
Economía mexicana: Las lecciones pendientes

Luego del ensayo del doctor José Córdoba que apareció en el número 158 ("Diez lecciones de la reforma económica mexicana", febrero de 1991), nexos invitó a un grupo de especialistas de las más diversas tendencias para que debatieran sobre la estrategia y los rumbos que debe seguir la economía mexicana.

Por motivos de espacio, en este número incluimos tres de los comentarios. En el siguiente aparecerán los comentarios respectivos de Jorge Eduardo Navarrete, Rodolfo de la Torre e Ignacio Llamas Huitrón.

La lección número once

• Jorge Alcocer V.

Más allá de la intención, el destinatario original y la desproporcionada pretensión de recomendar a los países del exbloque socialista lo que deberán hacer para transitar hacia una economía de mercado, el artículo de José Córdoba publicado en *nexos* 158 tiene un indudable mérito: exponer en forma sistemática y coherente lo que bien podríamos denominar, parafraseando al autor, el decálogo del neoliberalismo a la mexicana.

El objetivo central del presente comentario a dicho texto es demostrar que una exposición sistemática y coherente no es, necesariamente, una explicación apegada a la realidad y tam-

co un cuerpo de ideas coherentes y no contradictorias entre sí.

Para sustentar sus tesis y aseverar el "éxito" del programa económico que se ha venido aplicando en México desde 1982, Córdoba debe recurrir a una mezcla de verdades a medias, falacias, datos parciales, omisión de hechos fundamentales de nuestra realidad y, sobre todo, debió olvidarse por completo de los destinatarios de esas políticas, es decir, de los mexicanos de carne y hueso, con sus diferencias y particularidades, para sustituirlos por la inasible y abstracta "sociedad".

La tesis central de Córdoba es que el intenso proceso de ajuste y reforma destinada a alcanzar la estabilidad económica

que México ha vivido por ya casi una década, ha tenido un avance sorprendente en la resolución de los tres problemas "más agudos —los desequilibrios macroeconómicos, las ineficiencias estructurales y un excesivo endeudamiento externo"—. Diez son las lecciones que se derivan de ese proceso y que Córdoba pretende, pese a su advertencia inicial ("sería un despropósito suponer que son aplicables sin más a otros países..."), extender por la vía de la recomendación a las economías de los países de Europa del Este. Veamos cada una de esas "diez lecciones" en el mismo orden que Córdoba las expone, procurando hasta donde sea posible prescindir de citas extensas.

1) La prioridad fundamental debe ser el saneamiento de las finanzas públicas

Córdoba enuncia de entrada uno de los dogmas básicos del neoliberalismo: "La magnitud del déficit fiscal determina los márgenes para estabilizar la economía y conducir el cambio estructural en forma ordenada". De ahí se deriva el objetivo de las "finanzas sanas" expresadas en la meta de un déficit cero como gran elemento o condición ordenadora del resto del proceso de ajuste. Sería ocioso negar la importancia que tienen en el comportamiento de los agregados macroeconómicos, reales y financieros, las finanzas públicas y la magnitud del déficit, pero lo que sí es cuestionable es atribuir a ese déficit la responsabilidad principal en la generación de los desequilibrios. En este caso es de fundamental importancia establecer la causalidad de origen; esto es, si el desequilibrio está originado por el déficit creciente de las finanzas públicas, entonces corregirlo será condición *sine qua non* para el restablecimiento de la estabilidad; por el contrario, si el déficit es causado por desequilibrios generados en otros ámbitos o factores distintos a las finanzas públicas, su corrección brusca sólo generará estabilidades ficticias fundadas en la depresión económica, cuya condición de permanencia es justo la perpetuación del estancamiento, o en el peor de los casos la recurrencia de los ciclos cortos de freno y arranque.

Contra lo que sostiene Córdoba hay evidencia empírica que demuestra la pertinencia, para el caso mexicano, de la segunda causalidad: el déficit público creciente fue originado por desequilibrios previos, los que contribuyó a agudizar.¹

Por otro lado, es falso que "los recortes presupuestales generalizados probaron ser la forma más efectiva de reducir el gasto público no prioritario".

De nueva cuenta, la evidencia empírica señala que desde los primeros recortes drásticos de gasto (1982-1985) el principal renglón afectado fue el de la inversión pública, situación por demás explicable vistas las rigideces que impone un sector público que requiere para su operación de una alta proporción del gasto (número de empleados al servicio del Estado y

de sus empresas, número y tamaño de las dependencias, en las que deben incluirse escuelas, hospitales, servicios urbanos, etc). Sólo en una segunda fase del programa de ajuste fue posible empezar a reducir en forma significativa el gasto corriente o "no prioritario", para lo cual los dos instrumentos fundamentales han sido el recorte de personal, tanto por el despido directo como por la venta de empresas o cierre de dependencias oficiales, como por el significativo deterioro salarial que en forma generalizada se ha impuesto a los trabajadores al servicio del Estado.² Por lo demás, la afirmación de Córdoba no se compadece de lo que líneas más adelante él mismo sostiene en el sentido de que los primeros intentos de estabilización basados en medidas ortodoxas "habían traído consigo un sobreajuste a la baja de la inversión pública (alrededor del 50%) y de los salarios reales (alrededor de un 30% en el caso del salario promedio)".

Creo que el propio Córdoba acepta que la mejoría de la cuenta corriente de la balanza de pagos en esos primeros años del ajuste no está explicada por lo que él llama "el saneamiento de las finanzas públicas", sino por otros factores.

