

Elementos para elaborar una política económica de Estado

• • • • • JOSÉ ÁNGEL GURRÍA TREVIÑO

INTRODUCCIÓN

México vive una época de cambios profundos en todos los ámbitos: político, económico y social. Esta vigorosa transformación es el resultado de la asimilación a la vida diaria de los individuos, las familias, las empresas y las instituciones de los avances en el campo de la tecnología, de la administración y del gobierno; de la mayor interdependencia comercial entre las regiones y los países; de la evolución demográfica y, en particular, de la creciente participación política de los ciudadanos.

En este entorno dinámico, se debe recoger lo más valioso de nuestra historia y cultura y, al mismo tiempo, hacer acopio de nuestras experiencias más recientes, para encauzar el esfuerzo de la generación presente hacia un desarrollo que ofrezca, a las generaciones que nos sucederán, oportunidades para alcanzar niveles de bienestar más elevados. En este sentido, es preciso identificar una estrategia que asegure al país un sólido desarrollo hacia el futuro.

El progreso del país no puede consolidarse con base en estrategias de corto plazo. Por ello, la ampliación de nuestra capacidad para generar riqueza y distribuirla en forma equitativa requiere un horizonte de planeación de largo plazo, ya que las decisiones más trascendentes en el ámbito económico, como son el ahorro, la inversión y la capacitación de la mano de obra precisan de un largo período de maduración. La falta de un horizonte que ofrezca certidumbre propicia que los recursos se dirijan hacia actividades de corto plazo, incluso de carácter especulativo.

El primer paso para avanzar en la formulación de una política económica de largo plazo consiste en hacer un diagnóstico realista de las circunstancias actuales, de los elementos de que

se dispone y de los desafíos que se deben superar. Posteriormente, habrá que definir y jerarquizar los objetivos propuestos, para proceder al desarrollo de las políticas y los instrumentos más apropiados, lo que exige tanto perseverancia en la aplicación de las acciones, como una sólida base institucional.

Sólo con un diagnóstico preciso y el consenso sobre los propósitos últimos que desean los mexicanos, se podrá avanzar en la elaboración de una estrategia que permita avanzar con paso firme en la consolidación de la vida democrática y de un desarrollo económico equilibrado y equitativo.

En el presente trabajo se abordan los aspectos que se considera revisten mayor importancia en la definición de una política económica de Estado. Son planteamientos que —es preciso reiterar— surgen de la asimilación de las experiencias que ha vivido la economía mexicana durante las últimas décadas.

En el apartado inicial se destaca el carácter eminentemente social que debe tener la política económica. Posteriormente, se realiza un recuento de los principales logros del proceso de modernización económica del país, con el fin de identificar las bases con que se cuenta para emprender la tarea de definir una política económica de Estado. La tercera parte contiene los principales lineamientos que, con base en lo anterior, deben conformar dicha política.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE ESTADO

Una política económica de Estado, en esencia, debe atender el desarrollo integral de la sociedad. En este sentido, el principal objetivo de la política económica debe ser el mejoramiento del nivel de vida de la población.

Asimismo, la política económica de Estado constituye un instrumento clave para consolidar la vida democrática del país. En el marco de una sociedad cada vez más plural, la política económica no puede ser una acción exclusiva del poder ejecutivo, sino una tarea nacional, basada en un amplio consenso del poder legislativo, de los partidos políticos y de la sociedad civil.

Dicho consenso debe, en primer término, partir de una definición de las principales características de la política económica de Estado. Éstas deben incluir —por lo menos— los siguientes puntos:

- Tener una visión integral que defina con precisión las necesidades básicas de la sociedad y establezca programas concretos para atender dichas necesidades de la manera más adecuada, unificando criterios y articulando las tareas de las distintas dependencias e instituciones gubernamentales.

- Fomentar la participación de la sociedad, a partir de la premisa de que es necesario sumar la energía y la creatividad de la población en acciones encaminadas a mejorar sus condiciones de vida.

- Que impulse el desarrollo autosuficiente de la sociedad, para evitar que se cree una dependencia permanente de la ayuda gubernamental.

- Que sea federalista, es decir, que sea respetuosa de la soberanía estatal y la autonomía municipal, mediante la ejecución descentralizada de los programas.

