



Centro de Estudios Económicos

www.colmex.mx

El Colegio de México, A.C.

Serie documentos de trabajo

MÉXICO: EN POS DEL CRECIMIENTO

Gerardo Esquivel

DOCUMENTO DE TRABAJO

Núm. VIII - 2003

México: En pos del crecimiento

Gerardo Esquivel¹
El Colegio de México

I. Introducción

En los últimos años, aunque con mayor intensidad en los meses recientes, una serie de preguntas han dominado los debates y discusiones sobre la política económica en México: ¿por qué no crecemos? ¿Qué debemos hacer para retornar a la senda de crecimiento? ¿A qué tasas puede crecer realmente la economía mexicana?² En este trabajo analizaremos algunos de estos temas y esbozaremos algunas respuestas iniciales a estas preguntas. Para ello, en esta introducción empezaremos por plantear una breve descripción del comportamiento de la economía mexicana durante los últimos setenta años, así como los principales aspectos del debate actual sobre la interpretación de nuestro pasado económico reciente.

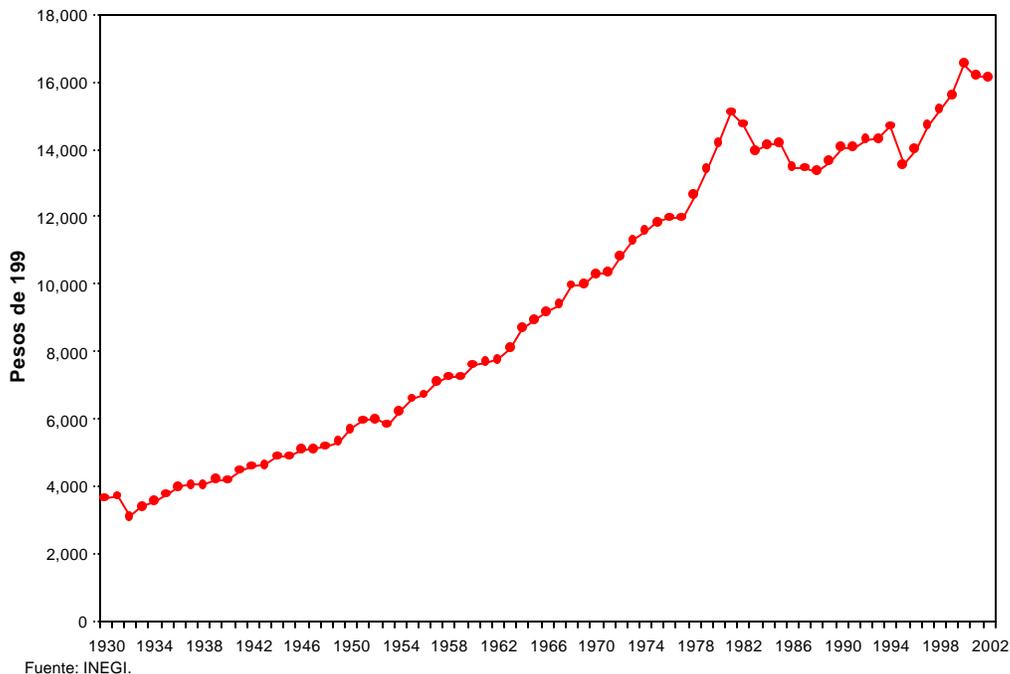
La gráfica 1 muestra la evolución del PIB per cápita en México de 1930 a 2002 en pesos constantes de 1993. Esto es, los datos excluyen el efecto de la inflación, lo cual permite que la información sea comparable de un año a otro. La gráfica sugiere que hay dos periodos claramente diferenciados en el desarrollo económico de México: en el primer periodo, que va desde 1932 hasta 1981, el PIB per capita creció en forma constante y a una tasa relativamente alta. De hecho, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita

¹ Profesor-Investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. El autor agradece los útiles comentarios de José Antonio Aguilar, Arturo Herrera y Graciela Márquez, así como la asistencia en la investigación de Edgar Hernández, Mónica Solano y Ma. Luisa Zaragoza.

² En forma relacionada, el economista Rolando Cordera recientemente se preguntaba en qué momento los mexicanos habíamos abandonado el desarrollo como un objetivo y una prioridad nacional (Cordera, 2003).

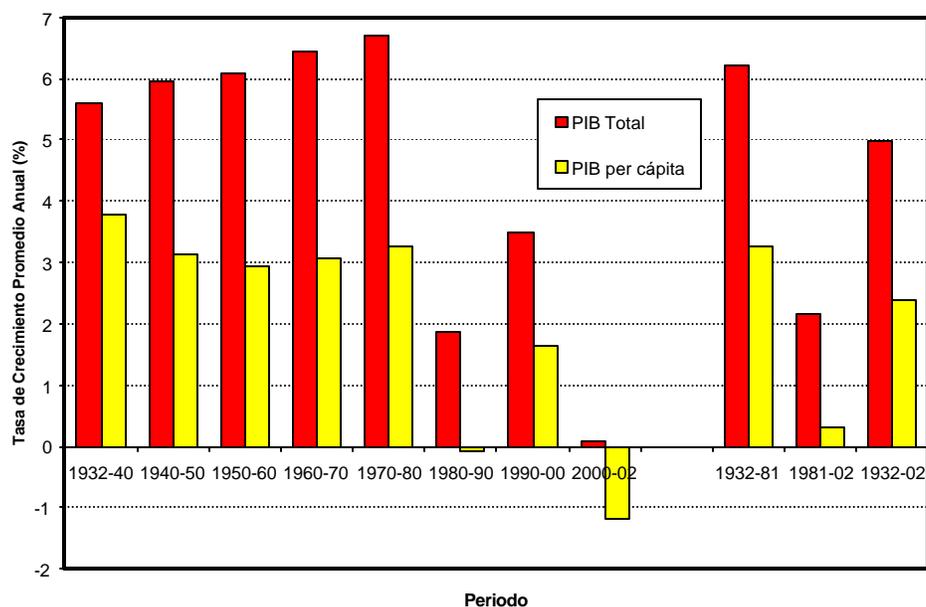
en este periodo fue de 3.3%.³ Por otro lado, en el periodo de 1981 a 2002 el PIB per cápita de México tuvo un comportamiento sumamente errático, en el que se combinaron breves periodos de crecimiento con años de estrepitosas caídas en el ingreso per cápita. En general, durante este periodo de veintiún años el ingreso per cápita en México creció a la insignificante tasa de 0.3% en promedio al año. La gráfica 2 muestra las tasas de crecimiento promedio anual del PIB total y del PIB per cápita en Mexico por décadas y periodos. En dicha gráfica se confirma que el comportamiento de estas variables durante los dos periodos mencionados fue claramente distinto y que el crecimiento económico del país se desaceleró notablemente durante el segundo periodo.

**Gráfica 1. México: PIB per Cápita 1930-2002
(pesos de 1993)**



³ La tasa de crecimiento del PIB total en ese mismo periodo fue de 6.2% promedio anual. La diferencia entre ambas tasas se debe al crecimiento de la población.

Gráfica 2. México: PIB total y PIB per cápita, 1930-2002
(Tasas de crecimiento promedio anual por periodos)



El patrón de crecimiento que se ha observado en las décadas recientes ha dado lugar a diversas interpretaciones sobre el proceso de desarrollo en México. Así, por ejemplo, de los datos presentados en las gráficas 1 y 2 se han derivado recientemente dos lecturas distintas, excluyentes y contradictorias, aunque ninguna de ellas completamente correcta. Por un lado, hay quienes concluyen, por decirlo de manera coloquial, que todo tiempo pasado fue mejor. Estos autores sugieren que deberíamos retomar las políticas del pasado para poder volver a crecer.⁴ Quienes asumen esta posición miran con nostalgia al periodo conocido como del “desarrollo estabilizador” (1954-1970), cuando México creció a tasas aceleradas y con una tasa de inflación relativamente baja. Los proponentes de esta interpretación sugieren, de una u otra manera, regresar a las políticas que entonces nos permitieron crecer con estabilidad macroeconómica. Hay algunos autores que miran con nostalgia no sólo la etapa del desarrollo estabilizador, sino también al periodo conocido como “el desarrollo compartido” durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría (1970-

⁴ Véanse, entre otros trabajos recientes, a Ibarra (2003), Suárez Dávila (2003) y Martínez (2003).

76) o incluso a la “administración de la abundancia” que llevó a cabo el Presidente José López Portillo (1976-82). Por supuesto, quienes proponen esta visión pasan por alto las implicaciones de algunas de esas políticas y no parecen preocuparse en lo más mínimo por el hecho de que las condiciones mundiales han cambiado sustancialmente en los últimos años.⁵ Además, por b general estos autores tampoco reconocen que durante el periodo del crecimiento acelerado se gestaron o se profundizaron muchos de los problemas estructurales que la economía mexicana sigue arrastrando hasta el día de hoy. Por ejemplo, es bien sabido que ya desde los años sesenta y setenta existían los problemas asociados a la baja recaudación fiscal, así como los graves problemas asociados a la mala distribución del ingreso.⁶ En ese sentido, es importante enfatizar que si bien podemos y debemos aprender algunas lecciones de esa etapa del desarrollo económico de nuestro país, no por ello ese periodo debería ser idealizado.

Por otro lado, y en notable contraste con la visión nostálgica del crecimiento con estabilidad, existe un grupo importante de economistas que mira al pasado con desdén. Los miembros de este grupo consideran que casi todas las políticas del pasado son criticables y que prácticamente no hay ninguna política rescatable de ese periodo. Por lo general, estos autores consideran que la mayoría de los problemas económicos del presente son atribuibles a las políticas del pasado.⁷ Así, frente a la más mínima mención de las bondades del pasado, estos autores responden en forma casi automática: “esas políticas ya las probamos y ya sabemos a dónde nos llevaron”. Según esta versión simplista, el pasado se

⁵ Una excepción importante en este aspecto es Suárez Dávila (2003), quién reconoce explícitamente que hay instrumentos de política económica que se utilizaron antes, pero que ya no es posible utilizar.

⁶ Reynolds (1977) presenta un ensayo temprano sobre algunos de los problemas estructurales que se gestaron durante el periodo del desarrollo estabilizador. Martínez (1970) analiza el tema de la distribución del ingreso en México en ese mismo periodo.

⁷ Un ejemplo reciente de esta posición se puede apreciar en Gil-Díaz (2003).

caracteriza por políticas populistas, por la indisciplina fiscal y monetaria, por un endeudamiento desenfrenado y por la excesiva intervención estatal en la economía. En su afán crítico, los economistas que asumen esta posición por lo general no consideran que los problemas de desequilibrio fiscal y de endeudamiento en realidad empezaron apenas en la década de los setenta y que, al menos desde cierta perspectiva, lo ocurrido en los periodos previos no puede ser cuestionado tan fácilmente.⁸ Más adelante regresaremos a este debate.

Además de esta introducción, el resto del capítulo se organiza de la siguiente forma: la sección II pone en perspectiva internacional la evolución reciente del nivel del ingreso per cápita en México. En la sección III se plantea la pregunta: ¿cómo llegamos a dónde estamos? Para responder esta interrogante, en esta sección se introduce un breve ejercicio de interpretación de la evolución reciente de la economía mexicana. Las secciones IV y V identifican algunos temas importantes, cuya cabal comprensión nos podría ayudar a salir del marasmo económico en el que se encuentra actualmente la economía mexicana. En particular, la sección IV analiza algunas de las reformas estructurales que muchos consideran trascendentales para el desarrollo del país, mientras que la sección V plantea algunos temas que también son muy importantes pero que, por distintas razones, no han recibido la misma atención que las llamadas reformas estructurales. La sección VI muestra los resultados de un ejercicio simple de prospectiva económica, que nos permite especular sobre cuáles son los probables escenarios económicos en los que México podría encontrarse en el año 2030. Finalmente, la sección VII presenta una serie de comentarios finales a manera de conclusión.

⁸ Uno de los pocos estudios que diferencia claramente entre ambos periodos es Bazdresch y Levy (1992).

II. ¿En dónde estamos?

Con objeto de tener una visión más amplia de lo que significó el patrón de crecimiento económico en México de las décadas pasadas, vale la pena adoptar una perspectiva comparativa internacional. La gráfica 3 muestra la evolución del PIB per cápita y el PIB por trabajador de México con relación a esas mismas variables de otros 6 países durante el periodo 1950-2000.⁹ Los países seleccionados corresponden a tres distintos grupos de países: los dos primeros, Estados Unidos y Canadá, son países que ya en 1950 eran considerados como países desarrollados; los dos países siguientes, España y Portugal, tenían en 1950 un producto per cápita o por trabajador relativamente similar al de México. Finalmente, los últimos dos países, Corea y Tailandia, en 1950 eran relativamente pobres comparados con México.¹⁰

En la gráfica 3 se destacan varios aspectos del patrón de desarrollo económico de México. En primer lugar, la gráfica muestra que, en el mejor de los casos, México apenas ha logrado mantener su nivel de desempeño económico con relación al de los países seleccionados. Tal es el caso del PIB per cápita de México con respecto al de Canadá y Estados Unidos, ya que en ambos casos el cociente observado de ingresos per cápita en el año 2000 era prácticamente el mismo que el de 1950. Esto sugiere que, visto desde una

⁹ La información en todos los casos proviene de la base de datos internacional compilada por los economistas Summers y Heston y que ha sido ajustada para permitir las comparaciones internacionales. La versión que utilizamos en este trabajo es la más reciente (Heston, Summers y Bettine, 2002) y se encuentra disponible electrónicamente en <http://pwt.econ.upenn.edu>. Summers y Heston (1991) describen una versión anterior de la base de datos.