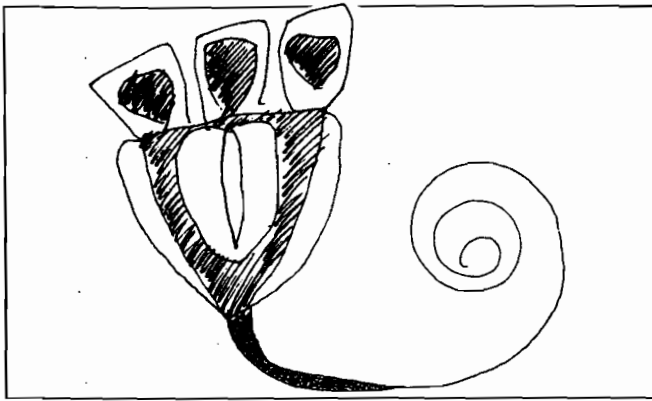
La estrategia de alcanzar en el menor tiempo posible una posición de equilibrio fiscal no es, como pretende Córdoba, "la única estrategia consistente con la instrumentación de una política sostenida de cambio estructural". Es, en el mejor de los casos, una opción, cuyo costo es el estancamiento económico, la pérdida de empleos y el deterioro de los ingresos reales de la mayoría de la población, esa ha sido la estrategia de los últimos ocho años. Que otros países —Chile, Argentina, entre otros— hayan aplicado, con mayor o menor rigor, la misma vía no supone la inexistencia de otras opciones.

Sobre el origen del déficit fiscal, el autor sostiene que éste no se localiza en el sector central sino en las empresas estatales que requieren de subsidios crecientes para poder sostener una política de precios oficiales "que quedan rezagados con respecto a la inflación". Sin lugar a dudas que dicho factor tuvo un peso significativo en el origen y crecimiento del déficit público consolidado pero desde 1983 hasta hoy ese factor palidece ante el problema que representa la magnitud del servicio de la deuda pública externa e interna que se ilustra con el solo hecho de que un superávit operacional consistente se convierte en forma ineludible en déficit financiero persistente por el efecto de ese servicio. Curiosamente, Córdoba no presta mayor atención a este hecho ni a sus consecuencias sobre las posibilidades de expansión del gasto real en inversión y, por lo que hace a su componente interno, sobre la inflación.

Por lo demás, la inconveniencia de mantener precios públicos rezagados no conduce a la afirmación de que es "conveniente reducir el universo de precios controlados por el gobierno" y mucho menos a que las privatizaciones —de empresas públicas— contribuyen a ese fin. La experiencia mexicana desde la firma del primer pacto enseña que el control de precios puede ejercerse en formas distintas, pues uno de los componentes esenciales del "pactismo" es el "autocontrol" de precios

¹ Así lo sugiere el análisis del PIB total y por sectores y la evolución de las finanzas públicas durante el periodo 1965-1975.

² Ver Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1982-1989. SFP.



por parte del sector privado, siempre bajo la amenaza de sanciones. En dado caso, la discusión pertinente se refiere a la eficacia de unos u otros controles y en eso cabe aceptar que, vista la experiencia, la forma del pacto ha resultado más eficaz.

Finalmente, en lo que hace a esta primera "lección", la referencia casi de pasada que se hace al sistema impositivo me permite comentar de la misma forma. Creo que Córdoba coincidiría en que el tema merece, por sí mismo, un cuidadoso análisis; que éste sigue siendo uno de los problemas claves en la reforma económica mexicana y de un saneamiento estructural de nuestras finanzas públicas, que estamos lejos de alcanzar.

2. Debe evitarse la indización de la economía

Lo que en forma genérica podemos llamar "la memoria de la sociedad" se forja, antes que otra cosa, por las experiencias colectivas y no por las lecturas teóricas. Los mexicanos hemos vivido por ya casi 20 años con la inflación instalada en nuestra vida cotidiana. Lo que para generaciones anteriores resultaba lenguaje ininteligible, para las generaciones actuales resulta práctica cotidiana. Nuestra memoria colectiva sobre la inflación y las prácticas para defenderse de ella han adoptado las formas propias de nuestra experiencia.

Formalmente, desde el inicio de las altas tasas de inflación, la economía mexicana no ha sido indizada, aunque existieron durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) formas enmascaradas de indización de los salarios, como los "aumentos de emergencia"; que esa forma caló hondo en la memoria colectiva se constata con sólo ver las demandas de sindicatos y centrales obreras que una y otra vez solicitan —en vano— aumento de emergencia.

Ahora bien, si por indización de los salarios entendemos tan sólo la forma que en otros países ha adquirido esa práctica con la implantación de la escala móvil de los salarios, podemos convenir en que esa experiencia nos es ajena, aun cuando vale la pena recordar que en los tiempos de la presidencia de Jesús Reyes Heróles en el PRI, el programa de acción del partido oficial proclamaba como una de sus demandas la implantación de ese mecanismo.

Que en México no se haya dado esa forma no obedece, como pretende Córdoba, a que contemos "con un movimiento obrero organizado capaz de negociar políticas generales de

salarios y de velar, eficazmente, el cumplimiento de los acuerdos". Una superficial revisión hemerográfica de las declaraciones —quejas— de los principales dirigentes del movimiento obrero organizado dará cuenta de su incapacidad para negociar políticas generales y contractuales de salarios, las cuales por lo general les son impuestas, así como de su ineficacia para velar por el cumplimiento de los acuerdos, situación agudizada al extremo de una crisis profunda de las organizaciones sindicales con motivo del "pactismo".

Indizar los salarios es una de las formas, quizá no la más eficiente, de proteger el poder de compra de los asalariados, por los efectos que provoca, y en eso coincido con Córdoba, sobre los no asalariados. En todo caso, lo que explica la ausencia de mecanismos de defensa del ingreso real de la población en la experiencia mexicana es la subordinación que el "movimiento obrero organizado" guarda respecto del gobierno, situación que, con sus propias formas, se presenta también, o se presentaba, en los países de Europa Central y del Este. En eso también coincido con Córdoba.

