

Modernización y cambio estructural, divisa de nuestro tiempo

Carlos Salinas de Gortari*

En abril pasado, al convocar a esta Conferencia Extraordinaria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Presidente de México señalaba la necesidad de contar con análisis económicos actualizados y realistas para conducir con mayor eficiencia las políticas de estabilización, cambio estructural, comercio, deuda y financiamiento y cooperación regional. En aquella ocasión se planteó que, por su intensidad y naturaleza, la crisis que afecta a la región requiere, para su recuperación, de una renovación del pensamiento económico latinoamericano. Nos reunimos hoy para avanzar en esa gran tarea.

Los países de América Latina y el Caribe constituimos, por encima de nuestras peculiaridades nacionales, una familia con formas comparables de identidad, semejanzas en nuestras experiencias e instituciones, así como afinidades culturales y políticas que han constituido cimientos de congruencia y unidad. En muchas ocasiones han coincidido nuestro tiempo político, nuestro tiempo económico y nuestro tiempo social. La geografía nos hizo diversos, pero la historia nos ha acercado y, con frecuencia, la presión externa ha provocado en la región una dinámica unificadora. Somos pueblos jóvenes, depositarios de milenarias culturas; con una pluralidad que exige y alienta la democracia; con un vigor

que hace indispensable el desarrollo, y con un nacionalismo que convierte la defensa de la soberanía en principio y exigencia de acción.

Hoy, la crisis económica afecta la región en su conjunto, aun cuando distintos países han recibido en forma diferente los golpes de la fortuna. Los precios altos del petróleo fueron una bonanza transitoria para algunos en los años setenta; los precios bajos constituyeron una ayuda para otros en los ochenta. Ninguna de estas circunstancias sentó las bases para un desarrollo sostenido, ni regional, ni subregional. El entorno internacional sigue siendo desfavorable e incierto. A pesar de los esfuerzos de ajuste y del avance gradual en la corrección de los desequilibrios de fondo, las perspectivas económicas de América Latina y el Caribe no han mejorado significativamente en los últimos años.

Por ello, en la región, el signo definitorio de la década que vive nuestra generación ha sido la crisis, como antes lo fuera, en los años cincuenta, el crecimiento, en los sesenta el desarrollo y en los setenta la integración. Si los ciclos históricos explican, y a la vez exigen, la divisa de nuestro tiempo debe ser la modernización y el cambio estructural.

Desde la última reunión de la CEPAL, en abril pasado, México ha compartido las dificultades económicas de la región. En sólo 12 meses perdimos 8 500 millones de dólares por exportaciones de petróleo, equivalentes a 6.5% del PIB; dejaron de ingresar casi 2 000 millones de dólares por la caída de los precios del resto de las materias primas; el sector privado amortizó deudas por 1 250 millones de dólares; el crédito externo neto al sector públi-

* Secretario de Programación y Presupuesto. Se reproduce el discurso pronunciado el 22 de enero durante la sesión inaugural de la Conferencia Extraordinaria de la CEPAL. Se eliminaron los párrafos de salutación. La Redacción hizo pequeñas modificaciones editoriales y agregó el título.

co fue inexistente, y pagamos más de 8 000 millones de dólares de intereses sobre la deuda. Este verdadero cataclismo de origen externo ocurrió a escasos meses de los terremotos de septiembre de 1985, que tantos daños causaron, y después de tres años de enormes esfuerzos de reordenación interna.

El reto era tan grave que, al darse en un ambiente de opinión externa muy poco favorable, muchos dentro y fuera del país anticipaban el resquebrajamiento del aparato productivo, el desempleo general y la explosión del tipo de cambio y la inflación. Las predicciones adversas en el ámbito social y político corrían la misma suerte. Los presagios sobre el futuro de México eran, literalmente, dramáticos.

