

# La transformación estructural de la economía mexicana: ¿milagro o desastre económico?<sup>1</sup>

## *Structural Transformation of the Mexican Economy: Economic Miracle or Disaster?*

*Journal of Economic Literature (JEL):*  
E62, O11, O23, O43

**Palabras clave:**

Economía Mexicana  
Gasto Público  
Crecimiento Económico  
Política Económica  
Cambio Estructural

**Keywords:**

Mexican Economy  
Public Spending  
Economic Growth  
Economic Policy  
Structural Change

**Resumen**

El propósito es analizar el rol de la política económica en el proceso de transformación estructural de la economía mexicana en las últimas tres décadas. Se parte de la premisa de que la política económica tiene un importante papel para generar un milagro o un desastre económico, donde el principio del ingreso interactúa con el mecanismo de los precios para lograr la transformación de los procesos productivos que pueda reflejarse en crecimientos económicos sostenidos. Se concluye que el gasto público productivo tiene un importante papel para generar un cambio estructural, en tanto contribuya al incremento de las capacidades productivas de los factores de la producción que fomenten la competitividad.

**José Luis Hernández Mota**

*Profesor-Investigador  
Departamento de Economía,  
Universidad Autónoma  
Metropolitana-Azcapotzalco.  
<jlhm@azc.uam.mx>*

**Abstract**

The purpose is to analyze the role of economic policy in the process of structural transformation of the Mexican economy over the past three decades. It starts from the premise that economic policy has an important role to create a miracle or an economic disaster, where the principle of income interacts with the price mechanism to achieve the transformation of production processes that may be reflected in economic growth sustained. It is concluded that productive public spending has an important role to generate a structural change, while contributing to increasing the productive capacities of production factors that encourage competitiveness.

**Introducción**

La problemática del crecimiento económico de las economías en vías de desarrollo ha sido una constante a lo largo de su devenir histórico, pero remarcado en los últimos años. En el caso particular de la economía mexicana, esto se hace más patente a partir del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, a finales de la década de 1960, que en un principio llevó a la economía mexicana a tener altos ritmos de crecimiento económico. El agotamiento del modelo de desarrollo, se profundizó con la crisis de la deuda en 1982, donde se registraron periodos de estancamiento económico y recesión que obligaron a la revisión de las condiciones estructurales de la economía mexicana.

Con el estallamiento de la crisis de 1982, se propició un viraje de la política macroeconómica donde el objetivo del desarrollo económico se cambió por la estabilidad económica. Esto dio inicio a una serie de reformas estructurales denominadas de primera generación, caracterizadas por procesos de apertura comercial, corrección fiscal, desregulación, estabilización y privatización, principalmente.

**Dentro de los principios económicos básicos, se encuentra el hecho de que la generación de valor y nueva riqueza, a través de las decisiones de los agentes económicos respecto al ingreso que disponen, es fundamental**

Así, el objetivo de la política económica se centró en extender la libertad de los mercados considerando que, al crear un ambiente favorable a ellos, se permitiría generar mayores y crecientes oportunidades de inversión productiva que favoreciera el crecimiento económico. Sin embargo, ello llevó a la ausencia de diseño de políticas públicas que fomentaran el mantenimiento e incremento de la productividad de los factores, con la creencia errónea de que no era necesario, pues el solo mecanismo de mercado llevarían a la cohesión de un crecimiento económico sostenido.

Sin embargo, aun cuando dentro del pensamiento económico sea aceptada esta concepción, metodológicamente su funcionamiento real se establece bajo condiciones ideales. Pero, los acontecimientos presentados por las coyunturas de crisis económicas, han puesto de relieve el repensar la concepción sobre el papel de la política económica en los problemas del desarrollo. No obstante que siempre han estado presentes en la realidad de las economías.

De esta manera, el objetivo del trabajo es analizar el rol de la política económica, dentro del marco del proceso de cambio estructural y crecimiento económico de la economía mexicana. En primer término, se presenta el análisis del papel de la política económica, con especial énfasis en el instrumento fiscal del gasto público, en el proceso de transformación estructural de la economía, concluyendo que para lograrlo es necesario retomar el principio del ingreso por sobre el mecanismo de precios en cuanto a la posibilidad de generar procesos de transformación estructural que generen un crecimiento sostenido.

En este sentido, es importante señalar que, dentro de los principios económicos básicos, se encuentra el hecho de que la generación de valor y nueva riqueza, a través de las decisiones de los agentes económicos respecto al ingreso que disponen, es fundamental. Por consiguiente, si dada una situación en la estructura económica, el flujo de ingresos es ininterrumpido esto puede llevar a una condición de crecimiento sostenido de la economía. Pero, si dicho flujo se suspende, el crecimiento se interrumpe dando lugar a un estancamiento o recesión económica.

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios del dictaminador, no obstante los errores persistentes son responsabilidad del autor.

El flujo de ingresos se interrumpe cuando en las asignaciones de gasto de los agentes económicos que corresponden a la transformación de los flujos de ahorro en flujos de inversión productiva no se realizan y dan por resultado una reducción en el nivel de la producción nacional. La razón de lo anterior puede ser producto de la simple percepción (o expectativas) de los agentes económicos. Si éstos perciben una disminución futura de la rentabilidad de sus gastos en inversión respecto a otras de carácter no productivo (especulativo, por ejemplo), frenarán el flujo del ingreso. Asimismo, si en un momento determinado existen determinadas circunstancias que impiden el desarrollo productivo de los factores o la competitividad en la producción, ello puede llevar a una baja en la tasa de beneficio esperada. En ambos casos, el resultado será la disminución del ritmo de crecimiento, primero, y después el estancamiento estructural que conlleva a procesos de recesión recurrentes en la economía.

Este el principio del ingreso del cual parte el desarrollo del trabajo y que permite analizar el proceso de crecimiento económico y sus problemas inherentes a la concepción ortodoxa. En segundo término se revisa la experiencia del crecimiento de la economía mexicana y la política macroeconómica implementada derivando, por último, algunas reflexiones finales.

### Un marco conceptual para la política económica y el cambio estructural

Dentro de la corriente principal de la economía, la noción de cambio estructural se concibió para denominar el conjunto de reformas estructurales que debían poner en marcha las economías latinoamericanas para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos que se presentaron a inicios de la década de 1980 a 1990.<sup>2</sup> Dichos desequilibrios se manifestaban en procesos inflacionarios elevados, escasa o nula competitividad y déficit fiscales estructurales, principalmente.

En este sentido, las medidas implementadas para promover la estabilidad y generar las bases de un crecimiento sostenido, fueron la apertura externa, la liberalización

<sup>2</sup> No obstante, a fines de la década de 1950, en el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), nació una corriente de pensamiento latinoamericana conocido como *estructuralismo* que refiere un conjunto de medidas estratégicas de política económica necesarias para el desarrollo de América Latina. Inicialmente las medidas se enfocaban a estimular la demanda pues se consideraba que, en la mayoría de los países de la región, no había demanda suficiente que se materializará en el mercado, asociado a dos factores estructurales que se debían mitigar: el tamaño de los países y la distribución del ingreso (Rodríguez, 2001). De acuerdo con Bielschowsky (2009), para la década de 1980, la estrategia *estructuralista* tenía como fin superar la crisis de endeudamiento e inserción externa. En cambio, para la década de 1990, la estrategia era retomar la senda del crecimiento y el desarrollo por medio de la consecución de una transformación productiva con equidad social y regionalismo abierto. Se señalaba que mantener el modelo de las ventajas comparativas basadas en la dotación de recursos naturales o en la mano de obra barata y sin calificación ofrecía escasas posibilidades de sostenibilidad en el mediano y el largo plazos. En cambio, en los últimos años, la escuela estructuralista enfatiza la articulación de las políticas macro y microeconómicas, llevando a plantear la necesidad de articular los avances en los procesos de reforma y ajuste, en el plano macroeconómico, con adecuaciones de las estructuras e instituciones en los ámbitos micro y meso económico.

de los mercados, la privatización de empresas estatales, el cambio del régimen del tipo de cambio, la autonomía de la autoridad monetaria, la eliminación del déficit fiscal, entre otras. Estas medidas se han clasificado como reformas de primera generación, cuya finalidad estriba en promover mercados competitivos con instituciones públicas que los mantengan, de manera tal que se genere un crecimiento económico sostenido.<sup>3</sup>

En esta perspectiva, la concepción de la política económica ha sido, esencialmente, considerarla como una herramienta de estabilización económica. Ello ha significado, entonces, que ésta se conciba sin importancia ni influencia sobre la tasa de crecimiento de largo plazo, sobre todo porque su tratamiento ha sido contemplado desde el lado de la oferta<sup>4</sup> y no de la demanda. Por tanto, de acuerdo con este planteamiento, las únicas medidas de política económica que podrían contribuir al crecimiento de una economía, son aquellas que provoquen cambios estructurales capaces de afectar el crecimiento poblacional o la eficiencia productiva de los factores productivos, donde la liberalización de los mercados se concibe como la medida de política económica correcta.

