

La modernización económica de México: Situación actual y perspectivas*

Carlos Bazdresch P.**

I

En la actualidad la economía mexicana va dejando atrás la crisis de los años ochenta, y empieza a experimentar un auge cuyo ritmo de avance es ya considerable. Como todos sabemos, esta recuperación ha sido impulsada por un conjunto de nuevas políticas dirigidas a modernizar el marco institucional en el que se realiza la actividad económica en nuestro país.

En este conjunto de políticas se hace hincapié en: ajuste fiscal y disminución de la carga de la deuda pública, reducción de subsidios, apertura al exterior, aumento de la competencia, creación de nuevas oportunidades de inversión para el sector privado, privatización, desregulación, etcétera. Asimismo, se ha insistido en la implantación de una amplia y novedosa acción de índole redistributiva.

Se trata, básicamente, de: recuperar los equilibrios macroeconómicos básicos, promover el mercado y la recuperación del ritmo de la inversión privada, y también de paliar la llamada "pobreza extrema". Políticas, todas estas, que han sido aplicadas de modo coherente y eficaz y que en gran medida han logrado sus objetivos. Es decir, el déficit fiscal se ha reducido radicalmente, la inflación se ha controlado y su nivel sigue bajando, la eficiencia operativa de la economía está aumentando con rapidez, el volumen de la inversión privada crece a tasas altas, etcétera.¹ Dicho de otra manera, se ha ido logrando la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, una efectiva promoción del mercado y un aumento cada vez más firme del volumen de la inversión privada.

* Algunas de las ideas que aquí se exponen forman parte de la intervención en el Coloquio de Invierno, organizado por la revista *Nexus*, el CONACULTA y la UNAM, en febrero de 1992.

** Centro de Investigación y Docencia Económicas.

¹ Las políticas redistributivas en particular el programa de gasto llamado "Solidaridad" también han ido logrando resultados importantes. Sin embargo, dado que esta política actúa de manera más o menos independiente de las otras, la consideramos de nuevo hasta el final de esta nota.

II

El surgimiento de estas políticas y el hecho de que su aplicación haya ido transcurriendo prácticamente sin oposición efectiva, ni la aparición de algún proyecto competitivo para el futuro económico del país, pone en evidencia que, simultáneamente con su implantación, ha ido ocurriendo un verdadero cambio de mentalidad tanto en distintas élites sociales como en sectores amplios de la población. Es decir, la "nueva política económica" no sólo recibe apoyo de un pequeño grupo de tecnócratas sino también, y principalmente, de la sociedad. De hecho, es muy posible que el cambio de mentalidad asociado con esta política haya ocurrido en la sociedad —o al menos en una parte de ella— antes que en el Estado.

En virtud de lo anterior es posible predecir que la actual orientación de la política económica permanecerá vigente aún por largo tiempo. Permanencia que en buena medida será independiente de los éxitos que se obtengan con su aplicación. Esto, desde luego, no significa que no deje de haber opositores a este tipo de cambio, ni que lo anterior no vaya a ser en el futuro objeto de una nueva modificación, pues —tal como señala Hirschman—² en estos asuntos suelen observarse ciclos. Sin embargo, es de esperar que la promoción del mercado y demás características de la actual política económica no sean algo pasajero.

III

El cambio de mentalidad es importante, pero de ninguna manera asegura la viabilidad a largo plazo de la nueva política. Así, no obstante lo mucho que se ha hecho por "modernizar" la economía y la aceptación que este tipo de acción se ha ido ganando entre la población, en realidad quedan muchos obstáculos, tanto de índole económica como política, por librar.

Aun si nos limitamos a lo económico existen diversos aspectos cuya solución tendrá que enfrentarse en el futuro cercano, o a mediano plazo. En primer lugar está la problemática de corto plazo, que incluye la evolución del nivel de la actividad, el futuro del tipo de cambio, las características del tratado de libre comercio, etcétera. Adyacente a lo anterior se encuentra todo un conjunto de cuestiones de mediano plazo y de índole sectorial, que surgen de las reformas al marco legislativo agrario, la que se inicia en el sistema de seguridad social, y otras acciones similares que posiblemente estén por emprenderse.

