Roland Clarke

Una política económica para el corto plazo

INTRODUCCIÓN

Desde hace siete años el nivel de vida de la inmensa mayoría de los mexicanos se ha reducido enormemente, y sigue reduciéndose. La caída del nivel de vida de la población y el deterioro económico en general se atribuyen por lo menos en círculos oficiales o a la deuda externa o a la "estabilización financiera necesaria para retomar la senda de crecimiento". Sin embargo, ha sido una característica de los sucesivos programas de estabilización, instrumentados desde 1982, que cada uno ha prometido un crecimiento sostenible y equilibrado después de uno o dos años. Igualmente, ninguno ha logrado esta meta.

La insistencia en seguir con políticas que muestran fracasos repetidos en la práctica obedece a muchas razones. Entre ellas, tiene un papel fundamental el predominio ideológico de corrientes teóricas que buscan la solución de todo problema económico y social en la libre operación de las fuerzas del mercado y el control de ciertos agregados monetarios.

Desafortunadamente muchas de las ideas comunes en círculos ortodoxos han permeado también el pensamiento progresista, con el resultado de que las propuestas económicas de la izquierda —cuando las hay— son poco consistentes y pueden considerarse no más que "monetarismo con rostro humano". Más frecuentemente la oposición a la política económica vigente se da en la forma de propuestas aisladas, sin un marco coherente, permitiendo así a la ortodoxia rebatirlas sin mayores dificultades. Por lo tanto, los programas de estabilización tradicionales permanecen invictos bajo el lema de que "no hay alternativa". Así, la importancia de un programa económico alternativo, basado en un marco macroeconómico coherente y consistente, no puede sobrestimarse.

En este artículo se intenta bosquejar los elementos principales de un programa de recuperación de corto plazo que podría, en realidad, sentar las bases para una estrategia de desarrollo de largo plazo. Se enfatiza el corto plazo porque una recuperación de corto plazo es una condición necesaria para el desarrollo sostenido. De hecho, una de las contradicciones principales de las políticas de los últimos ocho años ha sido precisamente la meta de generar inversión y crecimiento en un ambiente de depresión generalizada activamente promovida por el gobierno.

Para fundamentar las líneas principales de programa, se analizan brevemente los orígenes de la "crisis" y la restricción externa al crecimiento de la economía mexicana. Se plantea que la crisis es la consecuencia de una política económica equivocada, sin sustento teórico, impuesta sobre una economía débil y estructuralmente deficiente. Los desequilibrios financieros —y en particular la inflación— que se han observado en los últimos años, son fundamentalmente reflejos de desequilibrios reales. Entre los desequilibrios reales más notorios pueden mencionarse: el estancamiento del producto nacional durante ocho años; la caída enorme de los salarios y la creciente concentración del ingreso; la generación de superávits comerciales sin precedentes, para dar servicio a una deuda externa impagable; y

finalmente, una estructura industrial rezagada y cada vez más vulnerable ante la falta de inversión. La política económica, en lugar de atacar estos problemas, los exagera y aumenta la vulnerabilidad de la economía mexicana.

El eje principal del programa de recuperación propuesto aquí es el uso directo e inmediato de la política económica para resolver estos desequilibrios reales. Simultáneamente, las políticas están diseñadas para satisfacer algunos de los reclamos sociales de la población. Concretamente, se propone la reactivación de la actividad económica por medio del gasto público en infraestructura social y económica. Esto se complementaría con unas políticas comercial e industrial activas a fin de racionar el uso de divisas y promover la reconstrucción de la industria nacional. Se espera que el estímulo a la demanda y las fuerzas productivas del país conduciría también a un aumento en la tasa de inversión privada. Este proceso se vería apoyado por aumentos escalonados en el valor real del salario mínimo.

En la elaboración de la propuesta se intenta tomar en cuenta dos puntos fundamentales. La primera de éstas es que ningún país del mundo, con la posible excepción de Inglaterra a principios del siglo XIX, ha logrado desarrollarse en base a la operación libre de las fuerzas del mercado. Lo anterior es cierto tanto en el caso del desarrollo de los Estados Unidos como de los cuatro "tigres" asiáticos Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong y también, de manera sobresaliente, en el caso de la economía japonesa.

La segunda lección importante es que la planeación total de la economía no es un camino óptimo, o siquiera eficaz, hacia el desarrollo. Ello es la experiencia de los países socialistas, entre los cuales el más exitoso, económicamente, ha sido Hungría. No es una coincidencia que Hungría también ha sido el país socialista donde más se permitió la operación de mercados en los últimos veinte años. Esta observación parece sugerir que mientras que ciertas decisiones estratégicas —por ejemplo, la determinación de un presupuesto total de divisas disponibles para la importación, o la creación de infraestructura social o industrial—no pueden dejarse al mercado, las numerosas decisiones menores acerca de la asignación de recursos sí pueden y deben dejarse, en muchos casos, al mercado.