No obstante que dicha perspectiva permeó la práctica de la política económica, también hay evidencia que muestra que ésta también puede considerarse como la antípoda de las medidas de política económica que las economías del sudeste asiático llevaron a cabo en términos de privatización de empresas públicas, regímenes cambiarios, políticas monetarias y de promoción de exportaciones y represión de las importaciones (Stiglitz: 1996 & Chang: 2000).

Por consecuencia, a inicios del presente siglo, como resultado de los procesos de evaluación de las reformas estructurales implementadas en la década de 1980 a 1990 –donde la característica principal de la mayor parte de las economías emergentes latinoamericanas que implementaron reformas de primera generación, es que no

<sup>3</sup> La influencia de estos factores se explica por la tradición neoclásica de enfocar a la asignación de recursos (eficiencia económica) como el problema principal de la economía, entonces es entendible que el problema de la distribución se haya considerado sólo como un aspecto de los precios y de la asignación de factores. Ello imposibilita *per se* la acción pública mediante políticas que afecten la demanda autónoma agregada e incidan sobre los componentes productivos de la economía. Se deduce, por tanto, que si las fuerzas competitivas operan a través de variaciones en los precios relativos y en la sustitución de factores, entonces ello genera una tendencia al pleno empleo y a la explotación de los potenciales de crecimiento de la economía, sin necesidad de recurrir a ninguna fuerza externa. Por consecuencia, la posibilidad de referir la influencia de los componentes autónomos de la demanda sobre el crecimiento de largo plazo, desaparece dada la eficiencia con la que se combinan los insumos productivos y las decisiones de capitalización del sector privado. Como consecuencia, en las tres décadas posteriores a la publicación del trabajo de Solow (1956), la prescripción acerca de que no había ninguna política pública que influyera permanentemente, de modo directo o indirecto, sobre la tasa de ahorro, la eficiencia tecnológica, el stock de capital productivo de la economía o la tasa de crecimiento del factor trabajo, se convirtió en la creencia generalizada respecto a la acción de la política económica.

<sup>4</sup> Aunque desde hace poco más de dos décadas éste interés ha cambiado por la trascendencia social y empírica que conlleva el descenso de las tasas de crecimiento observadas, impulsando al análisis de la generación endógena de crecimiento mediante los instrumentos de política pública.

**Una visión postula reformas en cuyo centro se encuentra el objetivo de la estabilización económica de corto plazo, mediante el diseño de una política económica que afecta el mecanismo de precios y que se encarga de administrar la seguridad institucional para la operación del sector privado en la economía; otra visión opta por reformas de largo plazo que traten de impactar directamente la productividad de la economía y con ello la flexibilidad de las actividades productivas para generar un equilibrio sostenido en el largo plazo**

se tuvo éxito en la generación de procesos sostenidos de crecimiento—, se ha llamado a emprender de nueva cuenta una serie de reformas estructurales de “segunda generación” que conduzcan a retomar el cauce del crecimiento económico sostenido. Sin embargo, merece destacarse que estas políticas postulan la intensificación de las reformas emprendidas inicialmente, como la liberalización de los mercados, la apertura externa y la privatización total, más que intentar cambiar el sentido de las mismas. En términos de medidas de política económica, el resultado es que se deja todo el proceso productivo en manos de las decisiones del sector privado.

Por su parte, las políticas de cambio estructural de segunda generación, alternativas a la visión tradicional expuesta previamente, destacan un nuevo papel de la política económica como complemento de los procesos productivos privados. En consecuencia, de acuerdo con Stiglitz (2003), el nuevo papel de la política económica consiste en la implementación de medidas que buscan la recomposición del gasto público de improductivo a productivo, la utilización de la política monetaria para promover el crédito interno en actividades productivas y la generación de políticas industriales que impulsen y protejan los proyectos productivos de largo plazo.

Así, aunque ambas visiones postulan políticas que pretenden atacar el problema de fondo: la distorsión de la capacidad productiva y conformar aparatos productivos competitivos; las medidas son diametralmente opuestas. Mientras una visión postula reformas en cuyo centro se encuentra el objetivo de la estabilización económica de corto plazo, mediante el diseño de una política económica que afecta el mecanismo de precios y que se encarga de administrar la seguridad institucional para la operación del sector privado en la economía; otra visión opta por reformas de largo plazo que traten de impactar directamente la productividad de la economía y con ello la flexibilidad de las actividades productivas para generar un equilibrio sostenido en el largo plazo. En este último caso, se concibe que, ante situaciones de crisis, se pueda tener respuestas competitivas inmediatas, con diseños de política económica, basados en el principio del ingreso, capaces de generar *shocks* productivos y estimulen los planes de inversión privados que respondan tanto a la demanda interna como externa.

Por consiguiente, el marco conceptual que sirve de base al desarrollo teórico, se encuentra enmarcado dentro de la segunda visión. De esta manera, el cambio estructural se concibe como una transformación de los componentes que inciden en la acumulación de factores productivos tales como el trabajo, el capital y el cambio tecnológico, principalmente. Además, de igual forma, se considera la posibilidad de que la factibilidad de la expansión de la economía en su conjunto ocurra, en forma tal, que permita un equilibrio de largo plazo con procesos de estabilidad de corto plazo. No obstante, un requisito esencial para lograr dicha transformación lo constituye la coordinación de la política económica en su ámbito fiscal y monetario. Ello significa que el sector público debe asumir un papel relevante donde, además de fungir como coordinador de esfuerzos entre todos los agentes de una economía, también debe de tratar de imponer una visión de largo plazo capaz de generar las transformaciones

necesarias de la estructura productiva que conduzcan a un equilibrio flexible de largo plazo con procesos estables de corto plazo.

Por tal motivo, la política de gasto público se vuelve fundamental para la promoción y sostenimiento de las políticas de cambio estructural al priorizar las necesidades productivas que se buscan cubrir, afectando el ingreso de largo plazo con una flexibilidad real basada en las capacidades productivas generadas. Mientras la política monetaria, además de complementar, conjuntamente con la política tributaria, a la política de gasto público, se constituye en el principal sostén de la estabilidad macroeconómica de corto plazo al permitir que las reformas estructurales promovidas sean sostenibles en el largo plazo al no provocar distorsiones del mecanismo de precios.

**Una transformación de la estructura económica requiere de cambios simultáneos de muchos de sus elementos. Sin embargo, quienes tienen el control privado de los factores productivos son generalmente incapaces de iniciar y llevar a cabo dicha transformación**

Sin embargo, esta perspectiva sobre la intervención pública en el proceso económico, para ser completa y eficiente en el establecimiento de una trayectoria económica de largo plazo, fomentar la actividad empresarial y socializar el riesgo, donde estas dos últimas son las condicionantes para lograr lo primero, tiene que estar íntimamente ligada a la aceptación de que si bien el desarrollo económico produce una transformación económica, lo contrario también es posible. Por lo anterior, puede considerarse que una transformación económica es, al mismo tiempo, un proceso creativo y destructivo,<sup>5</sup> producto de las estructuras complejas presentes en las economías modernas.

La característica del proceso es que el reemplazo de una parte de la estructura vigente con elementos modernos es impensable e impracticable debido a que generan una reconstrucción costosa. Mientras que la desaparición, en algunos casos, de otros componentes de la misma estructura vigente, no es posible llevar a cabo producto de la interdependencia en el uso de los factores productivos y de la dispersión de su propiedad.

