Esbozo de una política financiera para el desarrollo

Francisco Suárez Dávila

Profesor de El Colegio de México y la Universidad Iberoamericana. Ex embajador de México ante la ocde y ex subsecretario de Hacienda.

La necesaria dicotomía: gobierno débil, finanzas fuertes

Es justo iniciar este ensayo haciendo un reconocimiento a la encomiable labor desarrollada por el secretario de Hacienda y el gobernador del Banco de México. Ellos determinan la barrera entre una economía que más o menos se sostiene y una crisis. Representan prácticamente las únicas instituciones que están funcionando dentro de un gobierno que, visto con buenos ojos, es bien intencionado, pero ineficaz, o sin benevolencia, claramente incompetente. Hay gobernabilidad económica donde cada vez nos aproximamos más a la ingobernabilidad política. Es esta parte de la política general, la política económica, la que funciona con eficacia, la que nos ha permitido aislarnos de la epidemia contaminante que proviene de América del Sur: Argentina, Venezuela, Brasil -la plaga afecta a todos, menos a Chile- y de los efectos de las incertidumbres vinculadas con el terrorismo y la guerra anunciada de Irak.

¿Qué es lo que ha funcionado? Francisco Gil ha mantenido una disciplina fiscal férrea como su carácter. La receta ha sido muy clara. Mantener el equilibrio fiscal -o casi- de alrededor de 0.5% del pib. Si bajan los ingresos, el gasto se reduce. El segundo elemento, es no contratar crédito externo para no presionar los mercados internacionales. Más bien, pagar y continuar mejorando el perfil de vencimientos y reducir los costos de la deuda. Su voz es invariablemente apoyada por el presidente de la República; con amplio prestigio en los círculos gubernamentales del exterior -ciertamente el de Estados Unidos-, generalmente respetado por los círculos políticos y empresariales de dentro y de fuera. Aunque no sin crítica y oposición, cuando la cuña aprieta por parte sus colegas de gabinete, con gobernadores, el legislativo y algunos grupos empresariales.

Guillermo Ortiz, ha preservado una muy digna autonomía del Banco de México; ha tenido el profesionalismo, la "escuela" del sector público, para anteponer los intereses del país y su racional instinto de supervivencia y coordinar razonablemente las políticas del instituto central con la shcp, con

sólo matices diferentes sobre la política de precios y tarifas. El gobernador ha logrado, como lo marca el objetivo legal de la institución que dirige, disminuir la inflación. Gracias a ello, no sólo estamos en un dígito, sino que -por primera vez desde los años 60- muy cerca de la inflación de nuestros socios comerciales. Aquí también la receta ha sido simple, firme control monetario. Ante cualquier elemento de incertidumbre o presión cambiaria, se aprieta el corto, se seca la liquidez, se aumenta la tasa de interés y se corrige el tipo de cambio. Afortunadamente el tipo de cambio "flotante" y flexible ha funcionado bien.

Sin embargo, en el momento actual, hay fuertes turbulencias que se han evidenciado ya sobre el tipo de cambio: las de origen internacional, que proviene de las incertidumbres vinculadas con la posible guerra de Irak y, las locales, vinculadas con la estructura de nuestro comercio en euros (deficitaria) y dólares (superavitaria), y sobre todo, la creciente preocupación por una tendencia hacia la falta de autoridad y continua indecisión del gobierno, el gradual deterioro del Estado de derecho, en suma, el espectro de la ingobernabilidad. La inusitada velocidad del movimiento devaluatorio, de mantenerse, puede transmitirse a los precios, haciendo irrealizable la meta de inflación. Lo favorable es que nos da mayor competitividad en nuestro sector externo; corrigiendo, lo que para muchos expertos era, un tipo de cambio sobrevaluado.

Como sucede en los discursos, después del elogio... la crítica constructiva. Posiblemente en el cortísimo plazo no haya mucho más que hacer. Mientras más débil sea el gobierno, más firme tendrá que ser la política económica para prevenir el desastre. Ello no obsta que haya otros graves riesgos. Se navega entre Scylla y Caribdis. Scylla representa el "arrecife" de la crisis financiera y el timón dice "estabilidad", pero está al acecho, entre la bruma; el otro escollo, Caribdis, que significa desempleo y crecientes tensiones sociales. Aquí, el indicador del timón diría: crecimiento.

Los organismos económicos internacionales, los bancos, la prensa internacional especializada y las agencias calificadoras, por definición proclives a lo financiero y de inclinación cortoplacista, alertan sobre el primer escollo; ignoran el segundo. Un número creciente de voces y de manifestaciones sociales violentas, advierten sobre el segundo.

Nuestro país ante serios riesgos

Nuestro país se enfrenta a una situación en extremo peligrosa. Vamos a hacer

un breve diagnóstico de las perspectivas. El escenario positivo del Plan Nacional de Desarrollo y del recientemente publicado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, simplemente no se dará en la práctica. Si alguien hace un simple cálculo, aún aceptando las ahora difícilmente alcanzables cifras máximas planteadas como objetivo de fin de sexenio, el promedio de crecimiento de los seis años, será inferior a 3%, probablemente por abajo del promedio de los gobiernos de Salinas y de Zedillo. Ello significa 18 años de casi estancamiento definido para un país en desarrollo, como una situación en que la economía está apenas creciendo en línea con el crecimiento demográfico. El tan anunciado 7% no se ve como una tasa anual, sino más bien la acumulativa a duras penas para todo el sexenio.

El escenario internacional, para nosotros, es crítico. Nos hemos convertido en una economía de maquiladora -antes se diría economía de enclave- orientada al mercado internacional -léase Estados Unidos. No hay, sin embargo, ninguna señal clara de recuperación de ese país. Ésta, desde luego, no se produciría, en todo caso, hasta avanzado el 2003, salvo el dudoso escenario de una guerra exitosa y de corta duración, y sin actos terroristas de impacto o porque se decida en contra de la guerra. Dados los inescapables desfases no nos beneficiará la recuperación, sino hasta fines de 2003 o inicios de 2004. Lo que puede ser una ganancia proveniente del cielo para las finanzas públicas es el aumento inusitado del precio del petróleo. ¿Cuánto durará? El efecto no está exento de otras consecuencias negativas.

