliminar secretarías de Estado y programas que resulten redundantes y no se justifiquen para el ejercicio de sus funciones (Cordera, 2009).

Política Monetaria y Financiera

Resulta fundamental abandonar el paradigma actual bajo el cual la política monetaria se subordina al objetivo único de procurar la estabilidad de precios, e incorporar dentro de sus prioridades los propósitos de crecimiento y generación de empleo. Para lograrlo, es preciso modificar el mandato del Banco de México, por uno dual que lo obligue a considerar ambos objetivos en la determinación de su política macroeconómica. La tasa de interés debe convertirse también, en un instrumento para impulsar el crecimiento, reconociendo su efecto en la demanda agregada y no solo emplearse como un mecanismo de control inflacionario.

Es prioritario, también, asegurar el funcionamiento del sistema financiero como canalizador de recursos a la actividad productiva. Para ello, se requiere establecer mecanismos que orienten a la banca comercial en el otorgamiento eficiente de créditos a sectores productivos prioritarios, en condiciones preferenciales (tasas competitivas y plazos razonables); adicionalmente, se debe orientar la reducción en las tasas de interés y comisiones bancarias.

Igualmente, es necesario recuperar el papel de la Banca de Desarrollo en la promoción de proyectos estratégicos en el ámbito sectorial y regional mediante el otorgamiento de créditos de largo plazo, en especial los destinados a empresas innovadoras.

En cuestiones regulatorias, es preciso desplegar un estricto régimen de supervisión prudencial del sistema financiero y regulaciones sobre los movimientos de capitales, en particular los de corto plazo (Ffrench-Davis, 1996:33) que suelen ser masivos y altamente volátiles ocasionando fluctuaciones agudas en variables clave para el desempeño económico como los tipos de cambio, la liquidez monetaria y la tasa de interés, así como la disponibilidad de crédito (Moreno-Brid, 2013:24). La experiencia reciente de economías latinoamericanas como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú, muestran que este tipo de regulación es posible y beneficiosa para economías en desarrollo como la mexicana, sobre todo para evitar apreciaciones excesivas del tipo de cambio (Véase CEPAL, 2010: 85-88).

Política industrial o de Fomento Productivo

La Política de Fomento Productivo debe promover la diversificación económica hacia actividades nuevas para el país y más dinámicas, que eleven la productividad y competitividad de la economía en su conjunto y de sectores particulares y que permita detectar y aprovechar las oportunidades para innovar y detonar el progreso tecnológico. Esta política, en conjunto con la banca de desarrollo, pueden orientar los recursos públicos hacia la creación de nuevas industrias que se perciben como importantes desde el punto de vista colectivo, pero que las fuerzas de mercado por sí mismas no producirían. El gobierno en coordinación con el sector privado debe ser capaz de detectar oportuni-

dades de innovación que no se aprovecharían en condiciones normales debido a los enormes montos de capital necesarios para su instalación, la presencia de externalidades, incertidumbre o dificultad para captar rentas extraordinarias que compensen el riesgo que la inversión conlleva. (Véanse Casar, 2008 y Chang, 2009).

También se debe fomentar el desarrollo de empresas nacionales en ramas estratégicas y con perspectiva de largo plazo como la industria automotriz, la electrónica y la farmacéutica, abandonando la política actual que incentiva la sustitución de producción nacional por extranjera. Para ello, es indispensable impulsar la reconstrucción de las cadenas productivas nacionales y la sustitución eficiente de productos importados a partir de empresas establecidas en México con capacidad propia de investigación y desarrollo tecnológico y de exportación.

Por último, se debe contar con un marco institucional diseñado para garantizar, de la mejor manera posible, que los estímulos se otorguen de forma transparente y eficiente, que todos los subsidios sean otorgados en forma temporal y estén debidamente contabilizados y orientados a objetivos precisos. Asimismo, se debe tener cuidado en no mantener rentas extraordinarias o incentivos por demasiado tiempo con medidas como: plazos de vigencia, fijación de metas de exportación o crecimiento de la productividad.

Consideraciones finales

Como se puede apreciar la consecución de equilibrios macroeconómicos, aunque son un insumo importante, por sí mismos no son suficientes para alcanzar un crecimiento más dinámico y con mayor equidad. La experiencia mexicana es clara en ese sentido. En consecuencia, parece oportuno, si no urgente, realizar un cambio profundo en el modelo económico del

país, sobre los objetivos e instrumentos de la nueva política macroeconómica. Otros factores de riesgo que deben atenderse con prontitud son la corrupción, la impunidad y el tráfico de influencias.