Esto significa que una transformación de la estructura económica requiere de cambios simultáneos de muchos de sus elementos. Sin embargo, quienes tienen el control privado de los factores productivos son generalmente incapaces de iniciar y llevar a cabo dicha transformación debido a que carecen de una visión sistémica, puesto que sus intereses predominan por encima de los intereses de la economía en conjunto. En consecuencia, el Estado tiene que ser el encargado de brindar una visión coherente del futuro de la economía. Para ello, debe coordinar a los participantes del sector privado hacia una acción concertada de fomento económico, mediante los instrumentos de política económica que pueda ejercerse a través del *sector público*<sup>6</sup> de la economía. Asimismo, debe llevar a cabo procesos de ingeniería social

<sup>5</sup> Esta concepción del proceso creativo- destructivo de la estructura económica, donde la innovación empresarial es lo que genera grandes transformaciones tanto en lo económico como en lo social, implica que se producen ciclos económicos que generan procesos de destrucción creativa, donde las crisis son oportunidades de generación de innovaciones del espíritu emprendedor. Esta idea muestra que los procesos tecnológicos pueden generarse endógenamente y provocar un crecimiento económico. Al respecto, *cfr.* Aghion & Howitt (1992).

<sup>6</sup> Utilizaremos el término *sector público* para referirnos a la manifestación de la intervención del Estado en la economía, el cual se da por intermediación directa del gobierno y sus instituciones



**El reto consiste en hacer compatibles los intereses del Estado e identificarlos con el bienestar general a largo plazo de la economía** que conduzcan a la creación de instituciones que sean capaces de dar continuidad al proceso de *reproducción social*<sup>7</sup> con la implementación de reformas estructurales.

En este sentido, el reto consiste en hacer compatibles los intereses del Estado e identificarlos con el bienestar general a largo plazo de la economía. Esto implica demostrar la necesidad de un cambio estructural donde el Estado coordine los esfuerzos y sea el responsable del manejo de conflictos, brindando una visión del futuro<sup>8</sup> capaz de establecer una trayectoria de crecimiento económico de largo plazo, fomentando la actividad empresarial y socializando el riesgo. De tal manera que la mejora de la competitividad de la economía en su conjunto sea factible en el ámbito de las economías modernas y en desarrollo, capaz de producir un “milagro económico”.<sup>9</sup>

autónomas de ésta pero con carácter de actuación pública y social, con asignaciones presupuestarias financiadas por la penalización tributaria de los agentes económicos que conforman una sociedad, permitiéndose así dividir a la economía en sectores de participación y decisión.

<sup>7</sup> Es importante destacar que la *reproducción social* implica considerar a la intervención del Estado en la economía como un asunto que no es ajeno a la formación y mantenimiento del Estado-Nación. Al contrario, la legitimidad del Estado, en un marco social determinado, pasa por su actuación económica, generándose un proceso de reproducción social el cual tiene lugar en el ámbito de satisfacción de las necesidades de consumo y producción de la sociedad. En este sentido, el reto del Estado, por intermedio de su ejecutor, o más ampliamente, el sector público, consiste en lograr que sus intereses se identifiquen con el bienestar público a largo plazo, por lo que se requiere que éste coordine los esfuerzos y sea el responsable del manejo de conflictos que impida el rompimiento social.

<sup>8</sup> El potencial que puede proporcionar la *visión del futuro* del Estado para conseguir un cambio estructural de importancia considerable para la generación del crecimiento económico de largo plazo, es amplio y perfectamente demostrable pues sólo basta recordar las historias de éxito de Alemania, Japón y China a fines del siglo XIX y XX, y principios del XXI, respectivamente. Obviamente ha de señalarse que no se está afirmando que el Estado tenga necesariamente una capacidad superior para identificar una mejor ruta para la economía nacional que cualquier miembro del sector privado; sino que, por definición, el Estado constituye el único agente que puede (aunque decida no hacerlo en algunos casos y situaciones) representar el interés de la sociedad en conjunto. Sin embargo, también debe señalarse que está latente el riesgo de que la visión conduzca a situaciones contrarias a lo deseado, sobre todo cuando no existe consenso por los actores pertinentes del sistema económico y de la lucha por el poder. Esto es, cuando en el seno de las instituciones públicas, en los representantes del Estado, prevalece una incoherencia organizativa, o cuando las presiones de los grupos de interés, políticos y económicos, o de los intereses propios de quienes conforman el aparato estatal, presionan de tal manera que se genera lo que los críticos a la economía del bienestar denominaron como “*fallas de gobierno*”. Cfr. Cowen (1988).

<sup>9</sup> Si bien es cierto que la noción de “milagro económico” se encuentra presente a lo largo de la historia económica, sobre todo en aquellas economías que lograron éxitos en materia de crecimiento económico en periodos determinados, en la concepción de la teoría del crecimiento económico contemporáneo se parte de los trabajos de Lucas (1988 y 1993), donde se concibe a éste como un reflejo de los movimientos de una economía dentro de la distribución del ingreso mundial, de tal manera que un país desplace sus ingresos relativos en estado estacionario bajos a otro donde sean altos, por lo que este país tiene que crecer con mayor rapidez que los que quiere alcanzar o desplazar. De acuerdo con la dinámica transicional de una economía en crecimiento, cuanto más lejos se encuentre un país de su estado estacionario, tanto más rápido

**Llevar a cabo la transformación de una economía con un desempeño pobre, por carencias estructurales, a una economía con un alto desempeño**

Esto entonces debe ser el incentivo para llevar a cabo la transformación de una economía con un desempeño pobre, por carencias estructurales, a una economía con un alto desempeño. ¿Qué se necesita para lograrlo? Podemos encontrar la respuesta en las diferencias en la infraestructura económica y social prevalecientes en cada una de las economías, como determinantes estructurales de las diferencias entre los ingresos de unas y otras.

De esta manera, si se modifican estas diferencias, ello puede conducir a cambios en el ingreso. Por tanto, es factible sostener que las reformas estructurales que puedan generar un ambiente económico con incentivos hacia las actividades productivas, también permiten establecer las condiciones para obtener una estructura económica que desplace el equilibrio a largo plazo. Estas reformas deben promover políticas públicas que estimulen la inversión, la acumulación de habilidades, la transferencia de tecnología y el uso eficiente de los recursos disponibles, de tal manera que el cambio estructural logrado adopte el principio de la dinámica transicional con la capacidad de producir un “milagro” del crecimiento económico.

De acuerdo con la evidencia, para el caso de las economías latinoamericanas, se muestra que el proceso de crecimiento económico de estas economías ha sido esporádico e inconsistente, sobre todo en lo que corresponde a las décadas de 1980 y 1990 (Solimano, 1998), sin que ello excluya a los años recientes. Una aproximación reciente al tema respecto a las causas que provocan este tipo de crecimiento económico, es que este último ha sido producto de la implementación y mantenimiento de medidas con fallas institucionales que provocan en las economías la ausencia de marcos institucionales que fortalezcan el Estado de Derecho (Acemoglu & Robinson: 2010) o de política económica con ausencia de incentivos productivos que contribuyan a la generación de eslabonamientos o derramas productivas (Stiglitz: 2003).

**El diseño de las políticas de gasto son la base mediante la cual se puede dar vitalidad al cambio estructural con consecuencias positivas para el bienestar económico y social, conjuntamente con el mejoramiento de la rentabilidad estimada de la inversión**

Por consiguiente, es de esperarse que, sin lugar a dudas, ello de lugar a que las inversiones en capital físico y humano, llevadas a cabo mediante acciones de política económica, no sean lo suficientemente efectivas para generar capacidades productivas que den lugar a procesos de crecimiento basados en el progreso tecnológico e inducido por la política pública. Esto abre el espacio para considerar que es posible crear, mediante políticas de gasto público definidas y con objetivos claros, instituciones e infraestructuras acordes con el crecimiento económico requerido por cada economía en particular. Por consiguiente, el diseño de las políticas de gasto son la base mediante la cual se puede dar vitalidad al cambio estructural con consecuencias positivas para el bienestar económico y social, conjuntamente con el mejoramiento de la rentabilidad estimada de la inversión.

crecerá hasta completar la transición al nuevo estado estacionario y el crecimiento económico regresará a la tasa de crecimiento determinada por la tasa a la que se expanda la frontera tecnológica mundial. Lo anterior significa que todos los “milagros económicos” tienen fin, pero no por ello dejan de ser milagros, como se muestra en Solimano (1998).

