

Los condicionantes del desarrollo de México en el largo plazo

Una visión de conjunto

Gerardo M. Bueno Ziri6n*

El presente trabajo tiene dos prop6sitos principales: el primero, examinar la evoluci6n reciente de las 6reas de importancia fundamental para las perspectivas de desarrollo a largo plazo de M6xico. El segundo, analizar los requerimientos futuros en esas materias y, de manera fundamental, determinar qu6 tipo de prioridades se les debe otorgar.

¿Por qu6 el t6tulo? Por varias razones. Primero, para comenzar con la m6s obvia, porque los efectos de los avances y retrocesos, aunque casi no se dejan sentir en el corto plazo, son sumamente importantes en el largo plazo. Un recorte del gasto p6blico, por ejemplo, perjudica casi de inmediato tanto el nivel de la actividad econ6mica como el de precios; pero si se realiza en los egresos

de educaci6n se afecta, aunque no de inmediato, la poblaci6n que ingresa al sistema educativo y la calidad acad6mica.

Segundo, porque en la literatura reciente sobre la teor6a del desarrollo econ6mico se asigna una creciente importancia a este tipo de factores. Por un lado, son conocidas las relaciones entre los niveles de salud, escolaridad e investigaci6n cient6fica y tecnol6gica y el ingreso por habitante. Todos contribuyen a acrecentar el capital humano de la sociedad, su calificaci6n y, por tanto, su capacidad para afrontar problemas exitosamente. Otro tanto puede decirse, por ejemplo, de la infraestructura disponible que contribuye a hacer m6s fluidos y eficaces los procesos de producci6n y distribuci6n. Por otro, confirmando su importancia en el proceso de desarrollo en el largo plazo se ha llegado a determinar, para casi todos, coeficientes que expresan el m6nimo esfuerzo recomendable, generalmente como porcentaje del PIB del pa6s en cuesti6n.

Tercero, porque son 6reas que dependen de manera fundamental de la acci6n del Estado; por lo tanto, el papel del sector p6blico en estas materias es b6sico, as6 como el se6alamiento de prioridades, en especial en condiciones como las actuales. Los

* Investigador asociado de El Colegio de M6xico. Este trabajo forma parte del libro en prensa *M6xico: el desaf6o del largo plazo*, Limusa, M6xico, compilado por el autor. En esta obra Miguel S. Wionczek particip6 con el trabajo "El futuro de los hidrocarburos en el desarrollo de M6xico".

CUADRO 1

Presupuesto de la administración pública
(Miles de millones de pesos)

Años	Precios corrientes		Precios constantes ¹		Porcentaje del PIB	
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido
1980		1 389.9		1 079.9		32.5
1981		2 273.9		1 787.7		38.7
1982	2 788.9	4 098.3	1 730.1	2 542.4	29.6	43.5
1983	5 972.5	6 976.3	3 109.1	3 631.6	34.8	40.7
1984	9 979.0	11 111.7	6 171.3	6 871.8	34.7	38.7
1985	15 200.3	17 749.1	9 851.1	11 502.9	33.4	39.1
1986	26 668.9	33 916.6	15 053.0	19 129.5	34.3	43.6
1987	66 122.5		28 378.8		36.1	

1. Se utilizó el deflactor implícito del PIB (1987=100).

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Planeación Hacendaria, con base en datos del Quinto Informe de Gobierno, 1987, *Indicadores Económicos*, del Banco de México, y *Cifras históricas del Presupuesto*, de la Dirección de Estadística Hacendaria.

recursos disponibles no son infinitos; en realidad son relativamente limitados y de ahí la necesidad de jerarquizar su uso.

En cuarto lugar, pero muy importante, porque cuando se producen retrasos en el desarrollo por consideraciones de corto plazo, es sumamente difícil recuperar el terreno perdido. Piénsese, por ejemplo, en el costo que representan para el país los rezagos en materia educativa: una generación con niveles educativos bajos; insuficientes recursos humanos con la preparación adecuada para resolver los retos del desarrollo del país; el abatimiento del esfuerzo en investigación y desarrollo; la prevalencia de sistemas de salud inadecuados, etc. El costo inmediato no se ve, pero ahí está y se sentirá con fuerza en el futuro.

En quinto porque, como se puede inferir de lo anterior, se trata de los sectores políticamente más vulnerables de la sociedad. Su desenvolvimiento sano y adecuado requiere, nada más ni nada menos, de un Estado lúcido e inteligente. Si éste carece de una visión de largo plazo sobre las perspectivas y necesidades de desarrollo del país o si cede a las presiones de corto plazo de otros grupos, propenderá a sacrificar estos sectores en favor de otros.

Su vulnerabilidad política es fácilmente explicable en particular en las condiciones de crisis económica como la que atraviesa la mayor parte de los países de América Latina. No hay protestas masivas, por ejemplo, cuando se deterioran los servicios de salud a la población; cuando descienden los niveles académicos en las escuelas e instituciones de enseñanza superior del país, cuando se reduce el nivel de la investigación científica y tecnológica y las condiciones de vida de los investigadores; cuando se deterioran los caminos y los ferrocarriles existentes y prácticamente no se construyen nuevos; cuando las comunicaciones adolecen de más y más defectos y se amplía la brecha con respecto a otros países; cuando las fallas de los suministros de energía se convierten en lo cotidiano en vez de la excepción; cuando se deteriora la calidad del agua, y el ambiente, en general, se vuelve menos hospitalario. Las protestas de unos cuantos médicos, unos cuantos profesores, unos cuantos investigadores —generalmente con mayor difusión durante la ceremonia de entrega de los premios nacionales—, unos cuantos transportistas; en suma, de unas cuantas personas, encuentran pocos oídos y todavía menos escuchas.

Compárese estas protestas con las que se producen cuando se aumentan nominalmente los impuestos para adecuar la recaudación a los procesos inflacionarios; se reducen los subsidios al consumo de energéticos, productos básicos, transporte urbano o agua; se cierran empresas incosteables, o se reduce el exceso de personal en empresas privadas o aun en el sector público. Todas estas protestas son localizables y, por tanto, tienen un "peso político" inmediato. Si el Estado no tiene claramente identificadas sus prioridades, con la aceptación de toda la población, las acciones con efectos en el largo plazo tenderán a ser sacrificadas en aras de aquellas cuyo efecto —¿político?— es más discernible aquí y ahora.

El comportamiento del gasto público y los condicionantes del desarrollo en el largo plazo

Lo que antecede lleva a presumir que en los últimos años se han descuidado los esfuerzos en favor del desarrollo en el largo plazo. Las metas y los objetivos del desenvolvimiento han tendido, fundamentalmente, a expresarse en términos más relevantes para el corto plazo: equilibrio en el sector externo, reducción del gasto público, control de la inflación, crecimiento, las más de las veces moderado. Incluso cuestiones como el cambio estructural y la "reconversión industrial", tras haber estado de moda un corto lapso pasaron rápidamente a un plano secundario. Se sigue haciendo referencia a ellos, a veces en los discursos oficiales, pero son de escasa significación para los agentes económicos.