En el análisis que sigue se describen los puntos centrales de un programa de recuperación económica. Muchos detalles todavía quedan por definirse. Sin embargo, el propósito de este artículo no es el de proponer un plan económico ya hecho, sino proporcionar un marco de discusión para un proyecto de recuperación auténticamente popular, y al mismo tiempo coherente y realista

LOS ORÍGENES DE LA CRISIS

En los treinta años previos a 1981 la economía mexicana experimentó una tasa de crecimiento promedio anual del 6%. En cambio, durante los siete años posteriores a 1981 la tasa de crecimiento promedio fue de cero, mientras que, en el mismo lapso aumentó en alrededor de 20% el número de mexicanos. Por sí solos estos hechos sugieren la existencia de una catástrofe económica sin precedente.

Algunos aspectos del deterioro económico son, sin duda, externos a la vida económica nacional. En particular, el precio del petróleo (y otras materias primas) y la disponibilidad de crédito externo no están controlados por el gobierno mexicano. Sin embargo, la mayoría de los problemas económicos que padecemos los mexicanos tienen sus raíces en proyectos de desarrollo inadecuados (o en el caso de los últimos siete años, la ausencia total de uno).

Durante las últimas cuatro décadas la economía mexicana se ha visto sujeta a una "restricción externa" a su crecimiento y desarrollo. Esta restricción es una parte integral de la naturaleza del subdesarrollo. Se deriva de la insuficiencia del aparato productivo, de la desigualdad de la distribución del ingreso y la riqueza y de la distorsión de patrones de consumo por parte de una clase dominante desnacionalizada. El éxito o fracaso de los

proyectos de desarrollo han sido determinados, en gran medida, por su capacidad para reconocer con realismo esta restricción ex-terna y buscar medidas para aliviarla y permitir el proceso de crecimiento y desarrollo.

El inicio del fenómeno ahora conocido como "la crisis", en febrero de 1982, tuvo que ver con el abandono total del proceso de industrialización por sustitución de importaciones llevado a cabo —a veces de manera errónea— desde la década de los cincuenta. El abandono de esta política, en 1977, se debió al descubrimiento de grandes reservas de petróleo en 1975 y 1976 y a una disponibilidad ilimitada de crédito externo.

Así, se abrió la economía a las importaciones y se impulsó un crecimiento desequilibrado basado en grandes proyectos industriales. El resultado fue un crecimiento desproporcionado de las importaciones —que aumentaron en alrededor de 40% anual durante cuatro años—, y un deterioro sistemático de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que tuvo que cubrirse mediante endeudamiento externo. Desde 1980 se agregaron enormes fugas de capital que también se financiaron con endeudamiento externo. Así, la deuda externa creció de 27.1 a 79.7 miles de millones de dólares entre 1976 y 1981.

El reconocimiento por parte de la banca internacional de la incapacidad de México de pagar siquiera los intereses, sin nuevos créditos, resultó en una virtual suspensión de préstamos a México y, por lo tanto, en la devaluación de febrero de 1982.

Desde ese momento se reemplazó el proyecto de desarrollo nacional —con todas sus fallas— por una visión ideológica. Dentro de esta visión la crisis que se manifestó en 1982 era una de desequilibrio financiero (particularmente de las finanzas públicas), inflación e ineficiencia económica debida a precios relativos "incorrectos" es decir, salarios demasiado elevados y un tipo de cambio y precios del sector público demasiado bajos. Bajo este enfoque, el problema de la deuda externa sólo era un problema de flujo de caja que requería tan sólo una reestructuración de los vencimientos del principal.

El gobierno de los "tecnócratas" que surgió en esta época, resultó ser el fracaso más rotundo, en materia de política económica, de todos los gobiernos de la revolución. Su principal meta anunciada fue la reducción de la inflación. La tasa promedio anual de inflación de 1982 a 1988 fue de 83%, más del doble que cualquier gobierno anterior. Se prometió la recuperación de un crecimiento estable y sostenible, pero la tasa de crecimiento promedio de 1982 a 1988 fue de cero. En el mismo periodo el valor real del salario mínimo cayó a la mitad. El número de puestos de trabajo se estancó, mientras la población en edad de trabajar creció en 21.9%. La caída de los salarios y el aumento del desempleo empobrecieron directamente a la población. La reducción del gasto público en servicios sociales e infraestructura la empobreció indirectamente.