En forma contradictoria, el autor "recomienda la indización del sistema financiero como un esquema para abatir las tasas reales de interés", para luego sostener que en México no se indizaron las tasas de interés (nominales). Discrepo de la última afirmación pues la evidencia empírica³ muestra que —con algunos paréntesis temporales— las tasas de interés sí han sido indizadas y la forma que ha utilizado el gobierno, a través del Banco Central, es la manipulación de las subastas semanales de CETES. Es precisamente esa indización enmascarada, además del problema que representa la magnitud de la deuda interna, lo que explica la rigidez relativa de las tasas de interés reales que con su alto nivel significan un premio injustificado al rentismo y la especulación financieras.

Finalmente, cabe acotar que el intento de indización del sistema fiscal, más correctamente del sistema impositivo, que se realizó en México entre 1985 y 1987 terminó generando un verdadero caos entre los contribuyentes y retroalimentó las expectativas de inflaciones cada vez más altas por lo que ha sido paulatinamente desmantelado.

3. Deben crearse las condiciones para anclar los precios clave y los salarios nominales

En esta "lección" Córdoba analiza las condiciones que, a su juicio, hicieron viable la instrumentación de medidas no ortodoxas y la forma específica que adoptaron esas medidas en la experiencia mexicana de 1987 a la fecha.

Fiel a su credo, Córdoba minusvalúa explícitamente los componentes "heterodoxos" de la estrategia, a los que considera útiles tan sólo porque "sirven para incrementar la eficacia de una política fiscal ortodoxa". O sea que todos los milagros atribuidos al Pacto son mero rollo propagandístico. Lo fundamental, a juicio del autor, es sujetar a control estricto los sa-

³ Banco de México, *Informes Anuales 1987-1989*.

larios nominales (lo que ante la persistencia de la inflación de entrada supone el deterioro de los salarios reales), y dar a la evolución del tipo de cambio y de los precios clave una trayectoria previsible. La combinación de estos elementos, cuyo disfraz "heterodoxo" es el "pactismo", con unas "políticas presupuestales y monetarias restrictivas" pondrá "un freno a la inflación, sin a la vez inducir una recesión profunda".

La creación de las tres condiciones previas que Córdoba establece para la viabilidad de un programa ortodoxo, disfrazado de heterodoxo, exigió someter a la economía mexicana a un tratamiento de choque depresivo cuyos costos sociales y productivos aún están presentes y explican en buena medida que los ochentas hayan sido para México, igual que para el conjunto de América Latina, la "década perdida". De haber proseguido, tal cual, esa política, nuestros gobernantes podrían haber llevado a la economía mexicana a repetir la hazaña fallida del caballo que cuando estaba a punto de acostumbrarse a no comer, se murió.

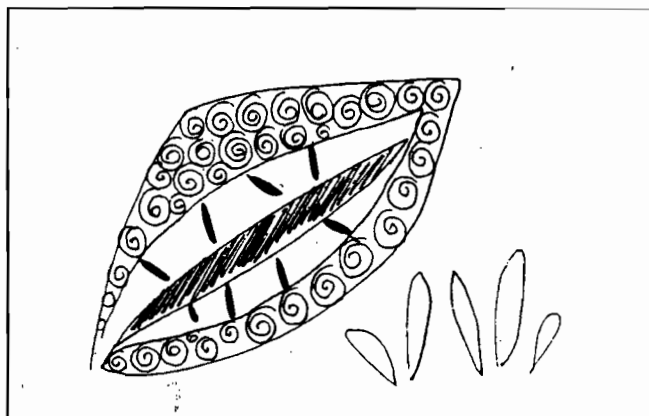
Los resultados que enorgullecen al gobierno en el terreno fiscal, son producto, como de alguna manera lo reconoce Córdoba, del sobreajuste a la baja del gasto, presente hasta la fecha, del sobreajuste a la alza de los precios del sector público y, en el ámbito externo, del aumento de las exportaciones no petroleras y de una repatriación más o menos significativa de capitales fugados al exterior.

Ninguna de las virtudes que Córdoba atribuye al Pacto pueden ser demostradas con evidencia empírica. Es falso el pretendido "sentido de justicia", pues como lo demuestran los indicadores disponibles sobre comportamiento de utilidades y márgenes de ganancia, en particular en las grandes empresas, éstas han ido a la alza, en tanto que los salarios reales acumulan un deterioro de alrededor del 50 por ciento. Si eso es "justicia", deberemos fundar una nueva moral social.

Que los miembros del gabinete económico se reúnan semanalmente con los "líderes" empresariales, obreros y campesinos puede ser un indicador relevante del número de horas improductivas que esos líderes deben cubrir en aras de la heterodoxia. De nueva cuenta, basta revisar las declaraciones y sublevaciones en cada sector para darse cuenta de que, conforme se extiende el Pacto, éste es ejercicio del monólogo gubernamental aceptado por los voceros empresariales e impuesto a las cúpulas del sindicalismo y las organizaciones campesinas controladas por el gobierno.

La flexibilidad en los ajustes de precios para "evitar escasez" han terminado por generar una renovada y extendida disparidad en la estructura de precios relativos que hace cada vez más difícil el apoyo y la disciplina empresarial, pues ha conducido a la aparición de utilidades diferenciales en beneficio de las ramas y empresas con mayor capacidad de negociación frente al gobierno.

Por lo demás, la afirmación de que el propósito básico del control de precios aplicado a través del Pacto "era abatir las expectativas inflacionarias más que controlar los márgenes de utilidad" no es compatible con la afirmación hecha tres párrafos antes de que el sector privado aceptó el compromiso de reducir sus márgenes de utilidad. A fin de cuentas, el doctor



Córdoba no podrá ofrecer evidencia empírica de que ese compromiso haya sido cumplido, pero además, como él reconoce, ese no era el propósito del Pacto.⁴

Lo que Córdoba omite de forma intencionada es una explicación acerca de las causas del reiterado fracaso del gobierno para cumplir con la meta de comportamiento de la inflación y acerca de las dificultades para transitar, como se dijo en la génesis del Pacto, de una economía administrada, a una economía con "libertad" de mercado, lo que nos ha llevado a que lo que fue pactado para un mes y medio, se haya extendido ya por más de tres años y todo indica que puede cubrir todo el sexenio. En suma, la pregunta que el doctor Córdoba debiera responder es por qué con un programa tan "exitoso" como él pretende, no se cumplen las metas inflacionarias y no se puede salir del Pacto. ¿Será acaso que en nuestra tierra las "libres fuerzas del mercado" se comportan "a la mexicana"?

