

# Desafíos e incógnitas del desarrollo sostenido

JOSÉ CÓRDOBA\*

Retomando la invitación a la reflexión crítica —e, incluso, a la duda intelectual— que constituye el tema mismo de esta mesa redonda, quisiera analizar brevemente algunos de los problemas más agudos que plantea la salida de la presente crisis y el desafío que constituye el establecimiento de las condiciones de un desarrollo sostenido.

En materia económica, la crisis surge cuando —por así decirlo— se interrumpe el funcionamiento silencioso del sistema. En condiciones de normalidad, el conjunto innumerable de decisiones particulares, resultados del deseo o de la necesidad, se va conciliando en el desenvolvimiento general de la actividad económica. No se trata de redescubrir, aquí y a estas alturas, las virtudes de la mano invisible, de la planeación como orden sustitutivo al del mercado o de la ideología como límite y condición misma de la vida en sociedad; pero sí cabe reconocer, en la existencia de normas implícitas o reglas no escritas, la lógica de un orden que permite definir, por un lado, los parámetros de articulación entre lo social y lo económico y, por el otro, los parámetros de separación entre los niveles micro y macroeconómicos. La crisis aparece como ese momento de confusión en donde se disuelven dichos pará-

metros, donde el desorden social penetra directamente la vida económica y donde los niveles micro y macroeconómicos se encuentran sin mediación y se enciman. En la crisis, los conflictos sociales atraviesan las decisiones económicas y los desequilibrios globales se retroalimentan con el deterioro de la situación propia de empresas, gobierno y familias; el ruido y la discordia se sobreponen a una división callada de los quehaceres.

En la superación definitiva de la crisis y la consecución de un desarrollo sostenido, el desafío es entonces encontrar nuevos parámetros de articulación entre lo social y lo económico y de separación, dentro de lo económico, entre lo micro y lo macro; las incógnitas, las modalidades concretas para lograrlo.

Utilizando la terminología del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el desafío sería vincular reordenación económica y cambio estructural, es decir, establecer nuevas relaciones de compatibilidad entre las condiciones agregadas de la estabilidad económica y la lógica de la expansión productiva y del progreso social. La reordenación económica es la línea de estrategia que debe permitir superar las manifestaciones más agudas de los desequilibrios macroeconómicos y restablecer las condiciones mínimas de estabilidad requeridas por un funcionamiento normal de la economía. El cambio estructural es la línea de estrategia que persigue atacar las raíces profundas de los desequilibrios globales y consolidar a altos niveles de actividad la estabilidad emergente, sentando así las condiciones de un desarrollo económico sostenido, más eficiente y socialmente más justo. Por ello, no se consideran como dos etapas calendarizadas en la perspectiva temporal de

\* Jefe de Asesores Económicos del Secretario de Programación y Presupuesto. Este texto fue presentado por el autor en el Coloquio Sobre la Economía Mexicana organizado por El Colegio de México y que tuvo lugar del 10 al 12 de agosto de 1983. Las opiniones expresadas son personales.

esta administración, sino como dos líneas de estrategia que deben ir entrelazándose en el tiempo y retroalimentándose mutuamente. Sin reordenación económica no existen las condiciones de estabilidad global y de seguridad frente al futuro necesarias para reactivar la economía y reorientar la inversión. Pero sin cambio estructural seguirían prevaleciendo las condiciones que provocaron la crisis y ésta volvería a repetirse en forma recurrente. La reordenación económica ataca las manifestaciones de la crisis y el cambio estructural sus raíces; conjuntamente, aseguran la transición ordenada hacia un nuevo orden.

En el marco de esta concepción general del desafío al que nos enfrentamos, quisiera señalar seis incógnitas, o mejor dicho seis puntos críticos a nivel instrumental; los tres primeros se refieren a la reordenación económica y los tres últimos al cambio estructural.

#### LA DINÁMICA DE LA INFLACIÓN

Nunca se podrá insistir lo suficiente sobre el peligro que constituye una hiperinflación indizada para las perspectivas de un desarrollo sostenido y equitativo. Cuando la indización sanciona la permanencia inevitable de una inflación alta, se rigidizan las condiciones de los ajustes económicos y aumenta la desigualdad social; los costos de la política económica recaen sobre los grupos más desfavorecidos que viven al margen del mercado formal o que, dentro de éste, no tienen la posibilidad de proteger su nivel de ingreso; se deterioran los salarios reales y el ahorro financiero; se distorsiona la asignación de recursos al perder racionalidad el sistema de precios relativos. Como consecuencia de todo lo anterior, se debilitan la moral y la cohesión social: en lugar de programar la expansión futura de sus actividades, los agentes económicos dedican sus mejores esfuerzos a tratar de proteger el valor de lo que heredaron. La hiperinflación acorta el horizonte de una sociedad al devaluar el porvenir e, incluso, diluye su memoria al redistribuir indiscriminadamente los patrimonios.

