



*Casa abierta al tiempo*

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

*Iztapalapa*

**AHORRO INTERNO:  
LIMITES Y ALCANCES DEL PRONAFIDE**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A N :  
OLIVIA QUIROZ VALENCIA  
MARCO ANTONIO ROMERO PEREZ**



**ASESOR: DR. RAUL CONDE HERNANDEZ**

**MEXICO, D.F.**

*[Signature]*  
D. Raul Conde

**DICIEMBRE 1998**

# AGRADECIMIENTOS

**Dr. Raúl Conde Hernández**

## ***GRACIAS***

*Gracias por su orientación y dedicación recibidas para la culminación de esta meta*

*Meta que queremos compartir con usted; porque gracias a sus consejos, logramos avanzar uno de muchos pasos en el camino del éxito.*

*El camino al éxito es largo y difícil; y para llegar a él, además del esfuerzo propio, es necesaria la ayuda de otras personas...*

**GRACIAS POR HABER SIDO UNA DE  
ELLAS**

*Pues aunque no hemos llegado al final, con su ayuda y amistad hemos avanzado un gran trecho*

*Con Admiración y Respeto*

**Olivia Quiroz Valencia  
Marco Antonio Romero Pérez**

# AGRADECIMIENTOS

## ***A mis padres:***

*Porque aunque nunca he sabido demostrar  
cuanto los quiero, deseo que sepan que son  
lo que más amo y que nada será suficiente  
para pagarles todo lo que me han dado:  
tiempo, cariño, confianza y amor.*

## ***A mis abuelitos Agustina y José Dolores:***

*Quienes en los momentos más difíciles  
estuvieron a mi lado y me dieron su apoyo  
y su cariño de manera incondicional.*

## ***A Citlalli:***

*Porque su llegada cambio muchas cosas,  
porque su presencia, su sonrisa y hasta su llanto,  
han sido el aliciente para seguir luchando  
y lograr mis metas.*

## ***A mis hermanos Gerardo y Luis:***

*Porque deseo que ellos vean también  
realizadas sus metas algún día,  
así como yo hoy he realizado una de las mías.*

# AGRADECIMIENTOS

## ***A mis amigos:***

*Por haber estado siempre conmigo  
y haberme apoyado en los momentos  
en que más los necesite.  
En especial a **Juanita, Lety y Alfredo.***

## ***A Marco Antonio:***

*Porque a su lado conocí y aprendí muchas cosas,  
porque un libro entero no bastaría  
para agradecerle todo lo que ha hecho por mi:  
pero sobre todo,  
porque antes que mi compañero de tesis...  
es mi amigo y una persona muy especial en mi vida.*

**ATENTAMENTE**

**OLIVIA QUIROZ VALENCIA**

# AGRADECIMIENTOS

## ***A mis padres:***

*Por todo el Amor y el apoyo que he recibido de ustedes,  
por las alegrías y fracasos, que hemos vivido juntos,  
por los consejos, regaños y las palabras de motivación  
que me han alentado a seguir siempre adelante  
para lograr una de las metas más importantes de mi vida,  
ya que gracias a estos y otros detalles, hoy veo cumplir  
uno de los más grandes deseos en mi vida.  
Los quiero por sobre todas las cosas.  
Gracias por ser el ejemplo de mi vida.*

## ***A mis hermanos***

### ***Juan Manuel y Juan Carlos:***

*Por su comprensión, tolerancia y  
apoyo brindado en todo momento.  
Porque han estado conmigo cuando  
más los he necesitado.  
Esperando que sea un motivo  
para luchar por todas las metas  
que se han planeado.*

## ***A Laura Cruz:***

*Por la confianza y el apoyo que me has dado,  
por llenarme de paz, tranquilidad y confianza,  
por hacerme sentir feliz.  
Porque siempre has tenido tiempo  
de escucharme y brindarme ayuda cuando la necesito.  
Porque tu presencia ha sido el motivo más grande  
que me ha impulsado para alcanzar esta meta.*

## *A G R A D E C I M I E N T O S*

### *A mis Amigos:*

*Por contar con su apoyo en los momentos difíciles,  
por creer en mí, por comprenderme y aceptarme como soy.*

*Quienes a su sincera amistad me hicieron*

*Ver lo bueno y lo malo de la vida.*

*Como solo los buenos amigos lo saben hacer.*

*En especial a: Leticia Serrano y Antonio Inoue*

### *A Olivia Quiroz:*

*Gracias por alentarme y tenerme confianza  
en el proyecto de tesis.*

*Por todos los momentos que pasamos juntos,  
gracias por tu alegría y sencillez,*

*por estar conmigo en los momentos difíciles,  
por ser una de las pocas personas  
que me demuestran su amistad.*

*Por ser como eres y aceptarme como soy.*

*GRACIAS*

*- La amistad es una planta que crece con lentitud  
y tiene que aguantar sacudidas de la adversidad  
antes de merecer su nombre -*

*A T E N T A M E N T E*

*MARCO ANTONIO ROMERO PEREZ*

## **INTRODUCCIÓN**

En nuestros días el mundo se encuentra inmerso en un proceso de globalización y de formación de bloques comerciales, con lo que se logra una mayor interdependencia entre las distintas economías, una mayor unificación de las reglamentaciones, reducción de barreras económicas, libre flujo de capital y controles cambiarios y mayor competencia de las empresas en todos los mercados. Para ello se requiere estabilidad en los países: estabilidad de precios, de tipo cambiario y política.

Actualmente, los temas centrales del debate y del análisis sociopolítico en México giran alrededor de dos o tres ejes: la reforma del Estado, la reforma fiscal integral, la autonomía de los pueblos indígenas y la construcción de una política económica de Estado. La línea estratégica del gobierno para el desarrollo de México es estrictamente económica y se contiene en el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo, que apuesta todo al crecimiento económico en términos del incremento del producto interno bruto, y que supone que por virtud de dicho crecimiento se generarán los empleos necesarios para satisfacer la demanda de la fuerza de trabajo y mejorar el nivel de vida de los mexicanos.

El objetivo fundamental de este trabajo consiste en analizar el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1997-2000, en el cual se resalta la importancia que reviste el ahorro interno dentro de la economía nacional. Este programa en un contexto de teoría económica puede parecer apropiado, sin embargo en su aplicación se pueden presentar divergencias lo cual propicie un sesgo con las expectativas, pues un mínimo error o un factor externo no considerado lo puede estropear, debido a que el mercado mexicano es todavía muy frágil.

En junio de 1997 el gobierno por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio a conocer tanto dentro como fuera del país el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (Pronafide), con el cual pretende entre otras cosas, fortalecer las fuentes de financiamiento internas de la inversión y complementarla con ahorro externo a fin de evitar las típicas crisis financieras del pasado. Así como tener un control más estricto de las finanzas públicas para dar un rumbo definido para el crecimiento de México. Y aunque las reacciones hacia el Programa fueron, en general, positivas, es necesario que el análisis sobre éste se profundice para que no quede más adelante en el olvido como ha sucedido con otros programas.

Observamos que mas que una manifestación es una demanda generalizada de la sociedad para que el rumbo económico del país deba estar marcado por la estabilidad, así como por trascender los planes sexenales para tomar un camino de más larga duración, más definido. La planeación de largo plazo se impone hoy como una necesidad, es por esto que el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo buscará establecer bases para

cristalizar un proyecto de desarrollo sostenible, y de esta manera poner a salvo la economía de las recurrentes crisis de cada seis años.

Uno de los factores claves en los que está fincado el Pronafide es el aumento del ahorro interno. Según el objetivo oficial, el ahorro interno debe ser aproximadamente el 23% del ahorro total. Lo que es una meta ambiciosa. Para esto se han tomado acciones como la reforma al sistema de pensiones y se deberá mejorar el sistema de recaudación tributario aumentando la base gravable.

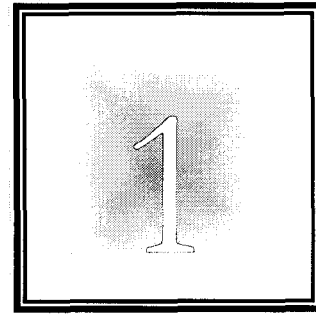
En el primer capítulo estudiaremos en sus rasgos esenciales lo que ha ocurrido en la economía mexicana, en cuestión de crecimiento, en las últimas décadas.

En el segundo capítulo examinaremos el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, el cual consiste en generar recursos suficientes para alcanzar niveles de inversión superiores al 25% del PIB en el año 2000. Esta meta deberá estar acompañada de un ambiente de estabilidad macroeconómica que haga posible el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento internas, pero también deberá contribuir a reducir el desempleo y el subempleo. Sin duda alguna, uno de los planteamientos más importantes del Pronafide consiste en el énfasis otorgado a la elevación del ahorro interno para que éste pase del 16.1% del PIB en 1997 para llegar al 17.7% en el año 2000. En la parte central de la estrategia que permitirá alcanzar este objetivo se cuenta con el nuevo sistema de pensiones; adicionalmente, se apunta en el Pronafide, se impulsarán acciones para promover el ahorro

popular, lo que se acompañará con una política fiscal promotora del ahorro e inversión del sector privado.

Las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) constituyen una de las vertientes básicas de esta nueva estrategia promotora del ahorro interno. En las consideraciones del Pronafide, no sólo se hace énfasis en el papel de las Afores, sino que además se considera la posibilidad de impulsar otras alternativas de ahorro popular, aspecto que había sido relegado hasta hace poco por la banca comercial, pero que, sin embargo, constituye un importante componente para alcanzar las metas previstas.

En el tercer capítulo analizaremos si realmente las metas previstas por el Pronafide serán alcanzadas, ya que la economía mexicana ha venido experimentando diversas crisis desde varias décadas atrás. Las cuales se han presentado cíclicamente, imposibilitando el crecimiento económico sostenido del país. La economía mexicana enfrenta la posibilidad de tener un crecimiento estable. Sin embargo todavía se pueden presentar los errores que en el pasado han causado las crisis.



## **ANTECEDENTES**

“De 1950 a 1970, México logró tasas de crecimiento económico elevadas, que promediaron anualmente 6.6%, lo que significó un aumento del 3% anual del producto per cápita del país. Sin embargo, de principios de los setenta en adelante, México ha registrado crisis económicas recurrentes, con una periodicidad casi sexenal, y una desaceleración pronunciada del crecimiento económico. Entre 1970 y 1994, el crecimiento del producto del país tuvo una tasa media anual de 3.9%. Peor aún, entre 1981 y 1994 esta tasa fue de 1.4%. En ese lapso el producto per capita se redujo en casi 7%. Además, el estancamiento económico ha ocurrido precisamente cuando, por razones demográficas y sociales, la demanda por empleos ha crecido a las tasas más elevadas de la historia.”<sup>1</sup>

En los “años dorados” (entre 1950 y 1970) del llamado desarrollo estabilizador<sup>2</sup> la economía mexicana se industrializó y modernizó, dentro de una trayectoria económica

---

<sup>1</sup> PND 1995-2000, p. 131.

<sup>2</sup> Este se refiere al periodo en que el crecimiento económico se combinó con la estabilidad de precios.

aparentemente virtuosa, ya que en ese periodo el producto interno bruto per cápita creció de 3 a 4% anual con una tasa de inflación promedio de casi 3% anual. Pero durante los años setenta la economía se hace más vulnerable a las condiciones externas y enfrenta dos crisis de balanza de pagos: la registrada en 1976 y la considerada más severa y de mas duración, en 1982.

“La situación económica de México se deterioró a mediados de los años setenta fundamentalmente por dos razones. Primero, debido a que la expansión del gasto público no fue acompañada de incrementos en la recaudación, el déficit fiscal creció y con él aumentaron el déficit de cuenta corriente y la tasa de inflación. Segundo, la retórica izquierdizante y algunas de las acciones del presidente Luis Echeverría provocaron una reacción negativa de la comunidad empresarial y minaron la confianza de los inversionistas.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> L. Nora, p.35.

## PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS, 1956-1976

(Porcentajes)

| CONCEPTO                                     | 1956-1972 | 1973-1976 |
|----------------------------------------------|-----------|-----------|
| Producto interno bruto (tasa de crecimiento) | 6.7       | 6.1       |
| Inflación <sup>a</sup>                       | 6.7       | 16.7      |
| Déficit público / PIB <sup>b</sup>           | 3.1       | 8.0       |
| Cuenta corriente / PIB                       | -2.5      | -4.1      |

<sup>a</sup> Cambio porcentual en el índice nacional de precios al consumidor, a partir de 1969; para los años interiores se usó el índice de precios al mayoreo.

<sup>b</sup> La información disponible comienza a partir de 1965.

FUENTE: José L. Alberto y Jorge E. Cambiaso, "Características del ajuste de la economía mexicana", ensayo elaborado para el proyecto Políticas Macroeconómicas de Ajuste en América Latina, HOL/85/543, CEPAL, Naciones Unidas, diciembre de 1986, cuadro 1, p.41.

**CRISIS DE LA BALANZA DE PAGOS DE 1976.**

"En agosto de 1976, se permitió la flotación del peso en el mercado de divisas; de inmediato el peso se devaluó (frente al dólar) en casi 40%. La economía entró en un periodo de crisis: la producción bajó drásticamente y la inflación se aceleró." <sup>4</sup> El financiamiento del déficit presupuestal vía máquina emisora de billetes produjo un exceso de pesos que vía la inflación se tradujo en un déficit de balanza de pagos, originando una pérdida de reservas internacionales cuyo resultado fue la crisis.

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 37.

La devaluación abarata la producción interna con respecto a las importaciones, lo que aumenta la competitividad de la producción interna; esto a su vez genera, en teoría, un superávit en la economía. Sin embargo la devaluación de 1976 se tradujo en un aumento del precio de los productos nacionales que utilizaban mercancías importantes como insumos, las deudas que tenía el país en moneda extranjera aumentaron en términos de moneda nacional. Todo ello provocó un alza generalizada de los precios.

Por lo tanto estos sucesos nos muestran que la devaluación de 1976, finalmente, se saldó en un aumento del déficit externo, una aceleración de la inflación y una importante disminución del salario real.

La incapacidad de la fuerte devaluación de 1976 para corregir el desequilibrio externo se refleja en el hecho de que la tasa media anual de aumento del déficit entre 1971 y 1975 fue de 39.56%. Después de la devaluación, es decir entre 1977 y 1981, esta tasa fue de 43.35%. Sin embargo podemos observar que el periodo comprendido entre 1979 y 1981 es una etapa clave, debido al boom petrolero.

# DÉFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS

(millones de dólares)

| Año                               | Déficit  | Tasa de<br>Crecimiento anual |
|-----------------------------------|----------|------------------------------|
| 1971                              | 726.4    | -23.2%                       |
| 1972                              | 761.5    | 4.8%                         |
| 1973                              | 1 175.4  | 54.3%                        |
| 1974                              | 2 558.1  | 117.6%                       |
| 1975                              | 3 692.9  | 44.3%                        |
| Promedio                          |          | 39.56%                       |
| Después de la devaluación de 1976 |          |                              |
| 1977 <sup>p</sup>                 | 1 550.3  | -49.48%                      |
| 1978 <sup>p</sup>                 | 2 462.5  | 58.84%                       |
| 1979 <sup>p</sup>                 | 4 836.4  | 97.20%                       |
| 1980 <sup>p</sup>                 | 6 596.6  | 35.80%                       |
| 1981 <sup>p</sup>                 | 11 704.1 | 77.40%                       |
| Promedio                          |          | 43.35%                       |

<sup>p</sup> Cifras preliminares.

FUENTES: 1971-1975. Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior. SPP, cuadro 1-C; 1979-1980 Boletín mensual de información económica, vol. v-4, SPP, cuadro 4-I; 1977, 1978 y 1981, Informes anuales del Banco de México.

La crisis que estalla en agosto de 1982 tuvo sus inicios desde 1981, cuando los precios internacionales del petróleo comenzaron a bajar y las tasas de interés en el exterior empezaron a incrementarse, en especial en Estados Unidos, dándose la fuga de capitales que se aceleró hasta alcanzar 11,600 millones de dólares en ese año. México se endeudaba para financiar la salida de divisas con préstamos del exterior, los cuales eran más frecuentes y de plazos más cortos.

A principios de 1982 los precios internacionales del petróleo mantuvieron su tendencia a la baja. El país ya no podía endeudarse para mantener el peso de modo que éste tuvo que devaluarse en marzo de ese mismo año, el “tipo de cambio había pasado de 26.35 pesos por dólar (en enero de 1982) a más de 45 pesos por dólar.”<sup>5</sup>

La continua fuga de capitales y la interrupción del flujo de préstamos del exterior condujeron a nuevas y drásticas devaluaciones de la moneda, así como a una suspensión de los pagos del principal de la deuda externa por 90 días. Lo que dio origen a la crisis de la deuda.

Por tanto, podemos caracterizar en 1982 a México como un año de grandes devaluaciones del peso, caos en los mercados financieros, y una desaceleración de la actividad económica. La producción disminuyó en 0.6%, la inflación aumentó a 98.8% y las reservas de divisas bajaron a 1,800 millones de dólares.

La consecuencia principal en los últimos veintidós años, de las crisis recurrentes mexicanas, es que al interrumpirse el crecimiento económico se pierde la posibilidad de generar un excedente que financie la recuperación ulterior. Estos acontecimientos se han caracterizado por un bajo nivel de ahorro interno y una elevada dependencia en el ahorro externo. La historia nos demuestra que la economía mexicana requiere fortalecer tanto el ahorro público

---

<sup>5</sup> Ibid., p. 44.

como el privado, de tal manera que el ahorro interno sea la principal fuente de financiamiento.

“En las crisis financieras y de balanzas de pagos de 1976 y 1982, tuvo una importancia especial el severo deterioro de las finanzas públicas y la consecuente contracción del ahorro público. Influyó también que se mantuviera una estructura económica obsoleta en relación a los desarrollos de la economía internacional. En ambas crisis, el desequilibrio fiscal fue transitoriamente compensado por una amplia disponibilidad de financiamiento externo. Sobrevaluación cambiaria, contracción del ahorro público, cuenta corriente ampliamente deficitaria y fuertes entradas de financiamiento externo fueron fenómenos que precedieron al estallido de las crisis de aquellos años.”<sup>6</sup>

Entre 1983 y 1988 el mayor ahorro interno no se reflejó en un mayor crecimiento, ya que una buena parte de los recursos generados fue utilizada para cubrir el servicio de la deuda externa contratada. Durante esos años, se realizó una transferencia de recursos netos hacia el exterior, de manera que el ahorro interno no contribuyó al crecimiento económico.