En términos del comportamiento del gasto público no es fácil explicar lo anterior. Primero, porque como es sabido —y lo señala incluso un estudio del Banco Mundial—¹ estas categorías de gasto son las que tienen un mayor efecto redistributivo. Segundo, porque de acuerdo con las cifras oficiales, la participación del gasto del sector público en el PIB de 1982 a 1986, después de haberse reducido algo en los años intermedios, continúa sien-

1. Banco Mundial, *Mexico After the Oil Boom*, Washington, 1987 (mimeo.).

do prácticamente la misma (42.5%). En 1987, de acuerdo con datos preliminares, tal participación no sólo no disminuyó sino que aumentó (véase el cuadro 1).

La explicación tiene que ver, fundamentalmente, con los cambios en la estructura del gasto público: las cifras respectivas se consignan en el cuadro 2 y difieren ligeramente de las proporcionadas por la Dirección General de Planeación Hacendaria de la SHCP, pero las tendencias son las mismas.

Como puede verse, gran parte del problema del manejo de las finanzas públicas de 1982 a 1986 ha radicado en la creciente participación de los pagos por intereses en el gasto público total,

que de representar 23% del gasto en 1982 (18% sólo un año antes) pasaron a 42% en 1986. Estos aumentos, a su vez, sólo pudieron ser compensados muy parcialmente mediante el decremento de la participación relativa de los gastos en consumo e inversión públicos: de 19.7 a 17.6 por ciento y de 9.9 a 5.3 por ciento, respectivamente.

Un aspecto adicional es que los pagos por intereses de la deuda externa aparentemente no han sido la causa principal del problema en las finanzas públicas. De hecho, su participación en el gasto público se redujo de manera marcada de 1982 a 1986 (14 a 10 por ciento). El aumento de la deuda interna fue mucho más importante: de 8.5 a 31.2 por ciento del total, en igual lapso.

CUADRO 2

Contabilidad consolidada del sector público, 1980-1986
(Porcentajes del PIB a precios corrientes)

Conceptos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos corrientes	28.0	28.0	29.8	34.1	33.0	32.5	30.0
Petróleo	8.4	8.0	11.5	16.7	15.0	13.9	11.6
Superávit corriente de Pemex	1.5	0.2	1.7	3.5	3.7	3.5	4.2
Exportaciones	5.3	5.5	8.6	11.3	9.7	8.5	5.0
Impuestos sobre ventas internas de petróleo	1.6	2.3	1.2	1.9	2.1	1.9	2.4
No petroleros.	19.6	20.0	18.3	17.4	17.5	18.6	19.2
Impuestos al Gobierno federal	12.6	10.6	9.0	8.9	8.4	8.6	8.7
Otros ingresos del Gobierno federal	0.8	0.9	1.2	1.0	0.8	0.9	1.1
Seguridad social	2.5	2.8	3.0	2.5	2.2	2.4	2.3
Distrito Federal	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Empresas públicas (excepto Pemex)	3.3	5.4	4.8	4.8	5.9	6.5	6.9
Egresos corrientes	-26.2	-29.4	-37.6	-34.5	-32.7	-35.4	-40.6
Consumo por el Gobierno	-16.4	-18.4	-19.7	-16.6	-16.8	-16.9	-17.6
Sueldos y salarios	-7.2	-7.7	-8.2	-6.8	-6.7	-6.9	-6.6
Bienes y servicios	-7.4	-8.7	-9.3	-7.6	-7.9	-7.8	-8.9
Participación de ingresos	-1.8	-2.0	-2.2	-2.2	-2.2	-2.2	-2.1
Transferencias corrientes	-4.3	-2.9	-2.9	-3.0	-2.0	-2.5	-3.1
Pérdidas cambiarias	-	-	-4.0	-0.6	-0.7	-0.5	-0.4
Requerimientos financieros del resto del sector público	-1.3	-1.0	-2.5	-0.8	-1.2	-1.3	-0.8
No clasificados	-0.6	-1.9	-	-1.0	-1.2	-2.2	-1.8
Pagos de interés	-3.6	-17.7	-22.6	-12.5	-10.8	-12.0	-42.0
Internos	-1.4	-3.4	-8.5	-7.2	-6.4	-7.8	-31.2
Externos	-2.2	-1.8	-14.1	-5.4	-4.4	-4.2	-9.8
Ahorros corrientes	1.8	-1.4	-7.8	-0.4	0.3	-2.9	-9.8
Inversión	-9.4	-13.2	-9.9	-8.0	-7.5	-6.1	-5.3
Intermediación financiera	-0.3	-0.2	-0.7	-1.5	-1.4	-0.9	-1.0
Requerimientos de préstamos por el sector público	-7.9	-14.4	-18.4	-9.9	-8.6	-9.9	-16.1
Excluyendo:							
Pagos de intereses sobre la deuda interna	1.4	3.4	3.2	7.2	6.4	7.8	-
Ingresos por exportaciones petroleras	-5.3	-5.5	-8.6	-11.3	-9.7	-8.5	-5.0
Igual							
Déficit fiscal interno primario	-11.8	-16.5	-23.8	-14.0	-11.9	-10.6	-8.4

Fuente: Banco Mundial, *Mexico, After the Oil Boom*, junio de 1987.

El descenso de los egresos en infraestructura puede explicarse, estadísticamente al menos, por las reducciones en el gasto en inversión del sector público. Su participación pasó de 8.5 a 4.6 por ciento del PIB de 1982 a 1986; en 1981 había sido cercano a 12 por ciento.

En el caso de los gastos del sector público, entre los que generalmente se incluyen los de educación, salud y ciencia y tecnología, también se observa que redujeron su participación en el PIB de 1982 a 1986; pero es más difícil encontrar la explicación. Como se ve en el cuadro 2, el renglón de gastos de consumo del sector público muestra descensos mucho menos acentuados que los correspondientes a inversión. Más aún, si se toma como base 1981, el descenso es prácticamente marginal (de 18.4 a 17.6 por ciento de 1981 a 1986, y 19.7% en 1982). Por otro lado, en diferentes pronunciamientos oficiales siempre se dijo que dichas actividades tenían una alta prioridad.

Como no existe congruencia entre una situación y otra, la conclusión necesariamente tiene que ser que dicha "prioridad" tendió a ser más nominal que real.