4. Debe crearse la oportunidad para renegociar la deuda externa

En esta materia hay una sobreoferta de explicaciones y una demanda insatisfecha por una valoración objetiva del estado que guarda la deuda externa de México y el significado de su servicio y amortización después de la última renegociación.

Sin embargo, hay una opinión que se ha ido volviendo mayoritaria en el sentido de que los resultados efectivos de la última renegociación, bajo los auspicios del Plan Brady, están lejos de satisfacer las expectativas que el propio gobierno generó. Si atendemos a lo que nos dice Córdoba en esta "lección", es probable que el sobredimensionamiento de las expectativas obedezca a un tratamiento psicológico, y no económico, de la deuda externa. "El sobreendeudamiento es una carga psicológica (*sic*) de enorme peso para la sociedad, por lo que resulta indispensable alcanzar una situación en la que la deuda interna no sea ya un tema de relevancia para la opinión pública".

⁴ Entre 1988 y 1990 los trabajadores vieron multiplicarse por tres y hasta cuatro veces el reparto de utilidades, lo que da cuenta de la evolución de las ganancias en ese periodo. Fuente: Congreso del Trabajo.

El impacto que en las expectativas económicas genera un sobreendeudamiento externo debe explicarse fundamentalmente por el impacto negativo que tiene su servicio sobre el comportamiento de los agregados reales. Para que ese impacto negativo se elimine hacen falta dos condiciones: que el servicio se reduzca en forma significativa, y que esa reducción se traduzca en una mejoría rápida y apreciable del comportamiento general de la economía. En el caso de México la reducción del servicio lograda no ha alcanzado la magnitud necesaria para impactar en forma rápida y apreciable el comportamiento general de la economía, por lo que en el corto plazo éste podría volver a ser un tema de relevancia para la opinión pública. En todo caso, puede comprobarse que fue el propio empeño y discurso del gobierno lo que colocó a dicha renegociación como elemento clave en la búsqueda de un cambio en las expectativas, y en el pecado llevan la penitencia.

El recuento que hace Córdoba de las condiciones imperantes en el ámbito externo, en particular en el FMI, en el Banco Mundial y en los acreedores directos, no hace sino confirmar el juicio de muchos analistas del tema en el sentido de que a partir del arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia, y hasta hoy, el gobierno mexicano ha carecido de iniciativas y de una estrategia propias en las negociaciones; hemos sido, como país, el "alumno cumplidor" y como gobierno un "alumno disciplinado" a las posibilidades y dictados de la banca internacional. La deuda, su servicio, encontró "solución" cuando afuera se dieron por fin las condiciones para ser "benignos" con México.

Los beneficios indirectos que Córdoba atribuye a la reducción negociada del servicio de la deuda externa, y que considera "con mucho" superiores a los efectos directos, están aún por comprobarse. El abatimiento de las tasas internas de interés enfrenta el permanente tope de los repuntes inflacionarios, lo que hace imprevisible que el ahorro en el servicio de la deuda pública interna medido en términos reales sea sostenible y, finalmente, el flujo creciente de inversión extranjera directa sigue siendo una expectativa cuya realización depende mucho más de otros factores, de lo contrario no se explicaría la urgencia de llegar al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

5. Debe retrasarse una total liberalización financiera

Tomada la decisión de reprivatizar la banca y siguiendo el pragmatismo que aconseja el doctor Córdoba, la tentación de apoyarlo es grande, pues como bien dice la *vox populi*, "de lo perdido, lo que aparezca".

El multicitado autor elude la discusión de fondo: ¿un programa de ajuste y reforma económica como el instrumentado en México hubiese sido posible en los marcos de prácticas

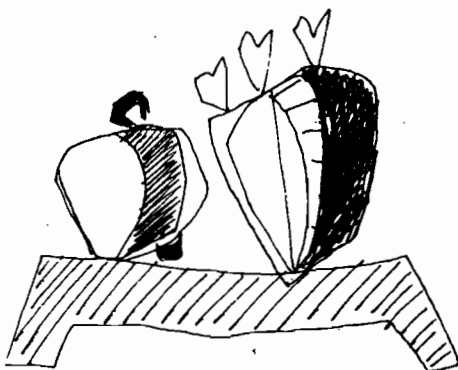
bancarias como las existentes antes de la nacionalización de 1982? ¿Representa el control estatal del sistema bancario una ventaja, o un obstáculo para un programa de reformas que haga compatibles la eficiencia económica con la búsqueda de la justicia social?

No es ésta una discusión sólo teórica; incluso la ventaja, basada en el engaño, que Córdoba encuentra al sistema cambiario dual, pero no a la nacionalización de los bancos (el gobierno, ante una devaluación, podía argumentar, ante sindicatos y empresarios, que "el tipo de cambio libre no era relevante para la evolución económica real") da cuenta de las dificultades para abordar el problema.