Hay que tener conciencia que, en relación con varias de las reformas

² Véase Albert O. Hirschman, *Rival Views of Market Society*, Elisabeth Sifton Books Viking, cap. 5, p. 138, Nueva York, 1986.

iniciadas, se han dado "primeros pasos" cuya importancia no quita el hecho de que tendrán que apoyarse con muchas otras acciones de reforma —legislativas o de otra índole— que habrá que decidir y realizar en el futuro. Finalmente se encuentran varios problemas de largo plazo que deberán atenderse en algún momento, y de cuya solución depende el rumbo que tome la reforma del Estado. A la consideración de aspectos recién expuestos voy a dedicar lo que resta de esta nota.

IV

En el pasado, con una economía semicerrada, abundantes recursos naturales por explotar y un comercio internacional rápidamente expansivo, México logró mantener por muchos años —entre 1940 y 1970— un crecimiento económico rápido y estable mediante el sostenimiento de una alta tasa de inversión y cierto equilibrio fiscal. Al igual que en algunas economías de Europa del Este, el secreto estaba en invertir, e invertir...

Una rápida inversión generaba un aumento de la demanda que sostenía un elevado nivel de actividad. El incremento del capital estaba asociado con una cierta innovación, y por tanto con un aumento significativo de la productividad. Para lograr esto último contribuía, desde luego, el aprovechamiento de recursos naturales escasamente utilizados. En tanto, la baja inflación se lograba evitando un desbordamiento fiscal y aprovechando de modo relativamente eficaz las posibilidades de promover el ahorro interno y de captar ahorro externo.

Sin embargo, una clara falla de largo plazo de este modelo consistía en que su funcionamiento no exigía que tuviera lugar un aumento sistemático de la eficiencia económica. Debido a las condiciones externas favorables, el incremento de la productividad no era importante. En los hechos, hasta antes de 1982 nunca hubo una preocupación seria respecto de la eficiencia del aparato económico, ni en relación con el aumento de la productividad. Siempre se argumentó la existencia de imperativos políticos superiores para no considerar de manera sistemática esta variable en la toma de las decisiones.

En la actualidad, sigue siendo necesario que exista una tasa alta de inversión, así como un claro equilibrio fiscal, para que la economía crezca de manera sostenida con la rapidez que sea necesaria. Sin embargo, ahora —con una economía abierta al exterior, menor abundancia de recursos naturales y una economía internacional que crece con lentitud— el logro de un alto nivel de eficiencia, en términos estáticos y sobre todo dinámicos, se ha convertido en un requisito indispensable para crecer con continuidad.

En principio, la operación misma del mercado promueve que la

eficiencia aumente. De aquí la conveniencia de liberar las fuerzas de mercado y de la competencia. Esto implica llevar a cabo diversas acciones de regulación, privatización, liberación comercial, eliminación de monopolios, etcétera.

Sin embargo, para elevar con la rapidez y continuidad necesarias la eficiencia y la productividad, también es necesaria la aplicación sistemática de diversas políticas gubernamentales. Entre otras cosas, se trata de que el Estado realice inversiones complementarias, de difícil recuperación, en el desarrollo de los recursos naturales y humanos; que estimule eficazmente el aumento del coeficiente de ahorro; que supla deficiencias en la capacidad de tomar riesgos de diversos grupos; que promueva el cambio técnico y el desarrollo científico de la sociedad; que se cuide de mucho mejor manera la ecología; que la administración pública aumente sustancialmente la eficiencia con que administra recursos, etcétera.

Es indudable que desde hace algunos años ha aumentado la preocupación del gobierno mexicano por la eficiencia. En razón de este hecho se han venido instrumentando diversas políticas. Como ya mencionamos, el hincapié —hasta ahora— se ha puesto en las acciones de regulación, privatización, desarrollo del mercado, así como en lograr el equilibrio fiscal sostenible. Con las pasadas reformas en materia agraria y educativa han aparecido acciones de índole más estructural y promocional. Sin embargo, aun con todas esas tareas iniciadas, o ya realizadas, quedan desafíos importantes por atacar, cuya solución exige inevitablemente la realización de varias tareas.

a) La primera se refiere al *mercado de trabajo*. Es importante flexibilizar el funcionamiento de este mercado a fin de aumentar la movilidad de los trabajadores, para que puedan encontrar mejores oportunidades y para que las empresas —sobre todo las pequeñas— también puedan realizar una modernización eficiente de su sistema productivo.