Los economistas han apuntado que para la economía norteamericana, puede haber una doble caída -recaída- o como dice Krugman, un periodo prolongado de casi estancamiento o muy bajo crecimiento, "a la japonesa", mientras la economía absorbe los efectos de fuerte pérdida patrimonial, de riqueza de los consumidores, vinculados a la caída de la bolsa; el severo deterioro de confianza en la gobernación de las grandes empresas y la veracidad de sus estados financieros; los crecientes desequilibrios fiscales y de balanza de pagos; las incertidumbres vinculadas con la guerra, y el efecto recesivo e inflacionario por el alza de los precios del petróleo...

Ahora bien, aun con mejora en las perspectivas internacionales, las consecuencias favorables sobre México no son automáticas. La inversión privada nacional e internacional, donde se pretende hacer recaer el motor del crecimiento, requiere dos aspectos: seguridad y un ambiente estable. Hay factores negativos: la inseguridad, que permea todas las actividades del país, personales y empresariales; la incapacidad gubernamental para ejercer la

autoridad. Los verdaderos obstáculos al "cambio" profundo, preconizado por el gobierno, están en su propio interior, pues no define dirección, mucho menos la ejecuta, que hace de la indecisión y la volatilidad con los vientos que soplan, su práctica de conducta.

Las reformas más urgentes no son la eléctrica y la laboral, sino la "reforma de la seguridad" y el ejercicio legítimo de la autoridad, sin lo cual nada de lo demás funciona. Sin esto, aunque hubiera reforma eléctrica, no habrá inversiones.

Adicionalmente, no parece claro que cambie el hecho fundamental de que el presidente Fox seguirá gobernando sin mayoría en el Congreso, con tres partidos en equilibrio y sin que dé muestras de que está mejorando su capacidad para negociar. Es decir, las elecciones de 2003 no harán más fácil que el gobierno pueda avanzar en sus políticas, cualquiera que sean los méritos de éstas.

Si este cóctel representa para México, como en estos últimos años, crecimientos inferiores a 3%, debajo de la urgencia y necesidad de absorber un millón de mexicanos en la fuerza de trabajo, las tensiones sociales irán en aumento. Se amenazarán cada vez más las políticas ortodoxas y a sus defensores; caeremos también en las presiones que se extienden por el continente: movimientos hacia la izquierda populista, que pueden ser válidos, pero que asustan al empresario; la nueva incertidumbre serán las elecciones presidenciales, donde tampoco se ve un panorama claro, salvo justamente la creciente popularidad de un candidato del prd. En suma, se continuará paralizando la inversión privada. El llamado bono demográfico, se convertirá en la "pesadilla" o el peligro demográfico. La "necesaria" ortodoxia financiera nos puede mantener en un "estancamiento estructural" o un "equilibrio con estancamiento".

Un poco de historia: "lo que no funcionó en nuestra política económica"
La oportunidad de dedicarme a la academia, me ha permitido profundizar en la historia y reflexionar sobre sus lecciones. Parafraseando a Santayana, la historia no se repite, pero quien no la conoce está condenado a repetir sus errores. Además, como en economía, no se pueden hacer pruebas de laboratorio, lo más cercano a ello son "las pruebas históricas".

Lo que estamos viviendo ahora -las actuales políticas económicas- tiene dos tipos de antecedentes históricos que son relevantes. En lo coyuntural: las

políticas hacendarias que desarrolló Montes de Oca para hacer frente a los efectos de la gran depresión provenientes de Estados Unidos, entre 1929-31. En lo estructural: la estrategia del desarrollo del porfiriato (1890-1910), cuyo desenlace conocemos.

La política de "finanzas sanas" de Montes de Oca (1929-31)
Montes de Oca fue un ministro de Hacienda muy respetable, de firmes convicciones liberales, de gran honestidad intelectual y moral, correligionario de Palacios Macedo y de Gómez Morín. Formadores de la tradición intelectual evidente en el del actual gobierno. Montes de Oca, contador de formación, introdujo gran orden en la hacienda pública mexicana: el equilibrio estricto de los ingresos y los gastos; la identidad contable de la partida doble era piedra filosofal; del liberalismo de los años 20 al neoliberalismo de los 90 y, con la actual política, hay línea directa de pensamiento.

En 1929 comenzó a caerse el precio y el volumen de nuestras exportaciones, incluyendo la plata, el oro, y el petróleo. Ello incidió negativamente en los ingresos públicos altamente dependientes del comercio exterior. Su receta fue muy sencilla, como ahora: era necesario mantener el equilibrio fiscal. La dirección de causalidad fue muy clara, si bajaban los ingresos, era necesario reducir el gasto público. Se redujo el gasto corriente y el gasto de inversión: no se contrató crédito externo para amortiguar, porque no teníamos acceso a él. La caída en la actividad económica se acentuó, eran políticas procíclicas.

El desequilibrio de nuestro comercio hizo que se depreciara nuestra moneda. Acompañando las tesis de "finanzas sanas", la solución de entonces de política monetaria... el plan Calles, fue adoptar una especie de patrón plata rígido, que implicó, para sostenerlo, suprimir la acuñación de plata. Ergo: fuerte contracción monetaria y fiscal. El producto cayó en 6%. Ello ocasionó que el general Calles, bajo presión generalizada, removiera a Montes de Oca y lo sustituyera por Alberto J. Pani, quien hizo dos cosas: acuñación de monedas de plata, es decir, incremento de la oferta monetaria y redescuento del Banco de México de papel comercial vinculado a la actividad económica para estimularla. Con esta política contracíclica de moderada expansión, salimos de la depresión.

Montes de Oca había practicado lo que, en el vecino país, hacía el presidente Hoover: finanzas públicas sanas, de equilibrio presupuestal. Allá lo derrotó por avalancha en las elecciones presidenciales, Roosevelt, con su "Nuevo Trato" de políticas expansionistas: déficit fiscal anual del orden de 3% del pib.