LOGROS Y RETOS

En los últimos años México ha observado un importante proceso de modernización de su aparato productivo, una mayor integración a los flujos internacionales de comercio e inversión y el saneamiento de sus finanzas públicas. Cada una de estas acciones, resultado del esfuerzo conjunto de los mexicanos, ha abierto al país nuevas oportunidades de desarrollo y ha aumentado su capacidad para enfrentar choques externos.

Los avances han sido significativos. Las exportaciones nacionales compiten favorablemente en los mercados externos, al grado de que, por su volumen, México es en la actualidad el décimo exportador más importante del mundo. Las finanzas públicas presentan un déficit que resulta financiable sin generar presiones en los mercados. El nivel de endeudamiento no compromete la perspectiva de un crecimiento sano y sostenible. En cuanto a los indicadores sociales, éstos muestran que la esperanza de vida se ha elevado hasta alcanzar niveles cercanos al promedio de los países de la OCDE; asimismo, el grado de escolaridad y su calidad indican un mejoramiento significativo.

El reconocimiento de estos avances no impide señalar los rezagos existentes, principalmente en cuanto a la persistencia de la pobreza y al hecho de que no ha sido posible dar empleo a la totalidad de los jóvenes que se incorporan cada año al mercado de trabajo.

La modernización en la última década: origen y acciones

La inestabilidad económica y el estancamiento del ingreso per cápita observados desde la segunda mitad de la década de los setenta fueron consecuencia de las profundas carencias del sistema productivo, administrativo y financiero ante entornos interno y externo cada vez más competidos, que exigían una mayor flexibilidad tanto en los mercados de insumos como de bienes y servicios finales, que requerían mayores volúmenes de financiamiento de largo plazo y nuevos instrumentos para su asignación.

Ante estas circunstancias, a partir de 1985 se fue configurando gradualmente una nueva estrategia de desarrollo económico que, si bien se inscribe en una tendencia mundial de la cual México no puede sustraerse, fue producto fundamentalmente de una motivación interna y su configuración no ha sido ni voluntariosa ni dogmática, sino que ha surgido de las propias experiencias del país.

Es pertinente reconocer que dicha estrategia no ha estado exenta de errores y tampoco ha alcanzado una configuración definitiva. El signo de cambio que caracteriza nuestro entorno obliga a una evaluación permanente de los resultados y a una búsqueda de nuevas soluciones.

Ante la convocatoria a todos los mexicanos para establecer un horizonte de planeación a mediano y largo plazos, es necesario partir de un análisis de los elementos más importantes que han venido configurando la actual estrategia. A continuación se enumeran brevemente dichos aspectos.

Equilibrio fiscal

Con el mantenimiento de finanzas públicas sanas se busca dar estabilidad a los mercados financieros y, de esta manera, propiciar un clima favorable a la inversión productiva. El objetivo de buscar un equilibrio en las cuentas públicas no es un fin en sí mismo, sino que se explica por la influencia de éstas en el funcionamiento de la economía.

El financiamiento de un déficit fiscal, por definición, implica transferir ahorro privado para sufragar el gasto público; de ahí que el déficit público se traduzca en una limitación para el consumo y la inversión privados. La emisión de deuda pública presiona las tasas de interés y hace más atractiva la compra de títulos que la inversión en el sector productivo. Adicionalmente, el aumento de las tasas de interés obliga al fisco a distraer un porcentaje mayor de sus recursos para pagar el servicio de la deuda, en vez de dedicarlos al gasto social o la inversión. Cabe señalar que el déficit fiscal también hace a las finanzas públicas más vulnerables a posibles condiciones de inestabilidad en los mercados financieros.

Deuda pública

El objetivo de la política de deuda pública ha sido, en el corto plazo, disminuir el monto de los recursos fiscales destinados a

su servicio y, en el mediano plazo, inducir un nivel de deuda como proporción del PIB congruente con la capacidad de pago y la generación de divisas del país.