Además de lo anterior, se requiere una política económica coordinada, en el ámbito fiscal, monetario, cambiario y regulatorio, que permita incrementar el tamaño del mercado,<sup>10</sup> favorecer la producción y generar estabilidad económica. De lo contrario, si los objetivos de la política económica son dispersos, a pesar de diseñar una política de gasto público de fomento a la producción vía la ampliación de infraestructura, por ejemplo, en ausencia de mecanismos monetarios adecuados de financiamiento y riesgo, puede resultar insuficiente para el complemento productivo de las actividades productivas del sector privado con elevados costos fijos sobre la inversión. Así, no es de extrañar que se tenga poca inversión en capital, menor financiamiento para transferir tecnología, menos inversión individual para acumular habilidades productivas y menos inversión empresarial e institucional que mejoren las posibilidades de producción de la economía.

Esto implica que los cambios estructurales, ocasionados por políticas de gasto público en infraestructura económica y social, pueden crear o un “milagro” o un “desastre” económico. Para evitar esto último, la estabilidad económica es un elemento de especial importancia para la determinación de los rendimientos de la inversión, por lo que las políticas de estabilización deben tener por objeto conjunto, favorecer las actividades productivas y no obstaculizarlas formulando, a largo plazo, planes consistentes con los agentes económicos, de forma tal que las transacciones entre éstos se realicen a precios de equilibrio y logre incentivar a las empresas a ser más productivas.

### El panorama estructural de la economía mexicana

A pesar de que el panorama estructural de la economía mexicana, a lo largo de su historia contemporánea, ha estado marcado por la presencia omnipotente tanto de la irregularidad en el ritmo de crecimiento como de la desigualdad en la distribución del ingreso; en los últimos treinta años, estas características se han remarcado por la magnitud y consecuencias de las crisis económicas recurrentes que han impedido tanto la generación de un ritmo de crecimiento sostenido como la efectividad de la política fiscal en el combate a la desigualdad económica y a la pobreza.

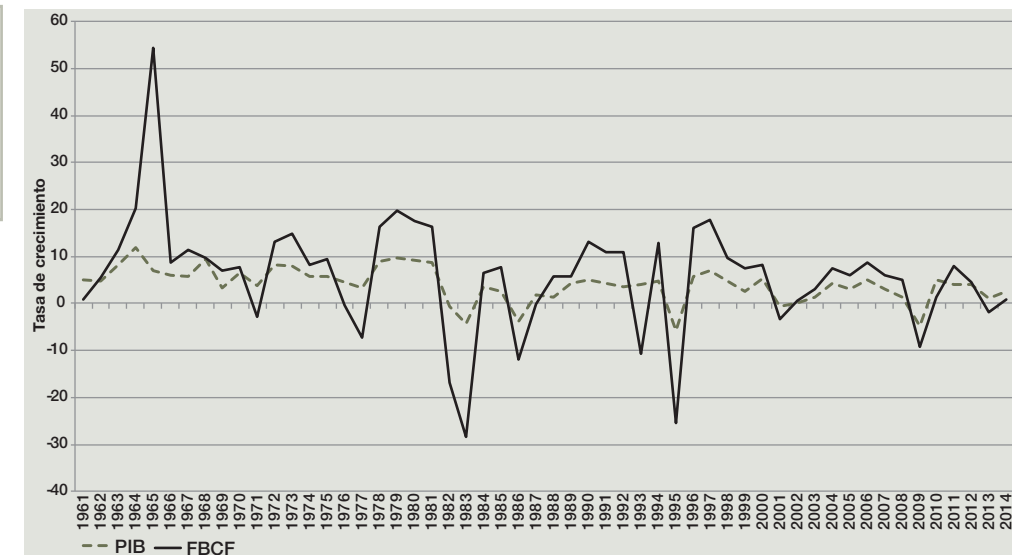
Estas características estructurales de la economía mexicana, conjuntamente con los errores u omisiones de política económica en materia de promoción productiva, ha generado una dinámica de represión de la capacidad productiva del país, donde la función del gobierno en la economía mexicana pasó de promotor del crecimiento económico, por medio del gasto público, a benefactor de procesos de liberalización

<sup>10</sup> Desde el pensamiento clásico se ha considerado al tamaño del mercado como uno de los factores críticos para realizar o no una inversión. Esto se fundamenta en que la presencia de un mercado amplio aumenta la posibilidad de tener efectos a escala de la inversión, siempre y cuando la localización esté en línea con la posibilidad de comerciar. Este debe ser el fundamento principal para dirigir una política “orientada al interior o al exterior” y debe ir acompañada de acciones de gasto que propicien la apertura de mercados para que se satisfagan los requerimientos productivos.

económica. Este es un reflejo de un cambio estructural en el diseño macroeconómico de las variables de política económica.

El comportamiento económico de la economía mexicana observado en la Figura 1 presenta, por un lado, ritmos de crecimiento económicos irregulares, que han significado una tasa de crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) de 2.56%<sup>11</sup> en los últimos cincuenta años, y, por otro lado, irregularidades en los ritmos de acumulación de capital, medida a través de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF). Ambas situaciones han afectado el bajo ritmo de crecimiento promedio anual de la producción industrial, situada en alrededor de 2.43%<sup>12</sup> durante el periodo 1960-2014.

**Figura 1**  
Evolución productiva PIB-stock de capital:1960-2014  
(en dólares de EEUU a precios de 2005)



Fuente: elaboración propia con base a IMF, *International Financial Statistics*.

El comportamiento de estos indicadores productivos reflejan la ausencia de crecimiento de la productividad de los factores y la pérdida de competitividad. En consecuencia, el panorama productivo hace evidente la necesidad de fortalecer las fuentes

<sup>11</sup> Si omitimos los años de 1980 y 1981 del periodo considerado, años en los cuales el producto interno bruto (PIB) creció a tasas de 8.3 y 8.5%, respectivamente, entonces la tasa de crecimiento promedio anual fue de 2.10% para el periodo 1982-2009, siendo los años de 1996 a 2000 el periodo que registra el mejor comportamiento económico, con una tasa anual de crecimiento promedio de 5.5%. Por consecuencia, el periodo de 1990 a 1999 es el que ha presentado una mayor tasa de crecimiento promedio anual de la economía (3.4%), en contraste con la última década (2000-2010) que reportó la tasa de crecimiento promedio anual más baja (2.0%).

<sup>12</sup> En este caso el mayor incremento de la producción industrial ocurre en la década de los 1990's, donde el crecimiento promedio anual fue de 4.19%, a pesar de la disminución de 7.81% ocurrida en 1995, lo cual se explica por el dinamismo del sector exportador. Sin embargo, para la década de 2000 a 2009, la tasa de crecimiento promedio anual fue de 0.68%, pues durante los años de 2001 a 2003 y de 2008 a 2009 se registraron caídas de 3.48, 0.09, 2.43, 0.52 y 6.91% en este indicador.

internas de crecimiento que fomenten la productividad del país y evitar errores de política económica que frenen el incremento de la competitividad.

Esta situación fue provocada por un cambio estructural en el diseño macroeconómico de las variables de política económica, sobre todo en lo que corresponde al ajuste en la composición del gasto público,<sup>13</sup> impulsado, en buena medida, por la necesidad de obtener recursos fiscales para cumplir con los compromisos de la deuda externa contraídos previamente. El costo fue dejar de promover la demanda y capacidad productiva interna, por lo cual el crecimiento económico dejó de crecer a los ritmos de 7.2 y 6.5%, promedio anual, generado en los años sesenta y setenta del siglo pasado y, en cambio, a partir de la década de 1980, se haya presentado una dinámica de represión de la capacidad productiva del país. Esto implicó una reducción de la diversificación de las fuentes de crecimiento en los últimos años, derivados de los procesos de reformas estructurales consolidadas en los años noventa como respuesta a la crisis de la deuda de 1982.

Así, en el periodo de 1985 a 1991, la estrategia gubernamental centró sus objetivos en las políticas de estabilización económica y en sentar las bases para la liberalización comercial que diera un impulso a la economía mexicana, basados en un esquema primordialmente exportador. Ello implicó el abandono de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y, a cambio, se implementó un programa de liberalización y privatización, cuya culminación fue la apertura comercial de la economía mexicana, consolidada con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994.

Sin embargo, el cambio de estrategia económica también generó efectos contractivos del sector público en las actividades productivas y un cambio en las herramientas de la política fiscal para la promoción del crecimiento económico. Este cambio consistió en la menor utilización *in extenso* del gasto público en actividades económicas productivas y de formación directa de capital y un mayor impulso a iniciativas de promoción de la formación del capital privado. Entre estas últimas encontramos los créditos generales y específicos para la industria manufacturera exportadora, créditos fiscales de empleo y reducción de las tasas impositivas para los corporativos, entre otros.