El modelo de cambio "estructural" del porfiriato
El modelo "estructural del porfiriato" de finales del siglo xix y principios del xx, tiene también sorprendentes similitudes con el modelo actual. No había suficientes recursos internos disponibles, necesitábamos atraer la inversión extranjera como motor del desarrollo. Ello ocurrió en infraestructura: especialmente en el desarrollo de los ferrocarriles, la energía eléctrica, los puertos. Se atrae a la banca extranjera que domina el sector. Se crea un modelo de exportación. Un eufemismo que, en realidad, significa convertirnos en una economía de enclave -o actualmente una economía maquiladora. Las principales inversiones en los ferrocarriles y los puertos sirven para sacar henequén, petróleo, azúcar, algodón.

Don Porfirio, sin embargo para lograr eso, establece condiciones apropiadas para la inversión extranjera, su modelo de "orden y progreso", "mucha administración y poca política". Esa parte del modelo, la de "orden y administración", sin caer, desde luego, en la represión y autoritarismo del porfiriato, es lo que falta en la administración del presidente Vicente Fox y que sí tienen nuestros competidores.

Limantour, su destacado ministro de Hacienda, intenta, hacia el final de la administración, corregir o moderar el rumbo: intenta compensar con inversión europea la amenaza de la inversión norteamericana. Además, rechazó establecer un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos sobre bases de reciprocidad, por la desigualdad económica que prevalecía y porque, como él lo comenta, un tratado parecido había significado la absorción de Hawai años antes. Además, separó su interés académico por el libre comercio, por la necesidad como gobernante de una moderada protección a la industria. Creó al final un banco de desarrollo para el sector agrícola, la Caja de Préstamos para la Agricultura y nacionalizó parcialmente los ferrocarriles. ¡Todo demasiado tarde!
Ya sabemos que el modelo finalmente se colapsó por la desatención a la agricultura, la falta de desarrollo del mercado interno, la marginación social, el analfabetismo, etc. Ello ocasionó la Revolución. Pero la agricultura marginada; la educación sin calidad; la marginación social, y la mala y creciente distribución del ingreso, siguen siendo los talones de Aquiles del actual gobierno.

Podríamos continuar con el símil histórico en el aspecto político: el gran parecido que existe entre el presidente Fox y el presidente Madero. Él fue el

abanderado de lo que ahora mal llamamos "transición" -esa sí fue auténtica "transición"-, una revolución armada y luego una elección democrática que lo llevó al poder para remover la dictadura. Madero, también una persona "buena" y de buenas intenciones, pero su incompetencia y candidez política, y su ineficacia gubernamental para atender los problemas sociales que, en parte, lo llevaron al poder, desembocaron en la ingobernabilidad, la anarquía, la dictadura y luego, la convulsión más violenta de nuestra historia.

Ahora, el prolegómeno sería un "estancamiento económico estructural", no tan trágico, pero sí de imprevisibles consecuencias políticas y sociales.

La evaluación del momento actual

Voy a realizar una evaluación del momento actual, lo más objetiva posible y algo provocadora, porque va contra las ideas prevalecientes, con el objeto de provocar un nuevo análisis. ¿Qué nos han dejado doce años de la "particular aplicación del modelo liberal" por parte de México? Dios nos libre de los "paradigmas" y los dogmas, y de su aplicación "ciega", acrítica, sin adaptaciones a la realidad nacional.

En su momento, intelectualmente, todos aceptamos el modelo estatista de los años 70, que desencadenó en los peores excesos del populismo y culminó en la nacionalización bancaria y la crisis de 1982. Ahora incurrimos el mismo riesgo, con los excesos y deformaciones del mercado. Vamos a examinar algunos de los efectos de las políticas de la década de los noventa y su influencia sobre el nuevo milenio. Los resultados de este periodo de "reformas estructurales".

Estancamiento económico y crisis recurrentes

Primera provocación: las reformas nos ofrecieron liberar nuestro potencial para crecer aceleradamente. Hubo estancamiento económico y crisis. Desde 1990 hasta 2002 y las proyecciones de 2003, significan un crecimiento no superior a 3%, con una severa crisis de 1994, llamada la primera del nuevo milenio. Debemos reconocer con modestia, nuestra singular ineptitud en términos de resultados. Crecimos a esas muy modestas tasas, cuando Estados Unidos experimentó su periodo más espectacular y duradero de crecimiento de su historia -la llamada nueva economía. No nos pudimos beneficiar de ello -como muchos otros países lo hicieron. Ello contrasta con lo sucedido en el periodo similar a la "belle epoque" de los años sesenta en que México aprovechó y creció a 6 por ciento.

De la liberalización financiera a la extranjerización de la banca
Segunda provocación: pasamos de liberalización financiera a la extranjerización de nuestra banca. Pocos objetan que alguna reforma financiera y la privatización bancaria eran necesarias. La liberalización financiera en 1990, particularmente mal concebida y ejecutada con el desmantelamiento acelerado de los requerimientos de reservas en el Banco Central, la súbita liberalización de tasas de interés, la reprivatización de los bancos, la creación al por mayor de nuevas instituciones de todo tipo, el poco cuidado en las credenciales de los adquirientes de los bancos. Sobrevino la desmesurada expansión del crédito: la orgía de crédito, sin que estuvieran los mecanismos adecuados de regulación del sistema financiero. Como decía Díaz Alejandro: "Adiós represión financiera, buenos días crack financiero," La cuenta para el país fue de 18% del pib, por cierto equivalente al saldo mayúsculo del populismo, 18% del déficit de López Portillo en 1982. Éste tardó más tiempo que el otro en generarse, y se financió con recursos internos, no externos, pero el costo fue igual.

Actualmente tenemos un sistema bancario, prácticamente 90%, en manos extranjeras -el único gran país que no cuenta con este instrumento estratégico para su desarrollo. Lo mismo ocurre en el sistema de Afores y los seguros.

La movilización de recursos de ahorro de los mexicanos está en manos de gerentes, empleados de bancos de Madrid o Nueva York. Quienes solicitan financiamiento para proyectos importantes deben esperar decisiones de esas matrices. Se dice que lo importante es la regulación nacional. La privatización buscó inicialmente devolver el sistema bancario, a los empresarios mexicanos y que hubiera crédito a las actividades productivas como antes de 1982. Pero la banca, en 2002, no dio crédito. Financió al gobierno federal y, en proporciones similares, a las que se dieron cuando habían las más altas tasas del ahora criticado encaje legal, que prevalecieron antes de la liberalización.