La depresión de la economía no sólo obedeció a una ineptitud en materia de política económica, sino también sirvió para crear las condiciones para el pago de los intereses de la deuda externa. Ello se debe a la necesidad de pagar los intereses de la deuda en dólares, cuya fuente principal en ausencia de nuevos créditos es la diferencia entre las exportaciones y las importaciones, es decir, el superávit comercial. La manera más eficaz de generar tal superávit, sin controles directos, es la reducción de la demanda agregada, dada la sensibilidad de las importaciones al ingreso nacional. Podría decirse que la combinación de una deuda externa enorme, una banca acreedora renuente a prestar nuevos fondos a México y un gobierno impulsado por una visión neoliberal, condujo al desperdicio más grande de los recursos humanos y materiales de México desde la Revolución. Tal es la naturaleza de la crisis que enfrentamos actualmente.

De 1982 a 1987 se logró mantener el pago de los intereses de la deuda por medio de la depresión económica y la generación de superávits comerciales de alrededor de 9 mil millones de dólares al año. Sin embargo, en 1988 este superávit se redujo a 1.7 mil millones de dólares, resultado de la acelerada apertura de la economía a las importaciones, que crecieron de 12.2 a 18.9 miles de millones de dólares entre 1987 y 1988. Estimaciones para 1989 sugieren que sin *crecimiento económico* la balanza comercial apenas si registrará superávit. Durante el último año se ha podido cumplir con el servicio de la deuda sólo al costo de reducir las reservas del Banco de México en más de 10 mil millones de dólares. Así se ha llegado a una situación precaria e insostenible.

En este contexto el gobierno promueve la idea de que todo se ha resuelto con la renegociación de la deuda y el acuerdo en principio con un comité de los principales bancos acreedores. Conviene considerar brevemente esta cuestión.*

Suponiendo que se logre concretar el acuerdo de la renegociación con los más de quinientos bancos acreedores —que no es seguro—, hay que recordar que sólo cubre poco más de la mitad de la deuda externa de 100 mil millones de dólares. Sobre esta porción (52.6 miles de millones de dólares) se les ofrecen tres opciones. La primera es reducir en 35% el valor de la deuda y seguir recibiendo los intereses del mercado sobre el saldo resultante. La segunda es aceptar una reducción en la tasa de interés a 6.25% sin cambio en el saldo de la deuda. Finalmente los bancos pueden optar por prestar más fondos (25% de su deuda actual) a México durante los próximos cuatro años. La tendencia a la baja de las tasas de interés internacionales hace más atractiva la segunda opción y se supone, por lo tanto, que ésta será la elegida por la mayoría de los bancos. Obviamente, la caída de las tasas de interés internacionales reduce el ahorro para México de la opción dos. Si se supone que 60% de los bancos toman la segunda opción, 30% la primera y 10% la tercera, mientras que las tasas internacionales de interés se reducen en 1.2 puntos porcentuales, el ahorro, resultado de la renegociación, resulta ser aproximadamente de 1 500 millones de dólares anuales. A estos fondos hay que agregar —optimistamente— entre 3 000 y 3 500 millones de dólares del FMI, Banco Mundial y gobiernos occidentales, y restar unos dos mil millones por concepto de amortización de créditos anteriores con el FMI y una parte de la deuda externa privada. Así, el total de fondos disponibles para México, tanto de la renegociación como de nuevos préstamos netos sería, bajo supuestos muy optimistas, entre 2 500 y tres mil millones de dólares anualmente.

La casi desaparición del superávit comercial, a pesar del estancamiento, implica, *ceteris paribus*, un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de aproximadamente cuatro mil millones de dólares anuales; es decir, considerablemente más que los fondos disponibles para México después de la renegociación. Dicha diferencia, más las salidas de capital privado que se den, podrían cubrirse por flujos de inversión extranjera directa de hasta tres mil millones de dólares anuales. Sin embargo, el equilibrio establecido en el flujo de divisas sería precario y dependería del estancamiento continuado de la economía mexicana. Cualquier aumento de la tasa de crecimiento, dada la apertura de la economía al exterior, sería suficiente para aumentar las importaciones y provocar un colapso del equilibrio de divisas, así como de los acuerdos de la renegociación.

De tal modo, lejos de ser el camino de la recuperación y el "fin de la crisis" la renegociación implica seguir con la austeridad y depresión de los últimos ocho años. Además, el equilibrio descrito depende de lograr un acuerdo en de-talle con más de quinientos bancos acreedores, lo que implica negociaciones, todavía de varios meses, que no necesariamente terminan de manera exitosa. Los argumentos anteriores sugieren que aun en caso de concretar un acuerdo, éste no será duradero, y en un periodo corto —uno o dos años— tendría que

*El autor agradece a la empresa consultora Economía Aplicada S. C. cuyos estudios fundamentan los cálculos acerca de los beneficios de la renegociación

renegociarse o se tendría que enfrentar la alternativa de una moratoria del servicio de la deuda externa.

