

DEUDA, REGLAMENTACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO

FÉLIX VÉLEZ-FERNÁNDEZ VARELA, LIC. EN EC., M.P.P.⁽¹⁾

Vélez-Fernández Varela F.
Deuda, reglamentación y crecimiento económico en México.
Salud Pública Mex 1989;31:206-211.

RESUMEN:

En la economía mexicana se conjugaron cuatro factores que llevaron al Estado a replantear su estrategia de desarrollo. Ellos fueron: 1) la absorción desmedida por parte del gobierno de empresas que no eran estratégicas o prioritarias; 2) la preservación de una estructura de protección elevada a la industria; 3) la "petrolización de la economía"; y 4) el haber percibido el alza en los precios del petróleo como un fenómeno permanente y no temporal. A partir de los setenta, los dos primeros fenómenos limitaron las posibilidades de crecimiento económico, lo que se vio reflejado en el surgimiento del proceso inflacionario. En los ochenta la alta dependencia en el petróleo y la debilidad en su cotización exacerbaron dichas tendencias. La deuda externa se convirtió en la principal restricción al desarrollo. El gobierno se vio obligado a reducir drásticamente su gasto programable. El de la salud fue uno de los renglones más castigados.

Palabras clave: crecimiento económico, inflación, protección industrial, empresas públicas, Estado, gobierno, petróleo, desarrollo, salud

Vélez-Fernández Varela F.
Debt, regulations and economic growth in Mexico.
Salud Pública Mex 1989;31:206-211.

ABSTRACT:

In the Mexican economy four policies forced the State to redefine its strategy of development. They were: 1) the considerable purchase by the government of firms that were not strategic or of national priority; 2) the preservation of a structure of high industrial protection; 3) an excessive reliance of the economy on oil, and 4) the perception of the increase in the price of oil as a permanent and not a temporary phenomenon. By the seventies the first two phenomena restricted the possibilities of economic growth which translated into inflation. In the eighties the high dependency on oil and the weakness of its monetary value deepened those trends. The external debt became the single most significant constraint of development. The government was forced to reduce drastically substantive public expenditure. Health was one of the areas more severely affected.

Key words: economic growth, inflation, industrial protection, public enterprises, State, government, oil, development, health

Solicitud de sobretiros: Lic. Félix Vélez, Río Hondo 1, Tizapán, San Angel, 01000, México, D.F.

⁽¹⁾ Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.

LA ECONOMÍA MEXICANA enfrenta el reto de volver a crecer después de una década sacrificada al desarrollo. Para que la economía crezca, son necesarios cambios en las leyes e instituciones que condicionan su funcionamiento y un replanteamiento de la negociación internacional en materia de deuda. Si la economía no crece, no se podrán superar los rezagos que se han acumulado en materia de educación, salud, vivienda, abasto, obras de infraestructura básica y oferta de energía en el país.

REPASO HISTORICO

En la década de los treinta, terminada la etapa armada de la Revolución Mexicana, surgió una polémica entre los partidarios del libre comercio y los intelectuales que consideraban que el Estado debía jugar un rol más dinámico en la actividad económica.* Estos últimos triunfaron, entre otras cosas, porque tenían razón.

Resultaba difícil pensar que una economía exportadora de productos primarios, con predominio del capital extranjero en los sectores estratégicos y una elevada concentración de la tierra, pudiera desarrollarse.** Era necesaria la industrialización del país para elevar el valor agregado de los bienes producidos en él y una reforma agraria que permitiera el surgimiento de un mercado interno, aunado a una mejor utilización de la tierra. En ambos casos era insustituible la acción estatal.***

Las limitaciones del mercado interno, su tamaño reducido y poca sofisticación, hacían indispensable la acción discrecional del gobierno para apoyar el proceso de industrialización. Se optó por una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones. Su principal elemento fue la protección a la planta productiva a través de aranceles y permisos de importación.