Sin embargo, creo que podemos convenir en un hecho: las reformas financieras instrumentadas a partir de la nacionalización de 1982 tuvieron como una de sus bases justo la propiedad estatal de los bancos. Por fortuna, el doctor Córdoba no repite, como argumento para justificar la privatización de la banca, el mal chiste de que con el producto de su venta se introducirá agua potable a Chalco. Por lo demás, las "decisiones estratégicas" que él atribuye a la nueva ley reglamentaria de esta materia, ya existían con anterioridad a su expedición, a excepción de la tercera, o sea la admisión de inversión extranjera minoritaria en los bancos mexicanos. Hasta 1982 la propiedad accionaria de las instituciones de crédito estaba reservada a mexicanos, de 1982 a 1990 el ejercicio público del servicio de banca y crédito quedó reservado al Estado.

Coincido en que "una autoridad regulatoria fuerte es fundamental en el contexto de un rápido crecimiento de la intermediación financiera no bancaria". Justamente, fue el debilitamiento de la autoridad regulatoria lo que hizo posible la desenfrenada especulación de los banqueros privados entre 1980 y 1982 que, entre otros elementos, condujo a la decisión de nacionalizar los bancos. Ojalá que las experiencias del pasado reciente sirvan para algo más que para rescribir la historia.

Sorprende que un hombre indudablemente informado como el doctor Córdoba atribuya al mercado de valores de México, en particular a su segmento relacionado con el mercado de renta variable, una importancia que está lejos de tener. Nuestro mercado de valores sigue siendo un ámbito dominado por la especulación y el rentismo, sufre de una crónica "jibarización" en lo que hace al número de emisoras cotizadas, y en su sector de renta fija se ha desarrollado gracias a la extensión y sofisticación impulsada por el sector público gracias a los cambios operados en los mecanismos de su financiamiento interno. Un mercado de valores de renta fija con participación significativa de las empresas privadas está en ciernes; el de renta variable como mecanismo de financiamiento real de las empresas sigue siendo un sueño.



6. La liberalización comercial debe instrumentarse rápidamente, pero una vez que se han alcanzado ciertas condiciones necesarias

Deduzco que para Córdoba las condiciones necesarias para una liberalización comercial rápida son: subvaluación suficiente del tipo de cambio para proporcionar una protección adecuada ante las importaciones; reservas de divisas altas en el Banco Central y demanda agregada baja para minimizar las importaciones. Todo ello tiene como marco indispensable, no lo dice el doctor Córdoba, pero se deduce, una economía sumida en el estancamiento. De nueva cuenta, el costo social, que no pagan los gobernantes ni los empresarios, recaerá sobre los sectores de menores ingresos.

La liberalización comercial de México no es irreversible; si algo enseña al mundo nuestra experiencia es que abrirse al exterior sin contar previamente con las garantías de reciprocidad y arbitraje obligatorio para dirimir las controversias resulta suicida.

De acuerdo a los datos de la nota al pie de página número 5 del texto comentado, las importaciones de bienes de consumo de México se han multiplicado por más que dos entre 1987 y 1989, pasando del 6.3 por ciento del total, al 15 por ciento. Se dice rápido, pero el efecto sobre innumerables empresas pequeñas y medianas, incluso grandes, ha sido devastador, con efectos negativos en materia de empleo, ingreso, inversión y patrones de consumo de la población. Esto es sólo uno de los costos que México ha debido pagar por una apertura precipitada.

Nuestra experiencia demuestra que el gradualismo en esta materia, y el contar con papeles firmados por la contraparte, es más importante que cualquier otro elemento si se trata de buscar algo más que la credibilidad en la tosudez del gobierno.

Mucha propaganda ha recibido el supuesto beneficio que para las empresas nacionales representó el tener que adaptarse a la competencia "libre" proveniente de las mercancías importadas. Tal "filosofía" me hace recordar la hoy olvidada crítica de Sir Nicholas Kaldor a la furia neoliberal de la exministra de Gran Bretaña; permítanme la licencia de parafrasearlo: no se puede (o sí se puede, pero no se debe) enseñar a los empresarios nacionales a competir a punta de... quiebras, ruinas, desastres.

El supuesto "arbitraje de los precios mundiales sobre los precios internos", aun en la fase final, no resulta generalizable como beneficio para los consumidores internos; así lo demuestra la experiencia mexicana. En efecto, sin negar ciertos efectos positivos en materia de precios, los costos han sido mayores.

Por un lado, lo que unos consumidores que conservan su demanda efectiva han ganado, muchos otros lo han perdido por la vía del desempleo generado por la quiebra de empresas nacionales. ¡Agradable consuelo resulta para un ciudadano que ya no tiene ingreso constatar que los precios bajaron!; por otro, los importadores, nacionales o extranjeros, convierten los precios de las empresas nacionales en referencia para su propio precio, operando con rentas diferenciales producto de la desventaja del más incompetente. Los precios de las mer-

cancías importadas no bajan, simplemente la competencia se establece, como ya lo sabían nuestros viejos maestros, a través de la diferenciación del producto, lo que en una sociedad modelada por los medios de comunicación a imitar el *american way of life* es una ventaja nada despreciable.

En suma, si algo enseña a otros nuestra experiencia, es a no cursarla, lo cual no significa, por cierto, negarse a acuerdos de libre comercio o expedientes similares, sino a simple y llanamente saber que para tales acuerdos, máxime en condiciones de aguda desigualdad con el "socio", se requiere convertir el proceso de apertura en materia de la negociación y no en decisión unilateral previa.

7. Debe distinguirse la simplificación administrativa de la desregulación económica

Que sea necesario establecer la distinción entre simplificar y desregular es por sí mismo un signo de los grados de confusión y discrecionalidad que caracterizaron la etapa de expansionismo estatal en México. Un poder Ejecutivo carente de contrapesos y controles en los otros poderes de la Unión y en la sociedad generó, propició y toleró la proliferación de decretos y reglamentos en los cuales más que buscar la protección de intereses generales se daba satisfacción a cúpulas económicas o burocráticas que se apoyaban en esa jungla reglamentaria para preservar sus intereses. El resultado no pudo ser peor: corrupción, discrecionalidad, burocratismo e ineficiencia privada y pública.