De hecho, en el mediano plazo, la moratoria es inevitable porque la salida de divisas por concepto del servicio de la deuda implica que cualquier intento de reactivación económica resultará en el colapso de la balanza de pagos. La moratoria sería la aceptación de una realidad. Esa realidad es que la banca internacional no está dispuesta a efectuar una transferencia neta de recursos —nuevos préstamos menos intereses pagados— hacia los países en vías de desarrollo y, en particular, hacia México. En cambio, cualquier transferencia neta de recursos hacia el exterior es nociva para la economía mexicana y el bienestar de la mayoría de la población. Así la moratoria queda como única opción. No implica un enfrentamiento mayor con los países industriales precisamente por la casi universal aceptación de su inevitabilidad. En América Latina la mayoría de los países ya están en una situación de moratoria de facto, y es imposible concebir una renegociación que resuelva, de forma definitiva, los problemas múltiples surgidos de la deuda externa.

La moratoria, pues, es una condición fundamental, pero no suficiente, para un proyecto de recuperación económica. La moratoria no excluye la posibilidad de negociación con la banca internacional y los países industrializados. Sin embargo, para que fuera fructífera la negociación, se tendría que tratar no el monto y servicio de la deuda, sino el sistema mundial de comercio y finanzas y la reestructuración de los organismos financieros multilaterales. Esta negociación sería a nivel global —una nueva conferencia de Bretton Woods—, con la plena participación de los países en vías de desarrollo.

La necesidad e inevitabilidad de la moratoria quedan muy claras. Sin embargo, un programa de recuperación económica requiere de muchas más medidas para ser exitoso. Estas, y algunos problemas que podría enfrentar, se discuten en los apartados siguientes.

LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

En los últimos siete años de franco retroceso económico las necesidades de empleo, salarios dignos, vivienda, educación y salud se han multiplicado sin respuesta. El reto de un programa de recuperación económica es el de empezar a satisfacer algunos de estos reclamos sociales inmediatamente *y por encima de cualquier otro objetivo económico*. Después de tantos años de austeridad, ninguna política económica puede durar si no logra recuperar la legitimidad del régimen que la instrumenta ante la mayoría de la población. Esta legitimidad sólo puede obtenerse a través de resultados concretos y no de promesas vacías.

Enfrentar este reto implica una tasa de crecimiento anual sostenida de la economía mexicana de por lo menos 6%. Además, requiere una redistribución de riqueza social hacia los estratos más pobres de la sociedad.

El motor inicial de la recuperación será una reactivación del gasto público. Mucho de este gasto sería dirigido hacia la creación de una infraestructura social, más hospitales, escuelas, sueldos para maestros, vivienda, drenaje y agua, para mencionar algunos rubros. También se tendría que gastar en infraestructura económica como comunicaciones, electricidad y agricultura, e inversión directa en planta productiva. Una característica importante de la reactivación del gasto público sería una mayor orientación hacia el campo y las ciudades pequeñas. Ello porque el mejoramiento de los niveles de vida en el campo es el mecanismo más eficaz para evitar mayores concentraciones de población en las ciudades. Además junto con otras medidas de apoyo a la agricultura, la mayor inversión pública puede servir para rescatar esta rama de la marginación que ha sufrido durante más de treinta años. Así se podría contribuir a aliviar la restricción externa de la economía mexicana al generar una autosuficiencia en los productos básicos agrícolas. El desarrollo del campo también se vería beneficiado por el fomento de la "agroindustria" —el procesamiento de productos agrícolas—

que, además de reducir la dependencia del país de empresas transnacionales en esta rama, proporcionaría fuentes de empleo para absorber la fuerza de trabajo del campo en la medida en que aumenta la productividad agrícola.

Aparte de satisfacer directamente algunas necesidades de la población, el nuevo gasto público serviría como generador de empleos y de demanda agregada. Ello, a su vez, alentaría la inversión privada. Históricamente, en México el crecimiento económico siempre se ha iniciado con gasto público, el cual crea las condiciones de demanda para hacer rentable la inversión privada.

EL FINANCIAMIENTO DE LA REACTIVACIÓN

Una de las razones más citadas en contra de una reactivación del gasto público —la falta de fondos— no tiene sustento. La obsesión de los últimos años con el déficit público y el "saneamiento" de las finanzas públicas tiende a generar una pérdida colectiva de memoria sobre el hecho de que las finanzas públicas "sanas", según la definición oficial, han sido el *instrumento* de estancamiento económico durante los últimos siete años. El argumento de que el control de las finanzas públicas es una condición necesaria para evitar la inflación, parece contradecirse con el ejemplo del gobierno anterior, que logró combinar una restricción fiscal sin precedente, con la inflación más alta de la historia de México.