De la apertura comercial y la inversión extranjera en el tlcan, a la economía de maquiladora y de política maniatada
Tercera provocación: pasamos de la apertura comercial y la inversión extranjera con el Tratado de Libre Comercio, a una economía de maquiladora y de política maniatada. La apertura comercial implícita en el tlc, tiene indudables ventajas: respalda institucionalmente un proceso de integración, especialmente en la frontera y la zona norte del país que, en todo caso, se estaba dando; nos ha convertido en una espectacular economía exportadora. Ello implica ganancias en "empleo". Pero por su inadecuada preparación,

acompañamiento y falta de políticas promotoras y compensatorias, nos ha convertido en una "gigantesca maquiladora". No agregó margen en nuestras políticas de desarrollo, las maniató. Esto significa un claro contraste de lo que se dio en el proceso de creación del Mercado Común Europeo, que ha llevado varias décadas con aplicación de políticas compensatorias y de salvaguarda. Así, no sucedió en los países rezagados europeos: Portugal, Grecia o Irlanda, lo que sucedió en nuestros sectores o regiones rezagados, al contrario, allá prosperaron.

El "valor agregado" es reducido, no ha producido encadenamientos favorables dentro de los sectores productivos, ha incidido negativamente sobre muchas pequeñas y medianas industrias, varias regiones del país y, desde luego, sobre amplios sectores campesinos.

La inversión extranjera tiene que examinarse con sentido crítico. Pero sospecho que las cifras implican más adquisición de empresas existentes y no tanto de ampliación de la capacidad instalada productiva. La cifra de los 26 mil millones de dólares de inversión extranjera para 2001, que incluye los 16 mil millones de dólares de la compra de Banamex, lo ilustra.

¿Dónde están los grupos empresariales mexicanos?

Cuarta provocación: ¿Dónde están los grupos de empresarios mexicanos? Si uno intenta hacer un recuento de cuántos grandes grupos de empresarios mexicanos sobreviven -cosa que he intentado en diversas reuniones- no se llega a más de diez o quince: grupo Slim, grupo Bailleres, Cemex, Bimbo, Posadas de México, Banorte, Grupo Nacional Provincial, Modelo (aunque con fuerte participación extranjera), Gigante, etc., y los grupos de Monterrey, nuevamente afectados fuertemente por la crisis (Alfa, Vitro, Pulsar, Cydsa). En muchos casos, los empresarios, han quebrado o se han convertido en rentistas o en empleados de grandes empresas del exterior.

De las privatizaciones de las empresas de Estado a quiebras o monopolios de empresas privadas mexicanas

Quinta provocación: pasamos de las privatizaciones de empresas de Estado a las quiebras o los monopolios de empresas privadas. Las privatizaciones... ¿dónde están? Ciertamente produjeron la "genialidad" de venta de activos reales por cancelación de deuda financiera. Eliminaron el absurdo de que el Estado contara con más de mil empresas -herencia del populismo- incluyendo restaurantes, productores de bicicletas, mezclilla, etc. Ello fue positivo. Pero ¿cuáles quedan con éxito? Véase la estela de cadáveres: Sidermex, Altos

Hornos, etc. Una excepción es Telmex, que queda afortunadamente en manos de un empresario mexicano nacionalista -aunque algunos dirían que se sustituyó un monopolio público por un cuasimonopolio privado. Por esta empresa nacional se reciben todas las presiones de Estados Unidos. Las malas experiencias privatizadoras, continuaron con la cloaca del sector azucarero. El Estado mexicano redujo cientos de empresas inútiles, pero se quedó sin muchos instrumentos para influir el curso del desarrollo.

¿Cuál es el balance?
Primer objetivo: revertir la nacionalización bancaria y realizar una reforma financiera. Resultado: destrucción de la banca, extranjerización y ausencia de crédito, salvo para el gobierno. Segundo objetivo: amplia apertura comercial. Resultado: gran economía de maquiladora; el campo, las pequeñas y medianas industrias y las regiones, en problemas. Tercer objetivo: estímulo a la inversión extranjera. Resultado: compra de empresas existentes, más que creación de nueva capacidad instalada y eliminación de grupos empresariales mexicanos. Cuarto objetivo: privatizaciones, eliminación del ogro filantrópico de más de mil empresas públicas. Resultado: empresas privadas quebradas o extranjerizadas, monopolios públicos sustituidos por monopolios u oligopolios privados. Reducción de instrumentos necesarios del Estado. Quinto objetivo: liberar nuestro potencial de crecimiento. Resultado: estancamiento económico estructural.

Debe examinarse a fondo la experiencia de las reformas de los años noventa, con verdadera objetividad, pero de lo anterior, hay la "sospecha", en términos generales, que se puede concluir que la orientación y la necesidad de las "reformas" era correcta, teníamos que corregir los errores y excesos del populismo, pero la aplicación, secuencias y tiempos, fueron singularmente erróneas e incompetentes, caímos en un excesivo dogmatismo.

La situación de los motores del crecimiento y algunos obstáculos para retomarlo
Hay que revisar nuestras "respuestas" y nuestras hipótesis. En particular debemos analizar la fuerza de los motores disponibles para impulsar nuestro desarrollo y los obstáculos que se interponen. Los intentos de desarrollo a partir del decenio de los noventa, bajo influencias del modelo liberal norteamericano, han descansado sobre el supuesto de que el crecimiento debe sostenerse en la inversión privada, como su principal motor. ¡Ello no ha funcionado en las últimas dos décadas de estancamiento!
Los motores fallidos: la inversión privada nacional y extranjera

Primero, los motores fallidos: la inversión privada nacional e internacional. En nuestras circunstancias, el sector privado nacional ha sido incapaz de ser el principal motor del desarrollo, en términos de hacernos crecer a 6%. Ello, desde luego, no quiere decir que no haya habido inversión o algunas transformaciones; quiero decir, que no ha podido ser el impulsor. Ha sido presa de errores gubernamentales sí, pero también de los suyos propios. Hay trabas y exceso de regulación sí, también en los años cincuenta y sesenta, pero crecimos. Hay trabas fiscales, sí, pero el coeficiente tributario global, el resultado neto, es de los más bajos del mundo: 8-9% del pib y los debía haber beneficiado.