Resulta difícil, entonces, explicar qué ocurrió con el gasto público en consumo. Parcialmente puede deberse a que, al contrario de lo que se postulaba, en materia de empleos el sector público no sólo no "adelgazó" sino que, por el contrario, "engordó". Como este aumento no se explica únicamente por la incorporación de los empleados de la banca nacionalizada (150 000, aproximadamente), el corolario es que tuvo que pagarse un precio por la creación de nuevas secretarías de Estado y el aumento de atribuciones en algunas de las existentes (véase el cuadro 3).

CUADRO 3

Número de empleos por sector
(Millones)

Año	Público	Privado
1981	16.5	3.5
1982	16.2	3.7
1983	15.6	4.0
1984	16.0	4.3
1986	16.1	4.5

Fuente: Banco Mundial, *op. cit.*, basado en SPP/INEGI, *Cuentas Nacionales*, y SHCP, *Desarrollo de la estrategia financiera*.

En lo que toca a los gastos del sector público en infraestructura, la pérdida de importancia relativa en el PIB quizá haya obedecido más al declive de la inversión pública global que a cambios en la composición de dicha inversión (véase el cuadro 4).

Los cambios más importantes entre el promedio del período 1977-1982 y 1985 se debieron al descenso relativamente significativo de la participación de las inversiones en el sector energético (de 43.9 a 33.9 por ciento) y al considerable aumento de los gastos de inversión en el Distrito Federal. En casi todos los demás sectores los cambios son de importancia marginal desde el punto de vista de su participación en el total de la inversión pública

aunque, naturalmente, pueden ser mucho más importantes en los sectores individualmente considerados.

En el caso de los gastos en educación, se han registrado algunos hechos que vale la pena destacar, aun cuando sea brevemente. En primer lugar, un descenso en el gasto a precios constantes (véase el cuadro 5). En segundo, y como consecuencia de lo anterior, otra pérdida considerable en la participación de los gastos en educación en el PIB y en el gasto público total. En tercer lugar, también parece haberse producido una modificación relativamente significativa en la estructura del financiamiento del gasto educativo: ha perdido importancia relativa la Secretaría de Educación Pública (de 72 a 66 por ciento del total de 1982 a 1984) a expensas del gasto financiado por los estados y municipios y el sector privado.

Como independientemente de lo anterior la población ha seguido aumentando y, por tanto, también la demanda de servicios educativos, el resultado neto es que se han registrado descensos relativamente importantes en el gasto federal por estudiante. Los ciclos educativos más afectados fueron, hasta 1984, los de primaria y preparatoria, en los que, en ese año, los gastos por estudiante apenas fueron algo más de la mitad que dos años antes. En la educación universitaria el descenso fue menos marcado pero también muy significativo: en 1984 sólo se gastaba 62% del nivel de 1982.

Desafortunadamente no se contó con cifras suficientemente desglosadas para los años posteriores. Sin embargo, no es difícil inferir que la situación, lejos de mejorar, tendió a empeorar, disminuyendo aún más el gasto por estudiante. Esta disminución, tras pasados ciertos límites, repercutió en una reducción en los niveles académicos en todos los ciclos escolares.

Sin duda, la decisión de reducir el gasto por estudiante es cuestionable, aunque estuvo dictada por las circunstancias y en especial por el propósito de reducir el déficit fiscal. Que esto no se haya logrado es, como se ha visto, parte de una historia diferente. Con todo, es dudoso que haya sido una decisión atinada. De acuerdo con algunos estudios realizados por McMahon,² las tasas de rendimiento del gasto en educación en países en vías de desarrollo son de 28% anual en términos reales en primaria, de 17% en secundaria y de 14% en superior. Estas tasas, relativas a inversiones en capital humano, son mayores que las que se logran en inversiones en capital físico, donde la cifra respectiva oscila entre 11 y 12 por ciento, así como las correspondientes a países industrializados, donde las cifras para los ciclos de educación primaria, secundaria y superior son, de 15, 11 y 11 por ciento.

En lo relativo al sector salud también se observan considerables reducciones (véase el cuadro 6). La participación del gasto federal se redujo desde 3.76% del PIB en 1982 a sólo 2.7% en 1986. Además, continúa disminuyendo el porcentaje del PIB, pues de acuerdo con algunas estimaciones preliminares pasó a sólo 2.3% en 1987.

Se han registrado, asimismo, cambios significativos en la estructura del gasto público en salud, los cuales significan un aumento en la importancia relativa del sector paraestatal (IMSS e ISSSTE) a expensas del gasto efectuado por el Gobierno federal (funda-

2. Citado en Banco Mundial, *op. cit.*

CUADRO 4

Estructura sectorial de la inversión pública, 1971-1986
(Porcentajes del total)

	1971-1976	1977-1982	1983	1984	1985	1986 ^a
Pemex	18.2	30.3	28.0	24.4	20.3	20.3
CFE ¹	13.4	13.6	12.5	13.5	13.6	13.5
Fertilizantes	0.5	1.1	1.4	1.6	1.6	1.2
Siderurgia	4.9	2.5	3.6	3.3	3.8	1.3
Minería	1.5	1.5	1.6	2.1	1.9	1.2
Transportes	17.4	9.0	11.9	10.6	11.6	9.0
Comunicaciones	5.8	4.0	4.1	5.3	5.7	7.8
Telmex					(4.3)	(7.0)
Desarrollo agrícola y rural						
SARH	15.2	15.4	10.9	12.3	11.8	12.4
Salud y bienestar social	4.4	4.0	3.1	8.0	8.9	6.2
Educación	4.5	3.1	3.3	3.9	4.0	3.3
				3.3	3.6	3.8
Agua y drenaje ²	2.0	1.4	2.4	2.6	3.4 ^c	2.4
Vivienda	1.7	0.9	1.6	1.4	2.0 ^c	2.4 ^c
DDF	7.2	7.8	10.5	10.9	11.9 ^c	9.4
Suma	96.7	94.6	94.9	95.2	95.2	88.0 ^b
Total de inversión pública	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

a. Cifras revisadas del presupuesto.

b. La gran magnitud del componente no explicado para 1986 se debe a la ausencia de información suficiente sobre las categorías presupuestales "Desarrollo regional" e "Inversiones de entidades fuera del presupuesto".

c. Estimaciones

1. Incluye la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

2. No incluye las inversiones del DDF en este sector.

mentalmente, la SSA), y descensos considerables en los gastos de inversión a expensas de los de operación.

La mayor participación de las entidades paraestatales en el gasto tiene importantes repercusiones. Significa, en pocas palabras, que progresivamente se han venido destinando menores recursos reales para atender las necesidades de salud de la mayoría de la población, es decir, de aquella que no es derechohabiente del IMSS o del ISSSTE. Aunque esta observación se puede matizar, muestra al menos tendencias que deben ser motivo de preocupación, puesto que parecen reforzarse cuando se examina el comportamiento de la inversión del sector público en salud.