¹⁰ Alguien podría objetar la selección de países que se ha usado como base de las comparaciones con el argumento de que todos los países seleccionados han sido relativamente exitosos desde el punto de vista económico. Por supuesto, estoy consciente de que la selección de otros países habría mostrado un panorama distinto al que se obtiene con los países escogidos. Sin embargo, debe notarse que la idea de este ejercicio no es sólo mostrar si le fue bien o mal a México en comparación con otros países sino, más bien, poder comparar cuán bien le fue a México en el periodo de su mejor desempeño económico, con relación a otros países a los que también les fue bien. Dicho de otra manera, este ejercicio pretende darnos una idea de cuán bien le fue a México con relación a otros países cuyo éxito ha sido, en algún sentido, más profundo y duradero.

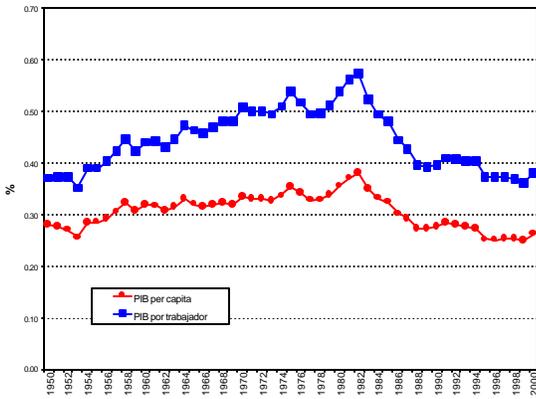
perspectiva de mediano y largo plazo, no ha habido ningún avance en el proceso de convergencia económica entre México y sus vecinos de Norteamérica. Si acaso se puede decir que hubo un incipiente proceso de convergencia con respecto a estos países entre 1950 y 1982 (el cual fue, por lo demás, muy magro) y que, sin embargo, dicho proceso se revirtió por completo en las dos décadas recientes.

Con respecto a España y Portugal, la comparación es claramente menos favorable. En ambos casos, la pérdida relativa de ingreso per capita en México es prácticamente constante a lo largo de todo el periodo, con un pequeño receso durante los años del auge petrolero en México (1977-1981). Aparte de esa breve etapa, durante el resto del periodo analizado el ingreso promedio de los mexicanos se ha ido rezagando en forma notable con respecto al de los dos países europeos. Así, a pesar de que en 1950 el PIB per cápita de México era 33% más alto que el de Portugal y 4% más alto que el de España, para el año 2000 el PIB per cápita de México ya era inferior al de estos dos países en 40 y 50%, respectivamente.

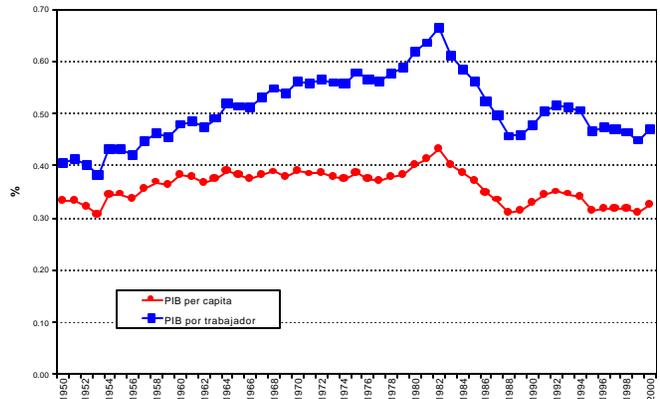
Por último, la comparación con Corea y Tailandia es también muy poco favorable para México. En ambos casos, los países asiáticos han ganado terreno en forma constante respecto a México a partir de la década de los sesentas y, al menos en el caso de Corea, han logrado incluso superar el ingreso promedio de los mexicanos. Así, mientras que en 1950 el ingreso promedio de los mexicanos era el doble del de los coreanos, para el año 2000 la situación ya se había revertido por completo. En el caso de Tailandia, la situación no es menos dramática. En este caso, mientras que en 1955 el ingreso promedio de los mexicanos era cuatro veces el del habitante promedio de Tailandia, para el año 2000 el ingreso promedio de los mexicanos fue apenas 28% más alto que el de los tailandeses.

Gráfica 3. Producto per cápita y por trabajador de México con respecto a países seleccionados 1950-2000.

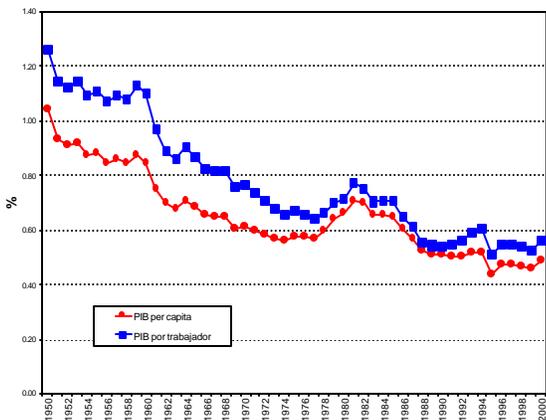
Producto de México en relación al de Estados Unidos, 1950-2000



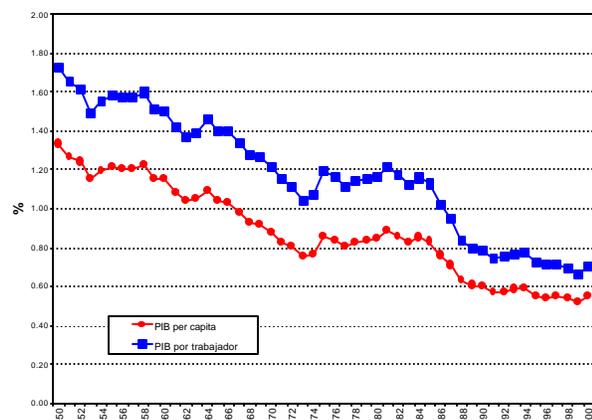
Producto de México en relación al de Canadá, 1950-2000



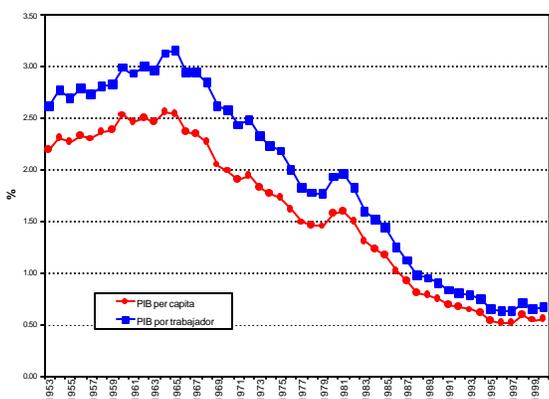
Producto de México en relación al de España, 1950-2000



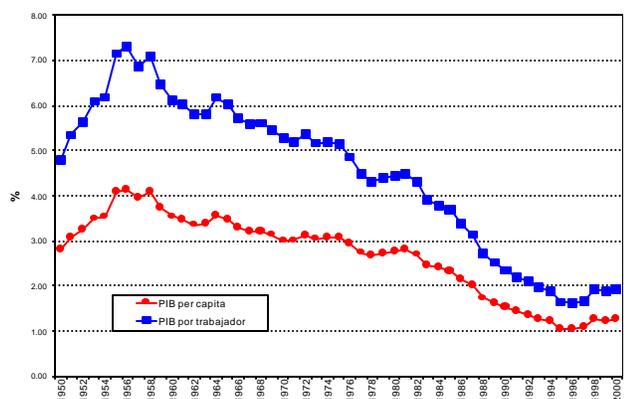
Producto de México en relación al de Portugal, 1950-2000



Producto de México en relación al de Corea, 1953-2000



Producto de México en relación al de Tailandia, 1950-2000



El mensaje básico de las gráficas 1 a 3 es que el desempeño económico de México entre 1950 y 1980, si bien puede considerarse como muy favorable, no necesariamente fue extraordinario. O bien, que el desempeño económico de México en este periodo no fue único o insuperable, sobre todo cuando se le pone en una perspectiva internacional. Como es obvio, el desempeño económico de México a partir de 1981 no sólo ha sido francamente desalentador, sino que además ha dado lugar a que se acentúe el notable rezago de nuestro país frente a otras economías.

Una vez hecha esta breve revisión del desempeño económico de México en la segunda parte del siglo XX, surgen inevitablemente dos preguntas: ¿Qué explica el patrón de crecimiento observado en México? ¿Qué puede hacerse para reiniciar el crecimiento económico en nuestro país? Pero, sobre todo, ¿cómo lograr que el crecimiento económico sea rápido y sostenido? Estos temas se discutirán en las siguientes secciones.

III. ¿Cómo llegamos a donde estamos?

Desde nuestra perspectiva, lo que está en la base del patrón de crecimiento observado en México en los últimos 70 años, es que el crecimiento relativamente acelerado del periodo 1932-1981 era imposible de sostener por más tiempo. Esto se debe a que dicho patrón estaba sustentado en bases relativamente endeble, además de que generaba una serie de desequilibrios que tarde o temprano tendrían que corregirse. Por si eso fuera poco, a esta situación se debe agregar el hecho de que en los años setenta (sobre todo a partir de 1973), hubo una serie de factores exógenos y fortuitos (como el aumento de los precios del petróleo y los descubrimientos de los yacimientos petroleros), que generaron una falsa ilusión de riqueza nacional. Esta situación solo favoreció la toma de decisiones económicas

incorrectas basadas en supuestos irreales y llevo a posponer el necesario ajuste económico, con la consecuente profundización de los desequilibrios económicos existentes. Vayamos por partes.

Bases endebles del crecimiento económico entre 1950-1981

Existen básicamente dos formas de lograr un aumento en la producción y, por lo tanto en el ingreso, de una economía: mediante un aumento en la acumulación y uso de factores de la producción (trabajo y capital, fundamentalmente), o bien, con aumentos en la productividad del uso de estos factores --lo cual se logra a través del progreso tecnológico propio o a través de la adopción de nuevas y mejores tecnologías desarrolladas en otros lugares. La primera de estas formas, es decir, la acumulación de factores de la producción, genera un crecimiento limitado y, en ausencia de aumentos de largo plazo en la productividad, da lugar a que una economía tienda a crecer sólo en forma temporal. Esto se debe a que la acumulación excesiva de factores eventualmente culmina con una fase de rendimientos decrecientes, lo cual conlleva a un estancamiento del ingreso per cápita. Por ello, existe un cierto consenso en que la base del crecimiento sostenido de una economía es el aumento permanente de la productividad de los factores.¹¹ En este sentido, resulta importante saber cuál fue la base del crecimiento de la producción en México en el período 1950-1980.

Existen relativamente pocos estudios sobre las fuentes del crecimiento en México y/o en América Latina. Sin embargo, prácticamente todos los estudios realizados concluyen que la contribución del aumento en la productividad de los factores en México durante el periodo anterior a 1980 fue sumamente baja.¹² Esto implica que el grueso del aumento en la

¹¹ Véase, entre otros trabajos recientes, a Hall y Jones (1999).

¹² Véanse, por ejemplo, Fajnzylber y Lederman (1999) y Lefort y Solimano (1994).

producción en México que se observó en dicho periodo se debió básicamente a un aumento en la acumulación de trabajo y capital.¹³ El aumento en el factor trabajo en México es el resultado natural del aumento en la población en edad de trabajar, así como de un aumento en la tasa de participación en la fuerza laboral. A su vez, este último fenómeno está estrechamente asociado con una mayor entrada de las mujeres en la fuerza laboral a partir de la segunda mitad del siglo XX. Por otro lado, la acumulación de capital es el resultado de una mayor inversión en maquinaria y equipo, tanto del sector público como privado, que se tradujo en una mayor disponibilidad de capital por trabajador, lo cual a su vez permitió obtener un mayor nivel de producción en este periodo.

Además del bajo aumento en la productividad que ya se mencionó, hubo otros factores del proceso de crecimiento en México entre 1950 y 1980 que hacían que éste proceso llevara en sí mismo la semilla del estancamiento y del ajuste económico. Uno de esos factores era el de la desigualdad en la distribución del ingreso, la cual, a la larga, sólo generaría un estancamiento en el consumo de ciertos productos que son típicamente demandados por las clases medias y que tienden a robustecer el mercado interno. La inequitativa distribución del ingreso también estaba en la base de la baja recaudación tributaria y, más en general, de la mala situación fiscal del Estado mexicano. Esto se debe a que la mala distribución del ingreso implicaba que una buena parte de la población tuviera ingresos bajos y, por lo tanto, contribuyera poco en forma de impuestos. Por otra parte, el gobierno respondía naturalmente a la inequitativa distribución del ingreso, mediante un mayor gasto social que pudiera ayudar a mitigar los problemas asociados a ésta.

¹³ Por ejemplo, Fajnzylber y Lederman (1999) obtienen que sólo el 5% del crecimiento de la producción en México entre 1950 y 1995 se debió a aumentos en la productividad. El resto del crecimiento (es decir, el 95% restante) fue el resultado de la acumulación de factores.