La solución instrumentada a partir de 1982, cuyo eje institucional fue la creación de la Contraloría de la Federación, tiene un vicio de origen, el Ejecutivo controla al Ejecutivo. Al ser la SECOGEF una dependencia bajo control directo de la presidencia de la República, sus alcances y posibilidades quedaron limitados por los compromisos, valoraciones e intereses del propio poder teóricamente sujeto a control. Aceptemos, sin embargo, la distinción que Córdoba propone entre simplificación y desregulación y enfoquemos el análisis a este último aspecto.

El primer problema, que Córdoba elude, es el de quién regula. Si dejamos de lado las visiones casi teológicas que atribuyen al mercado propiedades de autorregulación y autoequilibrio, debemos convenir en que el dilema sigue estando entre regulación estatal y "regulación" por parte de las grandes unidades económicas privadas. La primera se venía realizando en México a través de dos instrumentos básicos: las empresas del Estado y las políticas fiscal y de precios. Al producirse la oleada privatizadora el Estado mexicano perdió uno de sus instrumentos centrales de regulación, lo que no alcanza a ser compensado por las políticas económicas ya que éstas se orientan precisamente a dejar en libertad la operación del sector privado. En tales condiciones, la capacidad de regulación estatal es transferida a las empresas con características monopólicas ubicadas en territorio nacional y al influjo del mercado externo. La vulnerabilidad que ello genera en la dinámica y orientación del conjunto de nuestra economía se expresa en su

adecuación pasiva al ciclo de la economía norteamericana y en su extrema sensibilidad a los cambios en las expectativas de los empresarios más fuertes.

El pragmatismo que el doctor Córdoba reconoce como fundamento de la política salinista, en realidad es la máscara que pretende ocultar una contradicción permanente entre discurso y práctica. Dos ejemplos ilustran esa contradicción: la prolongación del Pacto como instrumento único de la política antinflacionaria y la negociación del Tratado de Libre Comercio que busca, entre otros objetivos, regular los intercambios de mercancías y servicios con la economía norteamericana y propiciar una mayor inversión extranjera directa en México como condiciones imprescindibles del éxito y supervivencia de la estrategia general del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

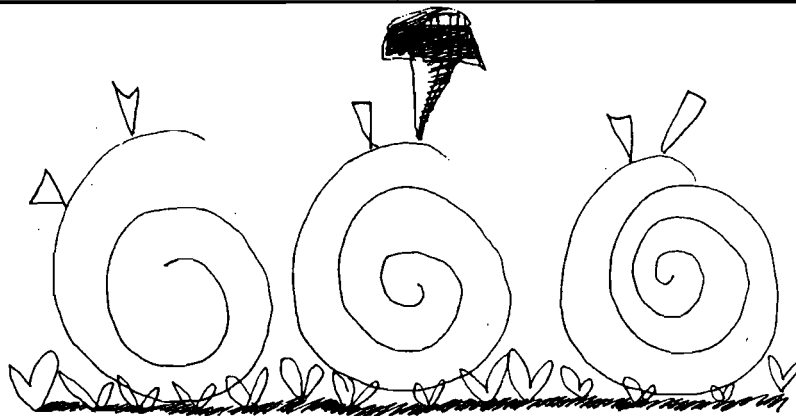
La desregulación no ha acabado con los monopolios ni con sus prácticas, en algunos casos simplemente ha trasladado el monopolio a manos privadas y le ha garantizado un largo periodo de protección, como en la venta de Teléfonos de México; en otros, ha buscado disciplinar esas fuerzas por la acción de la competencia externa. En última instancia la cuestión fundamental de quién ejercerá la regulación general de la economía mexicana —el Estado o las fuerzas monopólicas privadas— sigue esperando respuesta.

8. El proceso de privatización de empresas debe realizarse por etapas para maximizar los ingresos públicos

Según Córdoba, "la privatización de empresas estatales persigue dos objetivos fundamentales: incrementar la eficiencia económica concentrando los objetivos de su administración y fortalecer las finanzas públicas a través de los recursos que se obtienen de su venta o de la eliminación de subsidios que se les otorgaban con anterioridad".

Dejemos de lado los argumentos ideológicos del doctor Córdoba ("la política de privatización de empresas públicas fomenta la participación de la sociedad en su conjunto, desinhibe sus fuerzas creativas", etc.) para concentrarnos en la evolución del proceso y sus consecuencias actuales y previsibles.

Un primer elemento a considerar es que contra lo que los gobiernos anterior y actual se encargaron de difundir, en México el peso del sector estatal de la economía estaba lejos de ser lo abrumador que se pretendió. Si en 1982, punto máximo de su participación, las empresas estatales significaban el 17% del PIB, ello no se aparta de lo observado en otras naciones del Primer y del Tercer Mundo comparables con el caso mexicano. Si consideramos además que de las 1,155 empresas y organismos estatales existentes en 1982, 6 concen-



traban el grueso de los ingresos y gastos (PEMEX; CFE; CONASUPO; FFCCNN; IMSS y TelMex) debemos aceptar que el problema de fondo era no tanto el de "adelgazar" al Estado, sino el de dar a sus empresas la racionalidad y orientación que las circunstancias de la crisis y su superación exigen.

Era necesario introducir orden en el amorfo sector estatal, eliminar un gran número de organismos, empresas y fideicomisos que habían cumplido su papel, o que nunca lo cumplieron, y sólo representaban costos injustificables para el erario público.

Para ello hubiera sido necesario contar con un diagnóstico preciso del sector estatal para identificar lo estratégico y lo prioritario, las empresas que debían ser conservadas y fortalecidas y las que debían ponerse en venta o simplemente ser liquidadas por inviables. No se procedió así.

Lo que imperó fue la presión de la coyuntura, el ahogo financiero del gobierno se transformó en el determinante principal del ritmo y dimensión de las medidas privatizadoras.