Finalmente, por lo que toca al gasto en ciencia y tecnología encontramos un panorama parecido al de los otros sectores; es decir, que también fue fuertemente afectado por las políticas de ajuste económico, perdiendo participación en el PIB.

Ello ocurrió así no obstante que en las declaraciones oficiales se atribuía gran relevancia a la ciencia y la tecnología como factor de desarrollo del país y a que se llevaron a cabo cambios importantes en el marco institucional del sector. Entre los más significativos se hallan la aprobación del Programa Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico 1984-1988 y la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico. En uno

y otra se señala que a la SEP corresponde el papel de coordinación, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) el de apoyar la realización de los planes y programas.

La cercanía a la entidad encargada de los desembolsos del erario público no parece haber favorecido mucho al sistema nacional de ciencia y tecnología ni al Conacyt, aunque siempre puede alegarse que de otra manera las cosas podrían haber sido peores.

En el cuadro 7 se muestran los indicadores del gasto en actividades científico-tecnológicas a precios corrientes entre 1970 y 1986. Las cifras fueron elaboradas por la Dirección de Planeación del Conacyt, la cual sostiene que son relativamente realistas pues, aunque no se dispone de información suficientemente confiable sobre el gasto de las empresas privadas en dicho campo, por el lado del sector público se consideran como tales a renglones del gasto que, en realidad, corresponderían a otros conceptos.

Como quiera que sea, la afinación de las cifras no modificaría las siguientes tendencias:

a] Una reducción significativa en la participación del gasto en ciencia y tecnología en el PIB de 0.54% en 1982 a 0.30% en 1986, nivel similar al de 1975.

CUADRO 5

Matrícula y gastos del sector público por estudiante, 1982-1984
(Miles de estudiantes y miles de pesos de 1970)

Matrícula	1982		1983		1984	
	Gasto	Matrícula	Gasto	Matrícula	Gasto	Matrícula
Preprimaria	1 691.0	622	1 891.2	440	2 147.5	394
Primaria	15 222.9	757	15 376.2	428	15 219.2	426
Secundaria	3 990.6	1 162	3 885.3	797	4 396.1	698
Bachillerato	1 535.4	2 579	1 627.5	1 646	1 744.9	1 349
Universidad	918.8	6 657	981.2	4 853	1 021.9	4 173

Fuente: Bruce Fuller, "México: the Financing of Education", en *Review of Public Investment*, EDT, Banco Mundial, 1985.

CUADRO 6

Fuentes de recursos del sector salud, 1977-1987
(Porcentajes del PIB)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Sector público federal	3.90	3.86	3.87	3.68	3.54	3.76	3.24	2.91	3.13	2.70	2.28
Fiscales	0.78	0.80	0.78	0.68	0.66	0.72	0.67	0.64	0.69	0.36	—
Gobierno federal ¹	0.49	0.51	0.50	0.44	0.46	0.33	0.35	0.31	0.31	0.19	—
Sector paraestatal controlado ²	0.27	0.26	0.26	0.22	0.18	0.31	0.26	0.25	0.24	0.11	—
Sector paraestatal no controlado ²	0.02	0.03	0.02	0.02	0.02	0.08	0.06	0.08	0.09	0.06	—
Sector paraestatal controlado	3.12	3.06	3.09	3.00	2.88	3.04	2.59	2.27	2.44	2.34	2.00
Ingresos propios	3.09	3.06	3.08	2.84	2.83	3.00	2.51	2.26	2.41	2.29	1.99
IMSS	1.98	2.02	1.97	1.96	1.91	2.06	1.72	1.57	1.82	1.70	1.48
ISSSTE	1.04	1.00	0.99	0.87	0.91	0.92	0.76	0.63	0.59	0.59	0.51
Financiamiento neto	0.07	0.04	0.12	0.17	0.01	0.02	0.03	0.06	0.06	0.05	0.01
Operaciones ajenas	0.03	0.00	0.01	0.00	0.05	0.04	0.06	0.01	0.03	n.d.	n.d.

1. Presupuesto ejercido por la Secretaría de Salud.

2. Transferencias del Gobierno federal.

Fuente: Dirección de Política Económica, DGPH.

b) Una menor participación del gasto en ciencia y tecnología en el gasto total del Gobierno federal: de 0.76% en 1982 a 0.56% en 1986, y

c) Un ligero descenso en la participación del Conacyt en el gasto del Gobierno federal en ciencia y tecnología: de 11.5% en 1982 a 10.6% en 1985.

Este panorama, sin embargo, no es muy diferente del de América Latina, donde las políticas de ajuste también han afectado el esfuerzo nacional en ciencia y tecnología. Las dos excepciones son Venezuela y Brasil, donde a la par que no hubo reducciones significativas se crearon sendos ministerios de Ciencia y Tecnología. En ambos países, además, la comunidad científica desempeñó un papel destacado al presionar al Gobierno para que las reducciones del gasto fueran menos severas. Si se compara el nivel del gasto en ciencia y tecnología actual de México —y todo hace suponer que continuó descendiendo en 1987 y 1988—

con los niveles de esfuerzo que se recomiendan para países con un nivel de desarrollo semejante (alrededor de 1% del PIB), sin duda hay una gran brecha. Sin embargo, probablemente no sea esto lo que debe causar una mayor preocupación, sino otras dos cuestiones. En primer lugar, la prevalencia de la concepción de que no existe una diferencia fundamental entre política científica y tecnológica y otras áreas de la política económica. Tal diferencia existe, pues la científica y tecnológica debe caracterizarse por un esfuerzo permanente y continuado, a riesgo de perder rápidamente los logros alcanzados. Es decir, no puede y no debe ser de "paro y arranque". En segundo lugar, resulta sumamente difícil recuperar, por así decirlo, el terreno perdido. No es fácil incorporar y formar nuevos recursos humanos ni tampoco generar proyectos de investigación y desarrollo. Hay, además, un círculo vicioso: al descender las actividades de investigación en las instituciones de educación superior también se reducen los niveles académicos, y los profesionales formados en ellas resultan cada vez menos aptos para las labores de docencia e investigación.

CUADRO 7

Indicadores del gasto en actividades científico-tecnológicas
(Miles de millones de pesos a precios corrientes)

Año	PIB	Gasto total del Gobierno federal	Gasto nacional en ciencia y tecnología	Gasto del Gobierno fe- deral en ciencia y tecnología	Gasto del Conacyt
1970	444	109	1	1	—
1971	490	121	1	1	—
1972	564	148	2	1	0.1
1973	690	204	2	2	0.2
1974	899	259	3	3	0.2
1975	1 100	376	3	3	0.3
1976	1 370	490	4	4	0.4
1977	1 849	672	6	5	0.5
1978	2 337	869	9	8	0.8
1979	3 067	1 170	12	10	1.2
1980	4 276	1 780	23	20	1.8
1981	5 874	2 760	34	30	3.0
1982	9 417	5 514	47	41	4.8
1983	17 141	8 492	60	57	7.0
1984	28 748	13 235	159	151	11.7
1985	45 588	20 923	194	185	19.2
1986	77 708	41 000	245	233	24.7
1987	159 246	81 682	315	300	52.9

Fuente: Dirección de Planeación del Conacyt.