Además del problema de la desigualdad, había otro tema fundamental que haría que eventualmente se detuviera el proceso de crecimiento en México: debido al fuerte proteccionismo que prevalecía hasta fines de los años setenta, la economía, si bien había logrado sustituir exitosamente la producción de ciertos bienes de la llamada industria ligera, era aún muy poco competitiva a nivel internacional (con sus contadas excepciones, por supuesto). Por otro lado, la economía seguía dependiendo de la importación de bienes de capital, por lo que se volvió muy difícil sostener un adecuado balance comercial con el exterior, ya que la economía no podía exportar por ser poco competitiva a nivel internacional mientras que, si deseaba seguir creciendo, debía importar no sólo algunos de sus insumos sino también el grueso de los bienes de capital. Esta incongruencia empezó a generar muchas presiones en la balanza de pagos desde finales de los años sesenta, las cuales culminaron en la devaluación del peso de 1976 y, posteriormente, en una serie de devaluaciones en 1982.

Ahora bien, ¿por qué razón aumentó poco la productividad en México en el periodo de crecimiento acelerado? La pregunta es muy compleja y tiene muchas vertientes, por lo que tratar de responderla en detalle cae fuera de los objetivos de este trabajo, sin embargo, mencionaremos brevemente algunos de los factores que presumiblemente explicarían esta situación. La primera es la ya mencionada falta de competencia a la que se enfrentaba un segmento importante de la economía doméstica. Esta situación daba lugar a que hubiera muy pocos incentivos para mejorar la productividad de los productores internos. Por otro lado, existía en México un régimen que favorecía poco la inversión extranjera, lo cual redundaba en bajos niveles de importación de tecnologías nuevas. En general, puede decirse que la condición de economía cerrada que prevaleció durante la mayor parte de este periodo explica una parte sustancial de la relativa baja productividad de la economía

mexicana en esos años, lo cual, a su vez, explica la ausencia de crecimiento sostenido de largo plazo de la economía mexicana.

Por otra parte, el crecimiento económico de México se caracterizó porque no estuvo acompañado de un rápido y amplio proceso de expansión generalizada de la educación en el país. Si bien durante el periodo 1960-80 se observa un cierto aumento en el nivel educativo de la población, este proceso no tuvo ni la magnitud ni el alcance que tuvo en otros países que sí lograron alcanzar un crecimiento económico sostenido. Así, por ejemplo, en México la población mayor de 25 años pasó de contar con 2.4 años de educación promedio en 1960 a tener tan sólo 4 años de educación promedio en 1980. En contraste, otros países, como por ejemplo Corea, tuvieron aumentos mucho más notables en la educación promedio de su población en el mismo lapso (de 3.2 a 6.8 años). El aspecto educativo es muy importante en relación con el tema de la productividad debido a que la educación, junto con una serie de habilidades adquiridas en el trabajo, permite que se pueda adaptar mejor la tecnología más reciente y, con ello, lograr aumentos sostenidos en la productividad de los factores. En ese sentido, los bajos niveles de educación, junto con una baja calidad de la misma, han sido, muy probablemente, un factor crucial en la explicación de la baja productividad de la economía mexicana.

En síntesis, puede decirse que las características del proceso de crecimiento económico en México de la segunda mitad del siglo XX conllevaban las bases de un futuro periodo de estancamiento económico y del fin de una etapa que algunos calificaron como “el milagro mexicano”. Esta situación se agudizó posteriormente como resultado de una serie de malas decisiones económicas que postergaron la toma de ciertas medidas de ajuste económico y que, al haber aumentado la magnitud de los desequilibrios existentes, eventualmente tendrían que ser aún más drásticas.

Política económica

Sobre el tema de las malas decisiones económicas que caracterizaron los años setenta, hay muchos estudios y por ello aquí solo haremos una descripción sucinta de lo ocurrido en ese periodo.¹⁴ En primer lugar, a partir de la segunda mitad del gobierno de Luis Echeverría se incurrió en un excesivo gasto público que redundó en grandes déficit fiscales. Así, en 1982, los requerimientos financieros del sector público llegaron a ser del orden de 16.9% del PIB, lo cual se comparaba muy desfavorablemente con un déficit público promedio de 2% del PIB durante toda la década de los años sesenta. Para poder financiar los gastos excesivos, el gobierno recurrió a dos fuentes principales de financiamiento: la emisión de dinero (que eventualmente se tradujo en una mayor inflación) y la contratación de deuda externa. Estas dos situaciones, en conjunto, derivaron en la imposibilidad de sostener el régimen cambiario que había prevalecido desde 1954, por lo que en 1976 se devaluó la moneda mexicana por primera vez en 22 años. Es decir, como los precios en México crecían más rápido que los precios externos, los productos mexicanos se empezaron a encarecer con respecto a los productos internacionales. Esto obviamente favorecía las importaciones y desalentaba aun más las de por sí bajas exportaciones. El desequilibrio comercial aumentaba y, por lo tanto, era necesario conseguir divisas para financiar dicho déficit. La contratación de deuda externa en parte sirvió para financiar esta situación, pero la posterior necesidad de cumplir con el pago creciente de intereses de la deuda externa dio lugar a que aumentara la presión en el mercado de divisas en México. Así, en 1976, en medio de una gran inestabilidad política y social, el gobierno mexicano reconoció que dicha situación era insostenible por más tiempo y optó por devaluar la moneda mexicana.

¹⁴ Un análisis crítico de la política económica seguida entre 1970 y 1982 se encuentra en García-Alba y Serra-Puche (1984). Véase también Bazdresch y Levy (1992).

La historia durante el periodo del Presidente López Portillo fue similar. Durante ese periodo, el gobierno siguió gastando en forma desordenada, en parte para construir la infraestructura petrolera, pero en parte también para una multitud de proyectos que a la postre resultaron ser completamente improductivos. Además, durante este periodo la inflación siguió en aumento y, a pesar de ello, el gobierno intentó mantener bajo control el tipo de cambio. Como usualmente ocurre en estas circunstancias, las presiones sobre el mercado de divisas fueron insostenibles y esto llevó a las sucesivas devaluaciones de Febrero y Septiembre de 1982.

Resumiendo, podemos decir que el periodo que va de 1970 a 1982 se caracterizó por ser de mucha inestabilidad macroeconómica, con grandes aumentos en el déficit fiscal, en el déficit de la balanza comercial, en la inflación y en la paridad cambiaria. Al final de estos años tan lamentables para nuestro país, la economía terminó con una enorme deuda externa, con una gran volatilidad económica y con mucha incertidumbre económica y social. Aunado a ello, la economía mexicana seguía cerrada y era muy poco competitiva, además de que el gobierno de México había incurrido en el incumplimiento de sus obligaciones financieras con los acreedores internacionales, por lo que la llave del financiamiento externo estaba completamente cerrada y el país debería tratar de financiar su desarrollo con recursos propios. El resto de la historia es ampliamente conocido y queda sintetizado en las gráficas 1 y 2, las cuales muestran que la economía mexicana ha tenido que sufrir un severo ajuste durante los últimos veinte años, en los cuales el ingreso per cápita de los mexicanos se ha mantenido prácticamente estancado.

En última instancia, vale la pena enfatizar que estamos hablando de la existencia de dos subperiodos durante el proceso de crecimiento acelerado. En el primero de ellos, de 1932 a 1970, se creció en forma rápida y con relativa estabilidad macroeconómica (sobre

todo entre 1954 y 1970), aunque con bases relativamente endebles que aseguraban la necesidad, tarde o temprano, de realizar ajustes estructurales. Es importante señalar, sin embargo, que hasta entonces no había ninguna razón que sugiriera que el ajuste debería ser traumático, ni mucho menos tan prolongado como finalmente ocurrió. El segundo subperiodo, de 1970 a 1982, se caracterizó por un pésimo manejo de la economía del país que dio como resultado un notable incremento en los desequilibrios ya existentes y que dejó una gran inestabilidad macroeconómica y una serie de compromisos contraídos que limitaban seriamente las posibilidades futuras de desarrollo. En este sentido, cada una de las dos interpretaciones del desempeño de la economía mexicana que se mencionaron en la introducción parece tener algo de razón. Por una parte, hubo un periodo en la historia económica de México en el que hubo una conducción apropiada de la economía (1932-70), aunque a la larga esta situación no sólo no resolvió algunos de los problema estructurales más relevantes de la economía, sino que además hizo inevitable un proceso de ajuste profundo. Por otra parte, la corriente que critica la conducción económica del pasado tiene razón en lo que se refiere a lo acontecido en el periodo 1970-1982, aunque dichas críticas difícilmente pueden extenderse al periodo previo y probablemente carecen de validez.

Por otro lado, vale la pena destacar la significativa participación del Estado en la construcción y generación de infraestructura en el periodo 1932-82. En dicho periodo, la inversión pública y la privada fueron complementarias antes que sustitutas. Así, la inversión pública en México en este periodo trató de hacer más atractivas ciertas inversiones privadas, sin que ello necesariamente diera lugar a desequilibrios fiscales. En mi opinión, esta es quizá una de las lecciones más importantes del periodo de crecimiento acelerado, por lo que más adelante retomaremos este tema.

IV ¿Qué hacer? Reformas estructurales

Una vez establecido el patrón de crecimiento económico que prevaleció en México en la segunda mitad del siglo XX, surge una pregunta fundamental: ¿Qué hacer para retomar la senda del crecimiento sostenido en el Siglo XXI? Hay básicamente una respuesta predominante entre los economistas a los que se les plantea dicha pregunta: deben realizarse una serie de *reformas estructurales* en la economía mexicana.¹⁵

Con el tema de las reformas estructurales sucede algo paradójico: casi todos están de acuerdo en cuáles son dichas reformas (fiscal, laboral, energética, seguridad social y educativa), así como en la ingente necesidad de realizarlas y, sin embargo, existe un gran desacuerdo sobre la forma precisa de cómo llevarlas a cabo. En algunos casos, hay divergencias sobre los objetivos mismos de las reformas (tal es el caso de, por ejemplo, la reforma laboral); en otros casos, aunque se esté de acuerdo en los objetivos, existe un gran desacuerdo sobre cuáles son los instrumentos apropiados para lograrlos (e.g. la reforma fiscal).

Sin embargo, más allá de estas diferencias, existen dos problemas fundamentales asociados con el tema de las reformas estructurales. Primero, hay una aparente confusión acerca de cuál es, en última instancia, el sentido y el objetivo de las reformas. Segundo, existe una tendencia generalizada a sobreestimar el efecto positivo de las reformas en el crecimiento económico del país. Veamos cada uno de estos aspectos por separado.

¹⁵ Hay quienes, sin excluir lo anterior, también sugieren profundizar las políticas que se han seguido en los últimos años (Gil Díaz, 2003).

El objetivo de las reformas estructurales

Si se les preguntara a los promotores de las reformas estructurales sobre cuáles son los objetivos que éstas deberían perseguir, las respuestas serían no sólo múltiples sino inclusive contradictorias. Así, por ejemplo, para muchas personas el sentido de la reforma fiscal debería ser el de aumentar la recaudación. Otros quizá dirían que es necesario recaudar más, pero sólo como un medio para poder gastar más. Algunos cuantos dirían que es necesario recaudar más para mejorar la situación de las finanzas públicas y así reducir su dependencia del petróleo, etc. De igual forma, si se preguntara cuál es el sentido de la reforma energética, muchas personas responderían sin titubear que el objetivo es atraer nuevas y mayores inversiones extranjeras, o bien, para eliminar la posible escasez de energía eléctrica en el futuro. En cuanto a la reforma laboral, algunos dirían que ésta es necesaria para poder flexibilizar el mercado laboral y adecuarlo a la mayor competencia del mercado mundial. Otros, por el contrario, dirían que la reforma es necesaria para salvaguardar los derechos de los trabajadores.

En realidad, las reformas estructurales son importantes por razones muy distintas a las que tradicionalmente se mencionan. Por una parte, las reformas pueden ayudar a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos empresariales, financieros y laborales del país entre las distintas actividades productivas. De esta forma, las reformas estructurales pueden incentivar, en forma indirecta, la acumulación de capital físico y humano, así como dar lugar a aumentos en la productividad de los factores. Por otra parte, las reformas estructurales pueden ayudar a eliminar una serie de distorsiones existentes en la economía que impiden que los recursos se canalicen en forma apropiada, o que se traducen en costos adicionales en la realización de ciertas actividades económicas (como en el caso de los costos de la electricidad, por ejemplo).

Las reformas estructurales también son importantes porque podrían ayudar a reforzar las redes de seguridad social con las que se cuenta actualmente y así reducir los problemas asociados a la inseguridad e incertidumbre económica que enfrentan los trabajadores. Esto, a su vez, puede ayudar a que la economía sea menos volátil en el futuro y a eliminar problemas contingentes asociados a los esquemas de seguridad social vigentes.

En ese sentido, el objetivo prioritario de la reforma fiscal debería ser el de recaudar *mejor* y gastar *mejor*. Y sólo como un objetivo secundario debería buscarse recaudar *más* para gastar *más*. Esto quiere decir que la reforma fiscal debe buscar ser más equitativa y eficiente en el proceso de recaudación y más focalizada y mejor orientada por el lado del gasto.¹⁶ Así, por ejemplo, con una carga fiscal más equitativa (y quizá menor), ciertos individuos estarán en posibilidad de llevar a cabo acciones de inversión en capital físico y humano que, a la larga, pueden redundar en una mejor asignación de los recursos productivos y en un entorno económico más apropiado para el desarrollo económico.

Por otra parte, la reforma energética debe estar orientada a hacer *más eficiente* la provisión de estos servicios y a reducir los costos de la energía tanto para consumidores como para productores. Esto último implica una de dos opciones: la apertura del sector energético al sector privado con un fuerte incremento de la regulación estatal, o bien, la renegociación de las condiciones existentes en las empresas paraestatales que actualmente proveen estos servicios.¹⁷

Finalmente, en cuanto a la reforma laboral, los objetivos primordiales de la reforma deberían ser el de eliminar las distorsiones actuales que impiden una adecuada creación de

¹⁶ Esto último es enfatizado por Fausto Hernández en el capítulo que aparece en este mismo volumen.