En México existían condiciones favorables para poder rechazar la indización como un mal menor y no tener que aceptar la seudofatalidad de convivir con la inflación. La hiperinflación surgió con una velocidad inusitada; por lo tanto, podía ser factible abatir las expectativas inflacionarias y la inflación misma con igual velocidad, antes de que aparecieran y se arraigaran comportamientos de indización. En los años setenta, para niveles menores de inflación, la dolarización del sistema financiero sirvió de protección natural del ahorro y funcionó como sustituto psicológico a la indización. Esto fue, paradójicamente, una de las virtudes secretas de la dolarización, tal vez más importante que su papel reconocido como sustituto efectivo de la fuga de capitales. La cercanía con Estados Unidos que, por su actual compromiso con el más estricto monetarismo, nos obliga hoy a redoblar la lucha contra la inflación, ha contribuido así a crear, como por compensación, un clima favorable al éxito de tal política. En los países del Cono Sur, donde la geografía es menos exigente para la conducción de la política económica, la permanencia histórica de la inflación ha hecho de ella un estilo de vida, como una segunda naturaleza: hasta podría pensarse que, en la pampa, la cordillera o el sertão, se nace con cromosomas indizados. Por ello, en aquellos países, se repiten año tras año altos niveles de inflación y los intentos para reducirla entrañan costos muy elevados al tener que imponerse a la inercia heredada y a la incredulidad general. En México, por fortuna, la comunidad inicia apenas su período de aprendizaje en la convivencia dolorosa con la hiperinflación: se

abre entonces la oportunidad de abatirla, a un costo social razonable, antes de que penetre ampliamente las costumbres.

Uno de los mayores logros de los últimos meses ha sido, sin duda, haber evitado el disparo hiperinflacionario, que era una amenaza a finales del año pasado, y haber controlado el riesgo de una indización generalizada. Ha sido posible manejar con discrecionalidad, sin establecer cláusulas automáticas de ajuste, los tres precios fundamentales de la economía, que fungen siempre como precios líderes en un proceso de indización: salarios, tipo de cambio y tasa de interés.

En lugar de introducir una escala móvil de salarios que hubiera minado tanto la lucha contra la inflación como la defensa del empleo, el espíritu de solidaridad nacional demostrado por la clase obrera ha permitido dar flexibilidad a las negociaciones contractuales, atendiendo así la heterogeneidad de condiciones propia de sectores, regiones y empresas, dentro de una norma común de moderación que influyó favorablemente en las expectativas. La importante subvaluación inicial del tipo de cambio en el mercado libre —establecido en diciembre de 1982— constituyó un dique contra la especulación, a la vez que canceló las posibilidades de autovalidación de altas expectativas inflacionarias mediante un deslizamiento incontrolado del mercado cambiario. Finalmente, al mantenerse el deslizamiento del mercado libre de divisas por debajo del diferencial inflacionario con el resto del mundo —de hecho se ha experimentado de diciembre a la fecha una muy ligera revaluación en términos nominales—, ha sido posible desconectar los procesos de fijación de las tasas de interés internas y externas; esto ha brindado la flexibilidad indispensable para un manejo discrecional de la política de tasas de interés en moneda nacional en un contexto de expectativas inflacionarias altas e inestables.

Haber conjurado el peligro hiperinflacionario no significa que la dinámica de la inflación haya dejado de ser un punto crítico. Ciertamente, está bajo control uno de los factores que más directamente contribuyen a una aceleración de la inflación: el financiamiento inflacionario del déficit público. Los niveles actuales y previsibles del déficit; el peso importante en éste del pago de intereses de la deuda interna que, en un contexto inflacionario, representa en gran medida una amortización de capital y no contribuye a desplazar las necesidades de financiamiento del sector privado, a diferencia de un déficit que se origina en un exceso de gasto público en bienes y servicios; el hecho de que, al abatirse las expectativas inflacionarias y la velocidad de circulación del dinero, se va a iniciar un proceso de reposición de saldos monetarios reales que absorberá, sin afectar los precios, incrementos significativos en la oferta nominal de dinero, son tres elementos que sientan las bases para una relación favorable, en el corto y mediano plazos, entre finanzas públicas e inflación. Sin embargo, existen numerosos factores que seguirán en el futuro alimentando la dinámica inflacionaria.

Los ajustes nominales de los salarios mínimos en enero de 1984 —y las revisiones contractuales que se adapten a la pauta general señalada— constituirán una presión significativa; en los años subsiguientes, un crecimiento del salario real promedio a tasas por lo menos iguales al crecimiento promedio de la productividad de la mano de obra puede traducirse en una presión inflacionaria permanente, si no se logran tomar adecuadamente en cuenta los diferenciales entre ramas y sectores que se modificarán significativamente y se abrirán como resultado del cambio estructural.

El tipo de cambio constituye un instrumento de manejo crítico para el control de la inflación. Se trata aquí, como es sabido, de evitar que movimientos originados en la balanza de capitales creen presiones inflacionarias exógenas a través de su efecto en las transacciones corrientes; se trata de cerrar el mercado cambiario como mecanismo de autovalidación de altas expectativas inflacionarias. No hay, hoy en día, reglas de aplicación fácil en este campo y las experiencias internacionales recientes de control generalizado de cambios o de prefijación de la evolución del tipo de cambio en un marco de total apertura demuestran el costo de intentos fallidos inspirados por el dogmatismo. Se requiere así, durante los próximos meses, de mucho pragmatismo y de cierto ingenio para seguir manejando el mercado dual de manera congruente con los propósitos del programa de reordenación.