Todo lo anterior conduce a una conclusión que debiera ser obvia pero frecuentemente escapa tanto a los formuladores de políticas como, más particularmente, a los responsabilizados de tomar las decisiones de gasto. Esta conclusión, en términos económicos, es que el costo de abatir el esfuerzo en materia de ciencia y tecnología resulta mucho mayor que los beneficios derivados de reducirlo para sanear las finanzas públicas o controlar la inflación.

Dado que en situación parecida se encuentran gran parte de las áreas examinadas, e incluso algunas más, como la de preservación del ambiente y la de aprovechamiento de recursos hidráulicos, también se hace necesario calificar lo anterior. No se quiere decir que se defienden y se justifican aumentos indiscriminados en el gasto público con obvias consecuencias inflacionarias. De lo que se trata es que los recursos disponibles, limitados como son, se asignen de acuerdo con prioridades claramente establecidas.

Este último punto no ha sido posible instrumentarlo adecuadamente, a pesar de que se ha destacado una y otra vez en diferentes planes y programas y en estudios realizados por organismos internacionales, ya sea en forma independiente o de modo conjunto con entidades nacionales. Así, las presiones del corto plazo han tendido a favorecer medidas en que, *ex post*, unos sectores han resultado más afectados a causa de sus distintos pesos políticos. Es, pues, un alegato en favor de la definición y la observancia de las prioridades en la ejecución del gasto público.

De conformidad con los autores de los diversos capítulos de *México: el desafío del largo plazo*, algunos de los principales retos que deberá enfrentar el país en el futuro son los siguientes:

En materia de población:

a) Es muy probable que hacia finales del siglo México cuente con algo más de 100 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento cercana a 1% anual.

b) Se prevén, entre otros, dos graves problemas. El primero, la inercia demográfica, que implica que la demanda de empleo crecerá a mayores ritmos que la población y, segundo, el gigantismo urbano, en especial la macrocefalia de la ciudad de México.

En lo tocante a urbanización:

a) La sola posibilidad de que se haya comenzado a configurar el nuevo mapa de la geografía económica de México y, por ende, un cambio en la estructura y el funcionamiento de su economía espacial, hace urgente que se hagan mayores esfuerzos de prospección sobre el futuro urbano.

b) La previsible disminución relativa de la migración rural hacia las áreas urbanas podría significar el fin del crecimiento proporcional al tamaño de las poblaciones. A pesar de la inercia que aún se percibe, el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México comenzará a desacelerarse, permitiendo no sólo madurar la expansión metropolitana sino desviarla hacia las demás ciudades y regiones.

c) Las opciones de desarrollo —crecer hacia afuera o hacia adentro— pueden no ser excluyentes. Sería posible, entonces, consolidar el desarrollo de la región centro, a la vez que se deberá impulsar la región norte y aprovechar su localización estratégica. Así, quizás pudiera esperarse que en los primeros decenios del próximo siglo México se encuentre más diversificado en lo económico y en lo político.

d) El nuevo mapa de la geografía económica llevará a cambiar la actual visión del territorio económico nacional por un modelo basado en un conjunto de sistemas urbanos regionales especializados. En este contexto, la acción del Estado en materia de urbanización deberá orientarse y programarse selectivamente, en favor de las ciudades intermedias y pequeñas que ofrezcan ventajas comparativas dentro de sus propias regiones.

En lo que respecta al proceso de *financiamiento del desarrollo*, en especial por parte del Estado:

a) Aunque el país requiere crecer, al menos, a una tasa que permita absorber los aumentos de la fuerza de trabajo, hay diversas restricciones que deben evaluarse objetivamente; entre otras, las siguientes: *i)* la transferencia de ahorros al exterior, *ii)* el bajo nivel de la inversión y del ahorro del sector público, y *iii)* las reducidas posibilidades de aumentar significativamente el financiamiento externo mediante créditos o inversiones extranjeras.

b) De lo anterior se desprende que existen dos obstáculos fundamentales para atender el imperativo de crecimiento económico: el servicio de la deuda externa y la debilidad de la hacienda pública, a lo que debe agregarse la intensificación de las presiones inflacionarias.

c) En deuda externa hay dos opciones: repudiarla o prepagarla; la primera presenta problemas de diversa índole que serían difícilmente manejables para una economía como la mexicana. El prepago, por su parte, parece lo más recomendable si se hace de acuerdo con una política y si los esfuerzos son proporcionales al resultado.

d) Una posible explicación de la debilidad del sistema tributario federal es que, al destacar los atributos de equidad, se han descuidado los de capacidad recaudatoria y se ha construido un sistema demasiado complejo y avanzado con una base de causantes muy pequeña y penalidades excesivas para éstos. De esta suerte se dan fuertes incentivos para permanecer fuera del sistema.

e) En materia de entidades paraestatales, se requiere reducir al mínimo los subsidios y aumentar la eficiencia operativa. Lo que resulta inaceptable es que los recursos fiscales se destinen a sufragar la ineficiencia operativa de tales entidades.

En lo que respecta a la *infraestructura en comunicaciones y transportes*:

a) Las políticas de inversión tienden a favorecer a otros sectores en parte porque no es posible determinar para el de transportes y comunicaciones una relación beneficio-costos y la de efecto-costos es difícil de obtener. Sin embargo, es menester empeñarse en que las políticas de inversión favorezcan más a este sector, dado que su desarrollo corre parejo con el de los otros.

b) No deben volver a disociarse la operación y administración de la infraestructura de comunicaciones y transportes.

c) Es inexacto que la era del ferrocarril haya quedado atrás. Es el transporte terrestre que requiere menos combustible por tonelada-kilómetro. En el año 2010, la carga podrá ascender a 400 millones de toneladas al año y el número de pasajeros a 200 millones, en comparación con 40 y 20 millones en la actualidad, respectivamente. Se requerirá aumentar la red ferroviaria de

25 000 a 29 000 kilómetros y mejorar considerablemente su mantenimiento, desterrando la llamada "conservación diferida".

d) El mínimo de la red de caminos en el año 2010 deberá ser de 500 000 km, lo que significará duplicar la existente; de ellos, 100 000 km corresponderían a troncales.

e) En 1980 la aviación transportó 32 millones de pasajeros a través de un sistema integrado por 58 aeropuertos, de los cuales 18 son internacionales, 33 nacionales y 7 regionales. En el año 2010 la demanda superará los 80 millones de pasajeros, lo cual exigirá una permanente modernización.

f) El país cuenta con 28 puertos marítimos. El escollo es lo obsoleto de las instalaciones y las deficiencias de los servicios portuarios. En los últimos años se ha dado atención a la construcción de nuevos puertos y la modernización de los existentes; sin embargo, la labor se antoja lenta y no ataca los problemas de fondo.

g) La revolución actual de las telecomunicaciones hace factible un cambio fundamental. Las comunicaciones serán la infraestructura principal que integrará a la sociedad y vinculará a las sociedades.