Hoy, meses después, podemos ver cómo la situación que se presentaba inicialmente como catastrófica, se ha tornado en un episodio difícil, sin duda costoso para el país, pero de ajuste ordenado. Se evitó aquello que se vaticinaba: disparo hiperinflacionario, quiebras en cadena y despidos masivos. Se profundizó en el proceso de cambio estructural. Se consolidaron las bases para la estabilización y la recuperación posterior de la economía. Todo ello se ha llevado a cabo dentro del derecho, a través de nuestras instituciones políticas y en un marco de paz social.

Cabe destacar que la contención de los efectos negativos del "choque" externo que se logró durante 1986 tiene estrecha relación con los temas centrales de esta Conferencia.

El manejo de la política económica durante 1986 se caracterizó por una particular coordinación entre los distintos instrumentos. El tipo de cambio se devaluó alrededor de 30% en términos reales, con deslizamiento continuo, sin ajustes bruscos y en un contexto de considerable estabilidad en los mercados cambiarios. El gasto corriente y la inversión del sector público se redujeron significativamente en relación con los niveles ya deprimidos de 1985. Las tasas internas de interés se elevaron y se ejerció una severa restricción crediticia. Se observó una caída del producto nacional, pero mucho menor a la estimada, y un recrudescimiento de la inflación, sin llegar a su desbordamiento. Conviene subrayar que durante 1986 las exportaciones no petroleras crecieron 30%, superando significativamente a las petroleras; que se registró una entrada neta de capitales privados de casi 2 000 millones de dólares, y que, a pesar del colapso externo, las reservas internacionales del banco central aumentaron en más de 1 000 millones de dólares.

A pesar de la recesión, el Gobierno tuvo el acierto político necesario y la capacidad de concertación suficiente para impulsar los cambios estructurales de la economía. Se intensificó la política de desincorporación de entidades del sector público que no son estratégicas ni prioritarias para el ejercicio de la rectoría económica del Estado, con lo que el número total de entidades con que hoy cuenta es de alrededor de 500, frente a las más de 1 100 existentes al inicio de este gobierno. Simultáneamente, se profundizó el proceso de reconversión industrial en el sector paraestatal, introduciendo nuevas tecnologías y con ello generando nuevos empleos, pero también tomando difíciles decisiones de cierre de plantas obsoletas, como fue el caso de la fundidora más antigua de América Latina ubicada en Monterrey. Asimismo, se intensificó el proceso de descentralización; en particular, se proyecta, como consecuencia de las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración Pública Federal, que 350 000 personas saldrán de la capital, con pleno respeto a sus derechos laborales.

El cambio estructural en el aparato productivo privado se prosiguió mediante el proceso de racionalización de la protección comercial, a pesar de la aguda escasez de divisas. Esto contribuyó al aumento de las exportaciones no petroleras y a la sustitución eficiente de importaciones, al garantizarse un acceso continuo y seguro a los insumos requeridos del exterior. En la actualidad, las fracciones exentas de permiso previo representan 70% del valor de las importaciones y 50% de la producción nacional. Se ha mantenido el permiso previo a los bienes estratégicos, a los nocivos para la salud, a los bienes de consumo suntuario y a algunos sectores particulares sensibles a la competencia externa.

La solución de la crisis obliga a vincular las cuestiones de deuda, financiamiento y comercio. Bajo esa perspectiva, formalizamos durante 1986 nuestro acceso al GATT, lo que institucionaliza la política de apertura comercial iniciada por este gobierno. Simultáneamente, revisamos las condiciones de pago del servicio de la deuda externa. La comunidad financiera internacional ha sabido valorar la importancia del esfuerzo de ajuste ya realizado por México y la seriedad con la que el país conduce hoy su proceso de cambio estructural. Por ello, decidió apoyar el Programa Económico de Aliento y Crecimiento definido para el período 1987-1988.