Para conseguir lo anterior, la contratación de la deuda se ha realizado en los términos más favorables posibles, tanto de costo como de plazo. Es importante alcanzar un equilibrio adecuado entre la deuda colocada en el mercado nacional y la deuda externa. Con respecto a esta última, se ha procurado diversificar su composición por divisas, buscar los menores márgenes y extender los plazos de vencimiento. Estos elementos contribuyen a una mejor programación del presupuesto y, en consecuencia, dan certidumbre a los participantes en el mercado financiero respecto de los requerimientos del sector público. Un adecuado manejo de la deuda pública coadyuva a la estabilidad del entorno macroeconómico.

Privatización de empresas paraestatales no estratégicas

Este proceso ha tenido como propósito capitalizar estas empresas, sin que ello se traduzca en presiones sobre las finanzas públicas. Su desincorporación se ha complementado con medidas de desregulación, tendientes a fomentar un ambiente de competencia que asegure una mayor competitividad. Estas acciones han propiciado una estructura de las finanzas públicas más acorde con las necesidades de desarrollo social del país.

Autonomía del banco central

La reforma constitucional que dotó de autonomía a la operación del banco central establece que el objetivo principal de este instituto consiste en procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Ello le permite, a la vez, tener una perspectiva de largo plazo en la formulación y aplicación de la política monetaria.

Esta política constituye un instrumento importante para influir en la evolución del nivel general de precios, a condición de que la disciplina monetaria se mantenga en el largo plazo, por lo que es necesario evitar que ésta se subordine a las condiciones de corto plazo que afectan a la política fiscal y presupuestaria.

Modernización financiera

El objetivo último de este proceso ha sido el de mejorar la capacidad de los intermediarios financieros para captar el ahorro del público y canalizarlo eficientemente a los sectores productivos. Para ello, se ha buscado dotar de mayor flexibilidad a las instituciones para que definan las características de los instrumentos de captación y transferencia del ahorro de la sociedad; asimismo, se ha adoptado una serie de medidas a fin de fortalecer los mecanismos de regulación y supervisión con que cuentan las autoridades.

Apertura comercial

El proceso de apertura de la economía mexicana al comercio y la inversión externos ha tenido como objetivo permitir a México explotar sus ventajas competitivas y, de este modo, integrarse a la economía internacional desde una posición sólida. La apertura, además de haberse constituido en un poderoso estímulo para elevar la eficiencia, ha propiciado que un porcentaje cada vez mayor de la producción se destine al mercado externo y sirva de acicate para la generación de empleo.

El fortalecimiento del sector exportador no sólo ha contribuido en forma definitiva al crecimiento de la economía, sino también, como quedó demostrado en 1995, le ha dado mayor flexibilidad al aparato productivo para reponerse rápidamente de episodios recesivos. De este modo, en situaciones que han afectado de manera negativa a la demanda interna, la posibilidad de exportar la producción actúa como mecanismo compensatorio, lo que permite preservar las fuentes de empleo.

Desregulación y promoción de una sana competencia

La desregulación de la actividad económica ha buscado constituirse en un estímulo para elevar la eficiencia del sector productivo y, por ende, mantener precios competitivos y mejorar la calidad de los bienes y servicios.

Para que la desregulación se traduzca en beneficios para el consumidor final es necesario evitar que se generen prácticas desleales u oligopólicas. Por ello, el proceso de desregulación se ha acompañado de mecanismos que inducen prácticas competitivas sanas, así como de instrumentos para su supervisión. En este marco se inscribe la promulgación de diversas leyes y reglamentos que contribuyen a la creación de una estructura institucional moderna. Entre los elementos más importantes de esta estrategia destacan la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Federal de Metrología y Normalización, la constitución de la Comisión de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión de Energía.

Reforma a la seguridad social

Las acciones que se han adoptado en esta materia han tenido como primer objetivo fortalecer la provisión de los beneficios de la seguridad social. Con este propósito se han revisado y aumentado las fuentes de su financiamiento, se ha modernizado la administración de los recursos y se ha fortalecido la supervisión del sistema. En particular, se han ampliado las instancias para que los derechohabientes participen más activamente en la supervisión del sistema y, a la vez, se han ofrecido nuevas opciones para recibir los beneficios de la seguridad social.