En lo concerniente al *aprovechamiento de los recursos hidráulicos*:

a) A pesar de que México tiene una gran tradición en el aprovechamiento y el dominio del agua, que se remonta a la época prehispánica, sólo dos terceras partes de la población nacional dispone de infraestructura para agua potable; los servicios de alcantarillado llegan únicamente a 40% de la población y el potencial hidroeléctrico sólo se aprovecha en 40%. En gran parte esto obedece a la irregular distribución de las precipitaciones.

b) Como consecuencia del desarrollo, cada día son más las ciudades en las que las fuentes locales de abastecimiento se vuelven insuficientes o se contaminan. En las zonas de escasos recursos hidráulicos superficiales, la sobreexplotación de los mantos acuíferos amenaza con agotarlos. La contaminación de los cuerpos de aguas superficiales es un problema alarmante: casi todos los ríos del país sufren este problema.

c) La mala conservación y la deficiente operación de la infraestructura para riego provocan gran desperdicio de líquido. Se calcula que, en promedio, la eficiencia con que se utiliza el agua de riego es de sólo 50%. En el caso de la potable, también el nivel de eficiencia es muy bajo, pues las pérdidas en los sistemas de distribución alcanzan 40% en promedio.

d) Hacia el año 2010 se estima que la demanda de agua para usos urbano-industriales será de 30 000 millones de metros cúbicos anuales, es decir, más de dos veces mayor que en la actualidad. Para producción agrícola se requerirán 4 millones de hectáreas nuevas, llegándose así prácticamente al límite de la frontera agrícola de riego. Para la generación de energía eléctrica, a tres veces la actual.

e) Para usar adecuadamente los recursos hidráulicos será necesario profundizar en las estrategias ya puestas en práctica. Para que tengan éxito, sin embargo, deberán satisfacer cuatro requisitos básicos: *i)* aprovechar la capacidad existente, liberándola de

la inercia institucional que muchas veces impide adoptar nuevos enfoques; *ii*) efectuar una descentralización real, a fin de que los estados y municipios se responsabilicen de la puesta en marcha de los programas y de las estrategias hidráulicas; *iii*) implantar un "sistema financiero del agua" a fin de que los usuarios contribuyan conforme a los beneficios que reciban y de que las cuotas promuevan el uso eficiente del agua, y *iv*) establecer mecanismos que impulsen la participación de la sociedad en las decisiones sobre aprovechamiento y conservación del líquido.

En lo que concierne a *energía eléctrica*:

a) Planear con metas relativamente ambiciosas que situarían el crecimiento del sector en torno a la duplicación de la capacidad cada diez años. Junto con ello sería necesario tomar en cuenta los previsibles avances en la tecnología vinculada a su producción y distribución.

b) La planeación, el diseño, el equipamiento y la instalación de las plantas generadoras requieren de largo tiempo; por ello debe preverse la expansión de los sistemas con oportunidad, en la inteligencia de que los déficit resultan mucho más costosos que los excedentes de capacidad instalada.

c) Las futuras fuentes de energía deberán ser, sobre todo, la nuclear y la generada con carbón importado, ya que la producción de combustóleo ha llegado, para fines prácticos, a la saturación, en virtud del menor crecimiento de la demanda de gasolinas y de que ya no es razonable instalar refinerías para producir combustóleo para un mercado internacional saturado de carburantes.

d) Los programas de expansión han tenido que ajustarse a montos presupuestarios decrecientes en precios constantes, como consecuencia de la postergación de nuevos proyectos hidroeléctricos y geotérmicos y de que se han afectado las posibilidades de garantizar el suministro de energía eléctrica en el futuro.

En materia de *hidrocarburos*:

a) En la situación de crisis económica, la evidencia sobre la amplia disponibilidad y el potencial de los principales recursos: petróleo, gas natural, hidroenergía, geotermia y carbón, no permiten, todavía, definir de manera razonable el papel de los hidrocarburos en el futuro económico del país. La gran dificultad estriba en que se carece de proyecciones confiables e integradas de la demanda de energéticos para los próximos 10 o 15 años.

b) No obstante lo anterior, parece razonable visualizar el futuro energético de México en los términos siguientes:

■ No hay razón alguna que permita prever que México enfrentará una escasez de energéticos en los próximos 20 o 30 años.

■ Los hidrocarburos tendrán que seguir siendo una fuente importante de los recursos financieros para el servicio de la deuda y los ingresos del sector público.

■ Aunque es probable que la demanda interna de energéticos crezca a tasas menores que en el pasado, habrá que responder a ella de dos maneras: aumentando el ahorro y la conservación de energía y diversificando la oferta hacia otras fuentes, hoy marginales, en comparación con el uso excesivo de hidrocarburos.

■ El país no cuenta con los recursos financieros ni tecnológicos para tomar la ruta de la nucleoelectricidad.

■ Se está volviendo urgente e impostergable que el país cuente con una sola política energética y no con un conjunto de políticas energéticas más o menos autónomas.

En lo relativo a las necesidades del sector *salud*:

a) El desarrollo, visto como un simple crecimiento económico, puede tener efectos positivos al contribuir a alcanzar estadios más satisfactorios de salud. Pero si genera contaminación, se propician adicciones y el ingreso no se distribuye adecuadamente, los efectos pueden ser negativos. El cuidado de la salud no sólo consume recursos económicos; refuerza además los efectos sobre el desarrollo: la salud facilita las buenas relaciones humanas, promueve la creatividad y aumenta el lapso productivo.

b) La salud figura en todos los planes de gobierno. Sin embargo, a pesar del progreso sanitario y de la mejora en los indicadores, la situación actual dista mucho de ser satisfactoria; existen problemas no resueltos e incontrolables.

c) Persisten problemas relativamente importantes en cuanto a la insuficiencia y la inequidad en los sistemas de salud y es poco probable que se logre resolver rápidamente algunos de ellos. Un signo ominoso es la reducción del gasto destinado a salud de 1982 a 1986: de 2.6 a 1.7 por ciento del PIB, respectivamente.

d) Es imperativo que la planificación global considere la salud entre los determinantes primarios del desarrollo y asigne los recursos necesarios para los servicios asistenciales, que constituyen una deuda social interna centenaria y que se debe pagar a un sector mayoritario de la población.

e) Cualquier programa nacional de salud debe orientar las prioridades operativas a: *i*) ofrecer los servicios de la atención primaria de la salud a toda la población: en tanto que haya limitaciones, no se justifican inversiones o esfuerzos dirigidos a la atención del segundo y tercer niveles; *ii*) disminuir las diferencias que aún existen entre grupos étnicos, sexos, regiones y áreas urbanas y rurales; *iii*) utilizar las técnicas desarrolladas para adjudicar prioridades, evaluar alternativas de acción y plantear las estrategias necesarias, y *iv*) desarrollar el personal que debe ofrecer los servicios de atención primaria en todas las comunidades del país.