Dicha estrategia funcionó bastante bien, a juzgar por las tasas de crecimiento económico que experimentó el país en los siguientes treinta años (1940-70). De hecho, en la mayor parte del periodo, sobre todo durante el Desarrollo Estabilizador (1958-1970),³ el producto interno bruto creció a tasas superiores al 6 por ciento anual.

Ya en los sesenta empezaron a aparecer los primeros

síntomas de agotamiento del modelo seguido. La industria mexicana operaba con un tamaño inadecuado de planta, lo cual se traducía en altos costos de producción. Muchas ramas de la actividad económica eran dominadas por unas cuantas empresas frecuentemente coludidas. Ello se traducía en altos precios de los bienes, con baja calidad y condiciones inadecuadas de productividad. Asimismo, los subsidios al capital ocasionaron un abaratamiento artificial del mismo que impidió que se generaran los empleos acordes con el nivel de desarrollo que tenía el país.

En ese momento hubiera sido deseable un replanteamiento de la estrategia de desarrollo. Sin embargo, la colusión de funcionarios públicos con empresarios ineficientes y sindicatos impidió una racionalización de la estructura de protección,⁴ además de que se dio pie a la generación de rentas monopólicas en unos cuantos sectores que no se destinaron al desarrollo.

También en los sesenta se comenzó a cometer un error que después se manifestaría con mayor claridad: se desvió el gasto público de las áreas estratégicas y prioritarias.* El Estado empezó a absorber empresas ineficientes para evitar su quiebra. Predominó un enfoque de equilibrio parcial sobre uno de equilibrio general.

Cualquier economista sabe que con la quiebra de una empresa los recursos no desaparecen sino que se reasignan hacia actividades más productivas. Dicho en otros términos, desaparecen empleos en las áreas de menor rentabilidad pero este efecto se compensa con una generación adicional de trabajo en las de mayor rentabilidad social. El saldo es favorable para el país.

Sin embargo, así no se hicieron las cosas y el gobierno incorporó en su ámbito a empresas ajenas a las prioridades del desarrollo. Entre ellas se incluyeron tintorerías, loza, tubos, cabarets, aguas minerales, madera y restaurantes por citar tan sólo algunos ejemplos. Ello impidió que los recursos fluyeran hacia renglones de mayor significación social.

Una de las víctimas más evidentes de la quiebra de la sustitución de importaciones fue la agricultura. Después de haber alcanzado México en 1956 (Mercado J. Datos no publicados) la autosuficiencia alimenticia por primera vez en su historia moderna, la actividad se estancó. Esto, aunado a un crecimiento explosivo de la población -tasas

*Entre los conservadores destaco a Manuel Gómez Morán y entre los liberales el gabinete cardenista.

**Aproximadamente 2 por ciento de la población rural.¹

***Véase referencia 2, en especial los capítulos 3 y 4.

*Las empresas estratégicas se definen en términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional. Las prioritarias no están tan claramente definidas.

superiores al 3 por ciento anual en los sesenta- propició que el país regresara a los mercados internacionales de granos como importador.

Por el hecho de que en el campo viven los mexicanos más pobres, la crisis de la actividad tuvo efectos claramente regresivos en términos de la distribución del ingreso y una agudización de la marginación campesina.* Otro resultado desfavorable fue una aceleración del proceso de migración del campo a la ciudad.

En los setenta, a los problemas que ya tenía la economía mexicana se le sumaron otros nuevos. El abandono de la estabilidad macroeconómica generó restricciones adicionales al Estado. Apareció el demonio de la inflación y el proceso de endeudamiento externo del país se aceleró. Se ha mencionado, a menudo, que el relajamiento de la disciplina fiscal se debió a un incremento del gasto público orientado a programas de promoción social. Pero para ser enteramente justos, también tuvo que ver con el crecimiento del sector paraestatal. Como ya se mencionó, tal proceso se inició desde los sesenta.