¹⁷ Por supuesto, lo primero es más fácil que lo segundo. Sin embargo, aun la primera opción ha sido severamente cuestionada por distintos grupos cobijados bajo una bandera supuestamente nacionalista.

empleos formales, establecer los incentivos apropiados para que los trabajadores también deseen incorporarse al mercado laboral formal y, por último, corregir las fallas de mercado que aumentan la incertidumbre económica para los trabajadores.

En general, en todos los casos mencionados, el objetivo de las reformas estructurales debe ser el de aumentar la eficiencia (en algunos casos a través de una mayor competencia económica, y en otros, a través de la eliminación de distorsiones) o bien el de corregir la existencia de algunas fallas de mercado. Lo primero va a ayudar en la toma de decisiones de los individuos permitiendo una mejor asignación de los recursos económicos, mientras que lo segundo permitirá reducir la incertidumbre económica a la que hoy se enfrentan trabajadores y empresarios. Estos deberían de ser, en última instancia, los objetivos de las reformas estructurales que se deberían llevar a cabo en la economía mexicana. En ese sentido, el impacto de las reformas sobre el crecimiento económico será sólo de largo plazo y sus efectos se darán básicamente a través de un cambio en las condiciones económicas generales y en un entorno más favorable para la toma de decisiones económicas, lo que puede dar lugar a nuevas inversiones en capital físico y humano por parte de los agentes económicos locales y extranjeros. Como es obvio, esta interpretación del impacto de las reformas estructurales es muy distinta de la interpretación tradicional que supone un efecto significativo y casi inmediato de las reformas. Veamos ahora cual es el problema con esta interpretación.

El impacto de las reformas en el crecimiento económico del país

Tres son, a mi juicio, los problemas fundamentales asociados al tema de las reformas estructurales y a su posible impacto en el crecimiento económico de México. En primer

lugar, la mayor parte de los análisis sobreestiman el efecto positivo de las reformas.¹⁸ Es obvio, o al menos debería serlo a estas alturas del proceso de reformas, que cualquier reforma estructural económica implica costos (si no los hubiera, uno debería preguntarse por qué entonces no se han realizado). De hecho, así ocurrió en el caso de las otras reformas estructurales que se llevaron a cabo en el pasado reciente en México (por ejemplo, la reforma comercial y la del sistema de pensiones) y no hay ninguna razón para pensar que no será así esta vez. Por lo tanto, los beneficios de las reformas deben contrastarse con sus costos para tener una mejor idea de sus implicaciones. Prácticamente ningún análisis de las reformas estructurales ha presentado un adecuado balance de los costos y beneficios de las reformas. Por el contrario, la mayor parte de la gente que ha hecho propuestas de algún tipo sólo se limita a hablar de los beneficios que ello implica, sin detenerse a pensar en los efectos negativos que sin duda reducirán el impacto esperado de las reformas. Por su parte, los críticos de las reformas sólo enfatizan sus posibles costos, sin poner en la balanza los potenciales beneficios de las reformas. Por supuesto, estas visiones incompletas de las reformas, y por tanto sesgadas, difícilmente ayudarán a que éstas se concreten en el corto plazo.

En segundo lugar, y en algún sentido relacionado con el primer tema, está la lógica de la economía política de las reformas. Debido a que las reformas estructurales dan lugar a costos y beneficios, es obvio que en casi todas ellas habrá ganadores y perdedores. En un México como el actual, tan polarizado y fragmentado políticamente, es cada vez más difícil que un grupo acepte perder en el corto plazo, incluso si estuviera convencido de que esto es lo que más le conviene en el largo plazo. En este sentido, es importante entender que para

¹⁸ Tal es el caso de, por ejemplo, el *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-06*, el cual asegura que en caso de aprobarse las reformas estructurales, la economía podrá crecer al 7% hacia el final del sexenio del Presidente Fox.

llevar a cabo las reformas estructurales que requiere el país es necesario contar con una gran capacidad de negociación, voluntad política y visión de Estado. Esto puede conllevar a que las reformas no sean las óptimas desde el punto de vista de algunos grupos y quizás ni siquiera desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto. Por ello, los beneficios reales que pueden traer consigo las reformas estructurales pueden ser, en algún sentido, muy inferiores a las que sus proponentes ofrecen.

Finalmente, incluso si las reformas estructurales llegaran a materializarse en su forma ideal, es muy probable que sus efectos positivos sólo se manifestarán en el mediano o largo plazo, por lo que sus beneficios económicos en términos de valor presente serían, por tanto, mucho menores a los anticipados.

En resumen, considero que se ha puesto demasiado énfasis en la importancia de las reformas estructurales para retomar la senda del crecimiento económico. En general, es poco claro que una serie de reformas económicas, en sí mismas, conduzcan al crecimiento económico de manera inmediata.¹⁹ Más aún, por tratarse de reformas de segunda generación es de esperarse que sus efectos serán de menor magnitud en comparación con los cambios inducidos por las reformas de primera generación (apertura comercial, reforma de la tenencia de la tierra, privatizaciones) que tuvieron lugar en México en los últimos años. Si los efectos de las primeras reformas aun no se manifiestan nítidamente en el desempeño económico del país, no es obvio que la segunda serie de reformas debería de tener un impacto más notable que el de las primeras.

¹⁹ Véase Easterly (2003) sobre el papel de las políticas económicas nacionales en el crecimiento económico.

Las Reformas Estructurales

Si bien ya hemos mencionado algunos de los problemas básicos que subyacen en el análisis tradicional de las reformas estructurales, vale la pena detenerse un poco más a discutir la forma específica que podrían o deberían adoptar algunas de estas reformas.

Reforma Fiscal.

Prácticamente todos los grupos involucrados están de acuerdo en la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal en México. El diagnóstico es muy claro: México es un país con una de las tasas de recaudación más bajas en todo el mundo. Además, considerando las enormes necesidades en términos de gasto social, parece evidente que México requiere recaudar más para poder satisfacer mejor las demandas de su población. Efectivamente, México es un país con una muy baja tasa de recaudación impositiva: en el 2002, México recaudó únicamente el 13% de su PIB, en comparación con el 17% del PIB que recaudó el resto de los países de América Latina. El consenso sobre este tema, sin embargo, termina aquí. Los pasos que deben seguirse para corregir esta situación han sido objeto de un amplio y confuso debate.

Existen básicamente cuatro enfoques para aumentar la recaudación tributaria: 1) aumentar las tasas impositivas vigentes; 2) eliminar las exenciones fiscales actuales, 3) aumentar el número de contribuyentes y la eficiencia recaudatoria, y 4) modificar la estructura recaudatoria en forma total. Obviamente también podría buscarse una combinación de dos o más de estas alternativas.

La administración actual se ha manifestado por una solución más cercana a la segunda opción. Esto se debe a que el gobierno supone que la baja recaudación se origina en el gran número de exenciones fiscales, por lo que éstas deben ser eliminadas. Su

propuesta básica consiste en generalizar la aplicación del impuesto al valor agregado (IVA) a todos aquellos bienes que actualmente se encuentran exentos (en particular a alimentos y medicinas). Si bien es cierto que la existencia de estos regímenes especiales contribuyen a mermar la recaudación, no es obvio que éste sea el problema fundamental desde el punto de vista fiscal. En realidad, lo que debe plantearse de fondo en la reforma fiscal es lograr un aumento en la base gravable, que haga más equitativa la carga impositiva y que ayude a aumentar la recaudación, sin que esto necesariamente provenga de mayores tasas impositivas y sin que esto signifique que todos los ciudadanos paguen más impuestos.

En realidad, la reforma fiscal debe partir del reconocimiento de que la carga tributaria es muy desigual y que los contribuyentes cautivos (es decir, todos aquellos que por pertenecer al sector formal de la economía no pueden evitar cumplir con sus obligaciones fiscales) ya pagan tasas impositivas que están al nivel de las de los países más desarrollados. Por lo tanto, el problema principal que debe resolver una reforma fiscal óptima para el caso mexicano es cómo incorporar al sistema tributario a los millones de mexicanos que actualmente no contribuyen al fisco. En ese sentido, la eliminación de las exenciones fiscales actuales podría desempeñar un papel importante para ampliar la base impositiva, ya que ello contribuiría a reducir la existencia de agujeros fiscales legales que pueden encubrir y/o propiciar de alguna manera la evasión o la elusión fiscal. Sin embargo, no debe dejar de señalarse que la eliminación de estas exenciones tendría una importante implicación redistributiva que afectaría indudablemente a la población de menores ingresos y que, en ese sentido, deberían buscarse formas alternativas y/o complementarias de compensación. Por supuesto, una de esas opciones consistiría simplemente en reducir la tasa actual del IVA en forma generalizada. Esta opción, que ya ha sido planteada como parte del debate, no es del todo descabellada. Vale la pena recordar que ya en algún

momento de la historia reciente del país (1992), el IVA se redujo en forma similar sin que ello se haya traducido en una caída importante en los ingresos del gobierno.²⁰ Otra opción que no debería descartarse tan fácilmente es que los artículos que actualmente están exentos empiecen a pagar IVA a una tasa inferior a la de los otros bienes (que podría oscilar entre 4 y 6%, por ejemplo). Esta medida podría estar acompañada por una lista sumamente reducida de bienes que paguen una tasa 0 de IVA en oposición a la exención fiscal de la que ahora gozan.

El otro problema principal del sistema tributario mexicano es el que se refiere a la tributación directa. Las tasas impositivas que se aplican a los ingresos y utilidades de las personas y empresas en México son relativamente altas y, sin embargo, la recaudación es una de las más bajas a nivel internacional. Por ejemplo, en 2001, México sólo recaudó por este concepto 5% del PIB, mientras que el promedio de países de la OCDE, con tasas tributarias apenas ligeramente superiores, recaudaron más de 13% del PIB por este concepto (OECD, 2002). En ese sentido, y con estos resultados recaudatorios, es claro que ninguna reforma que sólo aumente las tasas impositivas o que sólo elimine las exenciones fiscales podrá tener éxito en incrementar la recaudación fiscal en México en forma sustancial.

En suma, podríamos concluir que una reforma fiscal que amplíe la base gravable, que mejore la eficiencia recaudatoria y que elimine las exenciones fiscales, pero que vaya acompañada de una reducción de las tasas impositivas, podría ser no sólo deseable sino también políticamente viable. Esto se debe a que los contribuyentes que después de la reforma pagarían impuestos por bienes que están actualmente exentos (como los alimentos

²⁰ Entre 1991 y 1992, cuando la tasa general del IVA se redujo de 15 a 10%, la recaudación por este concepto disminuyó de 3.2 a 2.7% del PIB. En comparación, la recaudación del IVA en 1996, con una tasa de 15%, fue de sólo 2.9% del PIB.

y las medicinas), por otra parte se verían beneficiados por la reducción en la tasa general de un impuesto como el IVA. En ese sentido, el beneficio más importante de las reformas sería el de acabar con los agujeros fiscales que actualmente erosionan los ingresos de la Federación, sin que esto se traduzca en un aumento en la carga tributaria para los miembros de las clases más desfavorecidas del país.

Un tema relacionado, pero que no abordaremos con detalle en este trabajo, es el de la estructura recaudatoria del país. Hasta ahora, los ingresos del gobierno mexicano se han basado en cuatro pilares fundamentales: por una parte, en una por lo demás magra recaudación directa (alrededor de 5% del PIB en 2002); en segundo lugar, en la recaudación basada en impuestos especiales a productos específicos (bebidas alcohólicas, cigarros, etc., con los cuales se recauda alrededor de 2% del PIB); tercero, en la recaudación indirecta a través del IVA (alrededor de 3.6% del PIB) y, cuarto, en los ingresos no tributarios, los cuales se componen fundamentalmente por los derechos sobre los hidrocarburos (casi 3% del PIB).

Esta estructura recaudatoria, así como el monto de lo recaudado, no parecen ser los óptimos por varias razones. Por una parte, los ingresos provenientes de los derechos petroleros, son relativamente volátiles por lo que no resulta deseable depender significativamente de esta fuente de ingresos.²¹ Por ello, debería considerarse seriamente la necesidad de utilizar estos recursos en forma muy moderada y de suavizar sus fluctuaciones mediante la creación de un fondo de estabilización de estos recursos.²² En segundo lugar porque, como ya se dijo, la recaudación directa es sumamente baja, lo cual sugiere que es

²¹ Sobre la importancia de estos ingresos, así como de sus perspectivas futuras, véase el trabajo de Carlos Elizondo en este mismo volumen.