“El proceso de renegociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que actuó como intermediario de los acreedores bancarios, duró mas de un año. El acuerdo de rescate se firmó en agosto de 1983 e involucró la renegociación de 20 mil millones de dólares, aproximadamente una cuarta parte de la deuda acumulada a esa fecha.

---

<sup>6</sup> PND 1995-2000, op., cit, p.132.

Incluyó un crédito por 5 mil millones de dólares con los bancos transnacionales sindicados, un préstamo de 4,500 millones con el FMI y créditos por 2,000 millones con el Banco mundial y el BID. Aunque se ampliaron los plazos para el pago del principal, las condiciones en términos de tasas de interés y comisiones fueron muy gravosas.

La renegociación incluyó, también, la deuda externa privada que al momento de la crisis alcanzaba alrededor de 20 mil millones de dólares. Aunque el Estado no asumió la deuda privada, estableció un organismo de apoyo, el FICORCA, mediante el cual las empresas privadas endeudadas recibieron subsidios cambiarios y créditos en pesos para cubrir sus adeudos con el exterior. Este esquema de subsidio a la inversión privada resultó muy eficaz, pues al finalizar 1983 las empresas ya habían reestructurado el 65% de su deuda externa total. La reestructuración permitió a los grupos sobreendeudados mejorar sus condiciones de rentabilidad y acelerar sus planes de reestructuración productiva para orientar su producción hacia el mercado externo.”<sup>7</sup>

La deuda pública externa es renegociada en 1984 y 1986, en cada caso se imponen los intereses del bloque acreedor por encima de los intereses nacionales.

---

<sup>7</sup> A. Guillén, El Modelo Neoliberal, pp. 22-23.

## **SEXENIO DE DE LA MADRID**

El gobierno de De la Madrid puso en marcha el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), el cual estaba basado en el control rígido de la oferta monetaria.

Algunas de las medidas aplicadas fueron:

- a) la reducción del gasto público;
- b) el incremento de los impuestos al consumo;
- c) el reforzamiento de los controles salariales;
- d) la liberalización de los precios internos;
- e) el ajuste de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el Estado;
- f) la fijación de tasas de interés positivas con el fin de frenar la fuga de capitales y el establecimiento de un tipo de cambio flexible que estimulara el crecimiento de las exportaciones.

En el terreno de la producción, las empresas grandes reorientaban su actividad hacia la exportación, impulsadas por la subvaluación del peso, la caída en los salarios reales y la contracción del mercado interno.

El PIRE recibió apoyo del Fondo Monetario Internacional, y el gobierno firmó con este organismo una facilidad del fondo ampliada a fines de 1982. El acuerdo con el FMI permitiría que México retirara casi 3,700 millones de dólares. El gobierno y el FMI esperaban que estas medidas condujeran a la reducción de la tasa inflacionaria que había

llegado casi a un 100% anual en 1982, a un nivel de 55% en 1983 y a una reducción del déficit de la cuenta corriente equivalente a 2,000 millones de dólares.

La crisis de la deuda externa provocó cambios en la estrategia económica del gobierno mexicano. Se aplicó un severo programa de ajuste, el cual implicó entre otras medidas la reducción radical del gasto público. Dicho acuerdo buscaba avanzar en la liberalización de la economía mexicana, así como en la eliminación del proteccionismo y en una menor intervención económica estatal.

Al concluir el mandato presidencial de De la Madrid, la crisis no se había resuelto. La economía se encontraba estancada. Durante el periodo 1983-1987, el PIB decreció 0.03% en términos reales y el PIB per cápita se contrajo 1.9%. La contracción de las importaciones permitió acumular un superávit en 1983-1987 de 47,900 millones de dólares.

“Durante el lapso 1983-1988 el ahorro interno aumentó y prácticamente no hubo ahorro externo. Fueron años de estancamiento económico, pues la inversión total disminuyó por la falta de ahorro externo, y porque el ahorro externo se utilizó en parte para pagar el servicio de la deuda externa contraída en años anteriores.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> PND 1995-2000, loc. cit.

## SEXENIO SALINISTA

Entre 1989 y 1994 el ahorro interno se deterioró debido a un fuerte incremento en el consumo privado. La carencia de ahorro privado se volvió a cubrir con recursos externos por medio de la entrada de capitales.

En este periodo se buscaba la recuperación del crecimiento sostenido de la economía y la estabilidad de precios, basado en el impulso de la modernización del país. Esto es, “abrir la economía al exterior, volcar la producción hacia el mercado mundial confiando el comando del proceso modernizador al gran capital transnacional y nacional.”<sup>9</sup>

“Sin duda, la estabilidad económica, la desregulación y las privatizaciones han permitido la creación de grandes grupos financieros y empresariales...” sin los cuales “difícilmente podríamos acometer los retos de la globalización y la competitividad y quedaríamos fuera de los mercados mundiales.”<sup>10</sup>

La necesidad de captar crecientes sumas de capital en el exterior así como la obsesión monetarista por bajar al máximo la inflación, condujeron a la aplicación de una política monetaria restrictiva, basada en la fijación de altas tasas reales de interés. Esta política monetaria restrictiva perseguía contener la fuga de capitales y evitar ataques especulativos contra la moneda.

---

<sup>9</sup> A. Guillén, op. cit., p. 49.

<sup>10</sup> PND 1989-1994, p.18.

“El efecto contraccionista de la política monetaria fue superior al esperado. El crecimiento anualizado del PIB que en el tercer trimestre de 1992 fue del 3.8%, descendió a 2.1% en el cuarto. Durante 1993, la economía permaneció estancada con un crecimiento del 0.4%, registrándose durante el tercero y cuarto trimestre de ese año tasas negativas.”<sup>11</sup>

La concertación de precios, el amarre del tipo de cambio mediante una política de deslizamiento predeterminado y una política salarial de aumentos del salario mínimo inferiores a la inflación pasada, fueron las anclas principales de la inflación y permitieron la eliminación gradual de la inercia inflacionaria. Para contener la inflación se actuó por un lado, en el control de los factores inerciales que determinaban la indización de la economía y la aplicación de una rígida política monetaria y fiscal de corte monetarista, por el otro. El elemento central para la eliminación de la inflación inercial fue mantener anclados los precios claves de la economía: el tipo de cambio, los salarios y, en un primer momento, las tarifas del sector público.

Al semicongelarse el tipo de cambio, en el marco de una apertura comercial acelerada sin el contrapeso de una política industrial, la moneda se sobrevaluó y se acentuó el déficit de la balanza en cuenta corriente, proceso que llevó finalmente a la crisis financiera de diciembre de 1994.

---

<sup>11</sup> A. Guillén. Sobreendeudamiento y deflación ..., pp. 20-21.

La crisis mexicana de 1994 tiene sus orígenes en el intenso endeudamiento interno y externo de los agentes económicos, asociado con la apertura comercial y financiera.

Aunque durante la administración salinista se logró una recuperación modesta del crecimiento económico durante los primeros tres años de su gobierno, dicha recuperación se basó en la reactivación de la inversión privada, la cual fue acompañada por una fuerte expansión del crédito interno y externo.

“El sobreendeudamiento interno se gestó con la privatización bancaria. Al liberalizarse las actividades financieras y eliminarse el encaje legal, el financiamiento al sector privado y las personas físicas de medianos y altos ingresos creció de manera exponencial. Los créditos de los bancos comerciales, así como otras formas de financiamiento (arrendamiento, factoraje, etc.) al sector privado se dispararon, alentados por la baja en las tasas de interés, ...”<sup>12</sup>

Las empresas industriales y comerciales se endeudaron crecientemente en el exterior para llevar adelante sus programas de reestructuración y expansión.

Entre los factores que más contribuyeron a el crecimiento del endeudamiento externo de empresas y bancos se encuentran “la resistencia de los bancos a comprometer recursos en proyectos de riesgo, la abundancia de recursos en el mercado internacional de capitales, la

---

<sup>12</sup> A. Guillén. Ibid., pp. 17-18.

existencia de tasas reales de interés más bajas en dicho mercado, la confianza de los inversionistas sobre la firmeza de la política cambiaria.”<sup>13</sup>

El crecimiento desmedido del crédito interno y externo privado provocó una situación de sobreendeudamiento y falta de liquidez por parte de las empresas y un crecimiento acelerado de las carteras vencidas de los bancos y otros intermediarios financieros, lo que incidió en el agravamiento del proceso de desaceleración de la economía mexicana iniciado a finales de 1992. Probablemente el principal factor en esta desaceleración fue la creciente tensión en los circuitos monetarios y financieros, que se derivó del rápido crecimiento del déficit de la balanza comercial y en cuenta corriente y de la marcada tendencia a la sobrevaluación del peso.

La ampliación del déficit comercial fue motivada principalmente por el rápido crecimiento de las importaciones; el cual alcanzó niveles cinco veces superiores a los registrados en los peores momentos de la década de los setenta. Ya que de 1989 a 1994, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, comenzaron a surgir y a profundizarse grandes desequilibrios en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, como se observa en el cuadro siguiente:

---

<sup>13</sup> A. Guillén. *ibid.* pp., 18-19.

MÉXICO: BALANZA DE PAGOS

(En mdd)

| Años | Exportaciones de mercancías | Importaciones de Mercancías | Saldo de la Balanza Comercial | Saldo en la Cuenta Corriente | Saldo en la Cuenta de Capital |
|------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| 1982 | 24 055                      | 17 011                      | (+) 7 044                     | (-) 5 890                    | (+) 9 996                     |
| 1983 | 25 953                      | 11 848                      | (+) 14 105                    | (+) 5 860                    | (+) 339                       |
| 1984 | 29 100                      | 15 916                      | (+) 13 184                    | (+) 4 183                    | (+) 1 306                     |
| 1985 | 26 757                      | 18 359                      | (+) 8 398                     | (+) 800                      | (-) 316                       |
| 1986 | 21 804                      | 16 784                      | (+) 5 020                     | (-) 1 374                    | (+) 2 719                     |
| 1987 | 27 600                      | 18 812                      | (+) 8 788                     | (+) 4 239                    | (-) 1 189                     |
| 1988 | 30 691                      | 28 082                      | (+) 2 609                     | (-) 2 376                    | (-) 1 163                     |
| 1989 | 35 171                      | 34 766                      | (+) 405                       | (-) 5 821                    | (+) 3 716                     |
| 1990 | 40 711                      | 41 593                      | (-) 882                       | (-) 7 451                    | (+) 8 164                     |
| 1991 | 42 688                      | 49 967                      | (-) 7 279                     | (-) 4 893                    | (+) 24 940                    |
| 1992 | 46 196                      | 62 129                      | (-) 5 933                     | (-) 24 804                   | (+) 26 542                    |
| 1993 | 51 886                      | 65 367                      | (-) 13 481                    | (-) 23 393                   | (+) 30 882                    |
| 1994 | 60 833                      | 79 735                      | (-) 18 542                    | (-) 28 500                   | (+) 19 500                    |

FUENTE: Banco de México

Hay que observar el saldo de la balanza comercial, el cual debido a la liberalización de las importaciones, se hizo deficitario, al igual que el saldo en la cuenta corriente. Déficit que era compensado por los saldos crecientes de la cuenta de capital, resultantes de los flujos de capital que ingresaron a México; sin embargo, estos capitales eran especulativos de corto plazo, es decir, venían en busca de una ganancia fácil y sin riesgo.

Al terminar el sexenio de Salinas, la economía se encontraba nuevamente sobreendeudada.

La crisis iniciada a partir de diciembre de 1994, da origen al Pronafide, complementando el esquema de planeación del país, al Plan Nacional de Desarrollo. En ambos documentos lo que se plantea es buscar la recuperación del crecimiento, así como de mejorar el nivel de vida de la población, la cual se encuentra en situaciones no gratas debido a las medidas adoptadas anteriormente para frenar las emergencias económicas que tiene el país. El común denominador de la última crisis ha sido una carencia de ahorro interno, ya sea público o privado, que se ha cubierto con recursos externos.

Las medidas implementadas entre 1995 y 1996 lograron aumentar sensiblemente el ahorro interno, pasando de 15.0% a 20.4% del PIB. Lo cual indica que la economía se encuentra en una posición más favorable para financiar su desarrollo por medio de fuentes internas.

Por todo lo anterior podemos hacer notar que la economía mexicana ha vivido finales de sexenio en crisis; es decir, años de crisis económica, alguna vez de un tipo, algunas veces de otro, pero siempre, de uno u otro tipo. Por ejemplo, en los años de 1970-1976 se presentaron crisis inflacionarias del 10.7% promedio anual; en el periodo de 1977-1982, inflación del 23.75% promedio anual; de 1983-1988, crisis de estancamiento con inflación, donde se registró un crecimiento promedio anual del -0.4% con inflación promedio anual del 94.57%; finalmente en el periodo de 1989-1994, en el cual se observó crecimiento insuficiente e inflación excesiva, el crecimiento promedio anual fue del 3% con inflación promedio anual de 23.32%.

TASAS DE INFLACIÓN Y  
CRECIMIENTO DEL PIB ANUAL

| AÑO  | INFLACIÓN | PIB   |
|------|-----------|-------|
| 1970 | 6.95      | 6.91  |
| 1971 | 5.26      | 4.19  |
| 1973 | 5.00      | 8.47  |
| 1974 | 12.04     | 8.43  |
| 1975 | 23.75     | 6.10  |
| 1976 | 11.20     | 5.63  |
| 1977 | 27.10     | 4.23  |
| 1978 | 20.70     | 3.45  |
| 1979 | 16.20     | 8.25  |
| 1980 | 20.00     | 9.16  |
| 1981 | 28.70     | 8.33  |
| 1982 | 98.80     | 7.95  |
| 1983 | 80.80     | -0.55 |
| 1984 | 59.20     | -5.28 |
| 1985 | 63.70     | 3.68  |
| 1986 | 105.70    | 2.78  |
| 1987 | 159.20    | -3.53 |
| 1988 | 51.60     | 1.70  |
| 1989 | 19.70     | 1.30  |
| 1990 | 29.90     | 3.10  |
| 1991 | 18.80     | 4.40  |
| 1992 | 11.90     | 3.60  |

FUENTE: Banco de México

“Desde mediados de los años ochenta, la economía mexicana se encuentra inmersa en un proceso de cambio estructural, que ha implicado un tránsito de un sistema económico

cerrado y altamente regulado, a uno caracterizado por una mayor apertura y competencia.”<sup>14</sup>

La evolución del ahorro de la economía entre 1960-1996 muestra que el ahorro total se ha caracterizado por un bajo nivel de ahorro interno y una elevada dependencia del ahorro externo como se muestra en el cuadro siguiente:

| AHORRO TOTAL DE LA ECONOMÍA, 1960-1996 |                 |                   |                       |                   |     |
|----------------------------------------|-----------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----|
| (porcentajes del PIB) <sup>1/</sup>    |                 |                   |                       |                   |     |
| AÑO                                    | AHORRO<br>TOTAL | AHORRO<br>INTERNO |                       | AHORRO<br>EXTERNO |     |
|                                        |                 | Total             | Público <sup>2/</sup> |                   |     |
| 1960                                   | 17.8            | 15.0              | 4.3                   | 10.7              | 2.8 |
| 1961                                   | 17.1            | 14.9              | 3.8                   | 11.1              | 2.1 |
| 1962                                   | 16.5            | 15.1              | 3.9                   | 11.2              | 1.4 |
| 1963                                   | 17.3            | 16.2              | 4.3                   | 11.9              | 1.2 |
| 1964                                   | 19.0            | 17.1              | 5.2                   | 11.9              | 2.0 |
| 1965                                   | 18.4            | 16.6              | 3.3                   | 13.3              | 1.8 |
| 1966                                   | 18.9            | 17.1              | 3.7                   | 13.4              | 1.8 |
| 1967                                   | 19.6            | 17.6              | 3.8                   | 13.8              | 2.0 |
| 1968                                   | 20.0            | 17.6              | 4.1                   | 13.4              | 2.4 |
| 1969                                   | 20.0            | 18.0              | 4.4                   | 13.6              | 2.0 |
| 1970                                   | 20.1            | 17.1              | 3.2                   | 13.9              | 3.0 |
| 1971                                   | 18.3            | 16.1              | 2.7                   | 13.4              | 2.1 |
| 1972                                   | 19.0            | 17.0              | 2.2                   | 14.8              | 2.0 |
| 1973                                   | 19.1            | 16.6              | 4.0                   | 12.5              | 2.5 |
| 1974                                   | 20.0            | 16.0              | 3.6                   | 12.4              | 4.0 |
| 1975                                   | 21.2            | 16.7              | 1.4                   | 15.2              | 4.5 |

<sup>14</sup> Pronafide 1997-2000, p.3.

|                    |      |      |     |      |      |
|--------------------|------|------|-----|------|------|
| 1976               | 20.8 | 17.1 | 3.2 | 13.9 | 3.7  |
| 1977               | 19.7 | 18.0 | 4.3 | 13.7 | 1.8  |
| 1978               | 20.8 | 18.5 | 5.0 | 13.5 | 2.4  |
| 1979               | 23.1 | 19.8 | 5.2 | 14.6 | 3.2  |
| 1980               | 25.6 | 20.5 | 5.9 | 14.6 | 5.0  |
| 1981               | 25.7 | 19.6 | 1.2 | 18.4 | 6.1  |
| 1982               | 21.5 | 18.8 | 3.7 | 15.1 | 2.7  |
| 1983               | 19.7 | 23.4 | 6.1 | 17.3 | -3.7 |
| 1984               | 18.8 | 21.1 | 5.5 | 15.6 | -2.2 |
| 1985               | 20.1 | 20.5 | 5.4 | 15.1 | -0.4 |
| 1986               | 17.4 | 16.4 | 4.5 | 11.9 | 1.0  |
| 1987               | 18.5 | 21.3 | 6.5 | 14.8 | -2.8 |
| 1988               | 22.6 | 21.3 | 0.6 | 20.7 | 1.3  |
| 1989               | 22.9 | 20.3 | 3.3 | 17.0 | 2.6  |
| 1990               | 23.1 | 20.3 | 6.8 | 13.5 | 2.8  |
| 1991               | 23.3 | 18.7 | 6.5 | 12.2 | 4.7  |
| 1992               | 23.3 | 16.6 | 6.6 | 10.0 | 6.7  |
| 1993               | 21.0 | 15.1 | 5.1 | 10.0 | 5.9  |
| 1994               | 21.7 | 15.0 | 4.0 | 11.0 | 6.7  |
| 1995 <sup>p/</sup> | 19.6 | 19.0 | 4.7 | 14.3 | 0.6  |
| 1996 <sup>p/</sup> | 20.9 | 20.4 | 4.4 | 16.1 | 0.5  |

<sup>1/</sup> Utilizando cifras nominales. Los totales pueden no sumar debido al redondeo.