A finales de la década, la producción petrolera se elevó sustancialmente en momentos en que la cotización del hidrocarburo se encontraba al alza en los mercados internacionales. Ello dio lugar a un espejismo de riqueza cuyos efectos adversos muy pronto se hicieron evidentes.** El haber percibido la sociedad un fenómeno temporal (el alza del precio del petróleo) como si fuera permanente, llevó al país a un enorme endeudamiento externo que estaba muy por encima de la capacidad real de la economía para darle servicio a los créditos que se contrataron.***

No solamente creció explosivamente el endeudamiento externo, sino que la economía se petrolizó. Se dejaron de hacer inversiones cruciales en otros sectores y la participación de los hidrocarburos en el valor de las exportaciones de mercancías y en los ingresos tributarios del gobierno federal creció a niveles peligrosos. La vulnerabilidad a "choques" externos aumentó, al haberse concentrado los recursos en la producción de un solo bien.

Todo ello llevó al inicio de la administración del señor

Miguel de la Madrid a una crisis sin precedentes y al inicio del periodo de la historia económica de México que precisamente se ha dado en llamar "la crisis". Resultó evidente que los cambios estructurales por mucho tiempo postergados ya no eran necesarios o indispensables sino inevitables.

Fue así que para poder servir a una abultada deuda externa, se contrajo la absorción interna, sobre todo a través de una considerable disminución del gasto público programable. Se terminó con el por mucho tiempo obsoleto esquema de protección industrial y se redefinió el ámbito de la acción estatal. Sin embargo, la factura del ajuste ha sido pagada por el pueblo de México en términos por demás onerosos.

De cualquier forma, los primeros resultados saltan a la vista. Al reducirse considerablemente el tradicional sesgo antiexportador, ha crecido de manera importante la participación de las exportaciones no petroleras dentro del total, sobre todo las manufactureras, que por sí solas ya representan alrededor del 60 por ciento del valor total de las ventas externas.

En materia tributaria, la participación de los impuestos de PEMEX en el total también ha caído. De haber superado el 50 por ciento del valor de dichos ingresos en su clímax en 1983, hoy en día su participación es de 40 por ciento o incluso menor.⁷

En materia macroeconómica, la inflación ha cedido gracias a un programa de estabilización enérgico. Las reservas internacionales son relativamente holgadas (alrededor de 10 mil millones de dólares* a noviembre de 1988) y el tipo de cambio nominal no se ha movido en 10 meses.

Sin embargo, aún hay dudas sobre la viabilidad del plan de ajuste. Las tasas reales de interés internas están en niveles históricamente elevados; la deuda interna -que aún no es muy elevada (aproximadamente 22 % del PIB)-** crece explosivamente y el panorama internacional es adverso. En él se combina un desplome dramático del precio del petróleo crudo en el mercado internacional con un nivel real relativamente elevado de las tasas de interés internacionales.

*El estudio de Navarrete muestra que los primeros deciles perdieron participación en la distribución del ingreso.³

** Para profundizar en la distinción entre efectos permanentes y transitorios véase referencia 6.

***Entre 1970 y 1982, la deuda externa pasó de 4 mil millones de dólares a alrededor de 80 mil millones.³

* Cifra en base a estimaciones del autor.

**Cifras en base a estimaciones del autor.

LA ECONOMIA POLITICA DEL NUEVO REGIMEN

El momento actual debe ser de consolidación de los cambios estructurales que están teniendo lugar en el país, de inicio de otros que aún no se han llevado a cabo y de efectuar modificaciones en las condiciones de pago del débito externo. Todo ello, en momentos en que los espacios políticos internos del régimen se han reducido.

Con el proceso que se ha dado en llamar de apertura comercial, cambió la lógica de desarrollo de la economía mexicana. Puertos y puntos fronterizos han adquirido especial significación al ser ellos los puentes con los mercados externos con los que ahora se pretende incrementar el intercambio de mercancías. Termina el sesgo a favor de la producción para el mercado interno.

La eficiencia de la economía se ha vuelto una variable crítica ante las exigencias de la competencia internacional. Ya no basta con producir bienes y servicios, sino que los mismos deben alcanzar estándares exigentes de precio y calidad. Sin embargo, el país enfrenta una estructura bastante arcaica de intermediación de bienes que merma la competitividad de los productos nacionales.