Siempre ha habido alguna causa de "incertidumbre" que ha impedido la inversión privada nacional: fin de gobierno; inicio de gobierno; incertidumbres externas; ahora, la excusa favorita es la falta de reformas estructurales. Desde la década de los ochenta se dice que el no desplazamiento (no crowding out) por el gobierno, significará una activa incorporación (crowding in) de este sector. No ha funcionado. En muchos casos, los empresarios han "vendido" para convertirse en empleados de transnacionales... o han quebrado. En parte, por falta de apoyo bancario. Ahora, no hay seguridad personal, hay deterioro del Estado de derecho y falta de autoridad. ¡Cómo va a poder ser el motor del desarrollo!
La inversión extranjera siempre ha sido algo más audaz y más empresarial. Depende, sin embargo, de consideraciones globales. La evolución de los ciclos económicos, las perspectivas de la demanda internacional y la decisión racional de ventajas competitivas de localización, de quien ofrezca las mejores condiciones y el mejor entorno: Estado de derecho, reglas claras, certidumbre, seguridad, nueva infraestructura, calidad de mano de obra, buen gobierno. No parecemos tener óptimas calificaciones. Parte importante de la inversión extranjera ha sido comprar activos existentes. Algún desarrollo favorable en el sector servicios y en la comercialización, donde compraron a grupos nacionales (por ejemplo, Wal Mart, que tiene ahora 50% del mercado, compró Cifra). Pero no ha habido una creación significativa del empleo, salvo por ejemplo, en las maquiladoras que ahora se está perdiendo.

Como comentaremos, nos falta un motor que ahora está sin gasolina, el de la inversión pública.

Algunos obstáculos: la subordinación intelectual, la rigidez del modelo predominante
Existe un "paradigma internacional" que podría concretarse en el decálogo del

Consenso de Washington -primera y segunda generación-, que significa la norma comúnmente aceptada de política económica. Mientras más débil es un gobierno, más debe adherirse ciegamente a él. Estas normas han sido: equilibrio fiscal; libre cambio y apertura comercial; apertura a la inversión extranjera; política de competencia, que cree las condiciones favorables para ella; tipo de cambio flexible; sistema financiero abierto al exterior. La nueva generación es: reforma laboral, reforma regulatoria, reforma del sector salud (o sea, su privatización), reforma de pensiones, reforma educativa (o sea, su privatización) y reforma energética (o sea, su desregulación y privatización). Esta política económica de moda, implica una enorme presión sobre las políticas económicas de cualquier país.

Si el ministro de Hacienda de un país en desarrollo, anuncia un déficit de 4% del pib, saldrá en primera plana del Wall Street, habrá declaraciones por algún funcionario de los organismos internacionales, será acreedor a una señal de alerta de una agencia calificadora y su país será objeto de posibles salidas de capital. Mientras más débil es un gobierno o una economía, más vulnerable es. Por supuesto que hay un "doble estándar". ¡Estas reglas no se aplican a EU, a Francia o a Alemania! De hecho, estos países, en la coyuntura actual, para enfrentar el problema del desempleo han ampliado su "margen fiscal" a niveles de 2-4% del pib por arriba -en el caso de los europeos- de los acuerdos comunitarios.

Alguien escribió recientemente: "Los países industriales niegan a los países en desarrollo, el uso de las políticas que les permitieron a ellos crecer, en su momento" (y a nosotros, alcanzarlos). Tiraron la escalera para los demás.

Ahora bien, este apetito insaciable por las reformas como la clave del éxito, esta epidemia de "reformitis" integrales y profundas, tiene sus limitantes y severas deformaciones. Privilegia la "mercadotecnia" -los golpes mediáticos-, las acciones espectaculares, la promulgación de grandes programas que no se aplican. No tienen nada que ver con la eficacia de la administración. Hemos hecho recientemente en México muchas "reformas". Ya vimos cuáles han sido los resultados de algunas. Cuando crecimos a 6%, durante el periodo 1940-70, no se hicieron tantas reformas: se crearon instituciones y se desarrollaron políticas que funcionaron, se instauraron "procesos" continuos, se administró bien lo que se tenía. Diría "¡más administración y menos reformas!"

El gobierno global por las agencias calificadoras

El instrumento determinante para impulsar las reformas y la versión establecida de la política económica, la aplicación del decálogo del Consenso

de Washington, eran los organismos financieros internacionales: el fmi y el birf. Su influencia y prestigio han sido muy minados, sobre todo, la del fmi. Sus graves errores en el manejo de la crisis asiática dio lugar a polémicas internas entre los dos gemelos de Breton Woods, el fmi y el birf, y luego, críticas por influyentes economistas: Stiglitz, nuevo premio Nobel; Krugman, Sachs o el recientemente fallecido Dornbusch, que posiblemente estén entre los economistas más citados e influyentes del momento. Ello, desde luego, no quiere decir que los organismos ya no tengan influencia. ¡Pobre de aquel desventurado que, por errores propios, retroceso en el ciclo económico internacional o cambio de imagen, cae entre sus garras: véase la pobre Argentina, hasta hace poco el "milagro" y modelo de estabilidad con su Consejo Monetario.

Ahora, hay dos nuevas fuerzas: las calificadoras internacionales y las clasificaciones, el benchmarking. La influencia de las calificadoras Standard and Poor, Moody's o Fitch, ejercen el papel de una nueva "judicatura económica" sobre los países en la segunda o tercera categoría. Su fallo o calificación significa perder o ganar varios puntos en su tasa de interés sobre su deuda: millones de dólares de su presupuesto, detonar una crisis financiera (o un efímero milagro económico).