Las tasas de interés representan otro punto crítico. Las dos restricciones fundamentales que condicionan la fijación de las tasas pasivas —la ecuación de Fisher expresada en moneda nacional y la paridad de tasas de interés internas y externas— tendrán alcances distintos según se trate del muy corto plazo o del corto y mediano. En el muy corto plazo, la ecuación de Fisher constituye la restricción principal: las expectativas inflacionarias —dados su nivel y su volatilidad— son el determinante principal de las tasas nominales, de tal suerte que éstas permitan mantener la intermediación financiera: el problema aquí consiste en ajustar el nivel y la estructura por plazos de las tasas de interés con suficiente rapidez y flexibilidad conforme se abaten las expectativas inflacionarias para que un posible rezago no cause una subida indeseada de la tasa real, lo que afectaría negativamente la producción y la inflación por la vía de su efecto en los costos de las empresas. En el corto y mediano plazos la paridad de las tasas de interés se transformará en la restricción efectiva: la política cambiaria y monetaria dispondrá de un margen reducido para desconectar la tasa real interna de la tasa real en Estados Unidos; esta última será el determinante principal.

La tasa real de interés en Estados Unidos refleja una situación paradójica —e, incluso, ilógica. Está claro que las altas tasas nominales reflejan altas tasas reales y no expectativas inflacionarias elevadas; en el caso contrario, se esperaría una depreciación del dólar en relación con otras monedas fuertes, mientras se observa exactamente lo opuesto. A su vez, se requiere un alto valor de la tasa real de interés para equilibrar el mercado financiero estadounidense, ante la magnitud de los requerimientos de financiamiento del déficit actual y previsible del sector público: en 1983 este déficit alcanza el 6% del PIB, mientras que el ahorro neto del sector privado es sólo del orden de 7%. La política monetaria puede difícilmente afectar las tasas reales de interés en tales condiciones; puede lograrlo, parcial y transitoriamente, al costo de un incremento permanente en la inflación: de hecho, la estructura a plazos de la tasa de interés corresponde a la norma histórica, de tal suerte que el valor elevado de las tasas de corto plazo no obedece fundamentalmente a una escasez de liquidez creada por una política monetaria excesivamente restrictiva, sino parece más bien relacionarse con el valor de las tasas de mediano plazo que están determinadas, en lo esencial, por la magnitud esperada del déficit del sector público.

El déficit público —que se sitúa en el plano estructural, una vez deducida la contribución cíclica de un bajo nivel de actividad, en torno a 3 o 4 por ciento del PIB— refleja el “impasse” actual de una sociedad que aspira conjuntamente a un mayor po-

derío militar a través de un fortalecimiento de su arsenal de armamentos, una mayor protección social mediante el mantenimiento del Estado de “welfare” y una mayor libertad de iniciativa individual por la vía de una reducción de los impuestos directos. La salida de esta encrucijada es política y, por lo tanto, es razonable suponer que la administración no enviará al Congreso ninguna propuesta seria para reducir el déficit estructural hasta después de las elecciones presidenciales de 1984. Mientras tanto es de esperar altas tasas reales de interés en Estados Unidos; éstas tienen la función principal de atraer capitales del exterior, en una proporción significativa para financiar parte de la inversión privada que requiere la consolidación durante los próximos meses de la actual recuperación de la actividad económica: la entrada neta de capitales representará en 1983 alrededor de 1.5 a 2 por ciento del PIB. De esta forma, asistimos a la situación paradójica de que el país más rico de la Tierra financia con el ahorro del resto del mundo su propia incapacidad política para resolver los conflictos que dividen a su electorado.

Para México, la anterior situación plantea sin duda un entorno poco favorable. El saneamiento financiero de la economía, el crecimiento de la inversión privada requerido por la recuperación de la actividad y el cambio estructural, así como el abatimiento de la inflación, difícilmente podrán realizarse, en las proporciones y con la celeridad deseadas, si siguen prevaleciendo muy altas tasas reales de interés. Para este problema tampoco existe una vara mágica. Se puede esperar, sin embargo, que un deslizamiento del mercado libre durante 1984 inferior al diferencial de inflación pueda brindar algún margen para el manejo de las tasas internas de interés y que de 1985 en adelante, la nueva administración de Estados Unidos, con la fuerza que dan los inicios, se enfrente a las decisiones políticas que requiere el saneamiento de las finanzas públicas de ese país.

Los ajustes en precios y tarifas del sector público —tanto para elevar su nivel relativo en una primera instancia como para mantener subsecuentemente su valor real— seguirán provocando presiones inflacionarias. Sabemos bien que estos ajustes tienen un efecto “de una vez por todas” —como les gusta decir a los economistas— y que no realizarlos crearía una fuente permanente de inflación al obligar a monetizar el déficit público; pero también debemos reconocer que, al ser tantos los precios rezagados, ajustarlos significa una fuente casi constante de efectos inflacionarios transitorios. Finalmente, existe la posibilidad de que las empresas, en razón del deterioro de su situación financiera, intenten restablecer sus márgenes de utilidades mediante el aumento de sus precios, cuando la recuperación de la demanda les dé mayor flexibilidad. Esto redundaría en presiones inflacionarias adicionales.