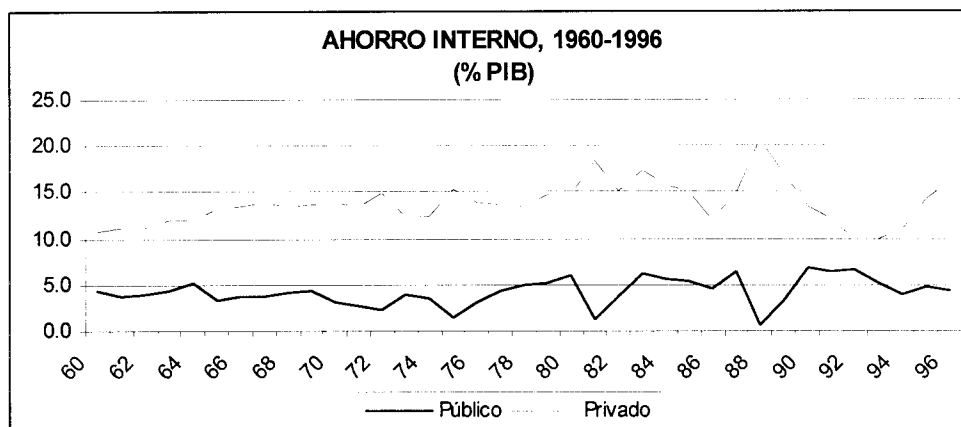
<sup>2/</sup> Considera la suma de la inversión fija bruta pública y el balance operacional. No considera ingresos extraordinarios por venta de empresas.

<sup>p/</sup> Cifras preliminares.

FUENTE: Estimado por SHCP con base en datos de INEGI, Banco de México. Los datos pueden diferir de otras fuentes o publicaciones anteriores de la SHCP, debido a distintas metodologías de estimación y a actualizaciones de cifras.

Aunque entre 1977 y 1982 la inversión pública fue un elemento que fomentó una importante expansión de la demanda agregada, lo cierto es que la estructura de los ingresos y gastos públicos no permitió que este sector generara el ahorro suficiente para financiarla.

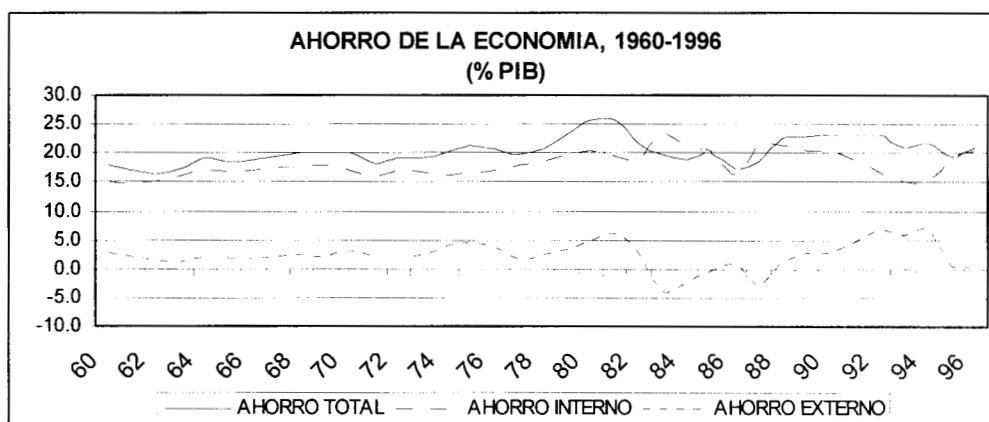
Entre 1977 y 1980 el ahorro público no creció lo suficiente para cubrir totalmente la inversión pública con recursos propios; por lo tanto, el financiamiento del crecimiento en la inversión gubernamental recayó en el ahorro privado y externo. Como el ahorro privado fue insuficiente se tuvo que recurrir de manera creciente a fuentes de financiamiento externas.



Los sucesos ocurridos en 1982 -exceso de gasto público, caída en los ingresos resultado de la reducción en los precios del petróleo y el creciente déficit de la cuenta corriente- ocasionaron una drástica reducción en los flujos de financiamiento externo y fuga de capitales. Como el ahorro público había sido sustituido por ahorro externo, principalmente, el país sufrió una de las crisis financieras más fuertes de la historia debido a que por un lado, se interrumpió el proceso de crecimiento registrado anteriormente (de 1977 a 1981) y; por el otro, se afectaron severamente las posibilidades del futuro crecimiento del país.

A consecuencia de la crisis de 1982, llamada crisis de la deuda, la economía enfrentó una situación de flujos negativos de ahorro externo por lo que a partir de 1983 fue necesario realizar esfuerzos por generar ahorro interno, público y privado; todo con el fin de generar

las divisas necesarias para cumplir las obligaciones derivadas del servicio de la deuda externa. Durante este lapso, los niveles de ahorro interno se restablecieron; pero este mayor ahorro interno, logrado entre 1983 y 1987, sólo fue suficiente para cubrir el pago por servicios de la deuda. El ahorro total, en ese periodo, no aumentó porque aunque el ahorro interno creció, el ahorro externo fue negativo (a excepción de 1986) lo que finalmente provocó que la economía no creciera satisfactoriamente.



“La renegociación de la deuda externa en 1989 tuvo dos efectos favorables sobre el comportamiento global del ahorro. En primer lugar, la disminución de la carga del servicio de la deuda y el mayor acceso a los mercados internacionales de capital permitieron revertir la posición negativa del ahorro externo. En segundo, la disminución en el pago de intereses se tradujo en un fortalecimiento del ahorro público.”<sup>15</sup>

<sup>15</sup> *ibid.*, p.10.

Se llevaron a cabo varias políticas entre las que se encuentran modernizar el aparato productivo, profundizar la apertura de la economía, consolidar un programa de ajuste de las finanzas, hacer reformas estructurales tendientes a fortalecer las fuentes permanentes de ingresos del sector público así como incrementar la eficiencia en la canalización del gasto de este sector hacia la inversión en infraestructura y hacia los sectores sociales. Finalmente entre 1992 y 1993 se logró abatir el déficit público obteniéndose además superávit en las finanzas públicas.

Como resultado de las políticas aplicadas se mejoraron las perspectivas de crecimiento del país, propiciándose así una entrada masiva de capitales, lo cual trajo como consecuencia que aumentaran los niveles de ahorro externo (entre 1991 y 1994 su porcentaje con respecto al PIB era de 6% y en 1994 era ya de casi 7%).<sup>16</sup>

Otras reformas que se llevaron a cabo durante este periodo fueron las dirigidas a liberalizar el sistema financiero, y a lograr una mayor canalización de recursos por medio del sistema formal de intermediación. Es importante también la privatización de la banca comercial y la sustitución del encaje legal. Los cambios efectuados dieron paso a la liberación de recursos para financiar la actividad productiva.

---

<sup>16</sup> cfr., cuadro: Ahorro Total de la Economía, p. 18.

El ahorro interno disminuyó en el periodo 1988-1994, esto ocasionado por los bajos niveles de ahorro privado, propiciando que la inversión no creciera lo suficiente para alcanzar tasas de crecimiento elevadas; dando tan sólo un crecimiento de 3.5% promedio anual. Por su parte el ahorro externo pasó de 1.3% a 6.7% del PIB; sin embargo, a pesar de este incremento, la inversión total disminuyó de 22.6% a 21.7% del PIB.

La crisis financiera de 1994 tiene como una de sus causas la disminución del ahorro interno y el incremento del consumo privado. Algunos factores que influyeron en esta crisis fueron la sobrevaluación del tipo de cambio real, que ocasionó que el consumo privado creciera y que las importaciones aumentaran; y el aumento en las tasas de interés internacionales, las cuales provocaron cambios en los flujos de inversión mundiales hacia otras economías que ofrecían una mejor relación riesgo-rendimiento. Por su parte, el aumento en las tasas de interés nacionales provocó que un gran número de empresas y familias tuvieran dificultades para cubrir sus créditos, los cuales se vieron aumentados drásticamente ocasionando un aumento de la cartera vencida provocando que los bancos se vieran mermados en su capacidad de otorgar créditos, volviendo vulnerable al sistema bancario.

Los patrones de relación entre inversión, ahorro externo y ahorro interno bruto para el periodo que abarca de 1958-1993, pueden analizarse en razón de la estructura relativa de participación del ahorro externo e interno respecto a la inversión, como se muestra a continuación:

| Período   | Ahorro Externo | Ahorro Interno |
|-----------|----------------|----------------|
|           | Inversión      | Inversión      |
| 1958-1970 | 13.50%         | 86.50%         |
| 1971-1982 | 16.00%         | 84.00%         |
| 1983-1987 | -11.00%        | 110.70%        |
| 1988-1993 | 18.20%         | 81.80%         |

FUENTE: Garrido, Celso y Peñaloza Webb, Tomás. Ahorro y sistema financiero mexicano: Diagnóstico de la problemática actual. p. 89.

De acuerdo a los datos presentados en el cuadro anterior se observa que la participación relativa del ahorro interno bruto durante el Desarrollo Estabilizador <sup>17</sup> fue mayor de la que se registró tanto en 1971-1982 como en 1988-1992. El periodo 1983-1988 es una excepción en las tendencias históricas ya que en ese intervalo y a consecuencia de la crisis de la deuda externa el país se convierte en exportador neto de capital y por lo tanto el ahorro aparece con signo negativo y el ahorro interno bruto supera a la inversión.

La economía mexicana enfrenta una reducción de ahorro de corto plazo y una severa escasez de ahorro de largo plazo. De acuerdo a estimaciones del Banco de México durante los últimos 7 años, la tasa de ahorro doméstico disminuyó. En 1996 el ahorro doméstico bruto alcanzó un promedio de 20% del PIB durante los 80's, cayendo a un poco menos del 16% del PIB en 1994. El principal factor que contribuyó a esta caída fue la reducción en el ahorro privado que disminuyó de cerca del 18% del PIB en 1988 a alrededor del 11%

<sup>17</sup> Para mayores detalles véase L. Nora, op. cit.

durante los primeros años de los 90's, mostrando una pequeña recuperación desde 1995. El ahorro público ha mostrado grandes fluctuaciones desde principios de los 80's. El moderado nivel de ahorro ha constituido una restricción para la inversión y ha hecho al país más vulnerable a los flujos de capital externo. Es necesario aumentar el ahorro doméstico como principal fuente de financiar el crecimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contempla como uno de sus principales objetivos económicos la necesidad de acelerar el crecimiento del ahorro doméstico. La finalidad es aumentar este tipo de ahorro en 6% del PIB para finales de siglo. Esto requerirá un aumento tanto del ahorro privado como del público. La creación de un sistema capitalizable de ahorro para el retiro es uno de los elementos de esta estrategia, así como de la creación de un sistema capaz de generar ahorro doméstico para sostener el desarrollo económico.

Después de la crisis financiera registrada en diciembre de 1994, y después de casi tres años de una administración macroeconómica que buscaba resultados en el muy corto plazo, el gobierno federal dio a conocer el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide), el cual se distingue del Plan Nacional de Desarrollo 1995-200 que fue emitido como mera formalidad a cubrir por la alta burocracia pública.

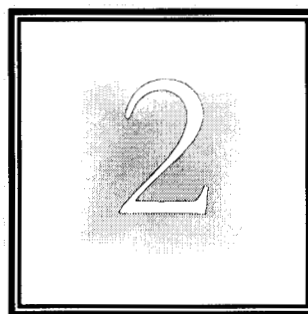
En el aspecto económico el Plan Nacional de Desarrollo tiene como objetivo fundamental promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable; teniendo como una de las estrategias fundamentales <sup>18</sup> :

- Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.

El ahorro interno será la base principal para generar crecimiento económico. Para fortalecer este ahorro es necesario fortalecer entonces el ahorro público y el ahorro privado.

---

<sup>18</sup> PND p.139.



## **LA PROPUESTA DEL PRONAFIDE**

Pronafide nace como una necesidad de complementar el campo referente a crecimiento económico planteado en el PND. El contenido del programa abarca tres aspectos básicos:

- a) vínculos entre ahorro, inversión y producto;
- b) estrategias de financiamiento, que se encuentran divididas en cuatro líneas de acción y;
- c) las metas macroeconómicas, particularmente las fiscales.

Dentro de este programa el ahorro externo de largo plazo complementará al ahorro interno. Con el propósito de aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno, este programa comprende acciones para fortalecer al sector exportador, promover la inversión extranjera directa, otorgar certidumbre económica y financiera, así como mejorar las condiciones crediticias y mantener el acceso a los mercados voluntarios de capital.

El secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez aseguraba que se dará mayor atención al ahorro popular y se estimulará la inversión en el marco de la

reforma fiscal, en la que se incluirán disposiciones que incentiven el ahorro de los particulares y la inversión. Al igual que se fortalecerá y modernizará el sistema financiero para aumentar la eficiencia en la inversión, con el fin de tener más y mejores recursos que fortalezcan y alienten a la pequeña y mediana empresa, apoyen a los productores del campo, financien infraestructura y vivienda. Para esto se tendrá que llevar una regulación y supervisión adecuada del sistema financiero, así como un impulso y reorientación de la banca de desarrollo en las actividades productivas.

Las estrategias planteadas en el Pronafide están encaminadas a incrementar el ahorro privado en casi dos puntos porcentuales (de 16.1% en 1996 a 17.7% como proporción del PIB en el año 2000) durante los próximos cuatro años, basándose en fuentes estables y de largo plazo.

#### **METAS MACROECONÓMICAS Y FISCALES**

- a) Incremento progresivo en la tasa de crecimiento del producto Interno Bruto, de 4.5% en 1997 a 5.6% en el 2000. La expansión del PIB estará impulsada principalmente por la inversión y las exportaciones, consistente con una recuperación gradual en el consumo;
- b) Aumento del ahorro interno del 20.4% en 1996, a 22.2% del PIB en el año 2000, y un incremento de la inversión del 20.9% al 25.4% del PIB en el mismo periodo.
- c) Complementar el ahorro interno con un aumento del ahorro externo de 0.6% a 3.2% del PIB, respectivamente.
- d) Una tasa de inflación decreciente (hasta llegar a 7.5%), es decir que sea de un sólo

dígito en el año 2000, y un déficit en cuenta corriente del 3.2% (considerándose éste como un nivel todavía manejable) DEL PIB en el mismo año.

- e) Se espera equilibrio fiscal ó al menos estar cercano a éste, por medio de la recaudación tributaria, que tendrá que ir aumentando, es decir, que pase de un 7.2% registrado en 1997 a un 9.1% del PIB para el año 2000.

Finalmente, los resultados fiscales obtenidos permitirán un gasto creciente en diversos sectores entre los cuales se encuentran:

- Infraestructura productiva;
- Educación y capacitación;
- Salud;
- Vivienda;
- Combate a la pobreza.

Estas metas son alcanzables, ya que pueden considerarse conservadoras, tanto en lo referente al crecimiento de la economía, como al déficit en cuenta corriente. Pero, dada la interrelación entre éstas y otras variables económicas (como pueden ser las externas), debe reconocerse que pueden existir diversas trayectorias o combinaciones de políticas económicas que pudieran llevar a resultados similares. Algunas de las metas podrían alcanzarse y otras no; además, cabe la posibilidad de que los resultados finales se alejen de estas metas.

El crecimiento y desarrollo económico del país dependen en gran medida de las tasas de

ahorro generadas en la economía. De ahí que éste sea el principal propósito del Pronafide. Sin embargo, visto desde esta posición estamos frente a un círculo vicioso.

La economía mexicana se encuentra inmersa en un círculo vicioso que no le ha permitido crecer adecuadamente. “Este círculo vicioso consiste en que la falta de recursos provoca un decremento en el ahorro y, en consecuencia se disminuye la inversión productiva y esto provoca una baja en el empleo. Lo anterior hace que la capacidad económica de las personas sea menor, motivándose una retracción de la demanda. Al disminuir la demanda, baja también la oferta lo que a su vez provoca una disminución en la inversión, el ahorro y el empleo. Es evidente que es necesario revertir esa tendencia y convertir el círculo vicioso en uno virtuoso y la forma de hacerlo es generando ahorro.”<sup>19</sup>

El fin que se persigue en el Pronafide es definir el rumbo para el crecimiento de la economía mexicana, crecimiento que deberá ser mayor al de la población.

## **OBJETIVOS**

Pronafide establece lo siguiente:

1. "Alcanzar una tasa de crecimiento económico de más del 5% anual".
2. "Generar más de un millón de empleos al año".
3. "Aumentar el nivel real de los salarios".

<sup>19</sup> C. Daniel. La política fiscal, factor de impulso ..., p. 33.

4. "Fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas sociales".
5. "Evitar las crisis económicas como las que han sido recurrentes en los últimos veinte años".

Pronafide pretende alcanzar para el año 2000 un crecimiento económico en promedio de un 5% para generar los empleos necesarios y reducir así el número de desempleados y empleados informales. También permitirá obtener los recursos necesarios para abatir rezagos sociales, primordialmente en las comunidades más necesitadas; promover el ahorro del sector privado, consolidar el ahorro público, adecuar las circunstancias actuales al sector financiero y aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno.