Ello tiene varios problemas. ¿De qué depende su fallo? Mientras que los organismos internacionales tienen grandes equipos económicos, fogueados con amplia información directa de los países y algunos economistas de primera línea (hasta hace poco Stiglitz, Stanley Fisher; ahora Anne Kinegar), las calificadoras los tienen de "segunda fila"; viven fundamentalmente de refritos; no de análisis propios, sino de otras instituciones; actúan con rezago; cuando la crisis se gestó, entonces la profundizan; son, diríamos, no sólo procíclicos, sino procrisicos. No están conscientes cuándo el país ya está en proceso de recuperación. Las más de las veces, se apoyan en el fmi o el gobierno de EU, con poco discernimiento propio. Así, forman parte del "instinto gregario intelectual" de los medios financieros o contribuyen a propagarlo. Ello apoya al instinto gregario del mercado financiero. Su endeble capacidad analítica los hace presa del pensamiento económico de moda, de indicadores superficiales. Si México no hace "reformas", no le suben o le bajan la calificación. Igualmente se prestan a la influencia de un ministro de Hacienda brillante, económicamente mucho mejor formado que ellos, que entonces los manipula para seguir su política doméstica, sobre todo, si va en línea con la moda.

Esta línea se ve reforzada por otro nuevo instrumento: las "clasificaciones" ordinales, los benchmarkings, aplicadas a países en "competitividad", desarrollo institucional, social, etc. Con base en indicadores elaborados con dudosas metodologías, califican a países convertidos en alumnos aplicados o reprobados de la clase. Estos indicadores elaborados por ong, foros económicos mundiales, como Davos, también tienen profundas consecuencias sobre los países.

Fisuras en el actual paradigma dominante

Afortunadamente hay señales claras de que el "paradigma" neoliberal dominante de los noventa, está mostrando "fisuras crecientes", lo cual significa no volver al pasado, sino hacia una nueva síntesis.

Está cambiando el entorno intelectual. Ya comentamos las ideas de algunos de los economistas más influyentes como el reciente premio Nobel Joseph Stiglitz, quien ha formulado grandes críticas. El papel crecientemente crítico de varias ong contra aspectos de la globalización, no sólo las más radicales, sino algunas de las más razonables que se han manifestado en diversas reuniones internacionales. Los pobres resultados que después de una década, se han manifestado en México y América Latina, salvo Chile. Las consecuencias que ello tiene sobre presiones sociales y cambios políticos; los efectos Chávez y Lula. La ineficacia de estas políticas para generar crecimiento sostenido, para reducir la pobreza y los fenómenos de creciente concentración del ingreso y desigualdad. El desencanto con los abusos y distorsiones que genera la "nueva economía", y los problemas éticos y de gobierno corporativo de la gran empresa norteamericana. El caso Enron que, para Krugman, tendrá efectos tan importantes, como la caída de las Torres Gemelas.

Hay un hecho muy interesante para México. Los países actualmente más exitosos son aquellos que han combinado una apertura paulatina y regulada del comercio y la inversión, con un papel activo del Estado para promover la modernización, la competitividad y el desarrollo económico. Gobiernos que han combinado el impulso al mercado interno, con una balanceada orientación con el exterior. Estos países como China e India, son países con gran mercado interno como México.

¿Cómo recuperar el crecimiento económico?

¿Qué podemos plantear para que México retome la senda del crecimiento?

¿Cómo ir hacia un nuevo desarrollismo eficaz para el siglo xxi? Hay una

anécdota del porfiriato. Hacia sus postrimeras se celebró una ceremonia en el Campo Marte con presencia de la elite porfirista, para anunciar un invento de la "nueva técnica mexicana": el cañón Mondragón-St. Chaumont. Éste era el famoso cañón francés St. Chaumont, modificado por algunas adecuaciones insertadas por el ministro de la Guerra de México, el general Mondragón. El cañón, sin embargo, en la demostración no daba ni por casualidad en el blanco. En desesperación, se llamó a un viejo artillero. Se puso a trabajar. Se hizo nuevamente la demostración y el cañón dió en el blanco. Se le preguntó: ¿qué hiciste? Él contestó: "le quité el inventito". Así, hoy hay que quitar algunos "inventitos liberales" que no dan, ni han dado en el blanco. La lección es tomar lo que sí fue exitoso en nuestra experiencia.

"El futuro no siempre fue así": lo que sí funcionó
Otra opción: una política desarrollista
Alguien dijo: "el futuro no siempre fue así". Voy a comentar lo que sí funcionó en política económica en México. Otra opción de política económica, la que dio buenos resultados sería la política desarrollista que, entre 1940 y 1970, llevaría al país a su más dinámico y sostenido periodo de crecimiento de su historia. Durante este periodo, se presentarían tres circunstancias cíclicas adversas para el país: 1938, 1947, 1954. Todas fueron superadas con éxito. En 1937 se produce una severa recesión en Estados Unidos; las compañías petroleras retiran fondos para presionar al gobierno. Esto amenaza el programa de obras públicas y reforma agraria del presidente Cárdenas, que está impulsando altos ritmos de crecimiento. Eduardo Suárez, su ministro de Hacienda, resuelve mantener la inversión pública con moderado financiamiento deficitario del Banco de México -no más de 2% del pib, expansión de billetes- y decide poner en flotación el tipo de cambio. La economía mantiene el crecimiento y, en 1940, con ayuda del ciclo económico internacional y la guerra, se estabiliza el tipo de cambio.

En 1947, México ha sufrido los ajustes provenientes del fin de la segunda guerra mundial. Nuevamente baja del precio y el volumen de exportaciones y de los ingresos fiscales. El gobierno del presidente Alemán ha implementado un agresivo programa de inversión pública en obras de irrigación, electricidad, de necesaria infraestructura económica. Esto no se detiene, se sigue acudiendo a moderado financiamiento deficitario. Hay moderada inflación, alrededor de 10%. Se decide flotar el tipo de cambio, la economía continúa creciendo; en 1950, se estabiliza la economía.