No obstante, esta flexibilización no tiene que traducirse en una disminución de la seguridad y de otros derechos que actualmente disfrutan los trabajadores. Más bien es conveniente que el financiamiento de la carga implícita en la satisfacción de estos derechos no continúe quedando a cargo de la empresa en que labora el trabajador, ni menos a voluntad del patrón cumplir o no con esta obligación. La jubilación y la indemnización, o en su caso un posible seguro por desempleo, deben quedar a cargo de un fondo público que se financie con la aportación apropiada de todas las empresas. El cambio que empieza a ocurrir en las leyes e instituciones de seguridad social ya va en esa dirección. Quizá también se necesite un cambio en el marco legal.

b) En segundo lugar, es indispensable apresurar las tasas de *modernización educativa*. Este es un tema tan tratado que no tiene caso rep-

reflexiones conocidas por todos. Sin embargo, vale hacer aquí tres breves comentarios: i) en la medida en que nuestro país no cuente con una fuerza de trabajo bien educada en todos sus niveles, la más intensa integración a la economía externa puede resultar dolorosa, ya que nuestra principal aportación a las nuevas empresas exportadoras sería trabajo relativamente barato. Si este fuera el caso, se necesitaría que transcurriera un buen tiempo antes de que la apertura comercial generase un progreso efectivo en el país. Nadie quiere que esto pase, ni menos que ocurra de manera permanente; ii) lo anterior subraya la necesidad de llevar a cabo, con gran apertura mental, diversas reformas en la universidad pública. Entre éstas se cuentan la ampliación de sus fuentes de financiamiento, la implantación de programas de excelencia y de formación de profesores, y otros muchos aspectos que no sería posible mencionar aquí; y iii) es imprescindible mejorar la educación técnica, y que su vinculación con el sector productivo suceda a partir de una colaboración estrecha entre las instituciones educativas y las empresas productivas.

c) La tercera tarea se refiere al *ahorro*. Dada la estructura de la población y el rezago que ha sufrido la inversión en diversos campos, es claro que el coeficiente de inversión del país tendrá que aumentar significativamente en el futuro, a fin de hacer sostenible tasas más altas de crecimiento. Posiblemente este coeficiente deba llegar, por lo menos, a un 25% del PIB.

Si bien se puede financiar dicho aumento con recursos que provengan del exterior, esta solución no puede ser duradera, al menos no en la magnitud requerida. De aquí que sea muy importante elevar el coeficiente nacional de ahorro. El gobierno ha aumentado de manera radical su propio ahorro, y esto en parte ha sido resultado de los importantes avances que se han llevado a cabo en materia tributaria. Sin embargo es necesario hacer más.

En el largo plazo se pueden obtener contribuciones muy significativas del ahorro popular si se crean verdaderas oportunidades para el caso. En particular es importante asegurar que este tipo de ahorro tenga una remuneración real moderada pero por encima de la inflación. Por otra parte quizá se pueda aumentar el ahorro de las clases medias gravando ciertos tipos de gasto de consumo, en especial el de lujo. Un sistema financiero eficiente puede aportar mucho en esta materia. A ello, sin duda, contribuiría una mayor competencia dentro de dicho sistema.

d) Un cuarto desafío se encuentra en la *eficiencia de la operación del sector público*. Aun con la rápida privatización que estamos observando, México seguirá siendo un país con un sector público de gran importancia económica. Es obvia entonces la urgencia de mejorar la eficiencia con que operan las diversas entidades que lo forman. Al respecto, es importante que se comprenda mejor que en el caso de estos entes, como en el

de todos los demás, las buenas decisiones surgen no tanto de reglamentos, o leyes, sino de que se implanten sistemas adecuados de incentivos.