La evidencia internacional ha mostrado necesario el tener un coeficiente de inversión a Producto Interno Bruto cercano a un 25% para con ello poder aspirar a tasas de crecimiento del orden del 5% o superiores. Los países que han tenido históricamente un crecimiento más alto (como son los del sureste asiático), han tenido altas tasas de ahorro que originan tasas de inversión que rebasan, incluso, el 30 % como proporción del PIB; como se observa en el cuadro siguiente:

| TASAS DE AHORRO EN PAÍSES SELECCIONADOS. |       |         |         |
|------------------------------------------|-------|---------|---------|
| 1993-1995<br>(Porcentajes del PIB)       | TOTAL | INTERNO | EXTERNO |
| MEXICO                                   | 20.8  | 16.4    | 4.4     |
| OCDE                                     | 19.9  | 19.4    | 0.4     |
| ESTADOS UNIDOS                           | 17.1  | 15.2    | 1.9     |
| ALEMANIA                                 | 22.2  | 21.4    | 0.9     |
| INGLATERRA                               | 15.4  | 14.5    | 0.8     |
| FRANCIA                                  | 17.8  | 18.6    | -0.8    |
| CANADÁ                                   | 18.5  | 15.5    | 3.0     |
| ITALIA <sup>1/</sup>                     | 16.9  | 18.1    | -1.2    |
| ESPAÑA                                   | 20.4  | 19.6    | 0.8     |
| GRECIA                                   | 21.4  | 20.2    | 1.2     |
| JAPÓN                                    | 29.1  | 31.9    | -2.7    |
| AMÉRICA LATINA                           | 21.7  | 18.9    | 2.9     |
| BRASIL <sup>1/</sup>                     | 20.4  | 20.3    | 0.1     |
| ARGENTINA <sup>1/</sup>                  | 19.1  | 16.1    | 3.0     |
| COLOMBIA                                 | 22.9  | 18.2    | 4.7     |
| VENEZUELA <sup>2/</sup>                  | 18.8  | 15.4    | 3.3     |
| CHILE                                    | 17.6  | 25.8    | 1.9     |
| PERÚ                                     | 21.6  | 17.3    | 4.3     |
| SUDESTE DE ASIA                          | 35.0  | 36.5    | -1.5    |
| SINGAPUR                                 | 34.3  | 48.0    | -13.6   |
| MALASIA <sup>1/</sup>                    | 36.8  | 31.6    | 5.2     |
| COREA                                    | 36.1  | 35.2    | 0.8     |
| INDONESIA <sup>1/</sup>                  | 32.8  | 31.4    | 1.5     |

<sup>1/</sup> Cifras correspondientes a 1993-1994.

<sup>2/</sup> Cifras correspondientes a 1993.

FUENTE: SHCP y Fondo Monetario Internacional

Lo anterior nos indica que el objetivo primordial para nuestro país, será incrementar la

inversión como proporción del PIB a niveles cercanos al 25% generando así los recursos necesarios para alcanzar tasas de crecimiento superiores al 5%.

Los objetivos del Pronafide podemos considerarlos como coherentes por una simple y sencilla razón: que se han observado en la realidad, la cuál en las últimas décadas, ha sido de estancamiento con inflación, de pérdida constante en el poder adquisitivo del dinero, de empleos insuficientes y no siempre productivos, originando graves problemas en materia de bienestar para las familias. Sin embargo, aunque el programa ha especificado los problemas de la economía de una manera general, no se ha dado a la tarea de indicar las formas concretas para llegar a las metas planteadas.

El grado de sustitución de ahorro público por privado, es de particular importancia para los objetivos del Pronafide, dado que el objetivo principal debe consistir en elevar el ahorro total en la economía y no solamente compensar uno con otro. El verdadero ahorro público se origina cuando, con los mismos recursos, el gobierno produce más y mejores bienes y servicios para la sociedad; es decir, cuando se incrementa su eficiencia en el uso de los recursos. El sector público para elevar el ahorro interno requiere incrementar la eficiencia de su gasto, tanto de inversión como corriente. También es preciso contar con incentivos para aumentar el ahorro privado, así como incentivos para su canalización hacia la inversión productiva en lugar del consumo.

## **ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO**

Actualmente encontramos cifras que nos indican que el ahorro total, durante el primer trimestre de 1998, “alcanzó su nivel más alto desde 1994 al ubicarse en 23.1% del PIB. Sin embargo, en su estructura hubo una marcada debilidad del ahorro público, que retrocedió poco más de 2.6 puntos porcentuales del PIB entre el primer trimestre de 1997 y el primero de 1998. También se advierte que la solidez del ahorro privado podría deteriorarse, a pesar de su avance de casi 2.7 puntos del PIB registrado en los primeros tres meses del presente año, debido a las adversas condiciones del entorno económico externo e interno.”<sup>20</sup>

El Pronafide establece cuatro líneas de acción para generar los recursos suficientes con el fin de alcanzar niveles de inversión superiores al 25% del PIB para el año 2000, bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica. Las cuatro líneas están orientadas a fortalecer principalmente las fuentes internas de financiamiento.

### **ESTRATEGIA I. PROMOVER EL AHORRO DEL SECTOR PRIVADO**

Las estrategias planteadas en el Pronafide están encaminadas a incrementar el ahorro privado en casi dos puntos porcentuales durante los próximos cuatro años (1996-2000), basándose en fuentes estables y de largo plazo.

Se espera que el ahorro del sector privado se incremente de 16.1% en 1996 a 17.7% del PIB en el año 2000. Existen tres elementos fundamentales que fortalecerán el ahorro de este

<sup>20</sup> R. Sandoval. Subió el ahorro total en la economía ... p. 25A.

sector en los próximos años:

- Nuevo sistema de pensiones;
- Acciones para promover el ahorro popular;
- Política fiscal promotora del ahorro e inversión del sector privado.

### **NUEVO SISTEMA DE PENSIONES**

En México existen dos grupos de instituciones para la seguridad social:

- IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) e INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores);
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

El sistema de seguridad social ha consistido esencialmente en dos elementos de apoyo:

- Los beneficios en materia de salud para los pensionados y las pensiones por invalidez basados en contribuciones por nómina administrados por el IMSS.
- Un ingreso adicional para el retiro proveniente de las aportaciones de trabajadores y patrones que son administradas por el INFONAVIT.

La mayor parte de este sistema es operado por el IMSS para los empleados del sector privado y para noviembre de 1996, contaba con alrededor de 9.4 millones de trabajadores afiliados, tan sólo se representaba el 28.9 de la población económicamente activa (PEA), se

estima que era equivalente a casi el 78.7% de la fuerza laboral en el sector formal de la economía.

“Otros esquemas de pensiones otorgados por el Gobierno cubren alrededor de 1.5 millones de trabajadores del sector público a través del ISSSTE, cerca de 0.5 millones de trabajadores de PEMEX y 0.3 millones que corresponden a las fuerzas armadas. Esto se traduce en una cobertura de cerca del 40% de la PEA. El resto de los trabajadores, aproximadamente 4.5 millones de personas incluyendo a los trabajadores por cuenta propia y 9.8 millones de subempleados y desempleados, no son cubiertos por el sistema de seguridad social formal.”<sup>21</sup>

La mayor parte de la población que trabaja en el sector formal se encuentra afiliada al IMSS.

Los gastos en seguridad social han aumentado más del 60% en 1994, mientras que los gastos en pensiones del IMSS crecieron en un 150%, aumentando de 0.22% del PIB a 0.56%, y el gasto total de pensiones del IMSS y el ISSSTE aumentó 98%, alcanzando el 0.8% del PIB.<sup>22</sup>

La reforma al sistema de pensiones mexicano, que organizaba y administraba IMSS, bajo el régimen de repartición y no de capitalización, hacia finales de la década de 1980 se debió<sup>23</sup>

<sup>21</sup> T. Ignacio, et al. La reforma a la seguridad social en México..., p. 65.

<sup>22</sup> Ibid., p. 14.

<sup>23</sup> Ibid., p. 63.

a los cambios demográficos, los crecientes costos de la salud, así como el incremento en el nivel de beneficios no respaldados totalmente con reservas actuariales. Todo esto apuntaba hacia la insostenibilidad financiera de este mismo reparto. En 1992, mediante el establecimiento obligatorio de cuentas individuales de ahorro para el retiro, se implementó un limitado esfuerzo de reforma. En diciembre de 1995, el Congreso mexicano aprobó la legislación que reforma la Ley del Seguro Social que modifica el sistema de pensiones de los trabajadores del sector privado formal convirtiéndolo en un sistema de aportaciones definidas, y administrado por instituciones financieras especializadas. La reforma en diciembre de 1995, viene a sustituir al sistema de reparto por uno de capitalizaciones con cuentas individuales y una pensión mínima garantizada. En abril de 1996 fue aprobado por el Congreso de la Unión un segundo paquete de medidas para la instrumentación de dichas reformas a través de la Ley de los Sistemas de Ahorro Para el Retiro (LSAR).

El nuevo esquema consiste fundamentalmente en: un primer pilar administrado públicamente con un objetivo redistributivo; un segundo pilar cuya base descansa en contribuciones obligatorias capitalizadas en cuentas individuales, a través de una administración de los fondos de pensiones competitiva pero exclusiva y especializada; y un tercer pilar constituido por un elemento de ahorro voluntario. La reforma comienza a operar el 1 de julio de 1997 y se estima que anualmente fluirán al sistema más de 3.5 miles de millones de dólares.

## **PRIMER PILAR**

El cual tiene un objetivo redistributivo mediante la provisión de una pensión mínima garantizada para los trabajadores de bajos ingresos, equivalente al salario mínimo indizado; una cuota social diaria por trabajador diseñada para apoyar el fondo de ahorro de los individuos; un esquema de opción para todos los trabajadores afiliados hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley del IMSS al IVCN (Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad avanzada y Muerte) <sup>24</sup> en donde el individuo podrá decidir por el plan de retiro nuevo o antiguo que más le convenga desde el punto de vista financiero.

## **SEGUNDO PILAR**

Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Este segundo pilar incorpora la participación activa de empresas privadas en el proceso de individualización de cuentas, administración, manejo de fondos de los trabajadores y modalidades de retiro. El segundo pilar se constituye por un sistema de aportaciones obligatorias capitalizables, que eventualmente derivará en una renta vitalicia para el trabajador o sus beneficiarios. A través de este pilar se vienen a ligar directamente las contribuciones con los beneficios, así tanto patrones como trabajadores dejan de percibir las aportaciones como un impuesto a la nómina. En este sentido, el derecho de propiedad privada del trabajador sobre su cuenta individual se convierte en el eje articulador del nuevo sistema de pensiones. Asimismo, las aportaciones al segundo pilar podrán contribuir de manera decisiva a generar mayores volúmenes de

<sup>24</sup> Es una característica del programa del IMSS, implementada en 1994 como fondo colectivo. El esquema IVCN-IMSS original puede considerarse como un programa de reparto de beneficios definidos.

ahorro interno.

El SAR, establecido en mayo de 1992 por parte del Gobierno, como un sistema de ahorro obligatorio complementario al sistema de reparto estatal, es un sistema de capitalización con contribuciones definidas basado en cuentas individuales, esta compuesto por dos subcuentas:

1. Subcuenta de Retiro
2. Una subcuenta especializada para la vivienda, administrada por el INFONAVIT para el caso de los trabajadores afiliados al seguro social y por FOVISSSTE para los trabajadores públicos.

### **TERCER PILAR**

Planes Voluntarios de pensiones adicionales. Por lo que respecta al tercer pilar, éste constará de aportaciones voluntarias con objeto de ofrecer apoyo financiero adicional para el momento del retiro, a la vez que una fuente alternativa para generar mayores volúmenes de ahorro interno y por lo tanto, de crecimiento económico y empleo.

“Existen aproximadamente 8000 planes voluntarios de pensiones adicionales, la mayoría de estos fondos se concentran en 30 o 35 empresas (multinacionales extranjeras y grandes paraestatales). Estos planes combinan un pago obligatorio por cesantía <sup>25</sup> con esquemas de beneficios definidos o de contribuciones definidas. (...)”

<sup>25</sup> Definido en el artículo 165 de la Ley del Trabajo como un pago mínimo de 90 días de salario por cada año de servicio.

México tiene la ventaja de llevar a cabo la reforma en un momento en que el perfil demográfico aún es relativamente joven. Esto hace la reforma más financiable. En 1990 sólo el 6.4% de la población tenía más de 65 años de edad. En este escenario, la estructura demográfica actual de México tiende a reducir el costo fiscal de la reforma al sistema de pensiones.(...)

La reforma es oportuna si consideramos que un rápido crecimiento de los grupos de mayor edad es resultado de tasas de fertilidad más bajas y de mejoras en la esperanza de vida, tendencias que se mantendrán para los próximos años. Tales cambios darán como resultado que para el año 2020 el 10.4% de la población sea mayor a 65 años.”<sup>26</sup>

Una característica interesante de la transición al nuevo sistema es que los trabajadores en la transición tendrán la posibilidad de escoger la pensión más alta entre el viejo y el nuevo sistema al retirarse. Sin embargo, es importante enfatizar que el objetivo de la reforma al sistema de pensiones no es sólo elevar la tasa de ahorro, sino proveer un ingreso seguro en la vejez.

#### **ACCIONES PARA PROMOVER EL AHORRO POPULAR.**

Los pobres no solo disponen de nuevos recursos económicos sino también de menos conocimientos, información y experiencia para utilizar los servicios del sector financiero formal. De ello se desprende la intensión de promover el ahorro de los grupos de escasos

<sup>26</sup> T. Ignacio. op. cit., p. 67.

recursos por parte de las autoridades en los últimos años.

La concepción que predomina en las finanzas es la que afirma que los pobres carecen de hábitos de ahorro; sin embargo, otros estudios <sup>27</sup> demuestran que los pobres si ahorran, aunque no necesariamente lo hagan en instrumentos del sector financiero formal como pueden serlo los depósitos bancarios. Cuando no existen opciones atractivas los pobres suelen combinar sus ahorros con el consumo y la inversión. Un método común de ahorrar en México es el ahorro en especie. <sup>28</sup>

“Cuando se habla de motivar el ahorro popular, siempre se hace referencia al problema de cómo hacer que el potencial ahorrador -generalmente personas que participan en mecanismos de ahorro informales recurren a agiotistas, guardan dinero bajo el colchón o invierten en bienes de consumo durables o en modestos bienes de capital-, acuda a la ventanilla de una institución a depositar sus excedentes monetarios.” <sup>29</sup>

Las autoridades contribuirán significativamente a disminuir la pobreza si promueven el desarrollo del sector financiero con miras a proporcionar, de manera viable y en escala masiva, mejores servicios financieros a los estratos sociales de bajos ingresos.

Los elementos que deben incentivar al ahorro popular deben ser los que garanticen:

- Tasas de interés reales,

<sup>27</sup> C. Mansell. Las finanzas populares en México ... p. 3.

<sup>28</sup> El ahorro en especie consiste en adquirir pollos y cabras debido a que se venden en periodos y montos menores.

<sup>29</sup> E. Díaz. Acerca de la promoción del ahorro popular, p. 36.

- seguridad,
- liquidez y bajo costo de transacciones y,
- reciprocidad

En la actualidad México no ha logrado encontrar la fórmula para lograr niveles de ahorro interno compatibles con el crecimiento económico potencial. La separación entre ahorro popular y mercado es lo que ha propiciado que se implementen distintos mecanismos de ahorro y crédito (tandas, cajas de ahorro y uniones de crédito) entre los grupos de bajos ingresos con el fin de solucionar este conflicto.

Tandas. Éstas se llevan a cabo a lo largo de las zonas urbanas, donde la gente cuenta con ingresos fijos. Si bien es una costumbre extendida en todos los niveles socioeconómicos, en el caso de los pobres, que rara vez tienen acceso a los servicios del sector financiero formal, las tandas tienen un papel fundamental al ayudarles a conseguir crédito y acumular ahorros.

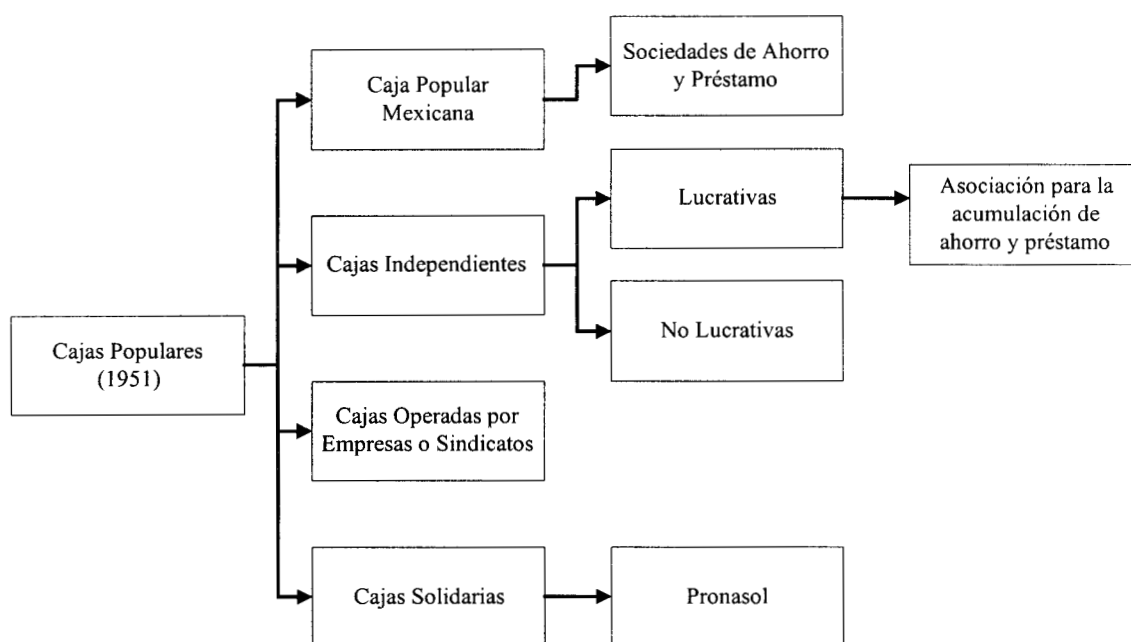
Cajas de ahorro. La primera caja de ahorro en México surgió en el año de 1951, en 1954 se fundó el Consejo Central de Cajas Populares y, en 1964 la Confederación Mexicana de Cajas Populares <sup>30</sup> cuya organización agrupaba a las cajas existentes y servía a la vez como ente normativo, regulador y de respaldo de las cajas afiliadas.

Existen cinco tipos de cajas de ahorro en México:

<sup>30</sup> En 1992 cambió de nombre denominándose Caja Popular Mexicana

- 1) las que pertenecen a la Caja Popular Mexicana,
- 2) las que se han convertido en Sociedades de ahorro y préstamo,
- 3) las Cajas Independientes,
- 4) las Cajas operadas por empresa y sindicatos, para sus empleados y afiliados y,
- 5) las cajas Solidarias.

La evolución de las cajas de ahorro en México ha sido de la siguiente manera:



FUENTE: Cuadro presentado en Economía Informa en el número 246. p.40.

“Las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP) y las Sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles), son organizaciones que pueden evolucionar para convertirse en dos puntales indispensables no sólo para la promoción del ahorro popular, sino lo que es igualmente importante, para la utilización de dicho ahorro y su canalización a actividades

productivas”.<sup>31</sup>

Las SAP son herederas de las cajas de ahorro; su funcionamiento es idéntico al de las cajas de ahorro, especialmente en lo que hace a no perseguir fines lucrativos y conservar un funcionamiento similar al de las cooperativas.