²² Hace poco tiempo se creó un fondo que se suponía que iba a funcionar de esta manera. Sin embargo, las características con las que fue diseñado, así como el monto de los recursos que se le asignaron, impidieron que el fondo realmente funcionara como tal.

en este tema en donde requieren aumentarse los esfuerzos por hacer más eficiente la recaudación. En tercer lugar, porque el monto de lo recaudado con el IVA no parece ser congruente con la tasa impositiva general. Esto sugiere que hay una gran evasión en el pago de este impuesto, por lo que inclusive sería necesario replantearse la conveniencia de utilizar o no a este impuesto como parte de la estructura fiscal. El problema de este tipo de impuesto es que su eficiencia depende en forma crucial de que el productor de los bienes finales entere de este impuesto a las autoridades fiscales. Sin embargo, en una economía como la mexicana, con un amplio sector de la economía fuera de la formalidad, esto conduce a que se recolecte relativamente poco a través de este impuesto, ya que la cadena de transacciones formales se puede romper en cualquier momento y con ello se elimina la posibilidad no sólo de recaudar, sino que incluso se pierde la posibilidad de darle un adecuado seguimiento al proceso de tributación. Por lo tanto, y dado que la informalidad que aqueja a la economía mexicana no parece que se reducirá sustancialmente en el corto o mediano plazo, quizás sería oportuno replantearse la viabilidad de seguir utilizando un instrumento recaudatorio que no ha funcionado como se esperaba.^{23,24}

Una vez que hemos planteado algunos de los temas fundamentales de la reforma fiscal que requiere el país, parece obvio que deberíamos preguntarnos de qué forma va a ayudar una reforma fiscal a que mejore la capacidad de crecimiento del país. ¿Cuál o cuáles podrían ser los canales implícitos en las medidas antes descritas que podrían afectar en forma importante la capacidad de crecimiento y la posibilidad de desarrollo del país? En

²³ Una alternativa posible sería regresar a un esquema basado en impuestos sobre las ventas que tuvieran un componente nacional y un componente local. De hecho, esta estructura tributaria permitiría la eventual convergencia de estructuras fiscales entre México y sus socios de Norteamérica. Este tema, por supuesto, no es trivial y requiere de un análisis de sus implicaciones en el mediano y largo plazo.

²⁴ Además, el IVA tal y como está planteado actualmente también introduce una seria inequidad regional, ya que los habitantes de la zona fronteriza norte pagan una tasa menor a la que pagan los habitantes del resto del país (10% versus 15%).

principio, me parece que no es obvia la respuesta esta pregunta. Si la idea de algunos es recaudar más y mejor, ¿por qué ello ayudaría a que el país creciera más? Esta pregunta, así de simple, casi nadie se la plantea cuando se trata de traducir la relación existente entre las reformas estructurales y el crecimiento económico.

En mi opinión, existen dos posibles canales mediante los cuales una reforma fiscal podría traducirse en un mayor crecimiento económico. El primero de ellos ocurriría si la reforma fiscal implica una menor carga tributaria para un grupo importante de empresas e individuos de tal forma que ello propicie un aumento en la actividad económica de dichos agentes. Sin embargo, para que esto sea compatible con un aumento en la recaudación (o, al menos con una recaudación equivalente a la que se tiene hoy en día) debe ser cierto que haya un aumento en el número de contribuyentes. Por esta razón, para que la reforma fiscal realmente tenga éxito desde el punto de vista de mejorar la capacidad de crecimiento económico es necesario que se aumente la equidad en la carga tributaria y que se logre incorporar a un mayor número de contribuyentes al sistema recaudatorio.

En segundo lugar, para que la reforma fiscal realmente tenga un impacto en la capacidad de crecimiento económico, se requiere que efectivamente se logre una mayor recaudación que tenga como contrapartida un aumento del gasto en obras públicas, sociales o económicas, que tengan un alto impacto económico y social. Un ejemplo de ello sería que los aumentos logrados en la recaudación se traduzcan en una mayor infraestructura económica básica. Empero, para garantizar que esto realmente ocurra, es necesario que se replantee un cambio importante en la orientación de la política económica, así como un compromiso serio por parte del Estado de cumplir con su obligación de proveer bienes y servicios públicos y de invertir los recursos adicionales en la generación de infraestructura básica, así como en la satisfacción de las necesidades sociales de la población. Si la reforma

fiscal no atiende ninguno de los dos aspectos antes mencionados, es posible que la reforma sólo se convierta en un instrumento recaudatorio, sin que ello redunde en un aumento en la capacidad de crecimiento del país.

Reforma Laboral.

Otra reforma de la que se ha hablado mucho recientemente es la reforma laboral. Sin embargo, aquí, al igual que en el caso de la reforma fiscal, no hay consenso en cuanto a las características que ésta debe asumir. Este caso en particular es un buen ejemplo de las reformas estructurales que están dominadas por aspectos de economía política y cuya resolución, en caso de que ocurriera, deberá necesariamente de incluir costos y beneficios para los distintos sectores involucrados (trabajadores, patrones y gobierno).

Sobre este tema existen dos posiciones fundamentales. Por una parte, un sector importante argumenta que las nuevas condiciones de participación de la economía mexicana en el ámbito internacional requieren de una mayor flexibilidad en el mercado laboral y de una mayor competitividad que permita que las empresas domésticas subsistan en el mercado y que sigan creando las fuentes de trabajo que demanda la población. En este sentido, el gobierno mexicano ha planteado la necesidad de llevar a cabo una reforma laboral que flexibilice el mercado laboral y que reduzca los costos de contratación de nuevos trabajadores a través de, entre otras medidas, la flexibilización de la jornada laboral y la eliminación del pago de conceptos tales como las horas extraordinarias. Esto permitiría que una empresa pueda ampliar o disminuir la jornada laboral de acuerdo a las condiciones económicas a las que se enfrente, sin que esto necesariamente se traduzca en mayores costos unitarios de producción. Por supuesto, esta propuesta se ha enfrentado a la reticencia de importantes sectores de la población que consideran que estas medidas afectan las

conquistas fundamentales de los trabajadores y aumentan la incertidumbre a las que éstos se enfrentan. De hecho, este punto nos lleva a la segunda posición que se ha manifestado sobre este tema y que ha sido planteada por grupos de trabajadores, sindicatos e incluso por algunos partidos políticos. Esta otra posición enfatiza la necesidad de consolidar los derechos de los trabajadores y de ampliar su capacidad de negociación frente a los empresarios.

A simple vista, estas dos posiciones parecerían ser claramente irreconciliables. Sin embargo, es importante señalar que aquí, al igual que en otros casos, todos los participantes tienen algo de razón en sus posiciones. Por una parte, es cierto que efectivamente las nuevas condiciones económicas requieren de un entorno laboral más flexible, que aumente la competitividad de las empresas establecidas en México y que permita la creación de los nuevos empleos que requiere la población. Además, debe señalarse que es muy importante, incluso por razones fiscales, fomentar la creación de actividades productivas formales. Por ello, cualquier medida que facilite la creación y establecimiento de actividades económicas formales, que paguen impuestos y que les ofrezcan a los trabajadores un mínimo garantizado de prestaciones laborales, es preferible a una situación que, al imponer una carga muy pesada sobre los potenciales empleadores, de lugar a una baja generación de empleos productivos formales o que simplemente inhiba la creación de nuevas empresas.

Por otro lado, los trabajadores, sus organizaciones, así como los partidos políticos que los apoyan, tienen razón cuando señalan que las reformas sugeridas aumentan la incertidumbre de los trabajadores y los dejan en una posición más vulnerable frente a cambios inesperados en las condiciones económicas. Para los trabajadores, aceptar este tipo de reformas sin que haya una contrapartida que los compense, al menos parcialmente, por la pérdida de algunas de las prestaciones de las que gozan hoy en día, parece una solución

definitivamente inviable. En ese sentido, es claro que cualquier propuesta de reforma laboral que tenga alguna probabilidad de éxito deberá incluir aspectos que tomen en consideración los intereses de los distintos actores involucrados en este proceso. Por una parte, los trabajadores deberán recibir algún tipo de compensación por el hecho de ceder algunas de las prestaciones laborales que reciben a la fecha. Mientras que los empleadores, deberán ceder algo a cambio de poder contar con un mercado laboral más flexible.

Por lo anterior, considero que una reforma laboral que realmente tenga viabilidad de ser aprobada en el corto y mediano plazo, deberá incluir alguna compensación importante para los trabajadores. De hecho, una opción que merece ser discutida es la posibilidad de crear una especie de seguro de desempleo temporal para los trabajadores que se vean directamente afectados por los cambios a la legislación laboral. Obviamente, esto podría implicar costos muy elevados. Sin embargo, debe señalarse que la magnitud de estos costos es inferior a lo que pudiera pensarse si consideramos que los beneficios de estas medidas se circunscribirán únicamente a los trabajadores formales y, de entre éstos, sólo a aquellos que se vean afectados por la nueva ley laboral. En ese sentido, también deberían considerarse los beneficios que se obtendrían debido a que este tipo de medidas podría incentivar la incorporación de amplios grupos de trabajadores al sector formal de la economía en su intento por beneficiarse de esta prestación social. Sin embargo, debe reconocerse que una medida de esta naturaleza, por muy conveniente y benéfica que parezca, requiere de un gran monto de recursos públicos, mismos con los que el país no parece contar en este momento. Por ello, considero que a la hora de determinar la secuencia de las reformas estructurales, la reforma fiscal debe preceder a la reforma laboral y que una parte sustancial de los recursos adicionales que pudiera generar la reforma fiscal deberían destinarse a la

implementación de una reforma laboral como la señalada aquí y que coadyuvaría a la creación de una red social más fuerte e incluyente.

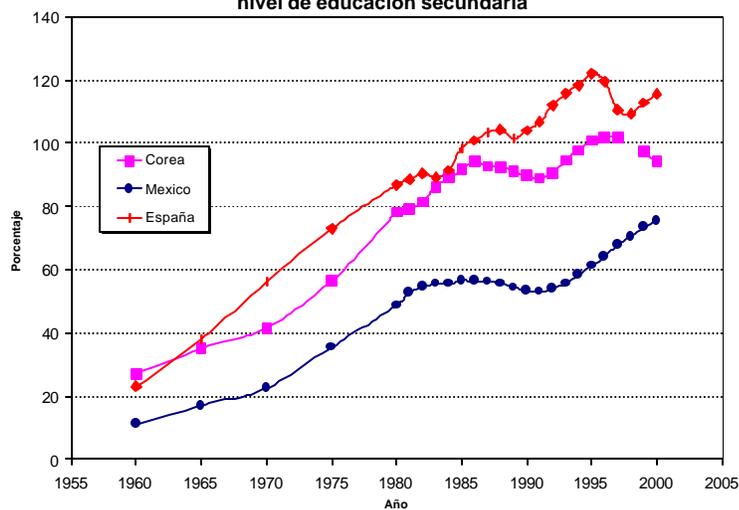
Reforma educativa

Otra reforma importante que se ha enfatizado recientemente, es la reforma educativa. La discusión sobre este tema se ha centrado en aspectos relacionados a la calidad de la educación, a los mecanismos de evaluación de los profesores, a la relación sindicato-Estado y en otros temas relacionados. En mi opinión, sin embargo, si bien estos temas son relevantes, hay otros aspectos de la educación que también merecen ser discutidos. Uno de ellos es el tema de la cobertura y oferta educativa y el otro es el de la forma de reducir las disparidades regionales en el acceso a la educación. Sobre el segundo tema no abundaré aquí, puesto que ya lo he hecho en otro trabajo (Esquivel, 1999). Por lo tanto, en esta sección me referiré específicamente al tema de la cobertura educativa.

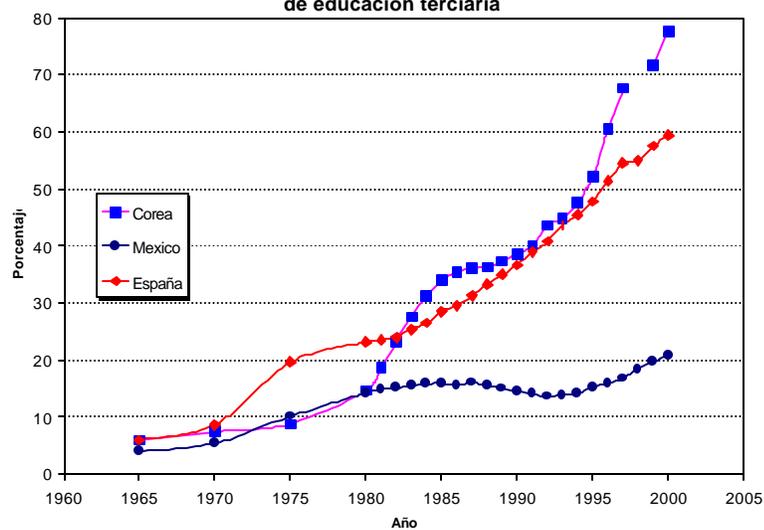
En una de las secciones anteriores mencionábamos el hecho de que durante el periodo de crecimiento acelerado no hubo un crecimiento acorde en la tasa de educación promedio de la población. Además de ello, cabe señalar que el de por sí escaso aumento en la educación en México tuvo lugar básicamente mediante la expansión de la cobertura básica y no a través de un aumento generalizado en las tasas de matriculación de todos los niveles. Esta situación se ha traducido en la existencia de un filtro educativo muy importante que ha impedido que amplios segmentos de la población en México puedan acceder a la educación media y, principalmente, a la educación superior. Esto explica en buena medida porque las tasas de matriculación de la población en edad adulta son tan bajas en México, en comparación con otros países y, en particular, con algunos países que han sido más exitosos que México en lograr patrones de crecimiento sostenido. Las gráficas

4 y 5 muestran las tasas brutas de matriculación en educación secundaria y terciaria, respectivamente, en México, Corea y España. Como es obvio, la diferencia en los patrones de acceso a la educación entre estas economías es notable (sobre todo a partir de 1965), lo cual nos lleva a preguntarnos cuál es la relación entre estas diferencias en el acceso a la educación y el desempeño económico en estos países.