Lo mismo ocurre al sufrir los efectos recesivos de la guerra de Corea. El

secretario Carrillo Flores efectúa la muy exitosa devaluación preventiva de 1954, realizada deliberadamente para compensar los efectos provenientes del exterior y mantener el ritmo de crecimiento económico. Con medidas adecuadas, reestabiliza la economía. De 1954 a 1976, crecemos a 6%, con estabilidad de precios. Estos tres ministros de Hacienda: Suárez, Beteta y Carrillo Flores, y la ilustre figura de don Rodrigo Gómez en el Banco de México, son protagonistas de la "escuela desarrollista" (justo con Ortiz Mena, que los sucede), artífices del periodo más exitoso del desarrollo económico del país: crecimiento de 6% del pib e inflación moderada y luego estabilizada. Para ello fue necesario aceptar financiamiento deficitario de la inversión pública -muy moderado, 2% del pib- moderada inflación (del 4 a 15%) y la subordinación del tipo de cambio a los objetivos de desarrollo -no "ancla" para estabilizar la inflación. ¡El objetivo primario era el desarrollo, no la estabilidad!

Las nuevas generaciones han crecido con 25 años de crisis económicas y estancamiento. Tan malo el populismo de los años setenta, como el liberalismo de los noventa y del inicio del milenio. Ignoran que el desarrollismo y su secuela, el desarrollo estabilizador, generarán de 1940 a 1970, 30 años de crecimiento sostenido al 6%. ¿Cuáles fueron las bases del éxito?

• El Estado mexicano, ante la debilidad de la iniciativa privada incipiente, tuvo que jugar un papel interventor y promotor del desarrollo, para modernizar al país y sobrevivir. Esto es relevante ahora.

• La intervención del Estado mexicano se expresó a través de un fuerte programa de inversión pública, especialmente en obras de infraestructura que estimularon a la iniciativa privada. Era el motor del desarrollo. Esto es relevante ahora.

• Este desarrollo, esta inversión, dado su carácter prioritario, se financió cuando fue necesario, mediante déficit financieros moderados del sector público: financiado por el sistema financiero y después por la deuda externa. Sigue siendo relevante.

• Se impulsó el desarrollo del sistema financiero privado. Mediante el encaje legal se transfirieron recursos para fines de desarrollo, en actividades prioritarias. Esta experiencia es relevante.

• La banca de desarrollo jugó un papel determinante, generando la capacidad de evaluar proyectos o programas sectoriales o regionales, financiados con

recursos externos o internos. Esta experiencia es relevante ahora.

• El Banco Central realizaba su máximo esfuerzo para preservar la estabilidad interna y externa, pero fue un agente para impulsar el desarrollo económico. Hoy tiende a limitarse a un solo objetivo.

• El tipo de cambio se sacrificó cuando fue necesario para sostener el crecimiento, realizar políticas contracíclicas, recuperar el equilibrio exterior. Ahora es principalmente ancla para reducir la inflación.

• Bajo coeficiente de tributación, para fomentar el ahorro interno. Ya no es aplicable.

• Sustitución de importaciones, moderado proteccionismo para impulsar la industrialización. Apoyo a la agricultura de exportación. Ya no es aplicable. El proteccionismo, ahora se da de manera diferente en los países industriales. Nosotros tenemos una cándida apertura.

• Desarrollo del mercado interno. Es relevante.

Hacia un nuevo modelo de financiamiento para el desarrollo
¿Cómo nos podemos encaminar hacia un nuevo modelo de financiamiento al desarrollo? ¿Qué conclusiones derivamos de los anteriores comentarios? Nuestro país está en serios peligros de viabilidad de largo plazo. En lo interno, la continuación de un proceso de "estancamiento estructural" definido, como un estado permanente de crecimiento de 3% o menos, significa creciente desempleo; falta de absorción del millón que ingresa a la fuerza de trabajo, sobre todo jóvenes; tensiones sociales; crimen y movimientos hacia la izquierda populista o el autoritarismo de cualquier signo. En lo externo, creciente control o absorción de la economía por Estados Unidos y, en forma coincidente con lo anterior, movimientos proclives a la absorción o anexión.

Nuestro país, al examinar la experiencia del último siglo, tiene, a mi juicio, tres periodos de políticas económicas fallidas, aunque por distintas razones:

El primero, el populismo de 1970 a 1982. Erróneamente concebido. Fruto de un keynesianismo primitivo de economía cerrada. Un intervencionismo de Estado dogmático que condujo a la nacionalización bancaria, a la crisis de la deuda y a severas fisuras dentro de la sociedad. La segunda, la política de finanzas sanas de Montes de Oca, de equilibrio fiscal a ultranza, procíclico

(contra las tendencias mundiales que entonces se manifestaron, de políticas compensatorias expansionistas), que agudizó la depresión en México (¡y le costó el puesto!). La tercera, la política de reformas estructurales de los años noventa, con objetivos loables, pero muy mal ejecutadas. Tan dogmáticos como los populistas, pero de otro signo: ausencia de adaptaciones a nuestra realidad y falta de noción de los tiempos. Su corolario es el estricto equilibrio fiscal y la extremada neutralidad de la política monetaria. Como en el caso anterior, conduce al equilibrio con estancamiento económico y severas tensiones sociales e inseguridad.

Por otra parte, hay dos periodos de éxito en la política económica, aunque en realidad son continuos: el primero, las reformas estructurales e institucionales acertadas del presidente Calles (creación del Banco Central, impulso a la infraestructura carretera e hidráulica) y las reformas estructurales sociales del presidente Cárdenas (protección laboral, educación, reforma agraria, nacionalismo económico con la expropiación petrolera) que nos dieron cierta autonomía internacional y paz social. El segundo, el desarrollismo y el desarrollo estabilizador de 1940 a 1970: 6% de crecimiento anual y estabilidad con gran pragmatismo.

¿Qué recomendaciones se pueden hacer? Estamos conscientes que no se pueden aplicar las políticas desarrollistas de los decenios de los cincuenta y sesenta, exactamente como entonces, pero sus elementos básicos son susceptibles de adaptación. Las políticas económicas, en un mundo globalizado, sólo pueden modificarse en general, en el "margen", pero hay "margen" que se puede aprovechar. El esbozo de una nueva política hacendaria, me parece, debe concentrarse en pocos temas medulares, nuevos, que impulsen el crecimiento, condición necesaria para todo lo demás. Además, de todos los aspectos que se mencionan: competitividad, desregulación, etcétera.