En materia de transporte existe un monopolio hermético que se deriva de la legislación existente. La Ley General de Vías de Comunicación* hace que buena parte del excedente que en otras circunstancias obtendrían productores y consumidores lo tengan transportistas. Son, por ahora, estos últimos los principales beneficiados de la apertura comercial.

Para revertir la situación es necesario eliminar la ley mencionada, lo cual redundaría en una mayor competitividad de los productos mexicanos en el extranjero. Sería un cambio estructural fundamental para el país. En la Inglaterra victoriana, por citar un ejemplo histórico, no fue sino hasta que se eliminaron las restricciones al comercio y transporte de mercancías (1860) que se materializaron los beneficios del libre comercio iniciado en 1848 con la abolición de las Leyes de Granos.**

*La Ley General de Vías de Comunicación establece todas las restricciones al auto transporte prevaletiente en el país.

**Las Leyes de Granos vigentes en Inglaterra impedían la libre entrada de grano francés al país. Ello perjudicaba a los industriales y beneficiaba a los terratenientes.

Otro cuello de botella fundamental en la economía mexicana son sus puertos y aduanas. En los primeros, el poder que tienen los sindicatos de alijadores y estibadores hace sumamente costoso el manejo de carga, lo cual encarece los productos mexicanos. En la segunda, un mar de trámites legales y pasos burocráticos hacen costoso e ineficiente el intercambio en los puntos fronterizos. También aquí los cambios deben ser diametrales para consolidar la inserción de la economía de México en la economía internacional.

En materia de gasto público, si bien es cierto que cada vez se recurre menos al impuesto inflacionario para su financiamiento, sigue siendo excesivo en algunos renglones; en cambio, es sumamente bajo en otros; mientras que el gasto corriente, sobre todo en algunas empresas paraestatales, es demasiado elevado, la inversión pública ha caído a niveles históricamente bajos. Ello es preocupante por su incidencia en las posibilidades de crecimiento económico del país.

Se ha dicho que debido a las penurias presupuestales por las que atraviesa el gobierno federal, se debe promover una mayor participación del sector privado en la construcción de obras de infraestructura. Hay espacio para ello, pero lo que la evidencia de varios países indica es que en algunos casos la inversión pública es insustituible.

Por tal motivo, el Gobierno Federal debe buscar el fortalecimiento de sus ingresos para poder financiar una formación bruta de capital más acelerada. No lo debe hacer gravando más a las empresas puesto que ello propiciaría un desaliento de la actividad productiva. Tampoco extrayendo más recursos de las personas físicas, pues su carga fiscal es elevada. Pero sí eliminando las Bases Especiales de Tributación* que prácticamente exentan del pago de impuestos a algunos grupos como los transportistas y los agricultores comerciales.

En materia de haciendas estatales y municipales, debe buscarse su fortalecimiento para que sea más eficiente la distribución territorial de la actividad productiva. Muchas empresas estarían más deseosas de invertir en sus regiones si los gobiernos locales las dotaran de servicios públicos adecuados y de incentivos a la inversión productiva.

Todo lo anterior, sin embargo, será francamente insuficiente si no va ligado a una modificación de raíz de los

*Fueron establecidas en el sexenio del licenciado Luis Echeverría.

términos de pago de la deuda externa. En la actualidad, la participación del pasivo en el PIB es mayor al 70 por ciento. Una participación mayor al 40 por ciento se considera excesiva (Williamson J. Comunicación personal). Para que la economía de México vuelva a crecer, tal coeficiente se debe reducir, así como también bajar el servicio de la misma.

El presente sexenio ha sido ilustrativo. A pesar de que se adoptaron las medidas de austeridad más severas de la vida moderna del país, el coeficiente deuda-producto *per capita* no disminuyó. En otras palabras, la población se encuentra igual de endeudada.