Gráfica 4. Tasa bruta de matriculación a nivel de educación secundaria



Gráfica 5. Tasa bruta de matriculación a nivel de educación terciaria



Debido a su relevancia, vale la pena detenerse a analizar brevemente cuál es el papel de la dinámica educacional de la población de una economía. Más allá de que desde un punto de vista ético es deseable contar con una población educada, existen al menos dos factores económicos, uno de corto y uno de largo plazo, por los que cobra relevancia la educación de la población joven de un país: en el corto plazo, es importante un aumento en la tasa de matriculación de los adultos jóvenes (18-24 años) porque su permanencia en la escuela reduce la presión en el mercado laboral, al menos en forma temporal. Esto a su vez permite reducir las tasas de desempleo y aumentar los salarios del segmento de la población contra el cual los jóvenes estudiantes habrían competido en caso de no haber permanecido en la escuela. Es decir, si este grupo de la población no estuviera estudiando y se hubiera incorporado al mercado laboral a una edad relativamente temprana, estaría presionando directamente al segmento del mercado laboral de trabajadores poco calificados y con relativamente poca experiencia y, con ello, habría reducido los ingresos de estos trabajadores.

Por otro lado, la permanencia en la escuela de los adultos jóvenes tiene un efecto directo en el largo plazo, ya que la educación les permite adquirir conocimientos y habilidades que eventualmente se traducirán en mayores ingresos individuales. Este efecto, que está plenamente demostrado a nivel individual, deberá traducirse en el largo plazo en un mayor nivel de ingreso per capita (o, al menos, en un mayor nivel de ingreso por trabajador). Este proceso de acumulación de capital humano no sólo representará entonces un mejor nivel de bienestar para los individuos que adquieren la educación sino que, debido a que habrá trabajadores más capacitados para desarrollar y/o adoptar nuevas tecnologías,

también puede ser una fuente de mejoría de la productividad en el futuro y, por lo tanto, del crecimiento sostenido en el ingreso de una economía.²⁵

La relación positiva entre educación y crecimiento que acabamos de mencionar, hasta hace poco había sido fuertemente cuestionada incluso por algunos de los principales estudiosos del crecimiento económico.²⁶ Sin embargo, investigaciones más recientes han tenido éxito en demostrar que efectivamente existe un vínculo entre la educación y el crecimiento económico de una economía (Soto, 2002).²⁷ Por lo tanto, considero que es de fundamental importancia evaluar la forma y las razones por las que el sistema educativo en México se ha vuelto un filtro en el segmento de la educación media y media superior, que ha impedido que numerosos jóvenes sigan estudiando y preparándose y que, a la postre, sólo envía a este grupo poblacional a enfrentarse a un mercado laboral sumamente competido y con pocos o nulos instrumentos que les permitan avanzar en la estructura laboral. Lo anterior implica que se debe reevaluar la forma en la que se asignan los recursos entre los distintos niveles educativos y entre las diferentes regiones del país, pero también requiere de un replanteamiento del tipo de educación que ofrecerá el Estado mexicano. Así, es el momento de preguntarse qué educación y qué habilidades se requieren en el mercado laboral para que un mayor número de los jóvenes de nuestro país tengan más y mejores oportunidades de superarse académicamente, así como de ingresar al mercado laboral en mejores condiciones. En tal sentido, considero también que es el momento de revalorar los

²⁵ Uno de los casos mejor documentados en este sentido, es el notable aumento de la población que se incorporó a la educación media superior en Estados Unidos en la primera mitad del siglo XX. Véase Goldin y Katz (1997).

²⁶ Véase, por ejemplo, el capítulo 4 del muy influyente trabajo de Easterly (2001).

²⁷ De hecho, es posible demostrar que la razón por la que no se encontraba una relación clara entre educación y crecimiento en los estudios empíricos se debía principalmente a una mala especificación de la relación entre estas variables y a la relativamente mala calidad de la información disponible (Cohen y Soto, 2001).

resultados de la educación técnica en México y de los montos y recursos destinados a fortalecer este sistema.²⁸

V. ¿Qué hacer? Otros problemas estructurales

Por alguna razón inexplicable, una gran cantidad de actores políticos mexicanos, incluyendo al Ejecutivo Federal actual, han insistido en que el desarrollo del país depende crucialmente de que se lleven a cabo las llamadas reformas estructurales. Sin embargo, en parte por las razones mencionadas anteriormente, y en parte porque los temas que conciernen a dichas reformas no son los únicos problemas importantes que afectan a la economía mexicana, es muy poco probable que las reformas estructurales sean la solución mágica a la falta de crecimiento y desarrollo en el país. Por ello, en esta sección apuntaremos dos problemas económicos que también son estructurales y que requieren de una pronta atención por parte de las autoridades del país pero que, a diferencia de las llamadas reformas estructurales, no son tan controvertidos y, por lo tanto, no están sujetos a las posturas veleidosas de los partidos políticos ni a los juegos de poder que muchas veces detienen, posponen o deforman la instrumentación de las reformas económicas. Es importante señalar que, en algún sentido, los temas que aquí se mencionan son tan o más importantes que las mismas reformas estructurales, ya que si no se toman en consideración estos problemas, ninguna otra reforma, por muy bien diseñada que esté, tendrá el impacto deseado.

²⁸ Sobre los efectos positivos de la educación técnica en el desempeño laboral de los jóvenes mexicanos véase López-Acevedo (2003).

Financiamiento al sector privado

Para que una economía crezca es necesario que haya inversión productiva. La inversión puede provenir de 3 distintas fuentes: inversión extranjera, inversión pública e inversión privada doméstica. La inversión extranjera es un factor que, aunque puede ser --y de hecho es-- influenciada por factores domésticos, depende en última instancia de decisiones que se toman fuera de nuestro país, por lo que no nos detendremos mucho a analizar esta posibilidad. La inversión pública se encuentra actualmente en los niveles más bajos de toda la historia cuando se mide como porcentaje del PIB y, en ausencia de una reforma fiscal que le otorgue mayores recursos al Estado, es poco probable que la inversión pública aumente en forma sustantiva. Por otro lado, la inversión privada doméstica puede financiarse ya sea mediante ahorros de las mismas empresas o bien mediante el financiamiento otorgado por intermediarios financieros domésticos o extranjeros. En el caso de México, sólo algunas cuantas empresas medianas y grandes (sobre todo aquellas que participan en el sector externo mediante exportaciones) tienen acceso al mercado de crédito foráneo. En realidad, el grueso de las empresas mexicanas requieren del financiamiento doméstico para poder llevar a cabo sus inversiones que les permitan expandirse o renovar su maquinaria y equipo productivo. Por esta razón, es de fundamental importancia que el país cuente con un adecuado sistema de intermediación financiera, que les permita contar a las pequeñas, medianas y grandes empresas que no tienen acceso al mercado crediticio extranjero con los recursos apropiados (y a tasas de interés razonables) para poder realizar sus planes de inversión. Veamos cuál es la situación actual en México sobre este aspecto.

A raíz de la crisis de 1994-95, el crédito que le otorga la banca comercial al sector privado en México se ha contraído en forma muy notable. Esto es parcialmente natural,

debido a que la crisis económica de esos años tuvo en sus inicios un carácter predominantemente financiero, ya que al elevarse las tasas de interés en forma tan súbita, se dio lugar a un sinnúmero de quiebras y a incumplimientos de pagos por parte de muchos agentes económicos (personas y empresas) que habían recibido préstamos por parte de la banca comercial para adquirir bienes inmobiliarios, para actividades de inversión o para consumo final. En buena medida, esta situación se presentó como el corolario natural de la expansión inusitada del crédito bancario al sector privado que siguió al proceso de reprivatización de la banca comercial.

La gráfica 6 muestra el crédito bancario al sector privado como porcentaje del PIB en México para el periodo 1960-2001. Como se aprecia en dicha gráfica, a partir de 1976 el crédito al sector privado se empezó a contraer en forma muy notable, y no fue sino hasta que se inició el proceso de reprivatización bancaria en 1988 cuando se presentó una fuerte expansión del crédito bancario al sector privado. Esta situación permitió que durante el periodo 1988-1994 se financiaran muchos proyectos económicos que eran relativamente riesgosos, además de que la relativa laxitud con la que funcionó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores permitió que algunos miembros de la banca comercial incurrieran en prácticas ilegales al otorgar créditos en exceso a los propios miembros de los consejos de administración de la banca recién privatizada.²⁹

Más allá de las razones que dieron lugar a esta situación, uno debe preguntarse por qué razón la recuperación del financiamiento del sector bancario al sector privado no ha ocurrido y por qué el crédito al sector privado, medido como porcentaje del PIB, se

²⁹ Esta situación se conoce con el nombre de créditos relacionados. Para más detalles sobre estas prácticas y sobre sus implicaciones en la probabilidad de impago de los prestatarios véase Laporta et al. (2003).

encuentra en los niveles más bajos de la historia reciente.³⁰ Existen varias hipótesis sobre esta tema. En un trabajo reciente, González Anaya (2003) revisa las explicaciones alternativas que se han ofrecido para entender esta situación. Su conclusión es inequívoca: el problema fundamental reside en el lado de la oferta, es decir, la falta de créditos al sector privado es el resultado fundamental de las decisiones de los bancos comerciales.³¹ El autor va aun más allá y aventura una hipótesis sobre esta situación. Según este autor, los bancos comerciales no prestan ya que no tienen ningún incentivo para hacerlo. ¿Por qué esto es así? Según González-Anaya, esto se debe a que los bancos comerciales obtienen rendimientos importantes sin necesidad de actuar como intermediarios financieros gracias, entre otras cosas, a los bonos que emitió el gobierno como parte del proceso de saneamiento financiero. Estos bonos les permiten a los bancos obtener utilidades sin necesidad de canalizar los recursos de los ahorradores a potenciales inversionistas. En este sentido, la conclusión del autor es muy importante: mientras no se revise o se replanteen los términos en los que se emitieron los bonos del saneamiento financiero, difícilmente la banca comercial tendrá incentivos para regresar a cumplir su papel de intermediación financiera.

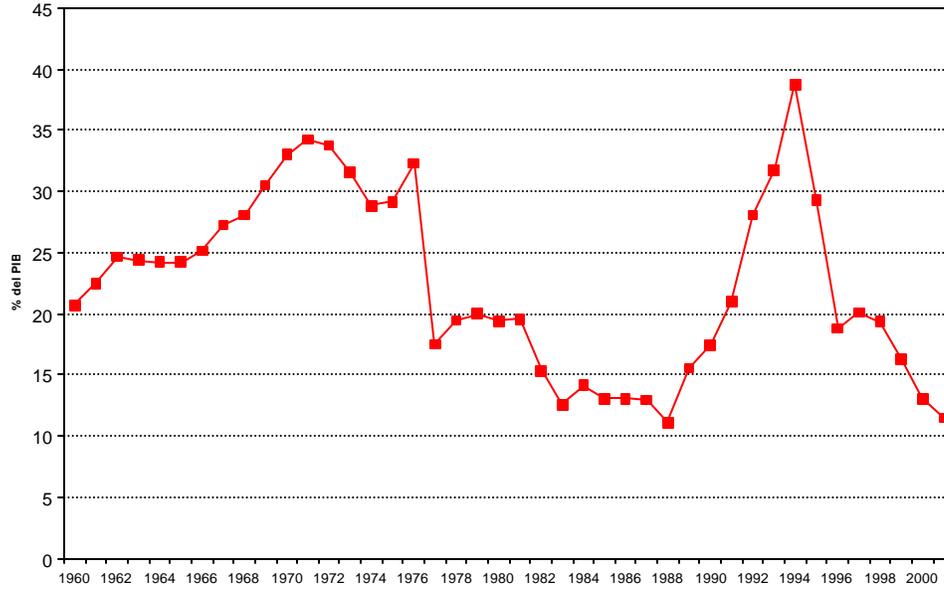
Es importante entender que el tema del crédito de la banca al sector privado en México ya ha alcanzado niveles insostenibles. La gráfica 7 muestra los porcentajes de otorgamiento de créditos de la banca al sector privado en una muestra amplia de países y regiones en el año 2000. Como puede verse, México ocupa uno de los últimos lugares en

³⁰ Debe notarse que el nivel de crédito actual es similar al que existía en 1988. Sin embargo, la situación macroeconómica es hoy radicalmente diferente a la que existía en ese entonces. Debe recordarse que en esos años se había alcanzado la máxima tasa de inflación en la historia económica de México y que había mucha inestabilidad e incertidumbre macroeconómica.

³¹ De hecho, un estudio econométrico reciente proporciona evidencia empírica a favor de ésta hipótesis. Véase Escalera (2003).