Las Sofoles fueron creadas como fuente alterna de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas, y las autoridades esperaban que, apoyadas en su especialización estas organizaciones estarían en capacidad de ofrecer créditos en mejores condiciones que los otros intermediarios.

Uniones de Crédito. Éstas se rigen por la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, y están bajo la autorización y supervisión de la Comisión Nacional Bancaria. En México estas uniones no se derivaron del movimiento cooperativista sino que se originaron como un mecanismo de las empresas del sector formal para obtener financiamiento de las bancas comercial y de desarrollo.

#### **POLÍTICA TRIBUTARIA PROMOTORA DEL AHORRO E INVERSIÓN DEL SECTOR PRIVADO.**

El principal objetivo de la política tributaria es el de proporcionar al Estado recursos suficientes para fortalecer su capacidad de financiamiento, haciendo óptima la relación

<sup>31</sup> E. Díaz. Op. cit., p. 41.

recaudación-producto nacional a fin de poder influir sobre la estructura y el crecimiento de la economía .

Con la transferencia de recursos del sector privado al sector público, se pretende lograr una mejor distribución del ingreso y de la riqueza, facilitando el logro de objetivos económicos como la estabilidad de precios, tasa crecimiento satisfactoria, control apropiado de los efectos de la actividad privada sobre la producción y la comercialización, alto nivel de empleo y un nivel razonable de reservas monetarias internacionales, además de las prioridades sociales que normalmente están a cargo del Estado.

La política tributaria debe responder ágilmente a los cambios en el sistema económico, a fin de captar las utilidades excedentes en periodos de inflación y aliviar la carga tributaria de los estratos sociales más afectados económicamente.

Debe tomarse en cuenta, que la finalidad de los impuestos es facilitar el desarrollo, evitando crear distorsiones en las decisiones económicas eficientes, provocando una carga fiscal excesiva o bien cuando su costo administrativo es muy elevado y no se ve compensado por aumentos significativos en la recaudación, por tanto, es conveniente mantener estrechamente unidos los instrumentos utilizados por la política tributaria y los utilizados por el resto de los programas económicos, sociales y políticos a fin de no incurrir en resultados contrarios a los que se desea favorecer.

En la actualidad es posible aplicar diversos estímulos fiscales y deducciones en varios rubros para promover la inversión, el ahorro y el empleo, sin el riesgo de dañar la salud de

las finanzas públicas.

Dentro de algunos de los estímulos fiscales y deducciones podemos encontrar <sup>32</sup>: deducir la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, los consumos en restaurantes y la inversión en automóviles; eliminar el impuesto al activo de las empresas (Impac); ofrecer incentivos a la capacitación y generación de empleos; simplificación en el cálculo del impuesto de las personas físicas, mediante una tarifa, que a su vez sea más equitativa, así como la reducción de pagos provisionales del impuesto sobre la renta (ISR); entre otros.

## **ESTRATEGIA II. CONSOLIDAR EL AHORRO PÚBLICO**

El mantenimiento de finanzas públicas sanas es una condición necesaria para incrementar el ahorro público.

Para el año 2000 se espera lograr un balance económico cercano al equilibrio (el cual significa que el nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público). Ello implica un considerable esfuerzo fiscal, que contribuya a impulsar el crecimiento económico en condiciones de creciente estabilidad de precios, debido a los costos asociados a la reforma del sistema de pensiones, así como a los programas de saneamiento financiero y apoyo a deudores.

<sup>32</sup> Documento elaborado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), dirigido por Carlos Garza y Rodríguez.

Según el Pronafide se continuará con la racionalización del gasto público, con el propósito de mantenerlo en niveles congruentes con la disponibilidad de los ingresos fiscales; sin embargo, se incrementará la proporción del gasto dedicado a la infraestructura para el desarrollo y a la formación del capital humano.

Fortalecer los ingresos tributarios, evitando elevar la carga fiscal de los contribuyentes cumplidos, pero intensificando los esfuerzos para reducir la evasión fiscal y ampliando la base de contribuyentes.

### **ESTRATEGIA III. APROVECHAR EL AHORRO EXTERNO COMO COMPLEMENTO DEL AHORRO INTERNO**

Un déficit en cuenta corriente moderado <sup>33</sup> y sostenible será financiado a través de recursos externos estables y permanentes, principalmente inversión extranjera directa y financiamientos de largo plazo.

La inversión extranjera directa (IED) estimada será cercana al déficit en cuenta corriente, por lo que los flujos de ahorro externo serán básicamente recursos de largo plazo.

Esta inversión mantuvo los niveles positivos que venía registrando a lo largo de los ochenta, aunque los volúmenes de estos flujos fueron muy bajos entre 1988 y 1993. Y Será

<sup>33</sup> Considerado éste como aquel déficit que no es lo suficientemente alto como para desestabilizar a la economía.

hasta 1994 cuando esta variable registre un incremento importante al alcanzar niveles del orden de los 7 000 millones de dólares, lo que fue interpretado por el gobierno como una primera respuesta favorable generada por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Los flujos de IED disminuyeron sensiblemente como consecuencia de la crisis de 1982 que desplomó los niveles de inversión. En el periodo 1983-1985, entraron inversiones extranjeras por un promedio anual de 447.4 millones de dólares, muy por debajo del promedio anual de 2 138.9 millones que se alcanzó durante el boom petrolero de 1978-1982.

“En 1986 los flujos de IED comenzaron a repuntar, como resultado de diversos proyectos de reestructuración orientados a la exportación, del inicio del programa de privatización de entidades del sector público y de la puesta en marcha del programa de intercambio de deuda pública por inversión (SWAPS). En el periodo 1986-1988, el promedio anual de IED ascendió a 2,454.7 millones de dólares, cifra superior, inclusive, al promedio alcanzado durante el auge petrolero”.<sup>34</sup>

El saldo histórico (1982-1988) de la IED se incrementó en poco más de 100%, en gran medida por las expectativas que despertó la firma del TLCAN y por el proceso de privatización de empresas paraestatales. La mayor parte de las inversiones se enfocaron a proyectos de exportación y al sector servicios.

<sup>34</sup> A. Guillén. El modelo neoliberal, op. cit., 31.

La participación promedio de la IED en la inversión bruta fija pasó del 7.7% en 1982-1988 al 8.8% en 1988-1994, el nivel más alto en la historia reciente del país. México fue durante la administración pasada uno de los principales receptores de inversión extranjera directa entre los países en vías de desarrollo y el décimo en escala mundial.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA ACUMULADA  
(Millones de dólares)

| AÑO  | SALDO    |
|------|----------|
| 1980 | 8,458.8  |
| 1981 | 10,759.9 |
| 1982 | 10,786.4 |
| 1983 | 11,470.1 |
| 1984 | 12,899.9 |
| 1985 | 14,628.9 |
| 1986 | 17,053.1 |
| 1987 | 20,930.3 |
| 1988 | 24,087.4 |
| 1989 | 26,587.1 |
| 1990 | 30,309.5 |
| 1991 | 33,874.5 |
| 1992 | 37,474.1 |
| 1993 | 42,374.8 |
| 1994 | 50,401.0 |
| 1995 | 54,122.5 |

FUENTE: SECOFI, Dirección General de Inversión Extranjera.

#### **ESTRATEGIA IV. FORTALECER Y MODERNIZAR EL SISTEMA FINANCIERO**

Para fortalecer y modernizar el sistema financiero se continuará actualizando su regulación y supervisión, y se fomentará el desarrollo de instrumentos e instituciones que den servicio a los lectores, hasta ahora desatendidos por los mecanismos tradicionales.

Para poder lograr el cumplimiento de esta cuarta estrategia se implementarán los siguientes mecanismos:

- regulación y supervisión;
- promoción de la penetración y el crecimiento del mercado financiero;
- canalización de los recursos a la inversión;
- banca de desarrollo y fideicomisos de fomento.

#### **LOS MEDIOS**

Para lograr los objetivos planteados en el Pronafide, el gobierno propone lo siguiente:

1. "Mantener un entorno macroeconómico estable".
2. "Fortalecer las fuentes de financiamiento del desarrollo".
3. "Aumentar la eficiencia de la inversión pública y privada".
4. "Utilizar el ahorro externo sólo como complemento del interno".

“La estrategia económica, que reconoce la necesidad de elevar el ahorro interno, pondrá especial cuidado en asegurar el abatimiento sano y permanente de la inflación. La estabilidad macroeconómica permite un horizonte más amplio para la planeación y para la

evaluación de proyectos productivos al tiempo que constituye un incentivo para la generación de ahorro a mayores plazos. Sólo cuando la inflación es baja el ahorro se traduce en mayor inversión y ésta, a través del crecimiento de la actividad económica y el empleo en beneficios tangibles para la población. En cambio, la inflación, además de inhibir el ahorro y la inversión, al erosionar el poder adquisitivo de los salarios y de los activos financieros lesiona en forma desproporcionada a los trabajadores y a la población de menores ingresos. Por eso, cuando la inflación es persistente y elevada, el crecimiento se vuelve inequitativo y la redistribución del ingreso se deteriora. Por lo anterior, resulta ineludible esforzarse, de manera sana y permanente, para alcanzar la estabilidad de precios.”<sup>35</sup>

El descenso del ahorro privado se explica en buena medida por los descensos en el ingreso disponible del sector privado provocados por la reducción del servicio de la deuda pública interna, el alza de las tasas de interés internacionales y la sobrevaluación del peso frente al dólar, entre otros. De ahí surge la necesidad de mantener un entorno macroeconómico estable.

Si no se obtuviera un marco macroeconómico constante, desde el punto de vista de los precios; sin recursos para financiar las inversiones que se traducirán en mayor crecimiento, y en cada vez mayores empleos productivos; sin inversiones verdaderamente eficientes para lograr el crecimiento y los empleos productivos y suficientes; y sin la ayuda del ahorro externo dirigido hacia nuestra economía a manera de inversiones extranjeras directas, el

<sup>35</sup> PND 1995-2000, op. cit., pp. 135-136.

crecimiento elevado, general y sostenido sería imposible.

El que el gobierno tenga finanzas públicas deficitarias tampoco ayudaría a lograr la recuperación.<sup>36</sup> Lo más probable es que la retardaran. Una consideración muy importante, es que el financiamiento de un déficit presupuestal (causado por mayor gasto público o por reducción de impuestos) implica, necesariamente, que alguien en el país gaste menos, a menos que se recurra al endeudamiento externo. Esto sucede porque el déficit fiscal se financia con recursos provenientes del mercado financiero nacional. En tal situación, el gobierno compite con el sector privado por el financiamiento disponible. En virtud del alza de tasas de interés que tal acción genera, hay empresarios y consumidores que se ven precisados a dejar de efectuar gastos en inversión o en consumo.

El punto de vista oficial de lo anteriormente analizado es que la política fiscal no debe relajarse, a fin de estimular el crecimiento económico. Es mejor que la política fiscal se siga enfocando, como hasta ahora, a promover una recuperación sostenible a través del mantenimiento de finanzas públicas sanas, y que se siga reorientando el gasto de manera que se produzca la mejor combinación posible de beneficios económicos y sociales.

Una política monetaria antiinflacionaria puede ser un camino para obtener el mejor resultado de la lucha contra la elevación de los precios. Otros aspectos de la política económica, entre ellos el fiscal, el comercial y el salarial, deben también estar orientados al

<sup>36</sup> Esto no necesariamente debe cumplirse, puesto que puede tratarse de un déficit decreciente en relación al crecimiento del PIB.

objetivo común de disminuir la inflación. De no haber la coordinación necesaria entre los distintos aspectos de la política económica, el proceso de estabilización de los precios puede ser menos efectivo y, por lo tanto, llegar a generar trastornos innecesarios a la actividad económica.

El Programa da mayor atención al financiamiento proponiendo una estrategia para aumentar y mejorar las fuentes del mismo, estableciendo los caminos a seguir para fomentar el ahorro interno traduciéndose éste en inversiones directas, que son las que crean empresas, empleos y riqueza y en algunos casos transfieren tecnología.

El marco macroeconómico presentado en el Pronafide es un ejercicio cuantitativo, en donde la ejecución adecuada de las estrategias y programas ahí mencionados, será lo que permita alcanzar los resultados deseados.

El eje central del Pronafide gira en torno al incremento del ahorro interno como base de un crecimiento sólido y sostenido. Sin embargo, el hecho de que se alcance la meta establecida en cuanto al ahorro interno, no significa que se tendrán automáticamente los beneficios deseados. Esto dependerá de una serie de factores tales como la congruencia de las diversas políticas económicas, el uso eficiente de dicho ahorro y la forma en que se logre ese aumento. Es decir, es preciso tener cuidado en no caer en la creencia de una "cifra mágica", sino entender las implicaciones y las políticas necesarias para llegar a dicha cifra.

## **LA PROMOCIÓN DEL AHORRO**

La estrategia del Pronafide es la de canalizar hacia el sistema financiero, el ahorro interno -privado y público- y el externo, para que el total se convierta en inversiones, y éstas se traduzcan en crecimiento y en empleo.

El ahorro externo es considerado como un recurso que debe ser complementario del ahorro interno. Por su parte el crédito externo se dirige al sector público, es el de mayor proporción, “se encuentra reglamentado por Ley de deuda Pública.”<sup>37</sup>

La falta de ahorro interno es considerada por Pronafide como una de las principales razones de la última crisis registrada en nuestro país. Pronafide maneja la tesis de que el ahorro externo sea complementario al ahorro interno, sin embargo no propone cómo lograr esa relación y cómo hacer que ambos se canalicen hacia actividades productivas.

El objetivo será alcanzar para el año 2000, un crecimiento superior al 5% del PIB, para lo cual se necesitan inversiones iguales al 25% del PIB, generando un ahorro del mismo monto. Ahora bien, el ahorro puede ser de tres tipos: privado, público (gubernamental) y externo. Según el Pronafide el ahorro total se dividirá de la siguiente manera: 18 puntos porcentuales de ahorro privado, 4 puntos porcentuales de ahorro público y 3 puntos porcentuales de ahorro externo, para sumar los 25 puntos que se necesitan para que el PIB crezca al 5%. Lo anterior quiere decir que del ahorro total que se canalizará vía inversiones hacia la economía mexicana, un 72% será privado, un 16% será público, y el restante 12%

<sup>37</sup> En la cual se establece que los empréstitos que se contraten con el exterior se tendrán que canalizar a proyectos que garanticen la generación suficiente de recursos para asegurar su repago.

será externo.

Una vez generado el ahorro, se necesitará aumentar la eficiencia de la inversión, fortalecer a la pequeña y mediana empresa, apoyar a los productores del campo, y financiar la construcción de infraestructura y de vivienda, para lo cual el gobierno propone fortalecer y modernizar el sistema financiero.

La conducción del ahorro interno hacia las actividades productivas que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo, vienen dadas a partir del programa de modernización financiera emprendido en el sexenio de Salinas, “las instituciones bancarias resultaron complementadas en sus funciones de intermediación financiera por otras organizaciones que surgieron a raíz de la modernización o que cobraron nueva fuerza.”<sup>38</sup> Surgieron competencias entre Bancos y Organizaciones auxiliares de crédito, los primeros establecieron una banca universal, así el mercado financiero comenzó a concentrarse nuevamente en ésta. La crisis del sector financiero hizo desaparecer a las organizaciones especializadas.

“La posibilidad de que el sector bancario constituya un mecanismo eficiente para el Pronafide es poco probable en el corto plazo. Es por ello que las autoridades han decidido no dejar los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro en manos de los bancos y pasarlos a nuevas organizaciones creadas ex profeso.

<sup>38</sup> M. González. La intermediación financiera ..., p. 33.

La única pieza clave que le queda al Pronafide para lograr sus propósitos son las organizaciones y el sistema creado para manejar los fondos de ahorro para el retiro.”<sup>39</sup>

El Pronafide observa deficiencias en el sistema bancario e introduce instrumentos de política financiera: las Afores (administradoras de fondos para el retiro) y las Siefors (sociedades de inversión especializada en fondos para el retiro). Las deficiencias del sector financiero se han dado desde su privatización ya que se han dado a la tarea de cambiar su eficiencia operativa y su servicio aplicando severas medidas para controlar sus gastos operativos, e invirtiendo en modernizar su tecnología; este objetivo tuvo que complementarse al de una alta rentabilidad para recuperar en un mediano plazo los altos precios pagados en la compra de las instituciones bancarias. Durante la crisis el sector financiero en lugar de canalizar recursos al sector productivo, se convierte en un extractor financiero, cubriendo así sus costos de la crisis, sus nuevas inversiones en tecnología y su expansión desmedida para lograr una alta rentabilidad que les permitiera recuperar el precio que se pagó por los bancos.

El Pronafide enfatiza la necesidad de "fortalecer y modernizar el sistema financiero", lo cual es fundamental para el uso eficiente del ahorro en la economía. Una de las consecuencias de la profunda crisis por la que ha atravesado el sistema financiero a partir de 1995, ha sido la destrucción de una gran cantidad de ahorro en la economía.

<sup>39</sup> Ibid., p. 34.

Un problema que agrava al ahorro interno lo encontramos en el creciente monto de recursos que el gobierno federal va a tener que dedicar de sus presupuesto para atender la cartera bancaria cedida al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) que ascendió en 1997 a 218,600 millones de pesos.

El ahorro público, es en realidad un ahorro forzoso, ya que el pago de impuestos, de bienes y servicios públicos, las contribuciones a la seguridad social (incluyendo el INFONAVIT), etc., no es voluntario. De ahí que la introducción de mecanismos de ahorro forzoso ( SAR, Afores, etc.) puede ser muy importante, pero esto no implica que se garantice la elevación del ahorro total si se reduce el ahorro voluntario. El establecimiento de Afores es un paso muy importante para aumentar el ahorro interno; por lo tanto, para que el incremento del ahorro interno derivado de las Afores pueda maximizarse, sería necesario un menor gasto gubernamental en otros rubros y/o un incremento significativo de la base de causantes.

El sector público también capta ahorro y lo canaliza a la economía, a través de instituciones como el INFONAVIT, el IMSS, la Banca de Desarrollo, etc., las cuales deben ser eficientes para no desperdiciar el ahorro generado en la economía. La inversión pública también juega un papel fundamental desde el punto de vista del ahorro en la economía, ya que de su eficiencia dependen los beneficios para el país de ese ahorro que representa (el Pronafide menciona la importancia de incrementar su eficiencia pero no menciona ninguna medida concreta o específica); por lo tanto, se requiere el establecimiento de incentivos para elevarla. Se requiere una revisión urgente tanto de los criterios que norman dicha inversión, como de las estructuras e instancias gubernamentales que inciden en ella. Por tanto, no basta con generar un mayor ahorro, sino también es imprescindible utilizarlo de una mejor

manera, tanto en el sector público como en el privado.