Entre 1982 y 1989 cada uno de los puntos críticos de las finanzas públicas dio pie a decisiones de privatización de empresas estatales, de forma tal que hemos arribado a una situación en que por la vía de los hechos lo estratégico se convirtió en prioritario y el límite para el achicamiento del sector estatal lo establece la norma constitucional, aunque, como se probó con el caso de la banca, ese límite no es infranqueable.

Es un asunto por comprobarse si de las privatizaciones se derivará una mayor eficiencia económica del Estado; en todo caso no hay nada que pruebe, en la teoría o en la práctica, que la empresa privada es eficiente y la empresa pública ineficiente ni que el traslado de éstas últimas al sector privado garantice, *per se*, que serán eficientes. Tampoco puede aceptarse como norma general que un Estado reducido en su tamaño económico sea capaz de atender de mejor forma las demandas de la sociedad y de propiciar condiciones para la superación firme de la miseria extrema. La evidencia disponible apunta justo en el sentido contrario, pues después de ocho años de privatización, bien poco se ha logrado en materia de generación de empleo estable y bien remunerado, en particular en el medio rural y en las concentraciones urbanas con problemas agudos de miseria y marginación.

En lo que hace al fortalecimiento de las finanzas públicas, es necesario distinguir dos momentos: el de la venta de las empresas estatales que genera un ingreso extraordinario por única vez, y el del ahorro que la suspensión de subsidios a las empresas desincorporadas significa para el futuro. Hasta hoy no contamos con un balance oficial que distinga esos dos procesos, en particular en lo que hace a las grandes empresas desincorporadas (p.c. Aviación, TelMex, Cananea o los bancos). Lo que hemos tenido es un discurso contradictorio ya

que se afirmó, por ejemplo, que con el ingreso proveniente de la venta de TelMex y de los bancos se reforzaría el programa de Solidaridad, y luego se ha dicho que con esos ingresos se creará un fondo de contingencia para hacer frente a eventuales choques externos.

Existe otro problema que Córdoba no toca en su análisis; es el de la incapacidad de los grupos privados nacionales para disponer de los recursos que la compra de las empresas privatizadas exige. No son pocos los casos en los que los términos de la venta se han tenido que modificar para hacer posible la entrada del grupo privado beneficiario (p.e. TelMex, Mexicana de Aviación, Cananea) lo que seguramente tendrá que repetirse en la venta de los bancos. Tales adaptaciones se han hecho en demérito de las finanzas públicas y han constituido privilegios injustificables para unos cuantos empresarios privados que además de obtener beneficios enormes por la subvaluación de las empresas, reciben créditos de la banca nacional, o se les permite el uso de *swaps*, para pagar las empresas que adquieren.

Los aspectos que Córdoba destaca de la experiencia mexicana en materia de privatizaciones da cuenta de la pérdida de objetivos nacionales en aras de fomentar una acelerada contracción de la participación directa del Estado en la economía. No podía ser de otra manera si además, como reconoce el doctor Córdoba, la fuente de inspiración para las medidas adoptadas en México fue la experiencia chilena (1974-1985). En un decálogo dentro del decálogo general, Córdoba sintetiza con descarnado pragmatismo la ruta privatizadora del gobierno mexicano.

De ese minidecálogo está ausente cualquier consideración en torno al papel social de la empresa pública o a su importancia para la integración de procesos económicos en territorio nacional. Igualmente brillan por su ausencia consideraciones en relación a empleo, salarios, propiedad nacional o extranjera, tipo de productos y mercados, etcétera. Es, sin medias tintas, el manual de una *broker*, no de un funcionario público.

No pretendo ideologizar el debate, sólo señalo que antes de las consideraciones acerca de las mejores condiciones para la venta de las empresas nacionales es imprescindible contar con un proyecto acerca del tipo y tamaño del sector estatal de la economía que se corresponda con la realidad del país y que no vea en el Estado un "agente" sujeto a la lógica del mercado y de la ganancia. Salvo raras excepciones no hay ya opiniones que defiendan la situación a que llegó la propiedad estatal en empresas y organismos; hoy el debate pertinente, pese a la oleada de privatización, sigue siendo en torno a los objetivos de las empresas públicas y los mecanismos para su control por la sociedad. Afirmar que el proceso es irreversible

no deja de ser un deseo personal que olvida la historia reciente y pasada de México.

9. Deben crearse las condiciones para una promoción efectiva de la inversión extranjera

En la discusión acerca de la inversión extranjera un buen punto de partida es no incurrir en generalizaciones y visiones maniqueas.

Por ello resulta insatisfactorio sostener, como lo hace Córdoba, que "la inversión extranjera trae consigo nuevas tecnologías que contribuyen a una mayor productividad y una mejor administración, genera empleos bien remunerados y facilita un mayor acceso de las exportaciones a los mercados". Cada una de estas "ventajas" debe ser documentada en cada caso concreto

y en comparación con parámetros nacionales e internacionales. Una comparación así realizada permitirá demostrar que:

a) Las nuevas tecnologías no son en la mayoría de los casos las más avanzadas a nivel internacional y en muchos casos no corresponden a los requerimientos del país receptor.