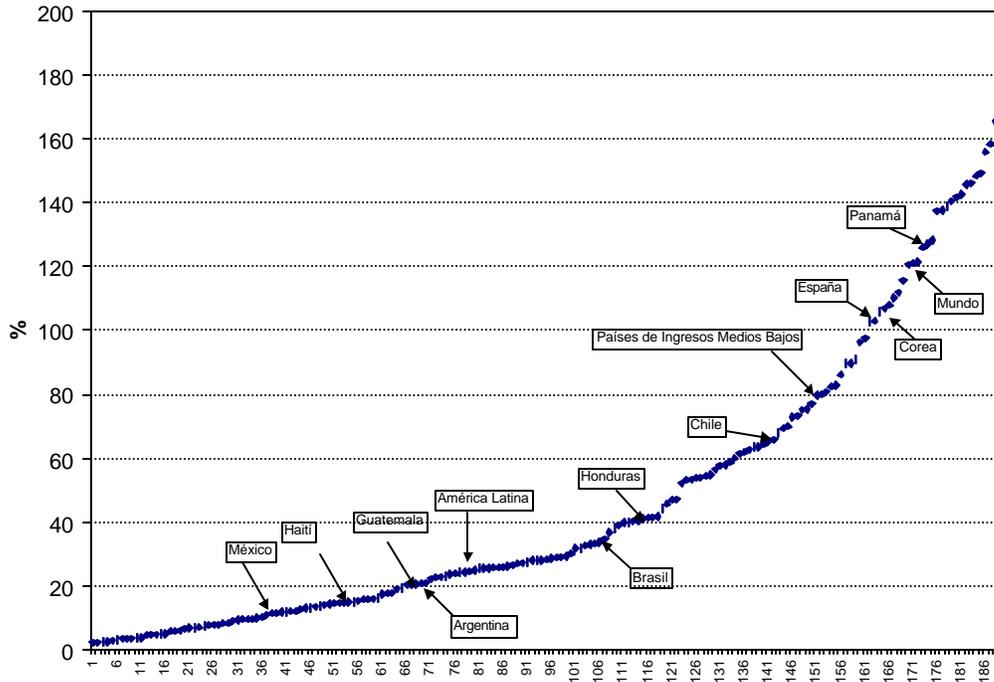
esta clasificación mundial y se ve incluso superado por países mucho más pobres y atrasados que nuestro país. En tal sentido, es de la mayor importancia lograr la reactivación del crédito del sector bancario al sector privado en México. Sin una adecuada intermediación de los recursos financieros es poco probable que el país pueda crecer, puesto que ese es el mecanismo que permite que se materialicen las nuevas inversiones productivas. Por lo tanto, deben revisarse las condiciones económicas e institucionales que han dado lugar a esta situación. Es probable, como bien señala González Anaya (2003), que esto requiera una revisión importante de los términos y condiciones en los que se crearon los bonos de saneamiento financiero. Sin duda esto podrá parecerles impensable a muchos, pero esto no tiene por que ser así. En última instancia, uno debería preguntarse porque un Estado como el mexicano podría estar dispuesto a revisar y replantear los compromisos adquiridos con millones de trabajadores (como de alguna manera se ha planteado en las reformas a la seguridad social), y por que razón no podría hacerlo con un pequeño grupo de inversionistas, cuyas decisiones han afectado las posibilidades de crecimiento y desarrollo del país.

Gráfica 6 . México: Crédito Bancario al Sector Privado, 1960-2001
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

Gráfica 7. Crédito Doméstico al Sector Privado en 190 países
(como porcentaje del PIB)



Política contracíclica

Un problema que aqueja a la inmensa mayoría de los países latinoamericanos es que sus políticas fiscales tienden a ser fuertemente procíclicas (Gavin *et al.* 1996). Es decir, que cuando la economía está cayendo, los ingresos públicos también se reducen, lo cual a su vez conlleva a una reducción del gasto público, con el correspondiente impulso negativo a la actividad económica. Exactamente el patrón contrario ocurre cuando la economía está entrando en una etapa de expansión. Esta característica de la política fiscal en América Latina tiende a exacerbar las fluctuaciones económicas de los países de la región y, por supuesto, México no es la excepción. Esto implica que los ciclos económicos de México, al igual que los de otros países latinoamericanos, son más profundos y duraderos que el de países cuya política fiscal no es procíclica. De hecho, la política fiscal de la mayoría de los países desarrollados no sólo no es procíclica, sino que en muchos casos es abierta y deliberadamente contracíclica. Esto significa que el comportamiento del gasto público tiende a ir en sentido contrario al de la actividad económica, lo cual obviamente permite reducir la magnitud de las fluctuaciones macroeconómicas. En ese sentido, una política económica contracíclica es deseable ya que tiende a estabilizar los ingresos y a reducir la incertidumbre económica de los habitantes de un país.³²

Existen básicamente tres mecanismos que pueden dar lugar a una respuesta de política de tipo contracíclico. Primero, los mecanismos intrínsecos o autónomos que, como su nombre lo indica, una vez establecidos ya no dependen de una decisión específica de política, sino que se activan o se apagan dependiendo del estado actual de la economía. Este es el caso de la política de seguridad social de los países desarrollados que se manifiesta en

³² Una política fiscal procíclica es, además, muy poco eficiente ya que gasta cuando menos se necesita o cuando su impacto positivo es menos importante. Sobre el papel de la política fiscal contracíclica y sus efectos positivos en la seguridad social véase Braun y di Grescia (2003).

la forma del seguro de desempleo. Así, esta política implica que cuando la economía empieza a entrar en una recesión y los despidos laborales aumentan, en forma casi automática los nuevos desempleados pueden empezar a recibir una transferencia de recursos que les permite mantener su nivel de gasto y consumo en niveles razonables. Este aumento en las transferencias (que se revierte cuando la economía empieza a crecer), es el mejor ejemplo de una política fiscal contracíclica, ya que el gasto público aumenta (y, por ende, el gasto privado) cuando la economía se empieza a contraer y disminuye cuando la economía empieza a crecer.

El segundo mecanismo contracíclico consiste en establecer una regla fiscal que específicamente incorpore esta característica (Perry, 2003). Esto supone que un gobierno puede determinar metas de balance fiscal que dependan específicamente de la situación macroeconómica. Así, un gobierno puede establecer un mecanismo que le comprometa a alcanzar un cierto superávit fiscal en los años en los que haya crecimiento económico, el cual podría ser utilizado en los periodos en los que la economía atravesara por un periodo recesivo. Lo anterior supone entonces que un gobierno puede optar por un cierto déficit fiscal (o al menos relajar un poco sus metas presupuestarias) cuando la economía se encuentra en una situación recesiva. Chile recientemente ha establecido un mecanismo de esta naturaleza, el cual le obliga a incurrir en un superávit fiscal durante los periodos de crecimiento, pero que al mismo tiempo le permite incurrir en un déficit temporal en los años de recesión.

El tercer mecanismo contracíclico reside en el diseño e instrumentación de la política monetaria. Uno de los mejores ejemplos de este mecanismo, es lo que se conoce en la economía como regla de Taylor. Este tipo de reglas establece que las autoridades responsables deben seguir una política monetaria que trate de mantener bajo control a la

inflación pero que, al mismo tiempo, debe preocuparse y responder ante caídas en el nivel de actividad económica. Muchos países desarrollados siguen esquemas de esta naturaleza y es muy probable que este tipo de políticas les hayan ayudado a incrementar la estabilidad macroeconómica en los últimos años. En México, sin embargo, esto no ocurre así. Esto se debe, al menos en parte, a que el mandato del Banco de México consiste sólo en mantener la estabilidad de precios, sin que el banco central deba preocuparse en lo más mínimo por el nivel de la producción.

La ausencia en México de mecanismos de política contracíclica ha aumentado la magnitud de las fluctuaciones económicas y ha permitido que las caídas en la actividad económica sean relativamente profundas y duraderas. Un ejemplo de ello es la actual recesión económica que lleva casi tres años y en la que se han perdido aproximadamente 600 mil empleos formales. De hecho, no es casual que las respuestas de política en México y en Estados Unidos hayan sido tan distintas en los últimos meses, ya que los objetivos de política son distintos entre ambas naciones. En ese sentido, debemos preguntarnos que podríamos hacer los mexicanos para reducir la magnitud de los ciclos económicos y de alguna manera empezar a converger en este aspecto con algunas economías desarrolladas. Hay varias opciones. La primera de ellas es establecer mecanismos que sean intrínsecamente contracíclicos, como es el caso del seguro de desempleo.³³ Sin embargo, como ya se mencionó, este tema requeriría de una gran cantidad de recursos presupuestales con los que el país no cuenta por el momento. En cualquier caso, debe señalarse que este tipo de medidas podrían eventualmente implementarse si la reforma fiscal fuera exitosa en incrementar la disponibilidad de recursos públicos.

³³ De hecho, esta es otra muy buena razón para pensar en implementar un mecanismo como éste.

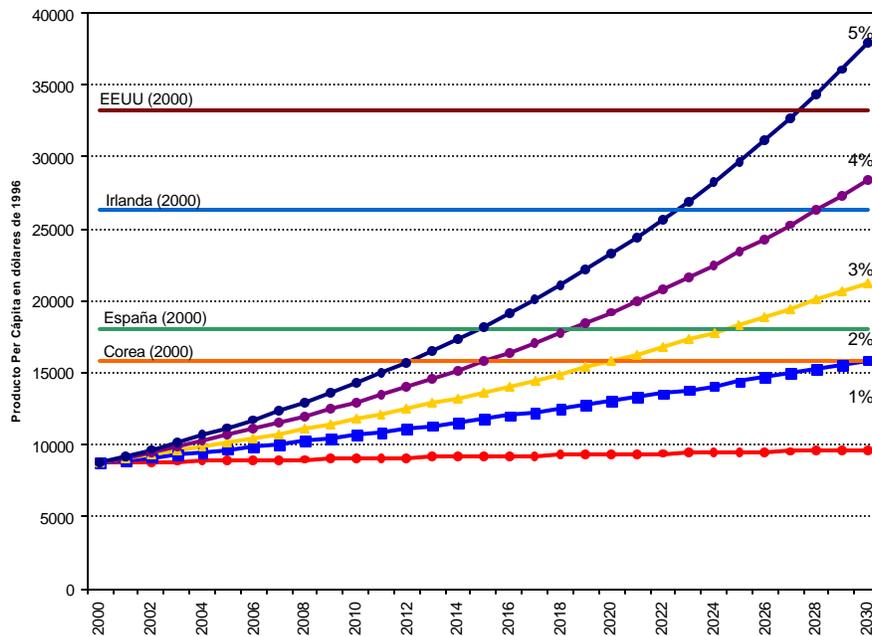
Una segunda opción es más sencilla y más viable. Consiste en que el gobierno especifique reglas fiscales que le permitan reaccionar de distintas formas en las diferentes fases del ciclo económico. Esto no es muy difícil y sólo requiere, primero, de la voluntad política de hacerlo; segundo, de realizar una serie de estudios macroeconómicos y fiscales que nos permitan tener una idea de la magnitud de los déficit en los que podría incurrirse en etapas recesivas y, tercero, del establecimiento y cabal cumplimiento de criterios fiscales, serios y asequibles, tanto en periodos de expansión como en periodos de recesión.

Finalmente, una tercera opción también es viable aunque requiere de un cierto trabajo político y de lograr un acuerdo importante entre los partidos políticos. Se trata de llevar a cabo una modificación en los objetivos del banco central en los que se estipule, de manera fehaciente, que el Banco de México no sólo deberá tener como objetivo de política lograr la estabilidad de precios, sino que también deberá tomar medidas que permitan lograr un crecimiento económico sostenido. Esto permitirá que el banco central no reaccione únicamente en función de una sola variable objetivo (la inflación), sino que debería de tomar en cuenta ambos aspectos, tanto la inflación como el crecimiento, en su proceso de toma de decisiones. Aquí, cabe señalar que es muy probable que no sólo la sociedad podría estar de acuerdo con un cambio de esta naturaleza, sino que además no parece haber una objeción muy seria a una medida de este tipo. Si acaso, el argumento más común que se ha planteado contra este mecanismo, es el de la falta de credibilidad del gobierno mexicano para poder apegarse a un mecanismo que garantice la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, considero que los excelentes resultados que en esta materia se han logrado en los últimos años han demostrado el grado de compromiso de las autoridades mexicanas para cumplir con los objetivos de control de la inflación que se han establecido. En ese sentido, considero que justamente este es un buen momento para dar un paso en esta dirección.

VI. Escenarios posibles

La gráfica 8 muestra una serie de trayectorias alternativas que podría seguir el ingreso per cápita de México bajo distintos escenarios de crecimiento económico en forma continua y sostenida. Así, el gráfico señala el nivel de ingreso per cápita promedio que tendrían los mexicanos si este indicador creciera a tasas constantes que van de 1 a 5% entre el año 2000 y el año 2030. Por supuesto, cada una de estas trayectorias implica que el ingreso total de la economía deberá crecer a una tasa igual a la del ingreso per cápita que hemos supuesto más la tasa de crecimiento anual de la población. Por ejemplo, si suponemos que la población crecerá entre 2000 y 2030 a una tasa anual de 0.8% (que es la proyección de crecimiento de la población mexicana que ha hecho CONAPO para este periodo), entonces la tasa de crecimiento del PIB que es compatible con la trayectoria del ingreso per cápita que supone un crecimiento de 3%, es de alrededor de 3.8% anual (3% más 0.8%).

Gráfica 8. Trayectoria Hipotética del PIB per cápita de México bajo distintos escenarios de crecimiento



El gráfico 8 también muestra los niveles de ingreso per cápita que tenían algunos países seleccionados en el año 2000. Estos puntos de referencia nos permiten tener una idea comparativa del nivel del ingreso, y por lo tanto del bienestar, que podrían tener los mexicanos en el año 2030 si se lograra recuperar el crecimiento económico en forma sostenida. Así, por ejemplo, si el ingreso per cápita de México creciera al 2% en forma sostenida durante el periodo 2000-30 (es decir, si logramos mantener una tasa de crecimiento anual del PIB de 2.8% en ese mismo periodo), en el año 2030 un mexicano promedio tendría un nivel del ingreso similar al que tenían los habitantes de Corea en el año 2000. En cambio, si el PIB per cápita lograra crecer a una tasa cercana al 2.5% anual, entonces podríamos lograr, hacia 2030, un nivel de ingreso similar al que tenía España en el año 2000. Finalmente, si quisiéramos llegar a tener un nivel de ingreso per cápita similar al que tenían Irlanda o Estados Unidos en el año 2000, el ingreso per cápita de México debería de crecer a una tasa de 3.7 o 4.6% anual, respectivamente (es decir, el PIB debería de crecer a una tasa de 4.5 ó 5.4% anual, respectivamente, durante todo el período).