En la perspectiva desdibujada por las consideraciones anteriores surge entonces una incógnita con respecto a la dinámica de la inflación durante los próximos años: ¿a qué nivel se sitúa el piso inflacionario compatible con un desarrollo sostenido más abajo del cual sería excesivamente costoso, en términos sociales, pretender situarse?

#### LA PROFUNDIDAD DE LA RECESIÓN Y LAS MODALIDADES DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

**E**l costo de la reordenación económica es alto en términos de contracción de la actividad. No podía ser de otra forma. Incluso, de no haberse adoptado el conjunto de medidas anunciadas el 1 de diciembre pasado, el deterioro de la situación económica

hubiera sido probablemente mayor, no sólo en el mediano plazo sino también en lo inmediato.

Para aliviar este costo, se han adoptado políticas que intervienen, explícita aunque selectivamente, del lado de la oferta; estas políticas persiguen reducir, en la medida de lo posible, los efectos de la recesión, proteger a los grupos más desfavorecidos y contribuir a mantener la capacidad de respuesta del aparato productivo. Los programas de protección del empleo y de la planta productiva, de creación directa de empleos por parte del sector público en zonas críticas y de fomento, regulación y control del paquete básico de consumo popular se inscriben en ese contexto.

Desde el punto de vista del crecimiento futuro de la economía, el aspecto tal vez más crítico y más difícil de ponderar lo constituyen la profundidad de la recesión y sus efectos sobre el aparato productivo. Mucho más que en ocasiones anteriores, la contracción de la actividad afecta de manera desigual a los distintos sectores de la economía. Los sectores correspondientes a bienes no comerciables internacionalmente y aquellos más sensibles al ciclo económico están sufriendo, como era de esperarse, una muy severa contracción. Otros, que sustituyen importaciones, no resultan afectados e, incluso, se encuentran en situación de franca expansión (por ejemplo, en el norte del país y en Aguascalientes). Esta heterogeneidad dificulta tener una visión global de la evolución de la actividad económica.

Los problemas financieros de las empresas han resultado en muchos casos extremadamente agudos y han contribuido, de manera particular, a reducir los niveles de producción. Se ha dado en este ámbito una conjunción particularmente desfavorable de factores. Numerosas empresas —particularmente las de mayor tamaño— habían contraído cuantiosas deudas denominadas en moneda extranjera, como resultado de la escasez de crédito interno, pero sin cubrirse adecuadamente. Quizá haya sido éste un caso único: el de un sistema financiero totalmente abierto al exterior, con libre acceso por parte del sector privado a los mercados financieros internacionales, pero con tipo de cambio artificialmente fijo y sin amplios sistemas de cobertura. En cierta forma, estamos pagando ahora el costo de esa originalidad involuntaria. Por otra parte, la gran expansión de la capacidad productiva de los últimos años se financió en gran medida mediante el crédito, dado el bajo grado de desarrollo de los mercados de capitales. La aceleración de la inflación sorprendió a la mayoría de las empresas con muy altos niveles de endeudamiento, introduciendo las distorsiones adicionales asociadas con el pago anticipado del principal de los créditos, al no adecuarse las fórmulas tradicionales de amortización al nuevo contexto inflacionario. Se juntaron —tanto del lado externo como del interno— los factores necesarios para provocar una situación de cuasi emergencia financiera en la mayoría de las empresas.

Se ha podido evitar una serie de quiebras en cadena, que no parecía improbable hace unos meses, considerando el deterioro de la situación financiera de las empresas. El programa de defensa de la planta productiva y del empleo, y sobre todo la moderación de las negociaciones salariales, han contribuido a ello. Esto ha sido un éxito indudable. Siguen, sin embargo, prevaleciendo algunas áreas de incertidumbre.

Al parecer, se ha mantenido la operación de la planta industrial sólo posponiendo en algunos casos ajustes inevitables. La renovación, a veces en forma casi automática, de créditos vencidos

lo ha permitido. Se está así distribuyendo en el tiempo el costo de la restructuración y evitando su multiplicación, que derivaría de un ajuste simultáneo generalizado. Esto significa, sin embargo, que el saneamiento financiero del aparato industrial y los ajustes reales correspondientes seguirán siendo un problema importante en el futuro, tanto en el sector privado como en el paraestatal. Por otra parte, se han mantenido los niveles de empleo frente a una caída de la producción. La contraparte inevitable será un rezago de la generación de empleo con relación a la recuperación de la actividad económica. Finalmente, al sorprender la crisis al sector empresarial en plena fase de expansión y con expectativas altas, innumerables proyectos quedaron trunco e inconclusos; ¿cuál es el costo de esta interrupción súbita del proceso de expansión, en términos de los plazos y de la intensidad de su reinicio?