No obstante, es importante considerar el problema de la inflación en el contexto de la recuperación económica, y ello será el tema de uno de los apartados posteriores.

En lo que se refiere directamente al financiamiento del nuevo gasto público, conviene considerar tres puntos. El primero es que actualmente se está pagando alrededor de 5% del producto interno bruto por concepto de intereses de la deuda externa y 9% en intereses *reales* de la deuda interna. Si se supone que una condición necesaria para la reactivación económica es la moratoria de pagos de la deuda externa, efectivamente se elimina el primer concepto. Una reducción de las tasas de interés internas, combinada con una reforma financiera (descrita posteriormente), puede reducir la erogación por intereses internos a menos de un punto porcentual del producto. El ahorro total por la reducción en los pagos de interés será aproximadamente del 13% del producto interno bruto, comparado con la situación vigente en el primer semestre de 1989.

El segundo punto a considerar es que si fuera necesario incurrir en un pequeño déficit de las finanzas públicas para estimular la recuperación, este déficit necesariamente tiene como contrapartida un superávit financiero del sector privado; es decir, una oferta de fondos para prestar al sector público. En efecto, el ingreso generado en el sector privado, al aumentar el gasto público, será suficiente para financiar el sector público.

Finalmente, un aumento del gasto público suficiente para estimular la economía sin rebasar su capacidad productiva —30% en la inversión pública y 10% en el consumo público, durante el primer año— equivaldría a menos de 3% del producto interno bruto. Es decir, la mitad del ahorro generado por suspender el servicio de la deuda externa. Obviamente, en los años posteriores el gasto seguiría aumentando, a tasas menos aceleradas. Sin embargo, dada la mayor recaudación generada por el incremento del ingreso nacional, y de los ahorros mediante la reestructuración del sistema financiero descrita en un apartado posterior, el déficit financiero del sector público difícilmente rebasaría el 3% del producto interno bruto; lo que es considerablemente menor que el 12.3% registrado en 1988.

LA RESTRICCIÓN EXTERNA

La restricción fundamental del programa de recuperación reside no en sus fuentes de financiamiento, sino en el sector externo, como siempre ha sido el caso en las últimas décadas. Actualmente, sin el pago de los intereses externos, la cuenta corriente de la balanza de pagos muestra un pequeño superávit. En ausencia de otras medidas, un crecimiento de la economía, como el propuesto en el programa de recuperación, acabaría en unos pocos meses con ese superávit, principalmente por un aumento acelerado de las importaciones. La consecuencia de ello sería un colapso de la recuperación por falta de divisas. Sin embargo, es posible evitar tal situación por medio de un racionamiento del uso de las divisas que incluiría una regulación tanto de las importaciones como de los movimientos de capital.

En lo que se refiere a las importaciones, un análisis breve de su comportamiento demuestra que, de los 18.9 miles de millones de dólares de importaciones registradas en 1988, sólo 12 mil millones de dólares podrían considerarse estrictamente necesarias, dado el nivel actual de producción. Las demás se debieron fundamentalmente a la apertura irrestricta de la economía durante 1988. Por lo tanto, es imprescindible restablecer un control selectivo de las importaciones. Este control selectivo incluiría una prohibición total a la importación de ciertas clases de bienes, en particular bienes de consumo suntuarios (1200 millones de dólares en 1988).

En el caso de muchos insumos intermedios al proceso productivo y bienes de capital, podrían establecerse cuotas de importación concertadas con los mismos empresarios. Una manera de asignar dichas cuotas sería por medio de subastas, para asegurar su uso por aquellos productores que más las pueden aprovechar. Así se pondría en práctica el principio —descrito en la introducción— de usar la planeación para decisiones estratégicas y el mercado para los detalles de tales decisiones. Además el método de subasta sería una manera de gravar algunas de las ganancias derivadas del uso de importaciones racionadas.

Estos mecanismos de control de las importaciones serían suficientes —en el corto y mediano plazo (hasta cuatro años)— para hacer compatible la restricción externa con una tasa de crecimiento económico de 7% anual, al reducir la elasticidad de las importaciones al ingreso nacional a entre 1 y 1.5 (el valor histórico, antes del auge petrolero). En el largo plazo, sostener el crecimiento de la economía requeriría una política activa de sustitución de las importaciones, y promoción de las exportaciones.