La acertada negociación que se llevó a cabo permitió introducir cambios significativos en los términos de los programas tradicionales de ajuste del FMI. Se acordó proveer los flujos suficientes de financiamiento externo, por parte de los organismos multilaterales, las fuentes bilaterales y la banca acreedora, para apoyar la meta de un crecimiento moderado pero sostenido. Se aisló el curso de la economía de fluctuaciones drásticas en el precio internacional del petróleo, mediante la previsión de mecanismos de financiamiento compensatorio. Se evitó una excesiva rigidez en las metas numéricas, al aceptarse el uso de la contabilidad fiscal con corrección inflacionaria. Por su parte, la banca comercial internacional aceptó reestructurar la deuda pública a un plazo más largo y con más años de gracia, sustituir tasas de preferencia, reducir sobretasas y otorgar crédito nuevo, incluyendo fondos de contingencia.

Los avances logrados durante 1986 permiten ahora proceder durante 1987 con una política económica orientada a reducir las presiones inflacionarias y recuperar gradualmente el proceso de crecimiento, sobre bases estructurales que garanticen su viabilidad en el largo plazo. Hemos planteado una estrategia cuyo punto clave reside en el encadenamiento de sus tres fases: corrección de los precios relativos, reducción de la inflación y recuperación económica.

Para conciliar control de la inflación y reactivación económica, estamos articulando una política inicial de contención fiscal y monetaria, con medidas que abatan presiones de costos y factores de inercia, particularmente en materia de protección comercial, precios y tarifas del sector público y reducción gradual de las tasas de interés. Rechazamos la indización que rigidiza los precios relativos y suele transformar un intento de convivencia con la inflación en el preludio a su disparo incontrolable. No recurrimos a estrategias de congelamiento general; optamos por una política de ajuste gradual porque nuestras condiciones económicas y sociales así lo aconsejan.

Como resultado de estas políticas, esperamos para 1987 una reducción de la inflación por abajo del nivel registrado al cierre

del año pasado y un crecimiento económico de 2 a 3 por ciento, promovido por las exportaciones no petroleras, la inversión privada y la inversión pública. Esta dinámica nos situaría en una perspectiva más favorable para 1988.

La evolución de la economía mexicana durante 1986 frente al "choque" externo, la política distinta planteada para 1987 y el vasto mosaico de experiencias que presentan los diversos programas de estabilización aplicados en distintos países de la región, comprueban que, en este campo, no existen esquemas de funcionamiento universal. Las políticas económicas no constituyen prototipos, ni productos de importación o exportación. La eficacia de una política se mide en función de la justeza del diagnóstico que la sustenta, de su congruencia conceptual, de la coordinación entre instrumentos que se mantiene durante su aplicación y que depende, a su vez, del grado de concertación social que se alcanza. La eficacia de la política se mide también no sólo en sus resultados cuantitativos inmediatos, sino a la luz de las dificultades que pudo enfrentar, los riesgos que supo evitar y las condiciones que logró sentar para avances duraderos. Por ello, resulta inadecuado e, incluso, simplista pretender analizar esquemas de estabilización separados de su entorno económico, social e institucional y querer inventariarlos como ejemplos de vanguardia o retaguardia en la ortodoxia o heterodoxia.

Esta Reunión Extraordinaria de la CEPAL se celebra en momentos críticos para la región. Los considerables esfuerzos de ajuste realizados durante los últimos años se han visto en gran parte compensados por un deterioro adicional de nuestro entorno internacional, de tal suerte que no ha mejorado significativamente la solvencia externa de nuestras economías, ni se han restaurado condiciones duraderas de crecimiento económico y progreso social. Sabemos que la democracia no florece en el estancamiento y que no hay posibilidad de cumplir compromisos internacionales establecidos a costa de una depresión interna ilimitada. Por ello, razones económicas y políticas demandan una solución integral a la problemática de la deuda y del desarrollo de la región, como se afirmó con gran resonancia durante el último período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

No es posible servir permanentemente la deuda en medio de la recesión interna, el creciente proteccionismo externo, el deterioro de los términos de intercambio, y la cancelación de flujos financieros del exterior. Este esquema conspira contra su propia viabilidad. Si no se abren los mercados internacionales a las exportaciones de la región, el mero refinanciamiento de parte del servicio de la deuda implica perpetuar e, incluso, profundizar el problema. Pesa reconocer que las modalidades de renegociación de la deuda mexicana, aun cuando sólo son un avance y no una solución definitiva, aparecen todavía como excepcionalmente favorables a nivel regional. Por ello, el problema de la deuda sigue sin encontrar una perspectiva real de solución duradera.