En lo que toca al sector *educación*:

a) El proceso de desarrollo exige que la educación cumpla un papel activo y de renovación constante; que sea un medio para abrir posibilidades al ser humano para expresarse y desarrollar sus potencialidades, con el fin de integrarse productivamente a la sociedad a la que pertenece y afirmar su dominio sobre el entorno que sirve de marco a su vida.

b) La educación es una de las mejores inversiones que pueden hacerse; sin embargo, las restricciones financieras han hecho que en los últimos años los recursos destinados a ella sean proporcionalmente menores. Mientras en 1982 el gasto de la SEP representó 3.2% del PIB, en 1986 alcanzó sólo algo más de 2%; en el presupuesto del Gobierno federal su participación bajó de 9.2% a únicamente 3.4 por ciento.

c] En países como México, en que además es muy necesario elevar la eficiencia del sistema y eliminar rezagos, debería fijarse una meta del gasto de 7% del PIB; sin embargo, es menester que no todo sean subsidios sino que también haya un componente de autofinanciamiento.

d] En una forma que se antoja casi de ciencia ficción, el país debe entrar a una nueva etapa, caracterizada por la incorporación de nuevas tecnologías de avanzada en el proceso de desarrollo tecnológico, económico y social. Para el sector educativo se plantea la necesidad de actuar en forma rápida y eficiente a fin de adecuar las diferentes áreas y niveles de la educación: primero, en los niveles de capacitación, posgrado-investigación y, posteriormente, en una transformación del nivel medio superior y de la licenciatura. Todo ello plantea retos internos y externos al sistema educativo. De estos últimos, uno de los más importantes es el propio sistema científico-tecnológico.

En el caso de *la ciencia y la tecnología* hay dos aspectos principales:

I. Proyecto nacional y desarrollo tecnológico:

a] Si en el futuro se prestase tan poca atención al desarrollo científico y tecnológico como en el pasado, imaginar el largo plazo sería descubrir problemas económicos crecientes y una mayor incapacidad para plantear y resolver necesidades. Así, no mejorar el estado del sistema de ciencia y tecnología, y no hacerlo rápidamente, no sólo es renunciar a construir un nuevo proyecto sino a postergar irremediablemente el que ya se tiene.

b] Aunque no hay un acuerdo sobre ello, la incorporación de avances técnicos es el principal factor del aumento de la productividad. Según algunos economistas, de 40 a 50 por ciento del crecimiento registrado en los países desarrollados se explica por el progreso técnico. Sin duda, como ha expresado Rosenberg, la mayor parte de la riqueza —y la evolución— de las naciones ha sido generada por los descubrimientos científicos y las innovaciones tecnológicas.

c] México no se ha distinguido por tener cultura tecnológica. Su sistema de ciencia y tecnología está poco desarrollado y, por si fuera poco, ha sido muy castigado por la crisis.

d] Las ventajas comparativas dependen cada vez menos de factores naturales. En gran medida, tales ventajas se crean tecnológicamente. Si México ha de insertarse competitivamente en la economía internacional sólo podría hacerlo mejorando el acervo científico y tecnológico, incorporándolo a su aparato productivo y aceptando que requiere hacer inversiones mucho mayores que en el pasado.

e] En el año 2010 México podría tener un mercado de unos 120 millones de habitantes; probablemente con un mayor nivel de educación que el actual, una mayor edad promedio y más concentración en centros urbanos. En consecuencia, se plantean graves problemas respecto de la evolución del empleo y la incorporación de los avances tecnológicos. Sin embargo, es necesario reconocer que si bien el problema del desempleo es grave, su solución no está en el desaliento de la innovación y la adaptación de tecnologías. México deberá incorporar los avances tecnológicos de punta generados en otras partes del mundo.

f] En 1986, el gasto total en ciencia y tecnología de México representó apenas 2.5% del gasto que por este concepto tenía sólo la industria farmacéutica de Estados Unidos. En ese mismo año, apenas contábamos con dos investigadores por cada 10 000 habitantes. Esto es notoriamente insuficiente. Si algo queremos hacer, el sistema de ciencia y tecnología debería crecer a tasas cercanas a 15% anual pero, sobre todo, con un apoyo sostenido que evite *contracciones*, como las recientes.

II. Transferencia de tecnología del exterior y generación interna de tecnologías.

a] Tanto la transferencia como la generación de tecnologías entrañan costos asociados, explícitos e implícitos. Aunque la elección entre una y otra no puede hacerse sino en términos microeconómicos, es necesario disponer de una estrategia macroeconómica y, desde luego, de una explícita política de desarrollo.

b] En 1970 se legisló para regular y fomentar la transferencia, pues era evidente que los pagos resultaban con frecuencia excesivos. El seguimiento de los casos y otros análisis mostraron la debilidad técnica de las empresas mexicanas y la ausencia de una *estrategia* y de una *política* nacionales sobre transferencia de tecnología.

c] El insuficiente esfuerzo nacional en materia de innovación puede demostrarse al comprobar que el gasto interno de investigación y desarrollo (más bien, fomento del sistema nacional de ciencia y tecnología) no representó, de 1970 a 1986, más de 11% del correspondiente a importación de tecnología incorporada. Si se toma en cuenta que del gasto en investigación y desarrollo apenas una quinta parte se orienta al desarrollo de tecnología, resulta que se gasta 50 veces más en importarla que en generarla en el país.

d] El desarrollo de una industria de bienes de capital propia acorta el tiempo entre la conceptualización de la mejora de un equipo y su incorporación a la actividad productiva. Así pues, un sector de bienes de capital bien desarrollado es importante no sólo por su capacidad de transmitir y difundir nuevas tecnologías, sino por la motivación natural que existe para ir las incorporando.

e] De lo anterior se desprenden diversas consideraciones. Las más importantes son las siguientes: *i)* el desarrollo de México no podrá basarse exclusivamente en la tecnología transferida desde el exterior; deberá buscarse una combinación económica y técnicamente viable en que la transformación y la generación sean enfocados simultáneamente; *ii)* el aumento de la capacidad tecnológica interna permite una mayor desagregación y seleccionar, negociar, asimilar y adaptar mejor la tecnología importada; *iii)* la eficaz transferencia, y aun la generación propia, requeriría de una ampliación y desarrollo eficaz de la industria de bienes de capital y de una mayor conexión entre ésta y los centros de desarrollo tecnológico.

f] Para que las anteriores estrategias tengan éxito es necesario contar con políticas que desarrollen y se pongan en práctica, abordando un número relativamente amplio de áreas. Éstas son la educativa, la industrial, la científico-tecnológica y la laboral.

g] Algunos de los aspectos que parecen imprescindibles en tales políticas son los siguientes:

■ En materia educativa, mejorar la enseñanza de las ciencias físico-matemáticas en los niveles básico y medio del sistema educativo y, sobre todo, incrementar la tasa de formación de ingenieros y técnicos medios.