A partir de este ejercicio de prospectiva, surge inevitablemente una pregunta: ¿qué escenario es el más probable que tengamos en el año 2030? La respuesta es típica de las que ofrecemos los economistas: *depende*. Así es, todo depende de la política económica que se siga en los próximos años. Depende de si se logra o no que el entorno económico sea propicio para fomentar la inversión privada, tanto nacional como extranjera. Depende también de si se logra o no que el sector financiero del país cumpla nuevamente con su papel de intermediario de los recursos financieros que ahorran algunos agentes económicos. Depende de si se logra o no llevar a cabo una reforma fiscal que mejore la eficiencia recaudatoria. Depende de si se logra una reforma fiscal que permita generar los recursos que requiere el país para cumplir con los compromisos sociales que tiene con la población.

Depende de si se resuelven o no los problemas de solvencia financiera de las instituciones de seguridad social del país (IMSS e ISSSTE). Depende de si al menos una parte de los recursos que se obtengan mediante una mayor recaudación tributaria pueden traducirse o no en la construcción de más y mejor infraestructura en el país y, más en general, de si la inversión pública retoma su papel complementario y de arrastre en el desarrollo del país. Depende de si el gasto público se focaliza o no de una mejor manera para atender el grave problema de la desigualdad en el desarrollo regional. Depende de si se logra o no aumentar en forma sostenida el acceso de las nuevas generaciones a la educación media y media superior. Depende de si se logra o no mantener la estabilidad macroeconómica.

Sin embargo, independientemente de lo que ocurra en cualquiera de los aspectos mencionados, una cosa es prácticamente segura: el producto total de la economía difícilmente crecería a tasas superiores a 4.5% anual durante un periodo de 30 años. Ahora bien, un lector atento puede preguntarse por qué suponemos que la economía mexicana no podrá crecer a una tasa superior a 4.5% al año en forma sostenida durante un periodo de 30 años. Hay varias razones que nos llevan a sostener esta posición. En primer lugar, porque la evidencia histórica así lo sugiere. Muy pocos países en la historia económica reciente, y menos aún países de ingresos medios como México en la actualidad, han logrado crecer a tasas superiores a 4.5% anual durante un periodo relativamente largo.³⁴ Además, las muy contadas excepciones a esta regla parecían estar mucho mejor preparadas para despegar en términos económicos de lo que está México hoy en día. Esto es cierto ya sea en términos de la calidad de las instituciones, del entorno económico y de una serie de variables económicas importantes que pueden influir en el crecimiento económico. Por otra parte, no

³⁴ Cómo se aprecia en la gráfica 2, México creció a tasas incluso superiores durante un tiempo. Sin embargo, esto era relativamente más fácil de lograr antes debido a que nuestro país provenía de niveles de ingreso relativamente bajos.

podemos dejar de considerar que el contexto histórico mundial en el que ocurrieron esas trayectorias de despegue económico exitoso era muy diferente y que esas economías aprovecharon muy bien la favorable coyuntura económica internacional.

En segundo lugar, es muy poco factible que la economía mexicana pueda crecer a tasas superiores a 4.5% por una razón económica importante: la economía mexicana se ha desarrollado de una manera tal que, cuando crece, la demanda por productos importados (ya sea en bienes de consumo, intermedio o de capital) también lo hace de manera significativa, imponiendo una limitación seria al crecimiento económico. Este hecho, que en la literatura se conoce como la restricción de balanza de pagos (Thirlwall, 1979), es lo que explica algunas de las crisis cambiarias que ha sufrido México en las últimas tres décadas. Por lo tanto, la presencia de esta restricción, aun cuando los cambios recientes en la economía hayan incrementado la rapidez con la que pueden responder las exportaciones mexicanas seguirá siendo una importante limitante al crecimiento, al menos en el corto y mediano plazo.

En tercer lugar, es poco factible que México crezca a una tasa promedio tan alta durante tantos años simplemente porque las economías del mundo atraviesan en forma regular por periodos recesivos. Esta situación, que no es otra cosa sino lo que se conoce con el nombre de ciclo económico, implica que una economía que pasa por una etapa de crecimiento durante un cierto número de años, eventualmente tiende a pasar por un proceso recesivo como resultado natural de los ajustes que tiene que realizar la economía para evitar el sobrecalentamiento de la actividad económica y ahuyentar así la posibilidad de una inflación alta y persistente.

Lo anterior implica que, en el escenario más optimista, es decir, en caso de que la economía mexicana efectivamente creciera a una tasa de 4.5% al año durante 30 años (lo

que implicaría un crecimiento del ingreso per cápita de alrededor de 3.8% anual), el ingreso per cápita de los mexicanos en el año 2030 sería similar al que tuvo Irlanda en el año 2000. Es decir que, inclusive bajo un escenario sumamente optimista, el ingreso per cápita promedio de los mexicanos en el 2030 aún estaría por debajo de los niveles de ingreso de los que disfrutaban los habitantes de muchos países desarrollados hoy en día. Sin embargo, el escenario antes descrito es, sin duda, sumamente optimista y ocurrirá solo bajo las circunstancias más favorables. En realidad, es mucho más probable que el crecimiento de la economía mexicana durante los próximos 30 años fluctúe alrededor de una tasa que va de 2.8 a 3.8% anual (es decir, a una tasa de 2 a 3% en términos de ingresos per cápita). En ese sentido, el nivel del ingreso que un mexicano promedio tendrá en el año 2030 es probable que sea más cercano al que hoy tienen países como Korea o España.

Por último, analicemos el caso pesimista en el que seguiríamos creciendo a la muy baja tasa de 0.3%, que es el crecimiento promedio de los últimos 21 años. En ese desfavorable escenario, el nivel de ingreso per cápita de los mexicanos en el año 2030 sería similar al que tuvieron en promedio los habitantes de Corea, España e Irlanda en los años de 1990, 1978 y 1972, respectivamente, mientras que el ingreso promedio de los mexicanos sería inclusive inferior al nivel del ingreso per cápita que tenían los estadounidenses en 1950. Es decir que, en este escenario, los mexicanos llegaríamos al año 2030 con un rezago en el nivel de vida de 40, 62, 68 y más de 80 años con respecto a esos países. Esperemos, por el bien de nuestro país, que este escenario no ocurra y que logremos eliminar este panorama de nuestro horizonte previsible.

VII. Comentarios finales.

La magnitud del desafío al que se enfrenta México para retornar a la senda del crecimiento económico rápido y sostenido es enorme, aunque no necesariamente insuperable. En el largo plazo, el crecimiento económico de México depende crucialmente de que se modifique sustancialmente la estructura económica del país mediante aumentos en la eficiencia, eliminación de obstáculos a la correcta asignación de los recursos económicos y el establecimiento de incentivos apropiados para una mayor inversión en capital físico y humano. En ese sentido, la realización de una serie de reformas estructurales bien diseñadas y que atiendan estos problemas es un elemento fundamental para lograr tasas de crecimiento altas y sostenidas en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, apostar a que el futuro económico del país dependa en forma exclusiva de la aprobación de una serie de reformas estructurales, puede ser la vía más rápida y segura al estancamiento y a la parálisis económica. Aunque en un escenario ideal se pueden establecer objetivos e instrumentos definidos a través de un amplio consenso nacional, lograrlo requiere no sólo de la voluntad política de todas las partes sino también del reconocimiento de todos los involucrados de que las reformas ideales implican, necesariamente, una serie de negociaciones en las que algunos sectores podrían verse perjudicados en el corto plazo. Por supuesto, esto también requiere de la madurez suficiente de parte de los involucrados para entender las demandas de sus contrapartes y, en última instancia, de acabar de una vez por todas con un esquema económico en el cual amplios sectores de la sociedad participan en un proceso de búsqueda de rentas y de beneficios particulares. Por ello, las reformas estructurales deberían tratar de sentar las bases de una economía basada en la competencia económica y el libre mercado sin abandonar los

principios rectores de la equidad y la justicia social, y en donde el Estado juegue un papel preponderante en la búsqueda de un mayor bienestar para toda la sociedad.

En ausencia de un acuerdo de esta naturaleza, el país no puede cruzarse de brazos a esperar el momento del gran consenso nacional. Como se discutió en este trabajo, las reformas estructurales, por su propia naturaleza, son muy complejas y están sujetas a las luchas de poder entre los distintos agentes económicos y políticos, lo que puede retrasar e incluso deformar su instrumentación y poner en peligro la consecución de sus objetivos fundamentales. Por ende, el país todo, pero principalmente los responsables de su conducción, deben estar conscientes de que hay una serie de problemas económicos de carácter estructural que también pueden y deben ser atendidos de manera inmediata, sin que ello dependa crucialmente de la negociación con otros partidos o agentes sociales. Atender estos asuntos es imperativo si queremos recuperar una parte del rezago económico que hemos acumulado con respecto a otros países en los últimos años y si queremos que los mexicanos de las próximas generaciones alcancen niveles de bienestar que los habitantes de otros países gozan ya desde hace varios años.

Referencias bibliográficas

- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy (1992), "El populismo y la política económica de México, 1970-1982" en Rudiger Dornbusch y S. Edwards (compilador), *Macroeconomía del populismo en América Latina*, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 75, pp. 255-296.
- Braun, Miguel y Luciano Di Grescia (2003), "Toward Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy," IADB Working Paper No. 487.
- Cohen, Daniel y Marcelo Soto (2001), "Growth and Human Capital. Good data, Good Results". OECD Development Centre Technical Paper 179.
- Cordera, Rolando (2003), "¿Cuándo renunciamos al desarrollo?", *Nexos*, Año 25, Vol. XXV, Número 302, febrero pp. 52-55.
- Easterly, William (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, (Cambridge, MA: MIT Press). 342 p.
- Easterly, William (2003), "National Policies and Economic Growth: A Reappraisal", Center for Global Development Working Paper # 27, May 2003.
- Escalera, Claudia (2003); " 'Credit Crunch' en México: Un modelo econométrico de desequilibrio", mimeo, El Colegio de México.
- Esquivel, Gerardo (1999), "Educación y Desarrollo Regional: Una Evaluación Inicial de las Asignaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, 1999." *Momento Económico*, núm. 104, Julio-Agosto, 1999, pp. 13-21.
- Fajnzylber, Pablo y Daniel Lederman (1999) Economic Reforms and Total Factor Productivity Growth in Latin America and the Caribbean, 1950-95: An Empirical Note", *World Bank Policy Research Working Paper* 2114.
- García-Alba, Pascual y Jaime Serra Puche (1984); Causas y Efectos de la Crisis Económica en México", *Jornadas*, 104, El Colegio de México.
- Gavin, M., R. Hausmann, R. Perotti y E. Talvi (1996), "Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality and Limited Creditworthiness", IADB, Office of the Chief Economist, Working Paper 326, March, pp.1-23.
- Gil-Díaz, Francisco (2003), "Don't Blame Our Failures on Reforms that have not Taken Place", *Fraser Forum*, The Fraser Institute, Junio, pp. 7-11.
- Goldin, Claudia y Lawrence Katz (1997) "Why the United States Led in Education: Lessons from Secondary School Expansion, 1910 to 1940". NBER Working Paper No. 6144 (August).
- González Anaya, José Antonio (2003); "Why Have Banks Stopped Lending In Mexico Since the Peso Crisis in 1995" Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, Working Paper No. 118. April.
- Hall, Robert y Charles I. Jones (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker Than Others?," *Quarterly Journal of Economics*, CXIV, 83-116.

- Heston, Alan, Robert Summers y Bettina Aten (2002), Penn World Table Version 6.1, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), (<http://pwt.econ.upenn.edu/>).
- Ibarra, David (2003); "México: transición sin Desarrollo", Ponencia presentada en el Seminario "¿Por qué no crecemos?", Huatusco, Veracruz. Junio. 24 p.
- Laporta, R., F. López de Silanes y G. Zamarripa (2003), "Related Lending", *Quarterly Journal of Economics*, 118, Febrero, pp. 231-268.
- Lefort, Fernando y Andrés Solimano. (1994). "Economic Growth after Market-Based Reform in Latin America: The Cases of Chile and Mexico." Working Paper. World Bank, Macroeconomics and Growth Division, Washington, DC
- López-Acevedo, Gladys (2003), "A Reassessment of Technical Education in Mexico", mimeo, Banco Mundial, Agosto.
- Martínez, Ifigenia (1970), "La distribución del ingreso en México: Tendencias y perspectivas", en *El Perfil de México en 1980*, Vol I, Siglo XXI, pp. 15-72.
- Martínez, Ifigenia (2003); "El Proyecto Nacional y la Función del Estado en la Economía", Documento presentado en el Seminario "¿Por qué no crecemos?", Huatusco, Veracruz. Junio. 24 p.
- Perry, Guillermo (2003), "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America and Caribbean Region?", *World Bank Policy Research Working Paper 3080*, June 2003.
- Reynolds, Clark (1977). "¿Porqué el desarrollo estabilizador fue en realidad desestabilizador?", *El Trimestre Económico*, Núm. 176, pp. 997-1023, octubre-diciembre, México.
- Soto, Marcelo (2002), "Rediscovering Education", *OECD Development Centre Technical Paper*, 202.
- Suárez Dávila, Francisco (2003) "Hacia una nueva política financiera para el desarrollo: superar un estancamiento estructural", *Este País*, no. 144. Marzo.
- Summers, Robert y Alan Heston (1991), "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2 (1991), pp. 327-368.
- Thirlwall, A. P. (1979). "The balance of payments constrained growth as an explanation of international growth rate differences." *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*. Vol.128, pp.45-53.