Frente a problemas tan complejos, la CEPAL ha impulsado recientemente, con esfuerzos renovados, la discusión y el análisis. Los trabajos preparatorios de esta reunión permitieron conjugar la opinión de funcionarios gubernamentales, miembros de la Academia y expertos de la comunidad en general, en el ámbito tanto de América Latina como del Caribe. A todos nos unió el propósito final de contribuir al desarrollo integrado de la región en un medio de paz y de concordia. Reconociendo valores y raíces coincidimos en la necesidad de impulsar, aun en un entorno internacional adverso, la modernización y el cambio estructural.

Los mexicanos, también, estamos convencidos de la necesidad del cambio. Sólo modernizando nuestras formas de convivencia social, podremos ser más fuertes para enfrentar el reto de los nuevos tiempos. En una nación sin instituciones, sin cohesión ideológica y social o carente de liderazgo político y de mando, la crisis hubiera conducido a la anarquía, a la ruptura de la estabilidad y del orden; la posibilidad de cambio se hubiera cancelado. Sin embargo, en México, en medio de la crisis, ha sido posible modernizar con paz social, gracias a un sistema político fuerte, con instituciones sólidas y una dirección firme y decidida del Jefe del Estado.

Para apoyar la modernización del país y para hacerla permanente, se ha buscado asentarla sobre bases económicas firmes y sanas e insertarla en nuestro Sistema de Planeación Democrática. Hemos avanzado así, simultáneamente, en el proceso interno de cambio estructural y en la revisión de las relaciones económicas con el exterior. Empero, nuestra modernización es eminentemente política: amplía las libertades, estimula la participación, induce la organización, fortalece la independencia y ensancha la democracia. En ese marco, durante 1986, a iniciativa del Gobierno, se modificaron los procesos electorales, se amplió la participación política en la capital del país y se inició una profunda reforma judicial.

Nuestra nación ha padecido en su historia la intervención extranjera. Aprendimos, a raíz de ello, a defender apasionadamente la independencia y a valorar el diálogo, la negociación y la cooperación en nuestras relaciones externas. Lo hacemos hoy en la conducción de nuestra política exterior y en nuestras relaciones económicas con el resto del mundo. No despreciamos la contribución que los organismos financieros internacionales pueden dar a la recuperación del país: contribuimos a su creación y formamos parte de ellos. Cuando sus esquemas no se ajustan a la realidad nacional, los hemos rechazado; sin embargo, en lugar de la condena y el verbalismo, hemos preferido la negociación firme y eficaz para lograr acuerdos que benefician a nuestro país.

Nuestro régimen es producto de una Revolución, la primera revolución social de este siglo. Por legado histórico en la conducta cotidiana del Gobierno, valoramos la modernización pacífica, alentamos la concertación y reconocemos las nuevas formas de cohesión social. En la corrección de nuestros problemas, hemos escogido el camino gradual, quizás menos espectacular y, tal vez, por ello más difícil. Perseguimos la satisfacción permanente de las necesidades populares. Buscamos resultados firmes y no sólo salir del paso. Esto es muestra de un liderazgo serio y responsable, porque ofrecer bienestar general inmediato en las condiciones actuales implicaría resultados finales que, por experiencia, suelen frustrar las aspiraciones de los pueblos y retrasar su marcha hacia una sociedad más justa.

México tiene en su sistema político, en la fortaleza de sus instituciones, en el pacto social contenido en la Constitución, el sustento necesario para enfrentar los embates externos y preservar la soberanía y la independencia. Somos una nación con capacidad de resistencia, que no se paraliza ante la adversidad y que muestra tenacidad en la acción para superar sus problemas. Pero nuestra nación, como el resto de América Latina y el Caribe, merece un entorno internacional más favorable que apoye, y no entorpezca, sus decididos esfuerzos internos de modernización y de cambio. Actuemos concertadamente para promover dicho entorno. □