Además, como parte del programa de austeridad fiscal implantado en 1986, con el fin de estabilizar la economía, las autoridades gubernamentales redujeron el gasto de capital, afectando con ello la inversión física del sector público de manera per-

<sup>13</sup> Considérese por ejemplo que la inversión física pública como proporción del PIB decreció de un promedio anual de 5.42% en el periodo 1980-1989 a 2.88% en 1990-1999 y continuó en descenso hasta llegar a 2.82% durante el periodo 2000-2009, para tomar un repunte en los años subsiguientes como resultado de las medidas contra cíclicas implementadas. Asimismo, tomando en cuenta que aunque durante la mayor parte de la década de los ochenta, el gasto público no tuvo una contracción sino una recomposición del mismo, como producto de la crisis económica de 1982. Es decir, lo que aconteció fue una reducción de la participación del gasto programable (gasto corriente y de capital) a cambio de un incremento en la participación del gasto no programable (intereses, amortizaciones y participaciones de deuda pública), llegando el primero a constituir la mitad del segundo. De esta manera, es de esperarse que los efectos del gasto público en la economía mexicana fueran no productivos.

manente. Esto a pesar de que una vez que se concluyó el proceso de renegociación de la deuda de fines de la década de 1980, el gasto no programable (destinado al servicio de la deuda), disminuyó considerablemente hasta alcanzar una contracción del gasto público total.

Así, producto del proceso de cambio estructural ocurrido en la composición del gasto público durante la década de los ochenta, de acuerdo con los datos del Tabla 1, la inversión pública federal disminuyó su participación en la economía mexicana. Esta pasó de una participación de 5.42% con respecto al PIB, a 2.88% en la década siguiente y a 2.82% en la última década, aunque en el año 2009 alcanzó una participación de 4.65%, con una tasa de crecimiento para dicho año de 38.44 por ciento.

Asimismo, aun cuando las participaciones del gasto público total en el producto interno bruto de la economía mexicana, pasó de un promedio anual de 36.58% en la década de los ochenta del siglo pasado a una participación promedio anual respecto al PIB de 21.93% en la década de los noventa, y de 22.26% en la primera década del siglo XXI, la tasa de crecimiento promedio anual del gasto presupuestario, durante la década de los ochenta, fue de 7.54% promedio anual, a pesar de la contracción económica de dicha década.<sup>14</sup>

Tabla 1. Estructura del gasto público en México: 1980-2014

Concepto	1980-1989 <sup>1</sup>	1990-1999 <sup>1</sup>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Miles de millones de pesos																	
Gasto presupuestario total	44.08	488.80	1 243.13	1 327.19	1 484.26	1 670.80	1 802.61	1 979.81	2 270.56	2 498.98	2 894.81	3 114.07	3 355.29	3 655.76	3 942.26	4 178.32	4 528.04
Gasto programable	22.35	337.11	855.29	937.21	1 078.86	1 241.85	1 326.95	1 477.37	1 671.17	1 911.32	2 229.15	2 459.61	2 640.63	2 884.92	3 122.06	3 316.61	3 577.75
Gasto de capital	4.84	70.63	141.37	159.02	188.87	202.54	253.26	279.42	325.30	407.83	535.13	613.63	667.35	710.84	747.59	875.84	895.73
Inversión física	4.11	63.48	142.72	144.55	152.62	187.27	220.00	246.25	285.88	221.43	261.77	472.17	536.89	581.86	599.08	635.50	719.94
Estructura porcentual																	
Tasa de crecimiento gasto total	7.54	(0.60)	9.86	6.76	11.83	12.57	7.89	9.83	14.69	10.06	15.84	7.57	7.75	8.96	7.84	5.99	8.37
Gasto programable	2.97	2.62	8.27	9.58	15.11	15.11	6.85	11.34	13.12	14.37	16.63	10.34	7.36	9.25	8.22	6.23	7.87
Gasto de capital	(0.92)	3.32	(2.29)	12.49	18.77	7.24	25.04	10.33	16.42	25.37	31.21	14.67	8.75	6.52	5.17	17.16	2.27
Inversión física	0.66	3.66	8.47	1.28	5.58	22.71	17.48	11.93	16.09	(22.55)	18.22	80.38	13.71	8.38	2.96	6.08	13.29
Relación gasto total / PIB	36.58	21.93	20.91	21.11	21.90	22.11	21.02	21.40	21.87	22.07	23.76	26.09	25.67	25.39	25.43	26.02	26.30
Gasto programable / PIB	21.18	14.79	14.38	14.91	15.92	16.44	15.47	15.97	16.10	17.05	18.38	20.61	20.20	20.04	20.14	20.60	20.80
Gasto corriente / PIB	15.04	11.57	12.01	12.38	13.13	13.76	12.52	12.95	12.96	13.41	13.96	15.48	15.10	15.10	15.32	15.20	15.60
Gasto de capital / PIB	6.04	3.23	2.38	2.53	2.79	2.68	2.95	3.02	3.13	3.64	4.41	5.13	5.11	4.94	4.82	5.40	5.20
Inversión física / PIB	5.42	2.88	2.40	2.30	2.25	2.48	2.57	2.66	2.75	3.03	3.14	4.65	4.11	4.04	3.86	4.60	4.80
Gasto no programable / PIB	15.40	7.13	6.52	6.20	5.98	5.68	5.55	5.43	5.77	5.24	5.49	5.52	5.47	5.35	5.29	5.40	5.50

<sup>1</sup> Promedio anual del periodo  
Fuente: elaboración propia con base en: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000 a 2014; Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP, Base de datos, 1980-1999.

Asimismo, es importante destacar que el gasto público ejercido tuvo un ritmo de crecimiento alto durante los años previos al periodo de ajuste económico implantado en 1985: la tasa media anual de crecimiento real del gasto programable ejercido por el sector público fue de alrededor de 30%, con una participación respecto al PIB un poco superior a 20%, porcentajes elevados en comparación con los prevalecientes

<sup>14</sup> Este aumento se explica por el incremento del gasto destinado a cubrir el servicio de la deuda externa y no por el gasto de capital que tuviera efectos en el aparato productivo de la economía mexicana, pues baste hacer notar que el promedio anual de la tasa de crecimiento del gasto de capital en el periodo 1980-1989 fue negativo en 0.92%.



a partir de 1983, cuyas medias oscilan alrededor de 4 y 15% respectivamente. Sin embargo, a pesar de ello, no puede dejarse de mencionar que en los últimos 25 años, el gasto público ha tenido un proceso de recomposición utilizándose cada vez menos en actividades productivas. Esta situación refleja la disminución de la inversión pública como un elemento adicional que contribuyó a la reducción del ritmo de crecimiento de la economía mexicana.

Por lo que corresponde a la contribución de la inversión del sector privado para la formación bruta de capital fijo de la economía mexicana, ésta presenta una disminución. Conforme los datos del cuadro 2, se tiene que la inversión privada pasó de una participación de 25.73% respecto al PIB en el año de 1980 a una participación promedio anual de 19.62% en la década de los ochentas del siglo pasado y, posteriormente, a 17.85% en la década de 1990, hasta llegar a alrededor del 20.0% en el periodo 2000-2012.

Una parte que ayuda a la explicación de esta tendencia, se encuentra tanto en la disminución de la inversión extranjera directa y de la inversión privada interna, como en la redistribución de los flujos de ahorro externo y interno, sobre todo a partir de los procesos de liberalización financiera iniciada en la década de 1990, a favor de la inversión de cartera,<sup>15</sup> lo cual afectó a la formación bruta de capital fijo.

Este hecho resulta más relevante, en cuanto a que ha significado minar las bases productivas de la economía mexicana, respecto a lo que comúnmente se ha considerado que la insuficiencia productiva de la economía mexicana ha sido provocada por la falta de ahorro necesario para financiar la inversión (que se expresa en tasas que alcanzan una proporción de alrededor de 20% del PIB); sin embargo, cabe preguntarse si ¿el ahorro per se es suficiente para generar una formación de capital tal que ésta sea capaz de provocar un crecimiento sostenido?