• El gobierno mexicano tiene que jugar un papel, activarse como otro motor fundamental del desarrollo económico, para impulsar al sector privado mexicano que lo requiere (no puede solo) y para compensar la inversión o la demanda externa (especialmente cuando no puede o no quiere). Crecimiento atrae crecimiento.

• La principal política de impulso al desarrollo, sería aumentar la inversión pública, con 2% del pib, con cargo a ampliar el déficit fiscal. Aunque digan otra cosa, sí se puede: 2% de déficit fiscal es el promedio del desarrollo

estabilizador y 1% menos que el acuerdo de la Unión Europea de Maastritch. Este margen estaría acotado y etiquetado, posiblemente concentrando los recursos en un fondo nacional, dedicado a la infraestructura y la vivienda, ambos con bajo contenido importado, y es factor multiplicador de empleo. Este uso del margen fiscal es lo que están haciendo la mayor parte de los países industriales europeos (pero ellos, en gasto corriente). Implica un moderado endeudamiento. Las empresas más dinámicas se endeudan para crecer. ¡Es el mismo caso! Si hay ganancias extraordinarias por el precio del petróleo, se agregarían al fondo.

Ello permite seguir una política moderadamente anticíclica, como lo están haciendo también los países industriales.

• No se puede crecer teniendo anuladas las dos principales fuentes de financiamiento: la banca y los impuestos. No es aceptable que el sistema bancario extranjero, "residente en México", no aporte más al desarrollo nacional, ampliando el crédito. Las utilidades generadas en México hacen ya una contribución de consideración a las utilidades en sus grupos internacionales y sus pérdidas en otros países. Estas instituciones tienen obligaciones con respecto al país anfitrión. Puede considerarse que el gobierno les dé una política de orientación de recursos hacia actividades, sectores o regiones prioritarias: pequeña y mediana industrias, el campo, apoyados en el uso de garantías de bancos y fondos de desarrollo. No sería a través de encajes rígidos, pero sí a través de pautas de orientación (guidelines) y a través de persuasión moral de las autoridades. Además, activar la banca de desarrollo reformada, actuando en primer piso. ¡Promover una banca mexicana paralela!
• Las Afores, en su mayoría extranjeras, administran los recursos de los trabajadores mexicanos. Actualmente invierten la mayor parte de sus recursos en valores gubernamentales. Pero hay que ver hacia la experiencia exitosa de Singapur. Allá, su gran Afore (el Fondo Providente), utilizó el ahorro nacional para un fin: desarrollar su infraestructura de primer mundo y dar vivienda para todos sus habitantes. Con base en esta experiencia, puede pensarse en un encaje selectivo "modernizado" para canalizar una parte de los recursos a proyectos de infraestructura muy rentables, validados. Estos recursos complementarían la inversión pública en estos sectores. En la práctica, la orientación de recursos que hacen las Afores al gobierno, es un encaje.

• Con los recursos adicionales, generados en el presupuesto federal (mediante el déficit público) y en las Afores para invertir en infraestructura, se pueden abrir espacios en el propio presupuesto para canalizar dinero a las otras

prioridades de educación y salud, y para el campo y las regiones marginadas.

• Se necesita renovar el esfuerzo hacia una reforma hacendaria. El punto de partida no debe ser "recaudar" más, sin decir para qué. Lo que se requiere es definir qué se necesita gastar más en actividades prioritarias, para que nuestro desarrollo sea sostenible y nuestro país viable. A partir de ello, la necesidad de recursos legitima una reforma hacendaria. ¡Es invertir la propuesta del gobierno que está de cabeza! No un acuerdo de reforma recaudatoria. ¡Un acuerdo de gasto necesario para nuestro desarrollo que requiere más recursos fiscales!
• Esto debe darse en los tres órdenes de gobierno, en línea con el "federalismo hacendario", dentro de una negociación amplia, que implique definición, tanto de responsabilidades como de beneficios. Debe ser un programa y un proceso de reformas de mediano plazo, no una "reforma" mediática de un golpe. En ese contexto, debe y puede: lograrse un iva parejo, pero reducido de 15 a 12%, con una canasta de excepciones, de no más de 20 productos básicos o un iva de 10% parejo, si se establece un impuesto sobre ventas para los estados de 2 o 3%. Ello genera recursos. Reformas en el Impuesto Sobre la Renta, en las personas físicas, con menos escalones, pero con una mayor progesividad, una vez que salgamos de la recesión. Un programa de mediano plazo de administración y recaudación del sat, con verdaderas reformas internas, incluyendo capacitación de funcionarios de alto nivel, como se hizo en España. Rediseñar el sistema fiscal para el México de menor desarrollo relativo, con menor nivel cultural, por mecanismos de más sencilla recaudación. Hacer un esfuerzo especial a nivel municipal, en la recaudación del predial y del cobro de servicios públicos, también mal distribuido e inequitativo (véanse algunas zonas de la ciudad de México).

Éstos son algunos de los elementos básicos de un nuevo desarrollismo, retomando la experiencia de lo que funcionó en el pasado. En suma, un Estado que actúa como otro motor del desarrollo para impulsar al sector privado nacional. Puede haber coinversiones. La inversión extranjera, bienvenida. Una política moderadamente anticíclica. El instrumento principal es mayor inversión pública para infraestructura nacional y vivienda, posiblemente separada en un fondo especial, con control social. Las fuentes de la inversión adicional en infraestructura, es un mayor déficit: 2% del pib y una política de encaje a las Afores. Impulsar la banca mexicana "paralela": banca de fomento, Sofoles, banca regional. Exigir pautas de comportamiento a la banca "mexicana de propiedad extranjera", para apoyar el desarrollo diversificado de la economía. Realizar una reforma nacional hacendaria en tres niveles de

gobierno: con un programa-proceso, asignando responsabilidad de gasto por nivel de gobierno, con programas eficaces de recaudación, con reformas al iva que da muchos recursos para el gasto social. Canalizar más recursos a la educación y la salud. ¡La única gran reforma que no se menciona es la educativa! Todo esto nos permitirá "crecer". Lo demás viene por añadidura.

Necesitamos nuevos elementos de política económica. Por el camino que llevamos, una crisis política o social, que arrastrará al endeble equilibrio de la economía, es cuestión de tiempo.