Por supuesto que esta lista no puede cerrarse sin mencionar otro desafío a cuya atención el gobierno tendrá que dirigir mucho más tiempo y recursos de los que ha dedicado hasta la fecha. Se trata de la *conservación y mejoramiento del ambiente*.

Hay tanto que decir aquí que amerita atención aparte. Sin embargo importa señalar que en este ámbito, como quizá en ningún otro, el gobierno debe actuar concertando con el resto de los actores sociales. También en este caso se trata menos de imponer leyes, reglamentos y prohibiciones que de implantar adecuados incentivos económicos, y de otra índole, a fin de obtener el comportamiento requerido de empresas e individuos.

Por último, hay que insistir en la cuestión de la *distribución del ingreso*. "El país de los pocos que lo tienen todo y de los muchos que no tienen nada." Así describió a México la señora Calderón de la Barca hace 160 años. Al igual que entonces, hoy México se distingue aún por altos índices de concentración del ingreso y de la riqueza. La pobreza es aún un fenómeno extendido en nuestra sociedad. Fenómeno que se exacerbó considerablemente con la crisis de los ochenta.

Las reformas que están ocurriendo, y las que aquí proponemos, o algo similar a ellas que deberán instrumentarse después, tienen como propósito principal redinamizar la economía. Si tienen éxito contribuirán de manera significativa a disminuir el problema de la pobreza, ya que el crecimiento genera empleo y éste a su vez ingresos para los pobres. No obstante, dichos cambios, por sí mismos, no contribuirán a reducir la concentración del ingreso, ni a hacer de México un país más equitativo. La operación del mercado, por sí solo, no promueve el logro de estos objetivos, antes bien agudiza las diferencias.

En consecuencia, tendrá que ponerse especial hincapié en políticas que mejoren la equidad. Los programas de Solidaridad que ha instrumentado esta administración con gran intensidad tienen este propósito, y han ido teniendo efectos significativos en esa dirección. Sin embargo, la pobreza no es algo que se elimina con facilidad, y además también importa la inequidad en el resto de la sociedad. En el futuro habrá que insistir con programas de gasto público bien pensados, acciones tributarias y de otra índole que vayan en ese sentido.

V

Como se desprende de lo anterior, aunque en los pasados años se ha hecho mucho para modernizar las instituciones económicas del país,

también es mucho lo que falta por hacer para terminar plenamente esta tarea.

Destacan como tareas cuya realización eficiente requiere de especial imaginación: el logro de un sistema educativo más efectivo y apropiado a las necesidades de hoy; el aumento del coeficiente de ahorro; la flexibilidad de las reglas operativas en el mercado de trabajo; la mayor eficiencia operativa del sector público, entre otras.

Las soluciones de estos problemas no son fáciles de lograr, sin embargo soy optimista sobre la posibilidad de que estas tareas se lleven a cabo en la forma y en el tiempo apropiados. Ninguna de ellas excede las posibilidades de negociación del sistema político, ni la capacidad de instrumentación del gobierno, aunque esto último forma parte de dichas reformas.

VI

A mi juicio, sería de gran importancia que en la agenda de investigación de los economistas mexicanos, y de las instituciones que los forman y apoyan, tome un lugar prioritario la reflexión técnica sobre la mejor manera de llevar a cabo estas tareas. Creo que los economistas haríamos muy bien en invertir atención y capacidad en el análisis de los problemas primordiales que enfrenta la economía del país, o que enfrentará en los próximos años.

Si los economistas mexicanos, sobre todo los que realizan tareas académicas, deciden darse su propia agenda y usar sus recursos en el análisis de este tipo de problemas, ganarían la oportunidad de hacer trabajo más creativo, y de contribuir de manera más útil a mejorar el futuro del país.

Además, si hacen lo anterior obtendrían mucho mejores resultados, económicos y en términos de influencia, que tratando de participar a toda costa, la mayoría de las veces de manera subordinada, en el desahogo de la agenda de investigación de la llamada "comunidad científica internacional".

Febrero de 1992