A pesar de la incertidumbre prevaleciente, parece razonable esperar una estabilización global de la actividad económica durante los próximos meses y una recuperación gradual durante 1984. El punto crítico es definir de manera anticipada la fisonomía de esta recuperación. Pueden adelantarse varias características:

A diferencia de experiencias anteriores, se espera una reactivación endógena de la actividad económica más que una recuperación impulsada por el crecimiento exógeno del gasto público. El gasto público en bienes y servicios apoyará la recuperación, pero no será probablemente su elemento motor. Esto significa que el crecimiento inicial será más lento, pero también más equilibrado. Éste se apoyará en el ciclo de inventarios que debería experimentar en el futuro un amplio proceso de reposición, en la consolidación del comportamiento que se viene observando en los sectores vinculados con el exterior, en una recuperación del consumo privado derivado de la estabilización de los salarios reales, en un fortalecimiento de la inversión privada al mejorarse las expectativas y en un crecimiento moderado del gasto público en bienes y servicios al bajar el peso relativo del servicio de la deuda interna.

El crecimiento de la inversión privada es la variable más difícil de predecir en la actualidad. Existen dos factores contrapuestos. Por un lado, las altas tasas de interés, el bajo nivel de utilización de la capacidad instalada y expectativas aún inciertas afectarán negativamente la inversión. Por otro lado, el cambio estructural propiciado por una modificación sustantiva de los precios relativos —tipo de cambio, energía y capital/trabajo— induce una recuperación de la inversión, ya que las ramas con mayores perspectivas de expansión son precisamente aquellas que fueron castigadas durante los años anteriores y donde la capacidad instalada es relativamente baja. La evolución de la inversión privada dependerá de la intensidad de estos distintos factores y condicionará, en gran medida, la fisonomía de la recuperación.

#### LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DE UNA NUEVA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

La experiencia de los últimos quince años evidencia las dificultades estructurales de la economía mexicana para alcanzar un equilibrio simultáneo de los tres mercados de empleo, divisas y financiamiento interno. Cuando se ha intentado, mediante políticas de expansión de la demanda agregada y por razones sociales o presiones políticas, lograr un equilibrio en el mercado de trabajo, se han ido generando desequilibrios insostenibles en los otros dos mercados, desembocando en crisis recurrentes de inestabilidad, devaluación del peso, aceleración de la inflación

y contracción de la actividad económica. Está claro que evitar en el futuro movimientos cíclicos tan acentuados —que redundan en un verdadero “para y sigue” en el progreso social— requiere encontrar las condiciones estructurales de una nueva estabilidad macroeconómica. Se requiere, en forma sintética, una reorientación sectorial y regional del aparato productivo y distributivo que permita sostener un equilibrio permanente de los mercados financiero y cambiario a los altos niveles de actividad que exige el equilibrio del mercado de trabajo.

Esta reorientación del aparato productivo debe apoyarse simultáneamente en una reorientación de la inversión —que genere más empleo y consuma menos divisas por peso invertido— y en una restructuración de la demanda final, a favor de aquellas ramas correspondientes a bienes y servicios de consumo mayoritario. Podrá darse así, en condiciones de estabilidad financiera global, una retroalimentación positiva entre una ampliación del mercado interno, una menor derrama neta hacia el exterior y una mayor generación de fuentes permanentes de trabajo y de ingreso.

Una transformación de este alcance no puede realizarse en tan sólo unos cuantos años; exigirá un esfuerzo sostenido y amplio, con rumbo claramente definido, y respaldado por el manejo congruente de todos los instrumentos de política disponibles. Surgirá en este proceso de cambio el perfil de la nueva economía mexicana. Éste se caracterizará a grandes rasgos, y tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, por un sector industrial impulsado por el mercado interno, integrado hacia adentro y eficiente hacia afuera; por un sector agropecuario que asegure el abastecimiento alimentario de las mayorías urbanas y mejores niveles de vida en el medio rural, y por un sector de servicios más ligero y más funcional a las necesidades de la producción y del consumo.

Es difícil prever con precisión la magnitud y la velocidad de estas transformaciones estructurales. En particular, es difícil ponderar y separar al inicio de este proceso de cambio, los efectos inducidos por una modificación en los precios relativos de la economía y los resultados de la intervención directa del sector público.

En un sentido probablemente extremo, pero que no carece de fundamento, podríamos decir que el cambio estructural ya ha ocurrido, porque sabemos con claridad lo que de ahora en adelante resultará imposible: en particular, crecer, con fuertes desequilibrios externos y una contribución significativa del ahorro del resto del mundo. La conciencia del cambio necesario se ha adelantado a una realidad productiva aún marcada por patrones pasados. Así, el cambio brusco en precios relativos, que ya ha ocurrido, anticipa —a la vez que induce— los cambios requeridos por la estructura de producción. En forma aparentemente inversa a lo que postula la teoría del equilibrio general, donde los precios relativos se derivan de los coeficientes estructurales que caracterizan las tecnologías de producción y los hábitos de consumo, las normas de la producción y del consumo deberán en este caso ajustarse gradualmente a una nueva estructura predeterminada de precios relativos (pero tal vez lo que ocurrió anteriormente fue una deformación de dichas normas provocada por una relación de precios relativos artificial e insostenible).

Después de un ajuste en los precios relativos fundamentales —tipo de cambio, energía y capital/trabajo—, el punto crítico reside en la redefinición de las políticas sectoriales del Estado, particularmente en el ámbito industrial y agropecuario.