Urge, además, una estrategia efectiva contra el crimen organizado que frene la extendida violencia que ha sacudido al país en la última década, considerando que ésta, además de pérdidas humanas conlleva un elevado costo económico y social.

El saldo de la falta de crecimiento para las generaciones futuras ha sido alto y puede ser aún mayor si no se instrumentan medidas adecuadas que permitan retomar el crecimiento del país. El descontento social y la desconfianza hacia los actores políticos tradicionales se manifestaron por la vía democrática el pasado 1 de julio.

Los resultados electorales apuntan a que la sociedad demanda un cambio de rumbo en lo económico y en lo político. Los elementos para evaluar la política económica del próximo gobierno son aún escasos, en principio, pareciera partir de un diagnóstico distinto al de administraciones anteriores; se percibe también el propósito de modificar las relaciones del Estado con la economía, impulsar actividades productivas estratégicas para el país, como el sector energético, y elevar la inversión pública.

Sin embargo, en términos de política fiscal y monetaria los planteamientos presentados por el presidente electo y su gabinete económico mantienen la línea ortodoxa actual. Habrá que esperar para realizar un balance más cierto. Por ahora sabemos que el reto es mayúsculo y el tiempo apremia.

Bibliografía

- Aspe, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Textos de economía, FCE, 1993.
- Brown, Flor y Lilia Domínguez (coords.), *Los retos de la nueva política industrial*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2015.
- Cabrera, Carlos Javier, *et. al.*, *Cambio estructural de la economía mexicana*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2006.
- Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE, 1996.
- Casar, José, Desarrollo, crecimiento y política industrial, en Cordera, Rolando y Cabrera, Carlos Javier (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México, Lecturas, núm. 99, El Trimestre Económico, FCE-UNAM, 2008.
- Casar, José y Jaime Ros, ¿Por qué no crecemos?, México, *Nexos*, octubre, 2004, págs. 57-64.
- CEPAL, *La ineficiencia de la desigualdad*, Chile, 2018.
- CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, Chile, 2012.
- CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Chile, 2010.
- Chang, Ha-Joon, "Industrial Policy. Can we go beyond and unproductive confrontation?", Seoul, South Korea, a plenary paper for ABCDE (Annual World Bank Conference on Development Economics), 22-24 June, 2009.
- Chang, Ha-Joon, *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan, 1994.
- Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso, Reformas estructurales y política macroeconómica, en Clavijo, Fernando, *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México, Serie Lecturas, FCE, 2000.

- CONEVAL, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, noviembre, 2010.
- CONEVAL, *Informe de evolución de la pobreza 2010-2016*, México, comunicado de prensa, núm. 9, 30 de agosto de 2017.
- Cordera, Rolando y Carlos Javier Cabrera (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México, Lecturas, núm. 99, El Trimestre Económico, FCE-UNAM, 2008.
- Cordera, Rolando, *et. al.*, *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*, México, ECONOMÍA UNAM, vol. 6, núm. 18, 2009, págs. 7-60.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Macroeconomía para el desarrollo: desde el “financierismo” al “productivismo”, Chile, *Revista CEPAL*, núm. 102, diciembre, 2010, págs. 7-27.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Políticas macroeconómicas para el crecimiento, Chile, *Revista CEPAL*, núm. 60, diciembre, 1996, págs. 21-37.
- Ghosh, Jayati, *Macroeconomía y políticas de crecimiento*, Nueva York, Naciones Unidas, 2007.
- INEGI, Indicadores de Ocupación y Empleo. Cifras oportunas durante julio de 2018, México, comunicado de prensa, núm. 395/18, 28 de agosto de 2018a.
- INEGI, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, México, comunicado de prensa, núm. 296/18, 18 de julio de 2018b.
- Lustig, Nora, México. *Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México-FCE, 2002.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros, *Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana: una perspectiva histórica*, México, FCE, 2010.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Política Macroeconómica para el Desarrollo, México, ECONOMÍA UNAM, vol. 10, núm. 30, septiembre-diciembre, 2013, págs. 20-30.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, *et. al.*, Política Hacendaria en México: retos actuales y opciones de la nueva administración, en Salazar, Pedro, *et.al.* (coords.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir*, México, Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, A.C, UNAM, 2018.
- Suárez, Francisco, Elementos fundamentales para la implementación de una nueva estrategia económica: hacia un Estado Desarrollador y una sociedad incluyente, en Salazar, Pedro, *et.al.* (coords.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir*, México, Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, A.C, UNAM, 2018.
- Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, FE-UNAM, 2007.