Al respecto, habría que mencionar que la sola posesión de ahorro no puede generar un consumo futuro (crecimiento económico), para hacerlo es necesario disponer dichos recursos en la producción de bienes que puedan generar más bienes en el futuro (bienes de capital) y no sólo para generar bienes inmediatos (bienes de consumo). Sólo así podría generarse la formación de capital que permita un crecimiento sostenido.

<sup>15</sup> No obstante que, de acuerdo con la información de los *Indicadores del Sector Externo* del Banco de México, los niveles de inversión extranjera aumentaron considerablemente, pasando de 2,089.8 millones de dólares en 1980 a 69,965 millones de dólares en 2013, la tendencia observada es que a partir de 1990 los flujos predominantes han sido de inversión en cartera, cuyos montos, por ejemplo, en los últimos dos años han sido de 56,516.6 y 50,220.6 millones de dólares, respectivamente. El extremo se acentúa cuando se constata que más de 80% de estos montos se han dirigido al mercado de dinero (deuda líquida) en lugar del mercado accionario.

**Tabla 2.** Evolución de la inversión en México: 1980-2012

Miles de millones de pesos a precios de 2003								
Año	PIB	Tasa de crecimiento (%)	Inversión pública	Tasa de crecimiento (%)	Proporción respecto al PIB	Inversión privada	Tasa de crecimiento (%)	Proporción respecto al PIB
1980	4,362.05	9.48	328.43	74.30	7.53	1124.07	6.00	25.77
1981	4,733.95	8.53	479.78	46.09	10.13	1180.29	5.00	24.93
1982	4,709.29	-0.52	357.65	-25.46	7.59	1017.65	-13.78	21.61
1983	4,545.10	-3.49	251.74	-29.61	5.54	759.56	-25.36	16.71
1984	4,700.13	3.41	228.54	-9.22	4.86	803.50	5.78	17.10
1985	4,802.95	2.19	245.34	7.35	5.11	866.70	7.87	18.05
1986	4,655.07	-3.08	182.25	-25.72	3.91	871.87	0.60	18.73
1987	4,735.25	1.72	183.43	0.65	3.87	830.62	-4.73	17.54
1988	4,791.81	1.19	147.29	-19.70	3.07	887.54	6.85	18.52
1989	4,992.99	4.20	129.05	-12.39	2.58	861.18	-2.97	17.25
1990	5,246.05	5.07	162.18	25.67	3.09	937.97	8.92	17.88
1991	5,467.55	4.22	183.39	13.08	3.35	1019.84	8.73	18.65
1992	5,665.95	3.63	190.49	3.87	3.36	1110.45	8.88	19.60
1993	5,776.46	1.95	151.44	-20.50	2.62	978.72	-11.86	16.94
1994	6,031.51	4.42	184.77	22.01	3.06	1063.13	8.62	17.63
1995	5,659.55	-6.17	145.65	-21.17	2.57	832.82	-21.66	14.72
1996	5,951.20	5.15	162.93	11.87	2.74	968.55	16.30	16.27
1997	6,354.22	6.77	186.75	14.62	2.94	1144.81	18.20	18.02
1998	6,665.99	4.91	179.73	-3.76	2.70	1287.68	12.48	19.32
1999	6,924.18	3.87	163.33	-9.12	2.36	1355.14	5.24	19.57
2000	7,381.31	6.60	177.17	8.47	2.40	1457.73	7.57	19.75
2001	7,369.72	-0.16	169.47	-4.34	2.30	1362.31	-6.55	18.49
2002	7,430.65	0.83	167.29	-1.29	2.25	1321.93	-2.96	17.79
2003	7,555.80	1.68	187.27	11.94	2.48	1430.89	8.24	18.94
2004	7,861.68	4.05	201.71	7.71	2.57	1548.54	8.22	19.70
2005	8,113.68	3.21	215.96	7.07	2.66	1638.48	5.81	20.19
2006	8,513.90	4.93	234.45	8.56	2.75	1777.02	8.46	20.87
2007	8,798.34	3.34	266.91	13.85	3.03	1879.35	5.76	21.36
2008	8,929.46	1.49	280.10	4.94	3.14	1971.29	4.89	22.08
2009	8,345.65	-6.54	387.76	38.44	4.65	1820.11	-7.67	21.81
2010	8,827.02	5.77	506.03	30.50	5.73	1,389.67	-23.65	15.74
2011	9,170.19	3.89	483.79	-4.39	5.28	1,532.16	10.25	16.71
2012	9,530.07	3.92	441.91	-8.66	4.64	1,705.73	11.33	17.90
2013	9,659.68	1.36	477.45	8.04	4.94	1,656.94	-2.86	17.15
2014	9,876.57	2.25	516.90	8.26	5.23	1,894.95	14.36	19.19

Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

En este sentido puede observarse que aun cuando la inversión total se ha mantenido a lo largo de los años, su contribución al crecimiento ha sido diferenciado. Mientras

en el periodo 1960-1980 puede inferirse que contribuyó a la formación de capital generando altos niveles de crecimiento a tasas de 8.8% promedio anual, para el periodo 1981-2012 dicha contribución queda en entredicho, pues sólo se ha tenido una tasa de crecimiento promedio de 0.9%. Esto a pesar de que la tasa de ahorro promedio anual de la economía, como proporción del PIB, en éste último periodo fue de 18.97%. La razón de esto puede encontrarse en los objetivos de política económica respecto al desarrollo industrial deseado.<sup>16</sup>

A este respecto, el análisis de correlación de los datos del Tabla 2, a precios corrientes, entre el PIB y la inversión pública,<sup>17</sup> entre el PIB y la inversión privada y entre la inversión pública y la inversión privada para el periodo 1980-2012, da evidencia de que existe una alta correlación entre la inversión pública y el crecimiento económico, situación similar entre esta última variable y la inversión privada bruta pero, en el primer caso, el coeficiente de correlación simple es de 0.908, mientras el coeficiente de correlación entre la inversión privada bruta y el PIB es cercano a uno (0.993). Pero, si el análisis es a precios constantes, la correlación entre el PIB y la inversión pública deja de ser significativa y sólo se mantiene con la inversión privada, lo mismo ocurre con los datos en tasas de crecimiento.

Por lo anterior, resulta evidente que los incrementos en el stock de capital existentes en economías en crecimiento como la mexicana, están limitados por las mismas condiciones de su formación inicial. Así, si inicialmente una economía gasta todos sus recursos disponibles en la producción de bienes de consumo inmediato (o fase temprana de industrialización), no sólo no es posible que adquiera nuevo capital, sino también que lo pierda conforme su uso cotidiano.<sup>18</sup> En consecuencia, para incrementar o mantener la formación de capital, es necesario que se ahorre capacidad productiva<sup>19</sup> para producir bienes de consumo futuros. Esto significa que el consumo corriente debe estar limitado por la producción de capacidad productiva que permita

<sup>16</sup> Por ejemplo, Ortíz (2007: cap. VIII), al analizar la política económica de México en los años recientes, encuentra que las políticas de fomento al ahorro como motor de crecimiento si bien han conseguido incrementar el ahorro total de la economía, éste ha sido contraproducente en tanto ha castigado la inversión y en lugar de financiar la inversión, ha financiado al consumo público y privado, sin lograr los efectos positivos en el crecimiento económico. A igual conclusión llegan García-Alba y Soto (2004), quienes a partir de un análisis diferente señalan que no basta la existencia del ahorro para financiar la inversión y generar crecimiento, sino que es importante el uso que se le dé a dicho ahorro, además de que muestran, para el caso de México, que la inversión es precisamente la causa del ahorro y no a la inversa, como se presupone dentro de la teoría neoclásica, debido a deficiencias estructurales, como la ausencia de políticas que fomenten la productividad a partir del impulso a la inversión, pública y privada.

<sup>17</sup> Es importante señalar que las cifras de inversión pública consideran sólo lo destinado a la creación de infraestructura física y no consideran el gasto en infraestructura social (gasto en salud y educación, principalmente).

<sup>18</sup> Este argumento puede ayudar, en buena medida, a explicar el agotamiento temprano del proceso de industrialización de la economía mexicana y el descenso de la formación de capital ocurrido (Cfr. Figura 1).

<sup>19</sup> El ahorro aquí referido no implica el no uso de la capacidad productiva de la economía sino, por el contrario, el uso en la producción de poderes productivos futuros.