La parte más importante del ahorro privado es el generado por las empresas (sus utilidades); estas utilidades pueden transformarse en consumo al repartirse como dividendos a sus accionistas; por lo tanto, los esquemas de fomento a la reinversión de utilidades son muy importantes ya que son la manera más eficiente de generar ahorro y de garantizar que éste se utilice para la inversión. El ahorro privado, pieza angular del Pronafide en México es, en buena medida, un ahorro no financiero; es decir, puede ser ahorro en especie (producción no consumida) o puede ser ahorro informal ("debajo del colchón").

El incremento del ahorro individual o personal también requiere de incentivos específicos; aunque al disminuir los impuestos directos se incrementa el potencial de ahorro de los individuos, esto no garantiza que automáticamente ese mayor ingreso disponible será ahorrado. Por lo tanto es necesario establecer incentivos directos para el ahorro individual, tales como permitir aportaciones voluntarias, exentas de impuestos, a los sistemas de ahorro (Afores o de otro tipo). Si esto se combina con una mayor capacidad de ahorro a través de una reducción del ISR a personas físicas, el efecto sería aún mayor; teniendo en principio, un impacto negativo en las finanzas públicas al reducirse la recaudación.

Sin embargo, este problema se puede evitar, principalmente, a través de dos medidas:

1. ampliar sensiblemente la base de contribuyentes, propósito explícito del Pronafide y,
2. revisión profunda del nivel y la eficiencia del gasto público (a menor eficiencia,

mayor disminución de la capacidad de ahorro).

## **DEL AHORRO A LA INVERSIÓN**

Para poder realizar esta transición, el primer paso consiste en generar ahorro y atraerlo hacia la economía mexicana. Después, es necesario canalizar todo ese ahorro hacia la inversión -nacional o extranjera- directa. Es necesario que ese ahorro se transforme en inversión, y en inversión directa. Si el ahorro no se convierte en inversión directa, no tendrá el impacto sobre el crecimiento y el desarrollo de la economía.

El señalamiento teórico señala al ahorro como variable económica considerado unido a la inversión. En cualquier fuente de financiamiento, sea llevada por parte de una institución crediticia o un inversionista, se realizará la inversión siempre y cuando la canalización del ahorro sea llevada a proyectos que garanticen su recuperación. "... Considerar que se puede tratar al ahorro como variable independiente puede conducir a efectos no previstos por la política económica, como lo han sido la fuga de capitales, las inversiones especulativas, el financiamiento primordialmente al consumo y el subfinanciamiento al sector productivo." <sup>40</sup>

La captación y canalización del ahorro interno hacia la inversión se realiza a través del sistema de intermediación financiera que existe en el país, así como también de nuevos mecanismos, como es el nuevo sistema de ahorro para el retiro.

<sup>40</sup> Ibid., p. 30.

Para que la economía crezca y se desarrolle se necesitan inversiones. Las cuales pueden ser en investigación científica, en desarrollo tecnológico, en maquinaria y equipo, en infraestructura de comunicaciones y transportes, en educación y capacitación. Sin inversiones no hay crecimiento ni desarrollo. La existencia de ahorro es necesaria para que haya inversiones, sean estas directas o financieras. Del ahorro surgen los flujos de dinero que, por la intermediación financiera, se convertirán en inversiones. Sin ahorro no hay inversiones y sin inversiones no hay crecimiento, ni desarrollo económico. El ahorro es el primer paso hacia el crecimiento y el desarrollo. La secuencia lógica hacia el crecimiento es la siguiente: ahorro \*inversión\* crecimiento y empleo productivo.

El bienestar económico de las familias, no se logrará sin la creación de empleos productivos, suficientes y justamente remunerados. No cualquier crecimiento de la economía se traduce en más y mejores empleos. La relación entre el crecimiento del PIB y la creación de empleos ya no es directamente proporcional. Este es uno de los grandes cambios en la economía contemporánea, y bien puede ser que la economía mexicana ya esté participando del mismo.

El reto para la economía mexicana es el siguiente: generar ahorro; convertir el ahorro en inversión directa; que la inversión directa se traduzca en crecimiento, y que el crecimiento se traduzca en empleos productivos, suficientes y bien remunerados. Cuatro pasos hacia el bienestar económico de las familias.

El ahorro como variable económica tiene que ser considerado unido a la inversión; “en la práctica cualquier fuente de financiamiento, sea ésta un inversionista o una institución

crediticia, realizara la inversión, canalizando, por tanto, el ahorro, si el proyecto o destino de los recursos garantizan su recuperación. Es así que las fuentes de financiamiento, sean éstas instituciones internas o externas, están indisolublemente unidas al destino de la inversión. En la práctica y en la teoría, considerar que se pueden tratar al ahorro como variable independiente puede conducir a efectos no previstos por la política económica, como lo han sido la fuga de capitales, las inversiones especulativas, el financiamiento primordialmente al consumo y el subfinanciamiento al sector productivo.”<sup>41</sup>

### **DEL CRECIMIENTO Y LA INFLACIÓN.**

El propósito fundamental del programa monetario del Banco de México para 1997 ha sido coadyuvar al abatimiento de la inflación.

La disminución de las presiones inflacionarias ha inducido, a partir de marzo de 1995, una tendencia a la baja de las tasas de interés, interrumpida temporalmente. El descenso tanto de las tasas de interés nominales, como de las reales, ha sido una de las causas de la recuperación de la inversión y del consumo, principalmente porque ha facilitado el desendeudamiento de las personas y de las empresas.

El mayor gasto interno, en combinación con el persistente dinamismo que han mostrado las exportaciones de bienes y servicios, ha dado lugar a una rápida recuperación económica y a

<sup>41</sup> Id.

un mayor nivel de empleo.

Si fuera posible aumentar la producción y el empleo en forma sostenible a través de la adopción de políticas expansivas, el problema del crecimiento económico sería de muy fácil solución. Pero el aumento de la producción y el empleo depende en última instancia de la disponibilidad de recursos reales, y esta disponibilidad no puede ser aumentada por vía de expandir la circulación de billetes y monedas.

Según las proyecciones del Pronafide la evolución de la economía mexicana en lo que resta del sexenio será, en materia de crecimiento y de inflación, la siguiente:

| <i>Crecimiento del PIB:</i> | <i>Inflación:</i> |
|-----------------------------|-------------------|
| 1996 = 5.1%;                | 1996 = 27.7%;     |
| 1997 = 4.5%;                | 1997 = 15.0%;     |
| 1998 = 4.8%;                | 1998 = 12.5%;     |
| 1999 = 5.2%;                | 1999 = 10.0%;     |
| 2000 = 5.6%.                | 2000 = 7.5%.      |

Fuente: Pronafide p. 35.

El Pronafide se propone un incremento de 4.5 puntos porcentuales respecto del PIB entre 1997 y el año 2000. Sin embargo, el aumento de 1995 se dio con la mayor contracción económica de la historia reciente del país y fue producto de una caída dramática del consumo interno. Un requisito indispensable es la existencia de un marco económico estable y una política económica congruente. Sólo con un marco de estabilidad se puede elevar el ahorro de manera consistente, puesto que uno de sus mayores desincentivos es la inflación por la incertidumbre que introduce sobre el valor futuro de los recursos ahorrados.

Para ello, es preciso evitar las causas primarias de la inflación a través de la disciplina fiscal y monetaria.

Sin embargo, dicha estabilidad es una condición necesaria pero no suficiente puesto que entre 1988 y 1994, periodo en que la inflación se redujo de manera consistente hasta alcanzar sus niveles más bajos en 20 años, el ahorro privado también disminuyó drásticamente, del 20.7% al 11.0% del PIB, respectivamente; según el Pronafide, esta baja se debió a la apreciación continua del tipo de cambio real, lo que generó un exceso de consumo privado por encima de la capacidad productiva del país, que se vio reflejado en un creciente déficit en cuenta corriente, el cual fue financiado con ahorro externo. Pero como este último fue insuficiente para compensar la caída del ahorro interno, el resultado fue una disminución de la inversión total en el país. En otras palabras, una parte del ahorro externo que recibió el país fue para financiar el consumo y no la inversión.

## **LO QUE DEBE SER EN MATERIA SOCIAL**

Metas sociales para el año 2000, como resultado de la aplicación del programa nacional de financiamiento del desarrollo 1997-2000.

- Diez millones de mexicanos que viven en las localidades más pobres del país y que hace tres años carecían de servicios de salud, estarán protegidos con el paquete básico.
- Nueve de cada 10 niños de cinco años asistirán a la escuela
- Nueve de cada 10 niños que ingresan a la primaria la concluirán
- Tres de cada cuatro jóvenes que inicien la secundaria la terminarán

- Los programas para apoyar a los niños más necesitados, a las escuelas con mayores rezagos y a las comunidades más pobres, se extenderán a más regiones e incluirán la educación preescolar y la secundaria
- La matrícula de educación media superior habrá aumentado en casi un tercio más, con respecto a 1994
- La matrícula de educación superior se incrementará en una cuarta parte más, en comparación con el inicio de esta administración.
- Se impulsará un programa integral de alimentación, salud y educación para atender a los 4 millones de familias que se encuentran en extrema pobreza y que en su mayoría viven en el campo
- Se ampliará la red de abastecimiento de agua potable para 5 millones de familias que se encuentran en zonas urbanas y para 5 millones de mexicanos más en zonas rurales
- Se llevará el drenaje a casi 10 millones de personas del medio rural que hoy carecen del servicio
- Se tratará un volumen de aguas residuales 650% mayor al que era tratado en 1995.
- El suministro de energía eléctrica cubrirá a 97% de la población
- Se edificarán, entre 1997 y el año 2000, 1.3 millones de nuevas viviendas y se hará mejoramiento a 2.2 millones de las ya existentes.
- Con apoyos al campo y fomento a la productividad, se obtendrán una producción de 37 millones de toneladas de granos básicos, para respaldar la alimentación de los mexicanos.

El desarrollo social y el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos son una prioridad del Presidente Ernesto Zedillo. En este marco, su gobierno ha establecido programas sociales destinados a elevar los niveles de vida de los mexicanos y combatir la pobreza extrema. Un aspecto central de estos programas ha sido la creación de empleos y la capacitación a los trabajadores.

Asimismo, como resultado de la recuperación económica alcanzada, recientemente se dieron a conocer nuevas iniciativas que mejorarán la atención médica y el bienestar de las familias mexicanas. Por ejemplo, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá, canalizará mayores recursos hacia estos sectores, con lo cual se beneficiarán más de 400 mil familias. Por su parte, el programa Salud 2000 permitirá descentralizar los servicios de salud para la población no asegurada. Como resultado de este programa, se prevé que en el año 2000 el número de personas no aseguradas será menor a un millón, en comparación con 6.1 millones de personas en 1996.

La pobreza social de este programa, es encarada por la clase media y la de los pobres, ya que sólo les queda aceptar resignados un modelo de desarrollo donde no tienen lugar.

Para poder llevar a cabo con éxito cualquier programa -aún incompleto como el Pronafide- el gobierno necesita conseguir el apoyo de una armazón de instituciones, sean los partidos políticos, sindicatos o cualquier tipo de organización que no tenga como meta el lucro de los individuos, sino el bienestar de la sociedad.

Para el desarrollo estable de cualquier programa para abarcar todos los aspectos de la

sociedad es necesario corregir debilidades y limitaciones, buscando objetivos a largo plazo.

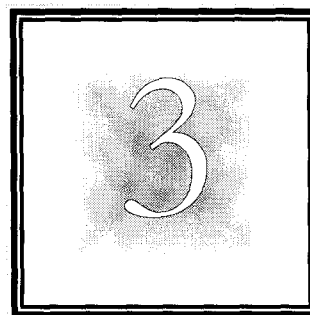
No se puede avanzar con un programa que busca modernizar la economía pero no las relaciones sociales. El apoyo de los empresarios está muy condicionado a la defensa de sus intereses y a obtener aún más privilegios.

Los adolescentes de hoy ni siquiera pueden aspirar a tener un nivel de vida como el que alcanzaron sus padres. El empobrecimiento progresivo de los grupos sociales medios y bajos, los conduce a las universidades para graduarse de desempleados. Se requiere finalmente de un programa que sea de carácter más social y menos economicista.

El crecimiento a largo plazo de la economía requiere, además de mantener finanzas públicas sanas y una política monetaria orientada a la estabilidad de precios, que el capital humano esté cada día más capacitado para afrontar el nuevo ambiente de competencia global.

El Pronafide tiene la muy ambiciosa meta de convertirse en un programa anticrisis, y sentar no sólo las consabidas metas de crecimiento y desarrollo económico que se han repetido hasta el cansancio en programas anteriores, sino las medidas para que efectivamente se evite caer en el círculo vicioso de una nueva crisis a fines del sexenio. Para lograr el desarrollo económico es importante contar con mercados tanto de bienes, como de factores de la producción, sujetos a mayor competencia. También es fundamental disponer de una infraestructura más amplia, que permita la interacción eficiente entre compradores y vendedores y que, a la vez, reduzca los costos de transporte tanto de insumos como de

productos. El desarrollo económico depende también en forma determinante de la procuración eficaz de justicia, condición indispensable para el buen funcionamiento de una economía de mercado.



## **VIABILIDAD**

Entre las líneas de acción que se proponen en el Pronafide se encuentra la de utilizar el ahorro externo sólo como complemento del interno, con el fin de evitar las crisis recurrentes.

El problema surge cuando la salida de capitales es mayor que su entrada, lo cual quiere decir que los agentes económicos que quieren cambiar sus pesos por dólares, para sacarlos del país, e invertirlos en alguna otra economía, mientras que los agentes económicos que quieren cambiar sus dólares por pesos para invertirlos en la economía mexicana son menores, lo cual ejerce una presión alcista sobre el precio del dólar en términos de pesos, es decir, se genera una presión devaluatoria sobre el tipo de cambio.

Con la puesta en marcha del Pronafide se pretende evitar la dependencia de capitales externos, por lo que se promoverá al ahorro externo únicamente como complemento del ahorro interno.

Sin embargo, la historia ha demostrado que el ahorro externo se ha convertido en algo más que un ahorro complementario. Este ahorro debe ser atraído hacia la economía mexicana, a manera de inversión extranjera directa (capitales arraigados).

El problema no ha sido el ahorro externo, sino la manera en la que el mismo se ha canalizado hacia la economía mexicana -inversiones extranjeras financieras-. Y por toda la serie de eventos que han dado como resultado un entorno no seguro para que los capitales extranjeros arraiguen, a manera de inversión extranjera directa, en el país.

Desde 1990 la participación del ahorro externo así como el capital extranjero que se destina a inversión de cartera, comenzó a incrementarse. La inversión extranjera de cartera <sup>42</sup> representó más del doble de la inversión extranjera directa; en 1993 llegó a ser de 3.5 veces mayor, proporción muy superior a la que prevaleció en 1994 y que se considera como uno de los factores de la crisis de ese año. Otras fuentes de ahorro externo es por vía crediticia.

La incapacidad para captar y canalizar el ahorro interno al sector productivo, lo vemos cuando el mismo sector recurre al exterior para encontrar los recursos que sus proyectos requieren, ya que nuestro país padece de falta de apoyo crediticio. Haciendo que nuevamente el ahorro externo no sea complementario del interno, sino el factor principal de apoyo.

<sup>42</sup> Hay que recordar que la inversión de cartera es fundamentalmente especulativa y no busca apoyar proyectos productivos de largo plazo.

El sector financiero del país participa en la captación y canalización de recursos del exterior, siendo esta de menor importancia en comparación con la función de intermediario del ahorro interno.

La evidencia internacional como vimos en el primer capítulo es cada vez más elocuente al señalar que los países que alcanzan tasas de crecimiento económico sostenido, cuentan con un entorno macroeconómico estable, además de tener un alto nivel de ahorro interno que, con sus respectivas restricciones prácticas, los lleva a mayores niveles de inversión productiva. Ahora bien, con un poco de análisis, se observa que las últimas dos administraciones presidenciales, al igual que esta última al lanzar el Pronafide, plantean por igual, la necesidad de una mayor disponibilidad de recursos hacia la inversión productiva

El Pronafide, por lo tanto, es menos humilde en la medida que pretende visualizar lo que pasará en el futuro. Se pretende un plan de largo plazo que será la estructura de una estrategia de desarrollo económica. Por un lado, el texto brinda mayor certidumbre al proyectar metas concretas de variables como inflación, consumo doméstico y cuenta corriente.

“En cada instancia de futurismo desde que inició la moda de formular planes globales de desarrollo, la diferencia entre lo planeado y lo realizado ha sido gigantesca. La historia no arroja antecedentes confiables. El plan salinista proyectaba 4% de inflación y 6% de crecimiento para 1994; esto no ocurrió, ni mucho menos la meta de sentar bases para el crecimiento sostenido. El plan de López Portillo calculó 8% de crecimiento, 14% de inversión y un déficit de 4.2%. Los resultados fueron: crecimiento de 3.9%, una tasa de

inversión de 1.5%, y un déficit de 11.7 por ciento. El plan de De la Madrid perseguía una tasa de crecimiento de 6% (el resultado fue -0/5%); inversión de 10% (fue -9.3%); y un déficit de 4% (el resultado fue un déficit de 12.4%). En cada caso, la presunción de ver el futuro se vio frustrada por ocurrencias imprevistas, por el hecho que en materia económica, en el futuro muy poco permanece igual.”<sup>43</sup>

Las metas de crecimiento que se plantean de 5% anual, no son novedad, puesto que un 5% es el mínimo requerido para generar los empleos necesarios para cumplir las crecientes necesidades del mercado de trabajo. Una buena parte de este nivel de crecimiento corresponde, en última instancia, a incrementos de ahorro interno.

### **EL AHORRO EXTERNO**

El ahorro externo sólo se postula como un complemento. No obstante, este aspecto del Pronafide parece ignorar el papel capital de la inversión extranjera en el desarrollo sostenido. El factor culpable de la crisis no fue el capital externo, ni las inversiones a corto plazo, ni la movilidad de flujos internacionales de capitales. Fue el desplome de la confianza.