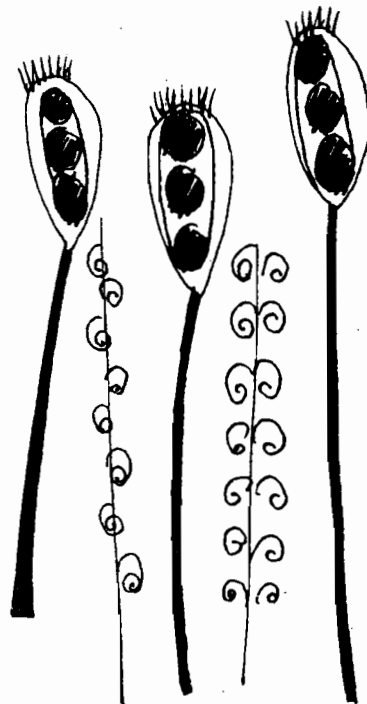
b) La generación de empleos bien remunerados es una excepción dado que los bajos salarios constituyen una de las ventajas que la inversión extranjera busca maximizar. El ejemplo de la planta de Ford en Hermosillo ilustra esa situación.

c) El mayor acceso a los mercados externos es, visto a nivel de empresa, una vinculación más estrecha con la casa matriz. El comercio exterior pasa a estar determinado por las estrategias globales de la empresa trasnacional y se

produce un hiperdesarrollo del comercio intraempresa. Los beneficios para el país receptor son marginales pues se compensan con la liberalización total en la repatriación de utilidades, pago de tecnología y compra de insumos y bienes de capital.

En condiciones como las presentes en la economía mexicana, la proliferación de empresas maquiladoras y ensambladoras pasa a ser lo dominante en materia de inversiones nuevas provenientes del exterior. La imitación del modelo asiático de país maquilador deja de ser una posibilidad teórica para convertirse en proceso en marcha.

Por otro lado, de una legislación orientada a la regulación de las inversiones extranjeras se pasó a un reglamento de promoción a esas inversiones, sin reformar la ley ni permitir la participación del Congreso de la Unión. La "mayor seguridad jurídica al inversionista" se apoya en actos administrativos del Poder Ejecutivo que carecen de fundamento legal. De ahí que José Córdoba deba reconocer que no cabe esperar "una afluencia importante de inversión extranjera en forma inme-



diata, mientras no se haya alcanzado la estabilidad económica y se cuente con reglas jurídicas precisas y claras".

10. Debe mantenerse siempre una política económica coherente

La coherencia y consistencia de la política económica es un valor de aceptación generalizada. Sin embargo, en la persistencia de ciertas políticas es posible advertir una dosis mayor de impotencia y falta de alternativas que una decisión razonable de coherencia. Tales son los casos de las políticas antinflacionarias, de tratamiento de la deuda externa, o de comercio exterior. En los tres casos asistimos a la creencia en las bondades del largo plazo más que a estrategias impulsadas con certidumbre en la consecución de los objetivos enunciados.

La coherencia de una política no puede estar basada tan sólo en la homogeneidad de los funcionarios que la diseñan y aplican. Como lo demuestra nuestra experiencia en estos últimos ocho años, ello termina por incapacitar al equipo gobernante para atender la crítica y sobre todo para evaluar los resultados de su propia acción. Las reuniones del gabinete tienden a convertirse en competencia de elogios al Presidente en turno, y en terapia de autorreafirmación que en nada con-

tribuyen a una evaluación autocrítica de las medidas instrumentadas.

Si la consistencia de la estrategia radica en la presencia de Arsenio Farell y Miguel Mancera, cabe esperar la continuidad de medidas violatorias de los derechos laborales y de políticas monetarias que impidan el crecimiento de la producción, el empleo y el ingreso.

En conclusión: lo que revela el decálogo del doctor Córdoba es la incapacidad de la estrategia seguida hasta hoy para dar solución a los desequilibrios estructurales de nuestra economía y para propiciar una relación menos vulnerable con el exterior. El "éxito" de la estrategia se finca en la prolongación del estancamiento; cualquier alteración de esa trayectoria haría inviable la continuidad de las actuales políticas. Finalmente, de las diez lecciones del doctor Córdoba, se desprende un corolario que da lugar a la lección número 11:

11. La estrategia económica reseñada requiere de un sistema político altamente centralizado y antidemocrático, que puede ir de la dictadura militar (tipo Chile o Argentina) a la subsistencia de regímenes presidencialistas autoritarios, con altos grados de control sobre las organizaciones sociales y ausencia de respeto al voto ciudadano. En Europa del Este esas condiciones han desaparecido, en México continúan vigentes y son el sustento político de la estrategia neoliberal. □

La redistribución negativa del ingreso

• Juan Castaingts Teillery

En la revista *nexos* de febrero de 1991 aparece un interesante e importante artículo de José Córdoba denominado "Diez lecciones de la reforma económica mexicana". La importancia de este artículo proviene de, al menos, dos hechos importantes: a) su autor es uno de los principales inspiradores de la política económica en México y un funcionario gubernamental; b) es un artículo bien elaborado, coherente y completo.

En este artículo haremos primero una síntesis de los puntos de vista de José Córdoba en torno a la estabilización de precios, luego reconoceremos algunas semejanzas y plantearemos posteriormente nuestras amplias diferencias.

Desde nuestro punto de vista, el análisis de José Córdoba sobre la estabilidad de precios se sintetiza en cinco puntos:

1) *La reducción del déficit fiscal constituye el elemento central.* Debemos aclarar que su análisis, aunque emparentado en forma cercana con el monetarismo, no constituye un seguimiento dogmático del mismo, ya que no solamente hace un mayor hincapié en el equilibrio fiscal que en la oferta monetaria, sino que además toma en cuenta la presencia de otros elementos importantes que, generalmente, se encuentran ausentes del monetarismo.

Así, aun cuando hace del equilibrio fiscal el elemento central de su concepción, toma en cuenta también los pre-

cios relativos, además de los elementos contenidos en los siguientes puntos.

2) *La estabilidad debe evitar la indización de la economía.* Aclaramos que indizar una economía consiste en ajustar todos los precios al índice global de inflación que ésta registra. Para Córdoba no se debe realizar la indización global, sobre todo en lo que se refiere a los salarios, ya que considera que éste es un hecho que acelera e impulsa la inflación.

Sin embargo, distingue dos factores en los cuales la indización no solamente es posible sino que también es deseable. Se refiere al sistema financiero y al sistema fiscal. En relación al sistema financiero nos dice que éste provoca ries-