**Esto significa la existencia de una fragilidad estructural de las finanzas públicas, donde observa un grado de incompatibilidad entre la minimización de las pérdidas de eficiencia tributaria y la garantía de suficiencia financiera del sector público**

mantener el consumo presente y futuro, además de requerir que la política fiscal actúe en dicho sentido.

Sin embargo, una característica de falla institucional de la economía mexicana es que se carece tanto de la capacidad organizativa para elevar la recaudación tributaria en el corto plazo como de mercados de capital internos desarrollados, necesarios para respaldar el financiamiento de infraestructura económica y social requeridas. Esto significa la existencia de una *fragilidad estructural de las finanzas públicas*, donde observa un grado de incompatibilidad entre la minimización de las pérdidas de eficiencia tributaria y la garantía de suficiencia financiera del sector público.

Lo anterior justifica el estímulo de transferir el financiamiento del déficit mediante el endeudamiento. Esta situación genera descontrol financiero para el sector público, por lo que sus gastos no programables se incrementan considerablemente absorbiendo gran parte de sus recursos presupuestales en detrimento de otros rubros. Este es el caso de la estructura fiscal mexicana en los últimos 20 años donde persiste un desequilibrio entre los ingresos públicos obtenidos por la tributación y explotación de recursos propiedad del Estado.

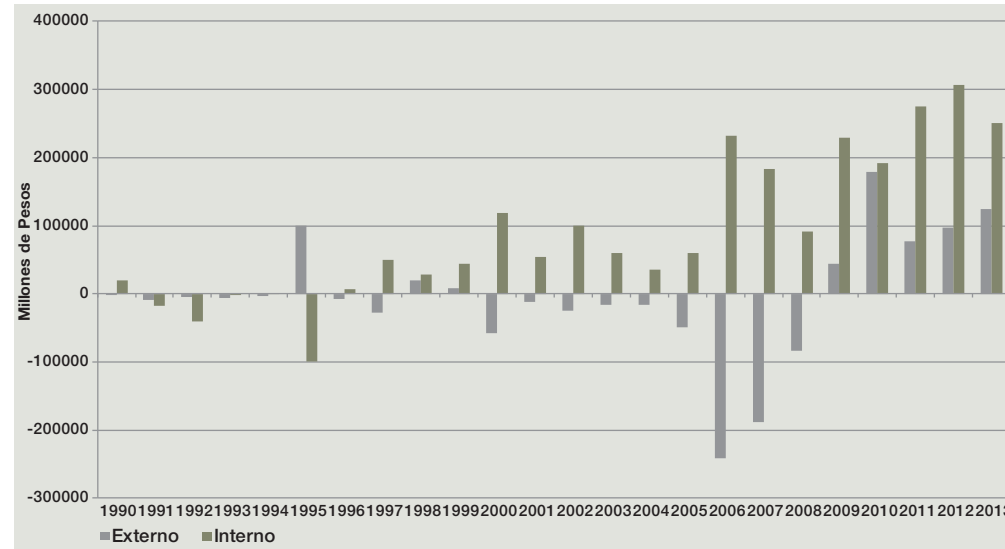
Por consecuencia, la medida recurrente por el sector público para financiar su exceso de gasto es el endeudamiento público, el cual puede ser provisto mediante el crédito interno o externo. En el caso de México, el financiamiento público, interno y externo, ha sido un instrumento convencional utilizado para evitar las presiones fiscales necesarias para financiar los déficits provocados por los excesos de los gastos respecto a los ingresos públicos. Situación que en los últimos años se ha incrementado considerablemente.

A este respecto, cabe mencionar que después del proceso de renegociación de la deuda de 1989, se mostró una tendencia a la baja tanto del financiamiento externo como de la carga de la deuda, aun cuando el costo financiero haya tenido una tendencia creciente a lo largo de los años considerados. Sin embargo, esto último se reflejó en el aumento de la tasa de interés interna, que en un contexto de movilidad internacional, provocó una gran afluencia de capital para financiar el endeudamiento público mediante la adquisición de bonos gubernamentales generando, en los últimos años, la sustitución del financiamiento externo por el financiamiento interno, como se aprecia en la gráfica siguiente:

Sin embargo, dado el repunte de los requerimientos de financiamiento público ocurridos en los últimos años, ello ha presionado a que la tasa de interés de fondos privados interna esté por encima de la tasa de interés de fondos públicos. No obstante, aun cuando en los últimos años la brecha ha tendido a ser mínima, pasando de 4.5 puntos porcentuales promedio por encima en la década de 1990 a menos de un punto porcentual promedio (0.97%) en la primera década del siglo XXI. Esta competencia por los fondos para el financiamiento público y privado, llevó a incrementar tanto el costo de la inversión como el riesgo cambiario lo que redundó en que el ritmo de la inversión fija bruta solo haya crecido a una tasa promedio anual de 2%, lo cual afectó a la competitividad de la economía mexicana.

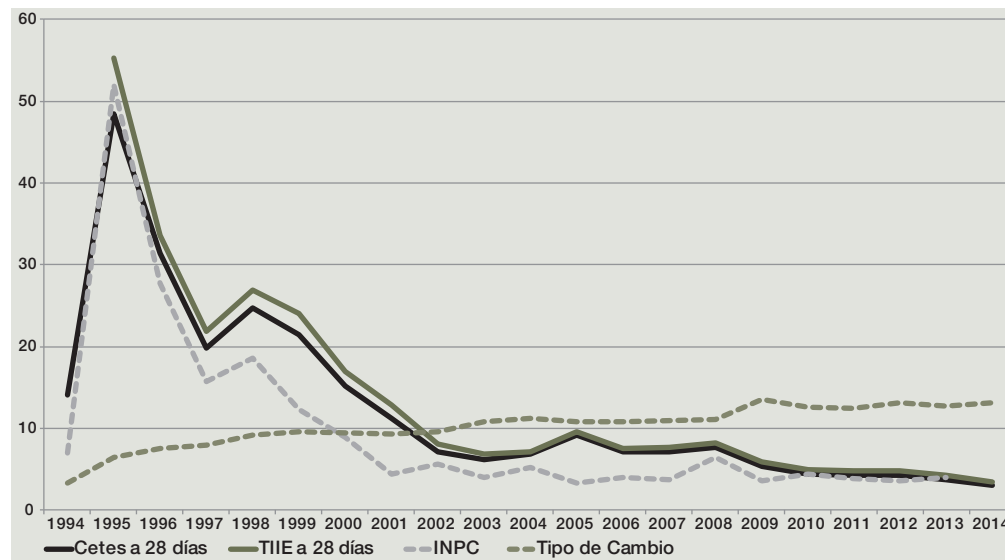


**Figura 2**  
Financiamiento Público:  
México, 1990-2013



Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1990-2013.

**Figura 3**  
Evolución de indicadores  
financieros en  
México: 1994-2014  
Tasas porcentuales para  
CETES, TIIE e INPC y pesos por  
dólar para el tipo de cambio

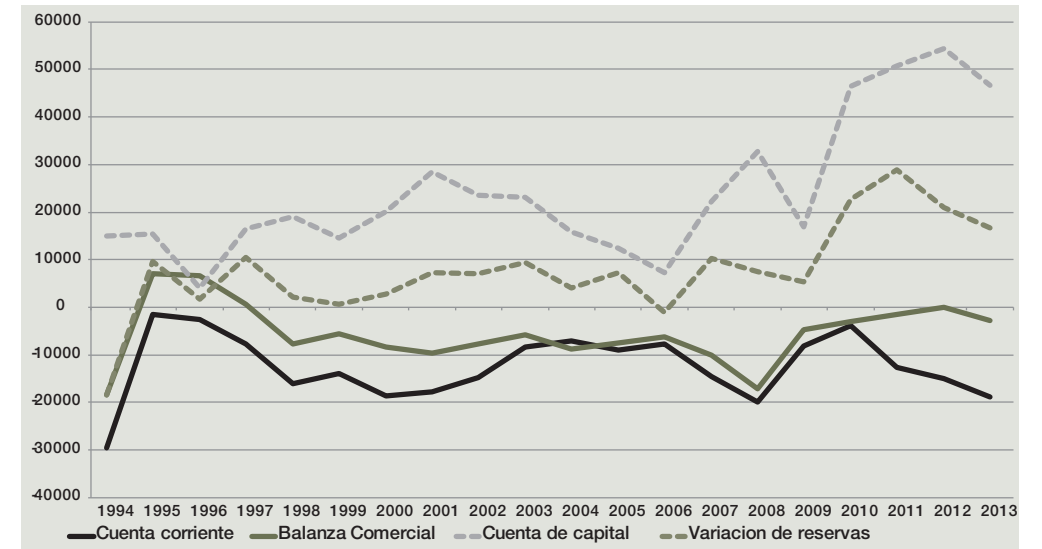


Fuente: elaboración propia con base en Banco de México, *Indicadores de Política Monetaria e Inflación*

De la misma manera, derivado del descenso de la inversión fija bruta de 2.79% en el año 2009, ello, evidentemente, conlleva a limitar el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía mexicana, sobre todo cuando los requerimientos mínimos de crecimiento económico promedio anual oscila alrededor de 5%, incompatibles con el crecimiento promedio anual de la inversión fija registrados.