Entre las medidas que podrían tomarse en este campo se incluye la publicación de calendarios de la disponibilidad de permisos previos, disminuyendo año tras año, en ciertas ramas industriales donde ya existe una industria nacional establecida pero insuficiente para abastecer el mercado interno. Así se daría un incentivo a los inversionistas privados y se ampliaría la capacidad en estas ramas y complementarían la disminución de cuotas de importación.

En muchos casos, tales incentivos serían insuficientes y se propondrían coinversiones del sector público y el privado, o inversión directa por parte del sector público, para fomentar industrias clave en el proceso de sustitución de importaciones. Se dedicaría atención especial a la industria de bienes de capital, puesto que una sustitución eficaz en esta rama podría ser la base de un crecimiento acelerado y sostenido de la economía mexicana.

El programa de apoyo a las exportaciones incluiría subsidios selectivos. Sin embargo, debe de reconocerse la probabilidad de que durante los primeros dos años de la reactivación, las exportaciones no petroleras se estancarían por el efecto de la recuperación del mercado interno. No obstante, el dinamismo del mercado interno y las nuevas inversiones que se realizarían durante la recuperación de la economía, tendrían el efecto de elevar la productividad y proporcionar la base para un esfuerzo exportador exitoso en los años posteriores.

En México y en América Latina en general se ha criticado el concepto mismo de una estrategia de industrialización que incluye una política activa de sustitución de importaciones.

En el caso de México, se habla frecuentemente del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones a principios de la década de los setenta. En particular se hablaba de la corrupción e ineficiencia de una industria nacional sobreprotegida. Se propuso, como solución, desde 1984, la apertura casi irrestricta de la economía a las importaciones. Implícitamente se supone que dicha apertura obligará a la industria nacional a transformarse en eficiente y moderna, resolviendo así de golpe el problema del desarrollo nacional.

Conviene hacer unas observaciones acerca de los planteamientos anteriores. Aunque la apertura de las economías y el abandono de la industrialización por sustitución de importaciones son las políticas recomendadas por los principales organismos financieros internacionales, todavía no hay ejemplos de países que hayan logrado elevar su nivel de desarrollo sin algún grado importante de proteccionismo y sustitución de importaciones. Tanto Corea como Taiwán, los ejemplos más frecuentemente mencionados de países que lograron desarrollarse con políticas orientadas al mercado, utilizaron programas de sustitución de importaciones para fomentar sus procesos de desarrollo. La diferencia entre la experiencia de estos países y la mayoría de los de América Latina es que lograron instrumentar esta estrategia de manera selectiva, flexible y exitosa. No es de dudarse que la política de sustitución de importaciones en México durante la década de los setenta era distorsionada, ineficiente y utilizaba una protección excesiva generalizada. La solución, sin embargo, no era, ni es, la de abandonar tal política, sino corregir sus fallas. En la práctica ello significa un estudio detallado de la estructura productiva del país para identificar las necesidades verdaderas de importaciones de cada rama y las posibilidades reales de sustitución. Esta no es una tarea fácil, pero tampoco es imposible. La elaboración de tales estudios contribuiría de manera importante a la elaboración de un programa económico sostenible en el mediano y largo plazo.

Sería ilusorio y contraproducente basar la transformación de la estructura productiva del país en manera importante en la inversión extranjera. No obstante, queda claro que la industria nacional sí puede beneficiarse de la tecnología extranjera y de la demanda interna generada por inversiones extranjeras integradas con la industria nacional. De hecho, estos dos criterios debieran ser los fundamentales para evaluar proyectos de inversión extranjera. Se podría elaborar un reglamento de inversión extranjera especificando en qué ramas y bajo qué condiciones se permitirían dichas inversiones. La esencia de este reglamento debe ser la claridad y sencillez y una aprobación rápida de las inversiones deseadas. Es de esperarse que el nuevo dinamismo de la economía durante la reactivación —en contraste con el estancamiento de los últimos ocho años— sería un factor importante en promover la inversión extranjera.

La restricción externa del crecimiento de la economía mexicana no se debe tan sólo a las importaciones y exportaciones, sino al flujo total de divisas. En este flujo se deben incluir los movimientos o "fugas" de capital. Una compra masiva de dólares por parte de particulares o empresas acabaría con el programa de recuperación, de la misma manera que un aumento estrepitoso de las importaciones.

Por lo tanto, es imprescindible un control integral de divisas. Para particulares esto podría significar un registro único de divisas (dentro del pasaporte) con un límite en las compras de divisas cada año. En el caso de las empresas, se centralizarían todas las transacciones en divisas en el Banco de México. Toda transacción requeriría aprobación, aunque en el caso de pagos de las importaciones ya autorizadas ésta sería automática.