Por lo tanto, la meta de aumentar ahorro interno no debe satanizar el externo. En una economía subcapitalizada, la dependencia en capitales extranjeros es inevitable. El 80% de

<sup>43</sup> Roberto Salinas León, director ejecutivo del Centro de Investigaciones Sobre la Libre Empresa (CISLE) en México DF. En El riesgo de la futurología. El Economista, Editorial

capitales internacionales se canalizan a las economías desarrolladas. Por tanto, el verdadero reto en materia de inversión no es dar preferencia a uno (interno) sobre el otro (externo), sino forjar un régimen que permita captar un flujo constante de ambos tipos de recursos.

El Pronafide es una estrategia de mediano y largo plazos para la política económica; desde 1987 los programas económicos adoptados por el gobierno mexicano habían sido planes a tan sólo un año, muchas veces no cumplidos, y que contribuían a la ausencia de un marco institucional de mediano plazo. Pero necesitamos indicadores de largo plazo, más allá del sexenio, así como del apoyo de todos los sectores para llevarlo adelante y así la recuperación económica del país se logre oportunamente.

Según el Pronafide, los factores que causaron la crisis del peso fueron:

- a) la sobrevaluación del tipo de cambio real, como consecuencia de una política cambiaria rígida;
- b) el incremento en las tasas de interés internacionales;
- c) el financiamiento del déficit en cuenta corriente con capitales muy volátiles provenientes del extranjero,
- d) además de la deuda de corto plazo denominada en dólares.

Es corrigiendo estos elementos como el gobierno plantea que logrará ese crecimiento dinámico sobre las bases que han sentado y que permitirán evitar más crisis recurrentes como las de los últimos 20 años. Ya que para lograr el crecimiento sostenido y duradero de la economía mexicana necesita romper de manera urgente con el círculo vicioso de crisis recurrentes, que echan abajo los avances que en apariencia se habían logrado en los

primeros años al inicio de cada uno de los sexenios. Por tanto los ajustes que se han tenido que realizar, resultan dolorosos, ya que en casi todos los casos implicaron una devaluación drástica y una pérdida en el poder adquisitivo.

Uno de los problemas de las crisis recurrentes es originado por un problema en la balanza de pagos, cuya manifestación se origina en querer crecer a un ritmo que supera los recursos con los que cuenta el país. Siendo necesario generar más ahorro interno para financiar el crecimiento que, en un momento dado se manifiesta en la importación de bienes y servicios necesarios para poder llevar a cabo un avance más acelerado. Por otra parte, el hecho de desconocer la relación que guarda México con el resto del mundo, y en especial con su socio comercial más importante, hace que el ajuste sea aún más drástico, por el fuerte diferencial inflacionario.

Se requeriría que la economía mexicana genere mayores recursos para financiar el déficit de la balanza de pagos que se genera en el momento en que se empieza a crecer a un ritmo acelerado, para no recurrir en este caso a la tentación de querer llenar dicho hoyo con el ahorro externo, que en muchos casos, como sucedió sobre todo en los últimos años, fue capital de corto plazo; y por lo regular era capital especulativo, por sus características de movilización casi instantánea entre los diferentes mercados, no significan recursos que estimulen o apoyen directamente las inversiones productivas.

El cómo puede hacerse para que estos recursos se destinen a inversión a largo plazo o inversión directa en la producción requiere de muchos factores. Entre éstos podían citarse como los más importantes, el rendimiento, además de la seguridad que brinde el país al

capital. Sin embargo, lo ideal sería que el crecimiento se financiara en buena parte, con los recursos internos, y se complementaran con los externos.

Es indudable pues, que el lanzamiento de un programa económico ambicioso para los próximos años es crucial para reafirmar el compromiso con la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, para no incurrir en las crisis recurrentes de México, y que además permita instrumentar políticas gubernamentales disciplinadas que den certidumbre y credibilidad al Programa.

Sólo estos factores podrán convencer a los agentes económicos de que las medidas y acciones implementadas sean las correctas y que éstas producirán al menos en el mediano plazo efectos positivos en la economía nacional.

Sin embargo el gobierno mexicano, tendrá pocas opciones políticas para llevar el plan a una conclusión exitosa ya que observamos vulnerabilidades que han sido recurrentes en las crisis mexicanas de fin de sexenio, y para que sean puntos cruciales para el éxito deberán erradicarse:

- Déficit fiscal,
- exceso de deuda pública,
- monoexportación de petróleo,
- sobrevaluación cambiaria,
- falta de ahorro interno y
- debilidad del sistema financiero.

Podemos observar que las variables se encuentran íntimamente ligadas, por ejemplo al tener una deficiente o tardía solución al problema del rescate bancario podría descomponer los otros factores: “multiplicar el déficit fiscal y la deuda pública, provocar devaluaciones catastróficas y dar al traste con el ahorro interno. De manera que la vulnerabilidad económica pendiente incluye o puede detonar todas las otras.”<sup>44</sup>

De acuerdo al análisis oficial, el actual régimen de libre flotación del tipo de cambio resulta idóneo en el marco de una economía integrada a los flujos internacionales de comercio e inversión, en el cual es fundamental propiciar la competitividad del sector exportador y promover el ahorro interno. En particular, este régimen tiene la virtud de hacer improbable que la paridad se aleje, de manera persistente y considerable, de los niveles que resultan congruentes con las condiciones fundamentales de la economía. Esto se debe, en parte, a que la flotación desalienta la inversión extranjera de corto plazo, pues disminuye su rentabilidad previsible.

Esto, a su vez, es resultado de que el inversionista puede sufrir pérdidas que resulten mayores a la ganancia obtenida por el diferencial de tasas de interés nacionales y del extranjero, en el caso de que ocurra una depreciación de la paridad.

Las ventajas del régimen de flotación se manifestaron durante el periodo de inestabilidad que se presentó en los mercados financieros internacionales a finales de octubre, ya que el

<sup>44</sup> H. Aguilar. Vulnerabilidades. p. 17.

hecho de que la paridad se ajustara de acuerdo con las fuerzas del mercado redujo los costos asociados a la mayor volatilidad financiera internacional.

En este sentido, bajo un régimen cambiario rígido un incremento en la volatilidad propicia que todo el peso del ajuste recaiga sobre las tasas de interés, a menos que se esté dispuesto a perder reservas internacionales, que a la postre podría vulnerar a la economía de manera significativa. Por el contrario, en un régimen de flotación el peso del ajuste se distribuye entre la paridad y los réditos, lo que conduce a que éstos últimos se incrementen en menor magnitud, afectando en menor medida la inversión y, por ende, las perspectivas de crecimiento de la economía.

El esquema anterior puede funcionar siempre y cuando se este manejando un sistema de tipo de cambio con flotación limpia.<sup>45</sup> Sin embargo, cuando en economías, como la mexicana, se emplea al tipo de cambio flotante como un ancla inflacionaria, la flotación empleada ya no puede ser considerada como limpia puesto que las autoridades correspondientes prefieren que sea mediante éste como se realicen los ajustes y no mediante las tasas de interés.

Cómo puede plantearse un programa de manera seria, sin tomar en cuenta las crisis recurrentes en que vive el país, si se deja de lado los principales problemas que están aquejando a la economía nacional. Y las críticas más duras hacia el programa, lo califican

<sup>45</sup> Un sistema con flotación limpia es aquel en el cual las autoridades no intervienen en él sino que dejan que éste se ajuste en los mercados internacionales.

de “dice el que, pero le falta el cómo”. Es decir, se le está negando la vida, el oxígeno a una criatura recién nacida.

El Programa deberá de mantener una política de desarrollo económico, deberá ir acompañado por un beneficio social y una distribución más equitativa de la riqueza, es decir, hay que extirpar de la realidad y de nuestra cultura la discriminación, la marginalidad o el privilegio. Sin desarrollo productivo, el social no es sostenible con el tiempo. Sin desarrollo humano, el económico genera desequilibrio social y no fortalece las capacidades de la población, por lo que no es sostenible en el tiempo. “Ningún crecimiento puede ser perdurable si no se afrontan con decisión el reto de abatir la pobreza extrema en México.”<sup>46</sup> Esto podría lograrse mediante una política social que vaya más allá de la visión asistencialista, rebase los paliativos y asuma un enfoque basado en la generación de una razonable igualdad de oportunidades.

Debido a que el crecimiento económico y la equidad son exigencias compatibles, es fundamental que el Estado contribuya a garantizar la complementariedad de esos dos elementos mediante los equilibrios macroeconómicos, inversión en recursos humanos, en infraestructura, la generación de empleo productivo y la modernización tecnológica.

El principal defecto del Pronafide es que habla de desarrollo, pero sin tomar en cuenta los innumerables cambios que están ocurriendo en la economía mexicana, los cuales pueden

<sup>46</sup> E. Moctezuma. Neoliberalismo, ..., p. 12.

provocar que el crecimiento no se convierta en desarrollo y sí en mayor concentración y desigualdad.

### **EL AHORRO INTERNO**

Regresando al ahorro interno, el Pronafide no habla del ahorro público y es obvio que un desequilibrio estructural de la economía es la deuda externa, la cual, por más que nos digan que es controlable, no deja de representar casi el 30% del PIB y es un punto muy vulnerable de la economía. Es obvio que requerimos una estrategia para desarrollar fuentes internas sanas de financiamiento del gasto público y reducir la deuda, pero esta no está en el programa. Tampoco se habla del ahorro de las empresas. Hasta ahora las tasas impositivas y el costo de uso de la mano de obra (no los salarios) inhiben no solo la contratación de mano de obra sino el ahorro, empujando a las empresas a recurrir en exceso al financiamiento para su expansión, lo cual de ninguna manera es sano. Aquí es obvio que volvemos a tocar el punto del ahorro público, el cual, al ser casi nulo obliga al gobierno a absorber todo el ahorro privado disponible.

El programa habla de la generación de empleo, pero no hay menciones a cuáles serán los sectores favorecidos, no en el sentido de subsidios, sino en el de en cuales la inversión pública complementará a la privada para lograr fines comunes. Tampoco se habla de un programa de obra e inversión pública y qué decir de un cambio estructural en el sector público. Así, no podemos hablar de desarrollo.

El problema que enfrenta en la actualidad la economía mexicana es que como consecuencia de la crisis, el ahorro voluntario es casi nulo, y elevarlo requiere definitivamente de un aumento en el ingreso real. En caso de que éste se pudiera aumentar seguramente no se dirigiría inmediatamente al ahorro, sino al consumo postergado en estos años de crisis. Por lo anterior, el Pronafide busca hacer de las Afores un punto clave en el avance y desarrollo del país. El problema es que esto no puede ahora implantarse de manera inmediata, ni sus efectos pueden serlo tampoco.

El porqué de la generación de ahorro. Imaginemos consumir de manera permanente los bienes y servicios que necesitamos para mejorar nuestro nivel de vida y el de nuestra familia mediante el clásico tarjetazo, sin antes generar un ahorro y sin la posibilidad de pagarlo en unas cuantas mensualidades; seguramente también podremos hacerlo durante un tiempo determinado y hasta un límite. Pero una vez rebasado este tope, lo más seguro es que tendríamos que frenar los gastos y deshacernos de aquellos bienes que se han consumido y que puede aún revenderse para pagar parte de la deuda. Algo similar ha sucedido con las crisis recurrentes de la economía mexicana.

Como se observó en el primer capítulo <sup>47</sup> a periodos de crecimiento cada vez más cortos, les han seguido, permanentemente, periodos de crisis cada vez más profundos. Esto como consecuencia de los reducidos niveles de ahorro interno y debido a que esos crecimientos han dependido del ahorro externo de corto plazo.

---

<sup>47</sup> C. fr. cuadro "Ahorro Total de la Economía, 1960-1996", cap. 1, pp. 18-19

Para marzo de 1998 “el nivel de ahorro interno en el país continúa siendo el talón de Aquiles del sistema financiero.” <sup>48</sup> Según datos preliminares del Banco de México, el ahorro interno ha pasado de 14.6 a 21.8 por ciento del producto interno bruto entre 1994 y el primer semestre de 1997, como se muestra en el cuadro siguiente:

| AHORRO EN MEXICO                                                           |       |      |      |            |          |          |
|----------------------------------------------------------------------------|-------|------|------|------------|----------|----------|
| % del PIB                                                                  | 1993  | 1994 | 1995 | 1996<br>e/ | 1996     | 1997     |
| Formación Bruta del Capital                                                | 18.6  | 19.3 | 16.1 | 17.2       | 16.5     | 18.2     |
| Acumulación de Inventarios                                                 | 2.4   | 2.4  | 3.5  | 3.7        | 3.2      | 4.5      |
| Financiamiento de la Formación de Capital                                  | *21.0 | 21.7 | 19.6 | 20.9       | 19.7     | 22.7     |
| Ahorro externo                                                             | 5.8   | 7.1  | 0.5  | 0.6        | -0.3     | 0.9      |
| Ahorro interno                                                             | 15.2  | 14.6 | 19.1 | 20.3       | 20.0     | 21.8     |
| Inversión Bruta-Ahorro Externo                                             | 12.8  | 12.3 | 15.6 | 16.6       | 16.8     | 17.3     |
| Incluye acumulación de inventarios.<br>e/ Estimado por el Banco de México. |       |      |      |            | I Sem e/ | I Sem e/ |

Fuente: Banco de México e INEGI

Podemos considerar como grandes ausentes en el Pronafide, la cartera vencida y la deuda externa y que tampoco se establezca claramente cómo se van a cumplir las metas sociales que plantea.

La debilidad del sistema bancario y la falta de solución al problema del sobreendeudamiento de familias y empresas han profundizado la brecha entre ahorro e inversión, así como la cartera de crédito incorporada al Fondo Bancario de Protección al

<sup>48</sup> A. Salgado. El ahorro interno, ..., p. 32.

Ahorro (Fobaproa), como la documentada en Unidades de Inversión (Udi), representan esa brecha entre ahorro e inversión.

Los bancos mexicanos, deben elevar su nivel de capitalización y asumir su función como intermediarios financieros, no meros repositorios de acciones viejas y malos préstamos.

“El ahorro financiero mediante la captación bancaria creció el año pasado 7.73 por ciento en términos reales, mientras que el financiamiento cayó en 6.7 por ciento.

En el sistema bancario ninguna institución puede afirmar hoy que tiene resuelto el problema causado por la crisis, más aún cuando el rezago entre más de 24 por ciento real en el ingreso de los trabajadores constituye uno de los problemas no resueltos que no permiten impulsar el ahorro y la toma de nuevo financiamiento.”<sup>49</sup>

El Pronafide estima que para alcanzar sus índices de crecimiento se requiere elevar la inversión, para lo cual propone elevar el ahorro interno y el externo, sin embargo esto podría conducir a la economía mexicana hacia una peligrosa ascendente adicción al ahorro foráneo, que a su vez ocasionaría otro colapso financiero.

<sup>49</sup> Id.

Cabría hacer mención de los Determinantes del Ahorro que se muestran en el Pronafide ya que la evidencia internacional ha mostrado que el ahorro depende de muchos factores, entre los que destacan:

#### *Estabilidad macroeconómica.*

En la medida que los mercados financieros y la inflación muestren menor volatilidad, se puede esperar que las decisiones de los individuos favorezcan al ahorro, además de que éste puede dirigirse hacia instrumentos de mayor plazo. Lo anterior, debido a la mayor certidumbre que implica un entorno macroeconómico estable

#### *Política Fiscal*

El ahorro público es un componente integral del ahorro interno de los países. La estructura del gasto y de los ingresos también tienen efectos sobre el ahorro privado, ya que dependiendo de la manera en que se instrumente la política tributaria y se asigne el gasto, el ahorro público promoverá o limitará el ahorro privado.

#### *Tasa de interés*

Las tasas de interés reales muestran el premio que el ahorrador obtiene, en términos de consumo futuro, al sacrificar consumo presente.

La evidencia empírica muestra que un rendimiento real positivo fomenta mayores niveles de ahorro. Por ellos, dado que en el sistema financiero mexicano se han promovido rendimientos reales atractivos, el ahorro se incrementará como una respuesta a dicha estrategia.

*Razón de dependencia de la población económicamente inactiva a la población activa.*

En la medida que más personas económicamente inactivas dependan del ingreso de las personas económicamente activas, el ahorro se verá limitado. Por ello, en la medida que la población económicamente activa crezca en relación con la población de niños y de adultos jubilados, el ahorro se incrementará en México. Por su parte, la creciente incorporación de la mujer a la fuerza laboral actúa a favor del ahorro, ya que aumenta el ingreso familiar disponible y tiende a reducir las tasas de natalidad, lo que favorece la tendencia decreciente en la tasa de dependencia.

*Profundización financiera.*

Una mayor penetración del mercado financiero formal, como el medio por el cual se transfieren recursos del ahorro hacia la inversión, puede aumentar el primero, debido a que implica la existencia de instrumentos más atractivos que los que podrían ofrecer sistemas informales de ahorro. Esta relación se fortalece si se aplican medidas que eviten un sobreendeudamiento de empresas y familiar.

*Crecimiento económico.*

A mayor crecimiento económico existen mayores ingresos susceptibles de ahorrarse. Además, existe evidencia a favor de que el ahorro se incrementa con el ingreso per cápita, sobre todo en los países en desarrollo. Por ello, en la medida que la economía mexicana se ha venido recuperando, el ahorro privado se ha restablecido.

Un ambiente de estabilidad macroeconómica, un marco regulatorio adecuado, reglas claras y transparentes en la aplicación de la ley, junto con un programa de incentivos impuestos a

la inversión extranjera, debieran ser parte fundamental de cualquier programa para el desarrollo en México.

Mediante una disminución del consumo se puede lograr la generación de ahorro interno; sin embargo, la estrategia para lograr un crecimiento sostenido no es mediante el ahorro interno, como se ha creído, ya que un punto más importante que sustenta este crecimiento podría lograrse mediante las instituciones y la regulación eficiente y continua de la acumulación del capital humano que facilite la introducción al cambio tecnológico en los procesos productivos.

Para tener fuentes de ingresos menos volátiles y no depender mayoritariamente de lo que se recaude vía los hidrocarburos, que representan 42% del total anual, hay que fortalecer los ingresos tributarios. El gobierno debe utilizar mecanismos redistributivos por la vía fiscal, mediante una política tributaria más equitativa y estímulos fiscales para promover el ahorro y la inversión, que permitan impulsar la creación de empleos.