En materia industrial, el aparato productivo deberá aprovechar plenamente la escala del mercado interno de consumo final e integrarse hacia adentro, en condiciones de competitividad internacional, en los sectores de bienes intermedios y de capital. Esta transformación deseada plantea un doble reto. Por un lado, deben crearse condiciones de rentabilidad para la oferta de bienes básicos: de otra forma sería iluso pretender promoverla. Por otro, deben crearse condiciones para una sustitución eficiente y selectiva de importaciones de bienes intermedios y de capital; esto exige crear escalas adecuadas de producción mediante la penetración permanente, cuando así sea necesario, de los mercados externos y disponer de las normas, los insumos y los servicios indispensables para estas actividades.

Para crear condiciones de rentabilidad en la oferta de básicos debe iniciarse un proceso de retroalimentación positiva entre producción de estos bienes, generación de empleo y redistribución del ingreso: la producción de bienes básicos es relativamente intensiva en el uso de mano de obra y, a su vez, la mayor generación de empleo crea demanda efectiva en ese mercado. Sin embargo, hay que reconocer que las actuales condiciones macroeconómicas no son favorables a este proceso.

La sustitución de importaciones en los sectores de bienes intermedios y de capital es mucho más exigente que la que corresponde a los bienes de consumo final, en donde el tamaño del mercado y el carácter estandarizado de los productos permiten economías de escala adecuadas en la producción. El ajuste del tipo de cambio no basta para promover una sustitución eficiente en estas ramas. Se requerirá, en particular, de políticas más selectivas y de manejo más delicado, fundamentalmente de una restructuración de la política de comercio exterior que racionalice la protección, de una utilización sistemática de la política de compras del sector público —que abarque la programación de mediano plazo, la normalización de las adquisiciones y la agilización de los contratos— y de una reorientación de la política de inversión extranjera.

En materia agropecuaria, romper la tendencia actual a importar volúmenes significativos de granos básicos, tanto para consumo humano como animal, en forma ya relativamente independiente de los factores climatológicos, así como elevar los niveles de vida en el medio rural, constituyen un reto de gran alcance. Se requiere de un replanteamiento a fondo de la política de desarrollo rural; aquí tampoco es posible esperar grandes resultados en el corto plazo. La experiencia de los últimos diez años ha mostrado que la canalización directa de recursos públicos corresponde en muchos casos a un aumento del gasto corriente de la burocracia o del gasto de operación en el campo, y no se traduce en una capitalización del mismo; por ello, la ampliación de recursos canalizados no se ha traducido en una elevación significativa y permanente de la producción. Una estrategia diferente de desarrollo rural, que persiga una capitalización efectiva del campo, deberá dar conjuntamente prioridad a un cambio en los precios relativos para modificar los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía y a una restructuración de las formas de organización; sólo un cambio estructural de esta magnitud —que se enfrenta en el corto plazo a restricciones macroeconómicas y a resistencias sociopolíticas— podrá elevar la creación de empleo productivo en el medio rural —aunque no necesariamente en actividades agrícolas— y mejorar la balanza de divisas del sector.

#### PERSPECTIVAS DE UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Por razones fundamentales de justicia social, pero también por el papel que le otorga a la ampliación del mercado interno la reorientación propuesta del aparato productivo, el desarrollo económico sostenido es inseparable de una mejor distribución del ingreso.

No hay que disimular que la mejoría permanente de la distribución del ingreso es una tarea difícil. Se enfrenta a inercias y resistencias arraigadas en la historia, que se traducen en una desigual y rígida distribución de los patrimonios, en particular culturales y educativos. Pero se enfrenta también, en el corto y mediano plazos, a los efectos de la crisis económica que tienden de por sí a concentrar el ingreso: los más poderosos son los que tienen mayor acceso a los medios para protegerse; en particular, una devaluación de la magnitud de la que sufrió el peso durante 1982 inevitablemente tiende a favorecer el capital y disminuir la participación del factor trabajo en la distribución funcional del ingreso.

El reto es doble: por un lado, crear las condiciones que permitan revertir la distribución funcional del ingreso en favor del factor trabajo; por otro, e independientemente del esfuerzo anterior, avanzar hacia una distribución personal del ingreso más equitativa.

La experiencia histórica ha demostrado los límites estructurales de una distribución funcional del ingreso más equilibrada. Los períodos de mayor crecimiento del salario real han estado asociados a una tasa relativamente más baja de generación de empleo, y recíprocamente; de esta forma, ha resultado difícil elevar de manera significativa y constante el peso relativo de la masa salarial en el producto. La estrategia de cambio estructural y la reorientación propuesta del aparato productivo deberán contribuir a romper gradualmente este círculo vicioso.

La evolución económica y social durante el período del desarrollo estabilizador ha evidenciado que una mejora en la distribución funcional del ingreso no se traduce de por sí en una mejora en la distribución personal. Volteando este resultado, no sería necesario esperar que prevalezcan condiciones favorables a una mejor distribución del ingreso entre capital y trabajo, para avanzar en una distribución más equitativa entre familias. La política fiscal y, más aún, una política de gasto público que favorezca al medio rural y a la acumulación de capital humano son los instrumentos fundamentales para ese propósito.