Se aseguraría un abastecimiento de divisas suficientes para usos legítimos, con objeto de aislar cualquier mercado "negro" que se formara. Aunque sería irrealista esperar la eliminación total de las fugas de capital, el control de cambios pretendería reducir éstas a magnitudes sin importancia. Además, el control de cambios estaría apoyado por una reestructuración del sistema financiero interno (descrita en el siguiente apartado) que

protegería el valor de los activos financieros internos.

Las críticas del control de cambios en el sentido de que es imposible en la práctica carecen de fundamento. En la época de posguerra han existido controles de cambios en la mayoría de los países industrializados. Tales medidas han sido consideradas instrumentos normales de la política económica y no se ha observado un deterioro de las libertades de los ciudadanos de esos países. El argumento de que en México la existencia de una frontera de varios miles de kilómetros con los Estados Unidos hace imposible el control de cambios es espurio. Es mínima la proporción de divisas que se fuga o podría fugarse en maletas por la frontera.

IA REFORMA FINANCIERA

La reforma principal en la reestructuración del sistema financiero sería la indexación *diaria* de los depósitos y créditos del sistema bancario. El factor de indexación podría determinarse en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México. El efecto de esta forma de indexación sería el mantener el poder de compra de los activos y pasivos financieros internos. Se eliminaría así una de las causas importantes de la fuga de capitales, que es precisamente el temor a la pérdida del valor de los activos por la inflación.

Tal medida permitiría pactar las tasas de interés encima del factor de indexación. Este hecho permitiría reducir todas las tasas de interés de la economía a un máximo de 3 o 4% *anual*. El sistema de indexación evitaría la situación actual, en que se pagan tasas de interés mayores que 30% *anual por encima de la inflación*, con el fin de evitar fugas de capital.

Las enormes tasas reales pagadas actualmente son fuente de una redistribución de la riqueza nacional hacia los estratos más acomodados de la sociedad. Además, mientras dichas tasas desalientan las fugas de capital en el corto plazo, incrementan las posibilidades de fugas en el mediano plazo, dado que aumentan enormemente la riqueza financiera líquida de los grupos más propensos a depositar su dinero en el extranjero.

La reforma financiera también tendría el efecto de estimular la inversión privada (particularmente en pequeña y mediana industria), pues reduciría las tasas reales de interés y eliminaría el problema de flujo de caja generado por las altas tasas nominales de interés en una situación inflacionaria.

Finalmente, se reduciría a menos de un punto del producto interno bruto el pago de intereses del sector público sobre su deuda interna. En 1988 esa cifra alcanzó 12% del producto. Así la reforma financiera pondría en evidencia la situación real que guardan las finanzas públicas sin las distorsiones de los pagos de intereses. Ello contribuiría a demostrar la factibilidad de los planes de gasto público descritos anteriormente.

IA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Para ser exitoso y verdaderamente servir a los intereses del pueblo, cualquier programa de recuperación debe de contemplar la redistribución del ingreso, además del crecimiento económico. La creación de nuevos empleos, resultado del proceso de crecimiento, contribuiría a la redistribución, pero por sí solo, será insuficiente.

Actualmente es irrealista pensar que se puede lograr una redistribución importante del ingreso por medios directos, y en particular por la vía fiscal. Es necesario influir en el proceso de asignación del ingreso a los factores de producción. Ello significa, en términos prácticos, promover aumentos de salarios para los trabajadores asalariados, y precios de garantía para los campesinos.

Se propone, por lo tanto, aumentos semestrales al salario mínimo, para elevarlo 15% *en términos reales* anualmente, durante cinco años. Si esta elevación del salario parece excesiva,

hay que recordar que al finalizar los cinco años el salario mínimo real sólo alcanzaría un nivel equivalente al de 1981, e inferior todavía al de 1977. Por sí solo este hecho sugiere que la meta de elevación de salarios reales no es demasiado ambiciosa en promedio. No se trata, sin embargo, de elevar todos los salarios en la economía en exactamente el mismo porcentaje, sino de establecer una pauta para las negociaciones salariales individuales entre sindicatos y empresas. En cierta forma la política sería la inversa de la seguida de 1982 a 1989, que utilizaba el salario mínimo como un indicador para la depresión de los salarios reales.

Se dice que los salarios sólo pueden aumentarse en la medida en que crezca la productividad de la economía, y que, por tanto, aumentos salariales de la magnitud contemplada serían imposibles de sostener. Tal argumentación ignora el hecho de que la caída de los salarios no correspondió a una disminución de la productividad, sino a una elevación de los márgenes de ganancia. La elevación de los salarios reales tendría como contrapartida una disminución en las tasas de ganancia, pero no necesariamente en la masa de utilidades, dado el aumento global en la producción y comercialización en el mercado nacional.