Que su nivel de vida bajara, hasta cierto punto era de esperarse ante la caída del precio del petróleo que devaluó el acervo de riqueza del país; también por las medidas de política fiscal y monetaria con que se le dio respuesta al fenómeno. Pero independientemente de que la magnitud del empobrecimiento de la población haya o no sido mayor al necesario para estabilizar la economía, lo cierto es que las perspectivas son francamente desfavorables.

El ingreso por habitante ha caído a los niveles de hace más de una década* y comienzan a acumularse rezagos importantes en materia de gasto social. Por mucho que se avance en materia de cambio estructural, no será posible volver a crecer a tasas consistentes con una mejoría en el bienestar de la población si persisten las transferencias de recursos al exterior en sus magnitudes actuales.

En promedio, en los últimos años, han salido recursos por un valor de 5 o 6 puntos porcentuales del PIB.⁸ Eso ha impedido que se pueda financiar la inversión productiva. Hay que tomar en cuenta que en los sesenta y setenta México era un país importador neto de capitales. No se trata de regresar a la dinámica empobrecedora del endeudamiento sostenido, pero sí de disminuir la transferencia de recursos al exterior, para que adicionalmente, el ritmo del desendeudamiento externo no sea demasiado rápido, lo cual traería nuevos sacrificios a la sociedad.

Esta pelea tendrá que ganarse en la arena política internacional. Será necesaria una negociación más agresiva con la banca acreedora y los gobiernos que la representan. De lo contrario poco se logrará.

Desde luego que una negociación "dura" de la deuda externa puede traer costos al país. Pero nunca como los que se generarían si se sigue pagando la deuda en las condiciones que han prevalecido hasta ahora.

Es probable que el nuevo gobierno norteamericano flexibilice su posición con respecto a los países deudores, al menos con México. Existe la preocupación en Estados Unidos de que en México surjan convulsiones sociales o aparezca un ambiente de inestabilidad política. Realistas o no, el punto es que la actitud del Departamento del Tesoro puede modificarse en la gestión del señor George Bush.

Si no se logra un alivio importante en materia de deuda, la única manera de estimular sustancialmente los sectores prioritarios del desarrollo será la utilización del impuesto inflacionario. Tal impuesto es indeseable, no sólo por los costos de eficiencia que genera sino por ser profundamente regresivo. Golpea más la pérdida de valor de la moneda al que mantiene sus pesos en el bolsillo. Generalmente esos individuos son los más pobres.

No se trata de decir si conviene recurrir o no al impuesto inflacionario en ausencia de mejoría en los términos de pago de los débitos externos. Lo que es más, volver a recurrir al impuesto inflacionario inmediatamente cerraría el margen de maniobra interna. Lo que se pretende es enfatizar que la única manera en que puede volverse a incrementar el bienestar de la población es avanzado simultáneamente en los frentes externo e interno. Las dos cosas deben darse a la vez. Sólo así podrán mejorar los niveles de nutrición, educación, salud e ingreso del pueblo, que finalmente es el objetivo de la modernización económica.

*A los prevalecientes antes del auge petrolero (antes de 1979).

REFERENCIAS

1. Eckstein S. Revolution and redistribution in Latin America. En: McClintock C, Lowenthal A, ed. *The Peruvian experiment reconsidered*. Princeton: Princeton University Press, 1983.
2. Hamilton N. *The limits of state autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1982.
3. Banco de México. *Carpetas de indicadores económicos del Banco de México*. México: BM, Series Históricas, 1960-1980.
4. Krueger A. The political economy of the rent-seeking society. *Am Ec Rev* 1974;64(3):291-303.
5. Navarrete I. Income distribution in Mexico. En: Pérez-López E, ed. *Mexico's recent economic growth*. Austin: University of Texas Press, 1967.
6. Friedman M. *A theory of the consumption function*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
7. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Series históricas de ingresos y egresos públicos. Déficit del sector público*. México, D.F.: Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP, 1988.
8. Dornbush R. *Mexico: stabilization, debt and growth*. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.