Asimismo, estos también pueden considerarse los factores que ayudan a explicar parte del dinamismo decreciente del mercado interno que afecta negativamente en el ritmo de crecimiento de la economía mexicana, a pesar del auge exportador

**Figura 4**  
Desequilibrio en  
balanza de pagos  
Millones de Dólares



Fuente: elaboración propia con base en Banco de México, *Indicadores del Sector Externo*.

Por tanto, puede entonces deducirse que, para contrarrestar el desempeño económico de la economía mexicana, que se ha caracterizado por tener importantes desaceleraciones industriales acompañadas por un bajo ritmo en la acumulación de capital en los últimos 30 años, se hace necesaria la implementación de una política pública que exprese la necesidad de fortalecer las fuentes internas de crecimiento mediante la complementación productiva a la acumulación de capital a través de la inversión pública, sobre todo en infraestructura.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> A este respecto es importante mencionar que la formación de capital puede tener un origen o en el uso de los fondos de ahorro, o en la producción o en ambos procesos. Por tanto, el ahorro no puede concebirse como la única fuente de acumulación de capital, sino que retomando a la escuela clásica, podemos considerar que el capital es también producto de las actividades productivas y no solo del ahorro. Así, bajo esta concepción, se puede considerar que el ahorro no es suficiente para la formación de capital, sino que éste es producto de la utilización de los fondos disponibles en actividades productivas que permiten la generación y acumulación de capital.

### Reflexiones finales

Convencionalmente la concepción económica basada en la competencia supone que no hay diferencia entre la flexibilidad de corto plazo con la de largo plazo, debido a que se supone la movilidad perfecta de capitales y el mecanismo de precios es el adecuado, en tanto no existan rigideces, para generar los flujos de inversión requeridos para construir un *milagro económico*.

**Una posible salida a esta situación, se encuentra en la capacidad del Estado para generar una política de gasto público cuyo objetivo sea la inversión social, necesaria y suficiente, para llevar a cabo el desarrollo de destrezas específicas que se encuentran carentes en la mano de obra con baja productividad**

Sin embargo, aun cuando la movilidad de capitales no tenga restricción alguna, la reacción natural del capital financiero a situaciones externas adversas, ocasiona colapsos en la inversión con resultados *desastrosos* para la economía. Por su propia naturaleza, los poseedores de capital buscan mejores oportunidades de obtención de ganancias externas. Ello hace que los que se quedan en la economía interna, no sean capaces de generar la misma cantidad de producto que se tenía en el periodo anterior, provocando la reducción del ingreso nacional y la recesión económica.

Una posible salida a esta situación, se encuentra en la capacidad del Estado para generar una política de gasto público cuyo objetivo sea la inversión social, necesaria y suficiente, para llevar a cabo el desarrollo de destrezas específicas que se encuentran carentes en la mano de obra con baja productividad. Ello podría contribuir a responder a la crisis generada por la salida de capitales, pues los efectos ingreso inducidos por la política pública implica la posibilidad de generar ingresos mayores para amplios sectores así como una mayor *“capacidad tecnológica”*, debido al incremento de la productividad de la mano de obra, siempre y cuando ésta sea ocupada.

Por tanto, el reto para el Estado implica implementar políticas públicas que fomenten el incremento de las capacidades tecnológicas de los factores productivos y, con ello, expandir la riqueza. De esta manera, el proceso de expansión económica tendría como uno de sus pilares al gasto público productivo, mismo que, de cumplir con sus objetivos, permite incrementar la capacidad de ingresos de los agentes económicos para hacer frente a los cambios de corto plazo.

**El reto para el Estado implica implementar políticas públicas que fomenten el incremento de las capacidades tecnológicas de los factores productivos y, con ello, expandir la riqueza**

Esto no significa omitir las restricciones presupuestales, sino que lo que se requiere es replantear los objetivos del sector público en términos de poder implementar una estrategia de gasto cuyo objetivo sea utilizar, en forma productiva, los recursos obtenidos. De hacerlo así, podría generar mayores ingresos tributarios para financiar mayores gastos públicos futuros que propicien una dinámica económica positiva a largo plazo. Además, esta estrategia puede evitar la reducción de los servicios que contribuyen a mejorar la productividad de los factores, en situaciones de ajustes presupuestales, pues, como se mostró en la sección III del trabajo, hacerlo como se ha realizado ha sido un factor de la debilidad estructural que impide el incremento sostenido de la tasa de crecimiento económico.

En este sentido, la autoridad monetaria puede contribuir a la transformación estructural de la economía mexicana, sobre todo si se plantea objetivos monetarios que

permitan incentivar la generación de cambios regulatorios en el sistema financiero que disminuyan los riesgos financieros en la actividad productiva. De esta manera, es posible que puedan cohesionarse la estabilidad financiera y el crecimiento económico, sobre todo mediante la canalización de recursos de instituciones financieras a usos productivos. Con ello, se podría frenar la distorsión de los incentivos provocados por problemas de riesgo moral sobre la inversión futura que generen ineficiencias y baja productividad en los mercados. Además de plantear que es necesario un diseño de instituciones fiscales y monetarias coordinadas, que cumplan con regulaciones claras, justas y simples, en cuyo objetivo implícito sea el de llevar a cabo procesos de transformaciones estructurales que soporten un *milagro* y no un *desastre económico* de la economía mexicana en los años por venir.

### Bibliografía

- AGHION, Phillippe & Peter HOWITT, (1992), “A Model of Growth Through Creative Destruction”, *Econometrica*, Vol. 60, No. 2, March, pp. 322-352.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo, (2009), “Sesenta Años de la CEPAL: Estructuralismo y Neoestructuralismo”, *Revista CEPAL* 97, pp. 173-93.
- CHANG, Ha-Joon, (2000), “The Hazard of Moral Hazard: Untangling the Asian Crisis”, *World Development*, Vol. 28, No. 4, Elsevier, April, pp. 775-88.
- COWEN, Tyler (ed.), (1988), *The Theory of Market Failure: A Critical Examination*, Virginia, George Mason University Press.
- GARCÍA-ALBA Iduñate, Pascual y Javier SOTO, (2004), “La Función del Tipo de Cambio y el Ahorro Interno en el Crecimiento Económico”, en Pascual García-Alba Iduñate y Javier Soto (Coords.), *El Nuevo Milenio Mexicano*, México, UAM.
- LUCAS, Robert E., (1988), “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No. 1, Elsevier, July, pp. 3-42.
- LUCAS, Robert E., (1993), “Making a Miracle”, *Econometrica*, Vol. 61, No. 2, The Econometric Society, March, pp. 251-272.
- ORTÍZ, Etelberto, (2007), *Políticas de Cambio Estructural en la Economía Mexicana: Evaluación y Perspectivas para un Nuevo Proyecto de Nación*, México, UAM-X:CSH.
- RODRÍGUEZ, Octavio, (2001), “Fundamentos del Estructuralismo Latinoamericano”, *Revista Comercio Exterior*, Febrero, pp. 100-112.
- SOLIMANO, Andrés (comp.), (1998), *Los Caminos de la Prosperidad: Ensayos del Crecimiento y Desarrollo, El Trimestre Económico. Lecturas 87*. México, Fondo de Cultura Económica.
- SOLOW, Robert (1956), “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1, Oxford Journals, February, pp. 65-94.
- STIGLITZ, Joseph (1996), “Some Lessons from the East Asian Miracle”, *World Bank Research Observer*, Vol. 11, No. 2, Oxford Journals, August, pp. 151-77.
- STIGLITZ, Joseph (2003), “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina” *Revista de la CEPAL*, No. 80, CEPAL, Agosto, pp. 7-40.