Para facilitar el crecimiento de los salarios reales el gobierno podría reducir algunos impuestos indirectos —en particular la tasa del IVA— y mantener un control al precio de algunos productos básicos, aunque ello implicara subsidiarlos. Además, se podría promover la reducción de los márgenes de comercialización y distribución por medio de la competencia directa de empresas públicas con las cadenas privadas. Dicha competencia podría fomentarse por medio de empresas como Conasupo, y concesiones a particulares controladas por estas mismas. Se requeriría aplicar un programa así extensivamente en el campo y en las zonas marginadas de las ciudades, para intentar atacar los problemas de abasto y controlar los precios en estas zonas.

El principio de la competencia entre empresas públicas y privadas podría aplicarse no sólo a las ramas de comercialización y distribución sino también a ramas industriales. Tal competencia interna coadyuvaría a combatir ineficiencias y márgenes excesivos de ganancia que podrían resultar de la protección del mercado nacional de importaciones. En términos macroeconómicos la competencia interna es mucho más eficiente que la apertura total de la economía a las importaciones, que requiere del estancamiento para mantenerse.

LA INFLACIÓN

En los últimos años una de las prioridades del gobierno ha sido el combate a la inflación. Sería ingenuo pensar que la redistribución del ingreso contemplado en las propuestas anteriores no generaría algunas presiones inflacionarias. Sin embargo, hay varias razones para pensar que dichas presiones no serían excesivas.

Probablemente la política que parece más inflacionaria dentro de las propuestas descritas es la salarial. Se preguntaría cómo se pueden aumentar los salarios tan rápidamente sin provocar una inflación excesiva. La respuesta es que básicamente los aumentos de salarios pueden absorberlos las empresas. En las condiciones actuales es difícil imaginar tal fenómeno. No obstante, hay que recordar que se proponen dichos aumentos de salarios en el contexto de un crecimiento económico acelerado que permite a los productores aumentar sus ingresos por mayores ventas, y no sólo por mayores precios. La política de reducir impuestos indirectos y promover la competencia interna, descrita en el apartado anterior, respaldaría estas tendencias en el corto y mediano plazos respectivamente. Además el gobierno actual ha mostrado que, cuando es necesario, la manera más fácil de abatir la inflación es el control directo de los precios. Tal medida no es recomendable como una regla general ni por tiempo indefinido, pero podría ser eficaz como instrumento de transición a la nueva política económica. Una fuente de presión inflacionaria que estaría ausente en el esquema propuesto

sería la de cambios importantes en el valor real del tipo de cambio, dado el sistema del control de divisas previsto. Hay que recordar que las aceleraciones de la inflación en 1976, 1982 y 1986 fueron todas causadas por una devaluación del tipo de cambio.

Finalmente se podría preguntar si la política de gasto público sería inflacionaria. Aquí la respuesta es definitivamente negativa. No hay evidencia, ni empírica ni teórica, de que tienda a ser inflacionario un aumento de la demanda agregada en una economía muy lejos del pleno empleo de sus factores de producción. Además, es importante observar que casi todas las altas inflaciones en el mundo —y también en México— han coincidido no con el crecimiento excesivo, sino con el estancamiento. Ello es consistente con la idea de que la inflación refleja, fundamentalmente, los conflictos distributivos no resueltos. Obviamente, dichos conflictos se intensifican en una economía estancada. Así, puede decirse que la inflación no se eliminará con una política sencilla, sino con un conjunto de medidas que ataquen sus causas estructurales en la economía real.

CONCLUSIONES

En las páginas anteriores se ha presentado un marco macroeconómico para un proyecto viable de recuperación económica que verdaderamente beneficiaría a la gran mayoría de los mexicanos. Todavía le faltan muchos detalles. Por ejemplo, apenas si se empieza a tocar los problemas económicos y sociales del campo. Se requieren también muchos estudios de la estructura productiva del país para hacer factible una política comercial e industrial que promoverá el desarrollo nacional. Tampoco se mencionan las relaciones entre México y algunas instituciones internacionales, como el GATT, cuyas reglas específicamente prohíben elementos de la política comercial sugerida. Por otro lado no se trata la cuestión política interna. Se dejan de lado todas estas cuestiones, no porque sean irrelevantes o sin importancia, sino porque es imposible abarcar todo en un artículo. Además, la falta de propuestas económicas alternativas muestra la urgencia de trabajos que estimulen la discusión de nuevas ideas que, a su vez, pueden formar la base de un programa alternativo y progresista. Sin dicho programa se prolongará muchos años más la miseria de los mexicanos víctimas del estancamiento y la depresión económicos.

[Agosto de 1989]