■ En el área industrial, desarrollar los instrumentos e incentivos para que, en las decisiones tecnológicas de empresas individuales se comience a favorecer progresivamente la adaptación e innovación tecnológicas, y fomentar el desarrollo del sector de bienes de capital.

■ En política científico-tecnológica, corregir la desproporción que hoy priva entre investigación básica aplicada y desarrollo tecnológico, haciendo que éste crezca a tasas mayores. Para ello será menester estimular y apoyar a las empresas para que sean ellas, y no los sectores académico o gubernamental, las que principalmente tengan responsabilidad de identificar o realizar proyectos de desarrollo tecnológico.

■ En política laboral, elaborar una de tipo informativo, que evite actitudes contrarias a la incorporación de innovaciones tecnológicas, que tendrían un elevado costo para el país, y compensar los efectos de la modernización industrial pudiera llegar a tener sobre el empleo mediante programas de desarrollo en otras actividades o en sectores con uso más intensivo de mano de obra.

Conclusiones

Tras haber examinado algunas de las principales conclusiones que se presentan en los trabajos incluidos en el libro *México: los desafíos del largo plazo*, conviene hacer una recapitulación de algunos de los puntos centrales.

a] Al igual que en otros países latinoamericanos, en México la crisis económica y las políticas de "ajuste" significaron un cierto descuido de áreas en la política económica y social cuyos efectos no son observables a corto plazo. Entre dichas áreas se encuentran muchas de las aquí incluidas, cuyo papel es el de "condicionantes del desarrollo a largo plazo".

b] Así pues, desde el punto de vista de la política económica y social la atención tendió a centrarse en variables macroeconómicas cuya relevancia es mayor en el corto que en el largo plazo. En muchas ocasiones, además, ya fuera por cuestiones de carácter interno o de compromisos asumidos con el exterior, se relegaron a una posición secundaria los condicionantes del desarrollo en el largo plazo. El equilibrio en las transacciones con el exterior y la preservación de la capacidad de servicio de la deuda externa; el saneamiento de las finanzas públicas y una mejor definición del papel del Estado en la economía; la atenuación de los problemas del desempleo y aun el mismo control del proceso de inflación, tuvieron precedencia sobre cualquier otra preocupación. Pero también es probablemente cierto que en otras ocasiones las tareas de la política económica y social, cuyos efectos tienen mayor relevancia en el largo plazo, fueron postergadas o se les asignó una menor prioridad debido a que su "peso político" era menor.

c] En el financiamiento del desarrollo y el crecimiento de todas estas áreas el Estado desempeña un papel determinante pero no el único. También cabe reconocer que algunas de las deficiencias y huecos dejados por el sector público tampoco los llenó el

sector privado o social. En unos casos puede alegarse que esto ocurrió por limitaciones, constitucionales o de *facto*; pero en otros tales limitaciones no estaban presentes y, sin embargo, no se asignaron recursos suficientes para el desarrollo de sectores como los de educación, de salud o de investigación y desarrollo tecnológico. Aunque la situación está modificándose, dichos cambios todavía distan de ser significativos.

d] Un importante problema es que los retrasos y abandonos parciales en el fomento de áreas muy rentables tienen considerables costos para el país. Se trata, entonces, de áreas de la política económica y social en que lo fundamental es la continuidad y permanencia y en las cuales, por tanto, las decisiones no deben quedar en manos de burocracias.

A diferencia de otras áreas de la política económica y social, no pueden estar sujetas a procesos de "paro y arranque". La reducción en este tipo de gastos contribuye sólo muy marginalmente a alcanzar los objetivos de corto plazo y, más específicamente, a facilitar los procesos de ajuste. Los costos tienden a ser mucho mayores que los beneficios, dado que toma mucho tiempo volver a lograr un funcionamiento razonablemente eficaz de los sistemas afectados.

e] Es importante señalar que lo anterior no pretende ser una crítica de las políticas seguidas en el pasado reciente. Dichas críticas, de haberlas, además, no se constreñirían únicamente al gobierno del presidente De la Madrid, sino también, en una u otra medida, a regímenes anteriores. El propósito de estas observaciones es más fundamental. Se trata de señalar que los retos del país no podrán ser exitosamente resueltos a menos que se haga un esfuerzo serio y sostenido para fomentar áreas que son fundamentales para garantizar el desarrollo del país en el largo plazo y, por otro lado, que en la asignación y distribución de recursos del sector público deben tener una alta prioridad.

f] Las prioridades permitirán que los diferentes renglones del gasto no sean afectados, como ha sido la práctica hasta ahora, en forma "pareja" (que en sí misma es una indicación de que no existen dichas prioridades). No se trata de que a las áreas que se han denominado como condicionantes del desarrollo en el largo plazo se les asigne una prioridad "x", haciendo caso omiso de otros factores. Su prioridad, técnicamente hablando, debe depender de manera fundamental de su rentabilidad social; pero una vez fijada debe ser criterio normativo esencial.

El comportamiento de las variables asociadas a las condiciones del desarrollo a largo plazo acusa rezagos importantes que habrá que enfrentar sin dilación. Asimismo, las perspectivas de evolución del país indican que hay una serie de retos que, a menos que se disponga de una visión adecuada del largo plazo, no podrán ser resueltos exitosamente. En realidad, el riesgo es que esos retos se conviertan en problemas cada vez más difíciles de resolver. El aumento de la población y los mayores niveles de desempleo; un proceso caótico de urbanización; la falta de una infraestructura adecuada a nuestras necesidades; el descenso en los niveles de bienestar en salud y el deterioro del ambiente; la insuficiencia en la capacitación y en la capacidad de resolver por nosotros mismos los problemas; la inadaptabilidad ante los cambios tecnológicos que ocurren en escala mundial, y la mayor dependencia del exterior en materia tecnológica, son nuestros peligros. Desgraciadamente, son también nuestro destino, si es que no sabemos hacerles frente de manera adecuada. □