#### MODALIDADES DE UNA INSERCIÓN EFICIENTE EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

No hay posibilidades de un desarrollo sostenido si no se modifican las modalidades de vinculación con la economía mundial. Es necesario reducir la vulnerabilidad de la evolución coyuntural interna con respecto a movimientos en el precio del petróleo, la tasa de interés y el nivel de actividad en Estados Unidos; pero es también necesario, de manera más positiva, alcanzar una inserción eficiente en la economía mundial, que permita fortalecer los márgenes de independencia en la conducción de las políticas de desarrollo.

Fortalecer nuestra vinculación con el exterior requiere fundamentalmente racionalizar la protección, diversificar los intercambios comerciales por productos y países y reorientar la inversión extranjera directa. El entorno internacional durante los años ochenta no será favorable a ninguna de estas tres grandes tareas; ello constituye una razón adicional para evaluar con cuidado los márgenes disponibles y actuar sobre la base de una estrategia claramente definida.

La frecuente utilización de la política comercial con el propósito de aliviar en el corto plazo presiones en la balanza de pagos ha tenido un costo alto en términos de la eficiencia en la asignación sectorial de los recursos y ha sido, en una perspectiva de mediano y largo plazos, uno de los factores más importantes detrás del deterioro de la capacidad exportadora del país, al inhibir una plena movilización de las ventajas comparativas potenciales. No puede existir una capacidad permanente de exportación de manufacturas sin una racionalización sistemática de la protección. Ésta es una de las grandes tareas pendientes en la actualidad.

Aparentemente el momento presente es poco favorable: crecen, en el ámbito internacional, las presiones proteccionistas y se agudizan las guerras comerciales; en lo interno, existe el temor de que una mayor apertura a las importaciones perjudique a una planta industrial que se encuentra ya en dificultades, y se hace con frecuencia referencia —errónea porque deriva de circunstancias y de propósitos muy distintos— al proceso de desindustrialización que afectó algunos países del Cono Sur, que adoptaron una apertura comercial inmediata e indiscriminada junto con un tipo de cambio subvaluado. Sin embargo, no cabe duda que los próximos años serán críticos para la adopción de una política comercial compatible con el cambio estructural deseado y con la viabilidad de la inserción internacional de México en el largo plazo. La sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles y la supresión de la gran mayoría de los permisos previos como mecanismo permanente de fomento industrial deberían iniciarse en forma sistemática, desde una perspectiva de mediano plazo y aprovechando el nuevo valor del tipo de cambio, en cuanto se normalicen las relaciones financieras con el exterior.

Diversificar el comercio exterior por productos y regiones es condición necesaria para reducir la vulnerabilidad con respecto al exterior. La composición de las exportaciones debe reflejar la estructura económica diversificada que ha logrado el país, así como su variada dotación de recursos naturales. No es éste, aparentemente, un propósito fácil de lograr en el actual entorno internacional, caracterizado por una contracción relativa del comercio mundial y una agudización de las rivalidades económicas entre países o bloques (particularmente, entre Estados Unidos, Europa, Japón y el conjunto de los países en desarrollo). El comercio exterior adquiere así una dimensión política creciente que tiende a disolver la frontera tradicional entre medidas económicas y negociaciones diplomáticas. Pero, tal vez, el problema aparente puede ser en sí base de su propia solución. En el marco de una política económica interna propicia, la política exterior puede ser el instrumento adecuado para sentar nuevas modalidades de intercambio. La intensificación de las relaciones bilaterales con algunos países seleccionados, especialmente de América Latina, puede servir de relevo oportuno al estancamiento de las transacciones de mercado o de la cooperación multilateral. El diálogo Sur-Sur debería dejar de ser diálogo, para que un enfoque más pragmático aproveche las grandes oportunidades que cierto afán retórico a veces ha inhibido.

En materia de inversión extranjera, es conveniente relegar tabúes para poder adoptar con madurez la política más congruente con los fines de la estrategia de desarrollo. Es cierto que, en el pasado, las empresas de inversión extranjera mayoritaria se han beneficiado con frecuencia de un mercado interno sobreprotegido para realizar ganancias excesivas sin contribuir, en toda la medida de lo posible, a los objetivos del desarrollo nacional. Pero ésta no es una situación inevitable. Existe desde 1973 una ley que proporciona el marco normativo adecuado para regular la inversión extranjera y orientarla de tal suerte que se optimice su aportación financiera, tecnológica y administrativa. Lo que se requiere es sustituir una actitud pasiva, a veces defensiva, e indiscriminada, por una política más activa, pero también más selectiva, sobre la base de criterios explícitos que permitan definir el contenido mismo de los proyectos de inversión de acuerdo con las prioridades de la estrategia de desarrollo industrial. La competencia oligopolística es tan intensa entre empresas transnacionales en algunas ramas, que un país como México dispone de un poder de negociación no despreciable para obtener de ellas lo que más convenga a sus intereses, si sabe expresar estos últimos en términos susceptibles de instrumentarse. No existe código posible de buena conducta para empresas transnacionales, pero sí es concebible un instructivo para su buen uso por parte de países de desarrollo industrial intermedio. La experiencia —positiva y negativa— de países como Brasil o la India puede ser relevante para ese propósito.