Por tanto hay que combatir la informalidad y la evasión fiscal. La omisión en el pago de impuestos tiene dos consecuencias: en primer término, conlleva a la inequidad del sistema tributario, ya que los contribuyentes con niveles similares de ingreso no necesariamente enfrentan la misma carga impositiva; en segundo término, esta conducta afecta el nivel de los ingresos públicos y disminuye, por consecuencia, las posibilidades del Estado de realizar sus tareas de administración, atención a los grupos sociales menos favorecidos y de inversión pública.

En la actualidad se observa una nueva recaída económica con una mayor profundización de la pobreza y el malestar de la mayoría. La recaída puede ser antes o un poco después de terminar el sexenio, pero la expectativa para el pueblo será la misma.

### **OTROS ENFOQUES ACERCA DE PRONAFIDE**

Según las tendencias exhibidas por la burguesía y la economía en los últimos 15 años, es prácticamente imposible que el proyecto gubernamental pueda cumplirse sin sobresaltos. Veamos algunas de ellas <sup>50</sup>:

1.- En cuanto a la oferta de crecer por encima del 5% del PIB, encontramos que durante los últimos 15 años (1982-1996), el PIB creció a un ritmo del 0.85% anual, muy lejos del 6.2% registrado entre 1960 y 1982. Igualmente, el PIB por habitante creció 105% entre 1960 y 1982, decreciendo 6.2% entre 1983 y 1996. Todo ese período de estancamiento fue acompañado de la caída del salario, el cual perdió el 86% de su poder adquisitivo entre 1976 y 1996.

2.- Sobre la supuesta voluntad de ahorro de la burguesía se ciernen los siguientes nubarrones:

<sup>50</sup> Excélsior , 16 de enero de 1998

La CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales) afirmó a mediados de junio que los recursos disponibles para la inversión en 1997 apenas representaban la mitad de las metas gubernamentales.

Apenas iniciada la recuperación económica el número de viajeros a Estados Unidos creció más del 5%, rebasando los 8 millones al año. Para el 2000 los EU esperan a 10 millones, con un gasto moderado de 1 000 dólares por viajero, saldrían del país unos 10 000 millones cada año.

La importación de bienes de consumo creció un 58% en el último cuatrimestre -enero-abril- alcanzando el monto de 2 570 millones de dólares. Cifra similar a la que en el mismo período se registró en 1993 y en 1994, momentos de máximo consumo que precedieron a la crisis de fines de 1994. Mientras el grueso de los trabajadores no recupera los niveles de consumo, la burguesía oligárquica ya lo hizo y con creces.

Según la Reserva Federal de Estados Unidos, los depósitos de mexicanos en el país ascendieron a 31 mil 251 millones de dólares al 31 de diciembre de 1996. Si en 1994 esos depósitos únicamente sumaban 12 227 millones de dólares, la burguesía sacó 19 024 millones de dólares en dos años. Nada indica que el comportamiento derrochador de la burguesía cambie. El problema económico del país no radica en la escasez de capitales sino en el despilfarro, el saqueo y el uso especulativo de la riqueza

3.- Acerca del comportamiento del sector externo de la economía: exportaciones-importaciones, pagos por deuda externa, etc., la perspectiva no es nada halagüeña:

Si bien es cierto que el régimen logró el aplazamiento de algunos pagos de la deuda exterior, posponiendo una nueva crisis de pagos para después de su sexenio, también es verdad que la tendencia de los últimos decenios de importar más de lo que se exporta vuelve a cobrar fuerza luego de dos años de superávit comercial. En abril este excedente a favor de los capitales mexicanos fue apenas de 50 millones de dólares. El grueso de los analistas afirman que a fines de año la balanza será deficitaria.

El Pronafide calcula que el déficit del sector externo que se acumulará entre 1997 y el año 2000 será de 42 000 millones de dólares, débito que tendrá que ser cubierto con inversiones extranjeras.

En tal contexto, el tipo de cambio, la paridad del peso frente al dólar y otras monedas puede sufrir nuevas recaídas que agraven la fuga de capitales y la inestabilidad cambiaria. El ejemplo chileno de las AFORES (el más aplaudido por los burgueses), nos dice que no todo ahorro se transforma necesariamente en inversión. Hoy, la banca chilena tiene problemas para invertir los 30 000 millones de dólares esquilados a los trabajadores.

Si se mantienen las políticas fiscal y monetaria en el curso actual, evitándose el deterioro adicional de la paridad en términos reales, será posible alcanzar las proyecciones oficiales. Es decir, la inflación, los salarios y la tasa de cambio se muevan al parejo, de manera que ni el sector laboral ni el sector empresarial pierdan terreno o se convertirán en un ancla política nominal

Otro punto importante que se ha dado, es el severo desplome de los precios del petróleo en el ámbito mundial, por tanto la Secretaría de Hacienda determinó el jueves 15 de enero de 1998 recortar el gasto público corriente y de inversión de este año en 15 mil 273 millones de pesos -0.4 puntos del PIB y casi dos mil millones de dólares-, situación que implicará que al final de 1998, México crezca 5 y no 5.2%, como se tenía revisto, a partir de una reducción de la demanda agregada.

Un estudio realizado por el Grupo de Economistas y Asociados (GEA) refiere que el consumo y las exportaciones no petroleras serán los factores que impulsarán el crecimiento económico entre 1998 y el año 2000, "no el ahorro interno y la inversión como plantea el gobierno". Refieren también que el ahorro interno crecerá, pero de forma más modesta a lo que prevé el sector público, en vez del 21.4% del PIB se ubicará en 20.5% del Producto, lo que significa 4 000 millones de dólares por año. La recuperación de la inversión privada será menos rápida que la estimación oficial, con un crecimiento real del 9.5% anual entre 1997 y el año 2000, en vez del 16%, afirman.

En contrapartida, consideran que hay mayores posibilidades de avance de la inversión pública sin desequilibrar finanzas públicas.

En el apartado correspondiente al ahorro interno, el Pronafide propone diversos instrumentos y se sustenta en el nuevo sistema de pensiones, esquemas de ahorro popular y una política fiscal promotora del ahorro. El nuevo sistema de pensiones propiciará mayor

ahorro privado obligatorio, pero el ahorro público disminuirá en los primeros años por las transferencias que tiene que hacer el gobierno al sistema de seguridad social.

## **CONCLUSIONES**

La economía mexicana ha experimentado diversas crisis en décadas anteriores; éstas, se han presentado cíclicamente, imposibilitando el crecimiento económico del país. Desde Luis Echeverría hasta Carlos Salinas de Gortari, todos los presidentes de México han afirmado haber tomado medidas fundamentales para generar un crecimiento sostenible en el largo plazo, pero ni uno solo ha logrado escapar a la crisis de fin de sexenio.

Los programas económicos adoptados por el gobierno mexicano realmente habían sido planes a corto plazo, muchas veces no cumplidos; lo que se requiere son indicadores de largo plazo, más allá del sexenio, así como del apoyo de todos los sectores.

La línea estratégica del gobierno para el desarrollo de México es estrictamente económica y el lanzamiento de un programa ambicioso para los próximos años es crucial para reafirmar el compromiso con la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, para no incurrir en las crisis recurrentes de México, y que además permita instrumentar políticas gubernamentales disciplinadas que den certidumbre y credibilidad al Programa.

El actual programa económico Pronafide tiene objetivos ambiciosos, como el de volver a reducir la inflación a un dígito y otros objetivos no tan ambiciosos, como el crecimiento del

PIB apenas superior a un 5%, que es el mínimo requerido para generar los empleos necesarios para cumplir las crecientes necesidades del mercado de trabajo y mejorar el nivel de vida de los mexicanos.

Para lograr el crecimiento sostenido y duradero la economía mexicana necesita romper con el círculo vicioso de crisis recurrentes, que frenan los avances que en apariencia se habían logrado en los primeros años al inicio de cada uno de los sexenios.

El problema que se enfrenta en la actualidad es que como consecuencia de la crisis, el ahorro voluntario es casi nulo, y elevarlo requiere definitivamente de un aumento en el ingreso real (lo cual no significa que el ahorro aumente). El Pronafide ha implementado acciones como la reforma al sistema de pensiones para hacer de las Afores un punto clave en el avance y desarrollo del país. El problema es que esto no puede ahora implantarse de manera inmediata, ni sus efectos pueden serlo tampoco; ya que será hasta dentro de algunos años cuando los recursos derivados del nuevo sistema de pensiones contribuyan verdaderamente al incremento del ahorro interno del país, puesto que es un programa de largo plazo que requiere la consolidación de los mercados financieros. Un ejemplo de esto, es el caso chileno en el cual el impacto del ahorro pensionario se observó después de diez años del cambio de sistema.

Pronafide habla de desarrollo, pero sin tomar en cuenta los innumerables cambios que están ocurriendo en la economía mexicana, los cuales pueden provocar que el crecimiento no se convierta en desarrollo y sí en mayor concentración y desigualdad. Se requiere de una estrategia para desarrollar fuentes internas sanas de financiamiento del gasto público y

reducir la deuda, pero ésta no está en el programa. No habla del ahorro público ni tampoco del ahorro de las empresas. Hasta ahora las tasas impositivas y el costo de uso de la mano de obra (no los salarios) inhiben no solo la contratación de mano de obra sino el ahorro. En lo que respecta a el ahorro público, al ser casi nulo obliga al gobierno a absorber todo el ahorro privado disponible.

El programa habla de la generación de empleo, pero no hay menciones a cuáles serán los sectores favorecidos, no en el sentido de subsidios, sino en el de en cuáles la inversión pública complementará a la privada para lograr fines comunes. Se consideran como grandes ausentes en el Pronafide, la cartera vencida y la deuda externa y que tampoco se establezcan claramente cómo se van a cumplir las metas sociales que se plantean. Tampoco se habla de un programa de obra e inversión pública y qué decir de un cambio estructural en el sector público. Así, no se puede hablar de desarrollo.

La estrategia de aumentar el ahorro interno no debe remplazar a la del externo, ya que en una economía subcapitalizada, la dependencia en capitales extranjeros es inevitable. El verdadero reto en materia de inversión no es dar preferencia al interno sobre el externo, sino forjar un régimen que permita captar un flujo constante de ambos tipos de recursos. El problema no ha sido el ahorro externo, sino la manera en la que éste se ha canalizado a la economía.

El gobierno debe utilizar mecanismos redistributivos por la vía fiscal, mediante una política tributaria más equitativa y estímulos fiscales para promover el ahorro y la inversión, que

permitan impulsar la creación de empleos. Por tanto hay que combatir la informalidad y la evasión fiscal.

Un ambiente de estabilidad macroeconómica, un marco regulatorio adecuado, reglas claras y transparentes en la aplicación de la ley, junto con un programa de incentivos impuestos a la inversión extranjera, debieran ser parte fundamental de cualquier programa para el desarrollo en México. De igual manera, la estrategia para lograr un crecimiento sostenido podría lograrse mediante las instituciones y la regulación eficiente y continua de la acumulación del capital humano que facilite la introducción al cambio tecnológico en los procesos productivos.

Debido a que el crecimiento económico y la equidad son exigencias compatibles, es fundamental que el Estado contribuya a garantizar la complementariedad de esos dos elementos mediante los equilibrios macroeconómicos, inversión en recursos humanos, en infraestructura, la generación de empleo productivo y la modernización tecnológica. Sin embargo el gobierno mexicano, tendrá pocas opciones para llevar el plan a una conclusión exitosa ya que observamos vulnerabilidades que han sido recurrentes en las crisis mexicanas de fin de sexenio, y para que sean puntos cruciales para el éxito deberán erradicarse: déficit fiscal, exceso de deuda pública, monoexportación de petróleo, sobrevaluación cambiaria, falta de ahorro interno y debilidad del sistema financiero.

Finalmente, es ingenuo creer que las crisis internacionales no afectarán a países como el nuestro en materia de crecimiento económico, los ajustes que se están haciendo ya a nivel mundial para contrarrestar los efectos ocasionados por la inestabilidad en los mercados internacionales derivada de la crisis financiera en Asia y Rusia, así como de la aguda caída

en el precio internacional del petróleo obligarán a México a corregir los objetivos y las metas del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### ***A. BÁSICA***

AGUILAR CAMIN, Héctor. “Vulnerabilidades.” *La Jornada*, (México, D.F.: 27 de julio, 1998).

CALDERÓN Daniel, Mario. “La política fiscal: factor de impulso a la inversión, el ahorro y el empleo”. *Revista Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas*. (México, D.F.: Enero de 1997).

DÍAZ GONZÁLEZ, Eliseo. “Acerca de la promoción del ahorro popular” en *Economía Informa*, Facultad de Economía UNAM (México, D.F.: abril de 1996). Núm.246.

GONZALEZ IBARRA, Miguel. “La intermediación financiera en el Pronafide: ¿mecanismo eficaz?” en *Economía Informa*, Facultad de Economía UNAM (México, D.F.: octubre de 1997). Núm. 261.

GUILLEN, Arturo. *El modelo neoliberal* (Versión preliminar). Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. México. D.F..

GUILLEN, Arturo. *Sobreendeudamiento y deflación en la economía mexicana*.

Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. México. D.F..

LUSTIG, Nora. *México: hacia la reconstrucción de una economía*. FCE. México. 1994.

MANSELL CARSTENS, Catherine. *Las finanzas populares en México: El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*. 1ª edición. Milenio. México 1995.

MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban. "Neoliberalismo, insuficiente como política social." *El Financiero* (México, D.F.: 17 de julio, 1998).

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México. 1989.  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México. 1995.  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000*. México. 1997. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SALGADO, Alicia. "El ahorro interno, talón de Aquiles del sistema financiero." *El Financiero* (México, D.F.: 3 de marzo, 1998).

SALINAS LEÓN, Roberto. "El riesgo de la futurología." *El Economista*. Editorial.

SANDOVAL, Rafael. "Subió el ahorro total en la economía mexicana durante el primer trimestre; se ubicó en 23.1% del PIB". *El Financiero*. (México, D.F.: 29 de junio, 1998).

TRIGUEROS, Ignacio; et. al. "La reforma a la seguridad social en México: Suplemento". *Gaceta de Economía, ITAM*. (México, D.F.: Primavera 1997). Año 2, núm. 4.

## ***B. DE CONSULTA***

ARROYO ORTIZ, Juan Pablo; et. al. "Pronafide: Viabilidad y Propuesta." en *Economía Informa*, Facultad de Economía UNAM (México, D.F.: septiembre de 1997). Núm 260.

BANCO DE MÉXICO. Informe anual 1994. México, 1995.

BANCO DE MÉXICO. Informe anual 1995. México, 1996.

BANCO DE MÉXICO. Informe anual 1996. México, 1997.

FABRE P., Luis. “¿Se puede realmente dar una Reforma Fiscal Integral en 1998?” *El Financiero* (México, D.F.: 24 de julio, 1998).

FLORES, Gerardo. “Costó a México 3% del PIB la reforma tributaria de la última década: SHCP.” *El Financiero* (México, D.F.: 17 de julio, 1998)

FLORES, Gerardo. “Silenciosa revuelta de contribuyentes; llega a 40% la evasión fiscal.” *El Financiero*, (México. D.F.: 17 de julio, 1998).

GARRIDO, Celso y PEÑALOZA WEBB, Tomás. *Ahorro y Sistema Financiero en México*. Grijalbo, México. 1996.

GONZALEZ P., Lourdes. “El sector exportador, vulnerable a variables externas:Conacex.” *El Financiero* (México, D.F.: 19 de agosto, 1998).

MENDOZA, Miguel A. “La economía mexicana en el primer trimestre”, en *Economía Informa*, Facultad de Economía UNAM (México, D.F.: mayo de 1996). Núm. 247.

RODRIGUEZ L., Leticia. “Cuatro ejes fundamentales para la reforma fiscal.” *El Financiero* (México, D.F.: 19 de agosto, 1998).

RODRIGUEZ Luis y MORENO Agustín. “Balance Económico. Primer trimestre de 1996”, en *Economía Informa*, Facultad de Economía UNAM (México, D.F.: junio de 1996). Núm. 248.

ZERMEÑO, Felipe; et. al. “La economía mexicana en el segundo informe de gobierno” en *Economía Informa*, Facultad de Economía UNAM (México, D.F.: octubre de 1996). Núm. 251.

# **INDICE**

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>                                 | I  |
| <br><b>CAPITULO I</b>                               |    |
| <b>ANTECEDENTES</b>                                 | 01 |
| CRISIS DE LA BALANZA DE PAGOS DE 1976               | 03 |
| SEXENIO DE DE LA MADRID                             | 09 |
| SEXENIO SALINISTA                                   | 11 |
| <br><b>CAPITULO II</b>                              |    |
| <b>LA PROPUESTA DEL PRONAFIDE</b>                   | 27 |
| METAS MACROECONÓMICAS Y FISCALES                    | 28 |
| OBJETIVOS                                           | 30 |
| ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO                       | 34 |
| ESTRATEGIA I. PROMOVER EL AHORRO DEL SECTOR PRIVADO | 34 |
| NUEVO SISTEMA DE PENSIONES                          | 35 |
| PRIMER PILAR                                        | 38 |
| SEGUNDO PILAR                                       | 38 |
| TERCER PILAR                                        | 39 |
| ACCIONES PARA PROMOVER EL AHORRO POPULAR.           | 40 |

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| POLÍTICA TRIBUTARIA PROMOTORA DEL AHORRO E   |     |
| INVERSIÓN DEL SECTOR PRIVADO                 | 44  |
| ESTRATEGIA II. CONSOLIDAR EL AHORRO PÚBLICO  | 46  |
| ESTRATEGIA III. APROVECHAR EL AHORRO EXTERNO |     |
| COMO COMPLEMENTO DEL AHORRO INTERNO          | 47  |
| ESTRATEGIA IV. FORTALECER Y MODERNIZAR EL    |     |
| SISTEMA FINANCIERO                           | 50  |
| LOS MEDIOS                                   | 50  |
| LA PROMOCIÓN DEL AHORRO                      | 54  |
| DEL AHORRO A LA INVERSIÓN                    | 59  |
| DEL CRECIMIENTO Y LA INFLACIÓN               | 61  |
| LO QUE DEBE SER EN MATERIA SOCIAL            | 63  |
| <br><b>CAPITULO III</b>                      |     |
| <b>VIABILIDAD</b>                            | 68  |
| EL AHORRO EXTERNO                            | 71  |
| EL AHORRO INTERNO                            | 78  |
| OTROS ENFOQUES ACERCA DE PRONAFIDE           | 85  |
| <br><b>CONCLUSIONES</b>                      | 90  |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b>                          | 95  |
| <b>INDICE</b>                                | 100 |