#### LAS VARIABLES CUALITATIVAS DEL CAMBIO

Un proceso de cambio estructural como el que se vislumbra a futuro está condicionado por algunas variables cualitativas fundamentales que, a veces, el análisis económico convencional relega o descuida. Cuatro variables son críticas desde esa perspectiva: la demográfica, la ecológica, la tecnológica y la cultural. El reto consiste en definir modalidades adecuadas de planeación, en campos a veces rebeldes a un orden racional simple, así como sus formas de inserción en el desarrollo económico y social.

La planeación demográfica es, por así decirlo, la planeación de lo inevitable. Si no se prevén a tiempo las consecuencias de lo que inevitablemente va a pasar, la rigidez de la realidad sorprende al responsable de la decisión sin márgenes para actuar. Se trata aquí de un fenómeno con gran inercia y con ritmos fijos, de tal suerte que en el pasado está ya escrito, en gran medida, el perfil demográfico de México hasta el final del siglo. La tarea consiste en interpretar lo que significa la actual estructura demográfica, en términos de necesidades futuras y de potencial de desarrollo, para poder anticipar sus consecuencias de mediano y largo plazos. La caída gradual de la tasa de natalidad abre la posibilidad de dar a futuro mayor atención a los aspectos cualitativos del desarrollo humano, en términos sobre todo de salud, educación y vivienda. Sin embargo, antes de ello, la tasa actual de crecimiento de la oferta de trabajo —determinada por la tasa de natalidad en los años sesenta, cuando ésta era de las más altas del mundo— creará en los próximos años una situación difícil para la mayoría de los jóvenes. Será crítico cuidar que la distribución intergeneracional del bienestar no resulte indebidamente afectada por la dinámica demográfica. La década de los ochenta será un parteaguas en esta materia.

La planeación ecológica es fundamentalmente la planeación de lo irreversible; exige por ello un criterio de racionalidad de

muy largo plazo. La década de los ochenta será crítica para resaturar daños ya cometidos, pero aún reparables, en el manejo de recursos renovables cuyas condiciones de reproducción han sido deterioradas y para preservar mejores opciones posibles de aprovechamiento de recursos no renovables, en particular en el trópico húmedo, que podrían quedar prematuramente canceladas.

La planeación económica y social perdería su sentido —e, incluso, su viabilidad— si se debilitan o se disuelven los márgenes de autonomía del país: preservarlos y fortalecerlos es por lo tanto condición necesaria para un desarrollo sostenido y justo. La tecnología y la cultura son las variables fundamentales para ello.

No hay planeación posible de la creación tecnológica, pero sí de su inserción y utilización social. En este campo, debe promoverse una verdadera revolución que permita brindar el sustento tecnológico que requiere el cambio estructural. Hay que poder distinguir tecnologías normalizadas que es conveniente adquirir afuera; tecnologías adaptadas aquí que permitan satisfacer con productos diferentes a los del mundo industrializado las necesidades sociales de las mayorías, y nuevas tecnologías, en proceso de conformación, que condicionarán en el largo plazo la división internacional del trabajo industrial: insertarse selectivamente en ese gran movimiento, incluso a un costo inicial alto, es el precio actual de la autonomía futura.

La cultura es la vida. No hay estrategia de desarrollo viable que no esté respaldada por un proyecto de autonomía cultural. Aquí también estamos en situación de parteaguas. La centralización cultural —regional, de contenido y de formas de expresión— ha dejado de ser condición para la unidad nacional y se ha transformado en obstáculo al desarrollo. El respeto, rescate y fomento de las manifestaciones culturales que, en su riqueza y diversidad, conforman hoy el hecho de la unidad histórica del país, deben servir conjuntamente a los propósitos de fortalecimiento de la democratización y del nacionalismo. Se podrá así, en particular, arraigar la identidad cultural de las clases medias y resolver el dilema que plantea su actual evolución: un crecimiento muy fuerte vuela las clases medias hacia el exterior y facilita la importación y generalización de estilos de vida marcados por el consumismo estadounidense; un crecimiento muy bajo resulta enajenador para esos mismos grupos medios, que otorgan suma importancia al constante y rápido mejoramiento de su nivel de bienestar material. Una nueva política cultural es la contrapartida, necesaria de un desarrollo sostenido, pero moderado.

México está comprometido con un proceso fundamental de cambio que está sentando las bases de un desarrollo sostenido, más eficiente en lo económico y más justo en lo social. Por ello, los próximos años no serán probablemente de grandes realizaciones materiales, pero sí de transformaciones cualitativas de fondo. Si miramos el ayer, en los años sesenta no se aprovechó el auge del comercio internacional para racionalizar la protección y lograr una inserción eficiente en la economía mundial, así como las bases de una mejor distribución del ingreso. En los años sesenta se perdió la oportunidad de sanear, desde una posición de holgura relativa, las bases financieras del desarrollo, particularmente en el ámbito del sector público. La década de los ochenta corresponderá al rescate de las ocasiones perdidas o de las decisiones pospuestas para, a la luz de la experiencia acumulada y con el impulso de un vigor social renovado, garantizar la plena realización del proyecto que, como nación, se ha propuesto el México moderno. □