Sin embargo, para que ésta cumpla su propósito primordial de brindar bienestar a la población es necesario asegurar su viabilidad financiera. Así, un primer aspecto que se revisó fue la

suficiencia de las primas en cada ramo de aseguramiento respecto de los beneficios que ofrece cada uno de ellos, toda vez que desde la creación de los institutos de seguridad social, diversas disposiciones administrativas fueron otorgando incrementos en los beneficios sin que al mismo tiempo se establecieran sus fuentes de financiamiento. El desequilibrio financiero pudo sostenerse en el corto plazo a costa de agotar las reservas que debieron haberse formado para hacer frente a los requerimientos futuros.

No menos importante es el efecto de la reforma al sistema de pensiones en el fortalecimiento del ahorro interno, uno de los pilares del crecimiento económico sostenido.

Superación de la pobreza

La pobreza extrema propicia un círculo vicioso que obstaculiza su superación. Es una condición que se transmite de generación en generación en virtud de que los hijos de estas familias ven severamente limitadas sus posibilidades de mejoramiento económico ante deficiencias educativas y de salud, entre otras. Por ello, las acciones orientadas a combatir la pobreza han procurado atenuar, en lo inmediato, las carencias que sufren estas familias, a fin de que tengan mayores oportunidades de obtener un empleo digno y bien remunerado.

HACIA UNA POLÍTICA ECONÓMICA DE ESTADO

La elaboración de una política económica de Estado no parte de cero. Sin duda, las reformas llevadas a cabo a lo largo de los últimos años han dotado a nuestro país de nuevos mecanismos e instrumentos para alcanzar el objetivo de mejorar el nivel de vida de la población. Dichas medidas han configurado una economía más competitiva, han fortalecido los mecanismos que promueven el ahorro y facilitan la canalización de éste hacia la inversión en sectores productivos y han eliminado obstáculos regulatorios y administrativos que distorsionaban el aparato productivo y le restaban competitividad.

Para que el país se mantenga en la senda del crecimiento con estabilidad es preciso fortalecer dichas reformas, profundizar en algunas de ellas y, sobre todo, consolidar el marco institucional que asegure su permanencia en el mediano y el largo plazos. Lo anterior deberá contar con el consenso de la población, para plasmar los criterios fundamentales con los que habrá de aplicarse la política económica durante los próximos años.

Un primer paso será definir las características y el alcance de la intervención del Estado en la economía, así como de los mecanismos idóneos para dicha intervención. Ello deberá refrendar la convicción de que la rectoría del Estado es indeclinable, por lo que es necesario fortalecer y adecuar los mecanismos de supervisión y regulación. Sin duda, el Estado mantiene un papel insustituible en la promoción de un clima de estabilidad macroeconómica, en asegurar la vigencia del Estado de derecho y en atender aquellos sectores y actividades que, no obstante su

trascendencia para el desarrollo del país, escapan al ámbito de acción de la inversión privada.

Objetivos e instrumentos de la política económica de Estado

Para jerarquizar tanto las metas inmediatas como los instrumentos que habrán de aplicarse para su consecución, es necesario identificar cuidadosamente los objetivos últimos de la estrategia económica. Desde una perspectiva realista de la situación que guarda actualmente la economía mexicana, dichos objetivos son:

i) Promover el empleo digno y bien remunerado. Sólo mediante el empleo se puede avanzar hacia una distribución más equitativa del ingreso. Más aún, sólo con empleo en el sector formal la población tiene acceso a los beneficios de la seguridad social.

ii) Promover la superación de la pobreza extrema. Para las familias que sobreviven en condiciones de marginación, el Estado deberá ofrecer opciones que les permitan asegurar un nivel mínimo de bienestar a la vez que obtener, mediante la educación y la capacitación, los elementos para incorporarse al mercado de trabajo formal.

Para alcanzar estos objetivos, es necesario aumentar la producción y el ingreso, ya que no se puede distribuir lo que no se tiene. Esto constituye el objetivo particular de la política económica de Estado.

Una mayor producción se logra ya sea con un incremento en el volumen de insumos o un aumento de la productividad. Por ello, la estrategia económica debe ser clara en su objetivo de inducir una mayor inversión física e incrementar la productividad. Para ello, se requiere utilizar de la mejor manera posible los diversos instrumentos de que dispone la política económica, cuya operación conjunta estaría encaminada a:

- brindar un ambiente de estabilidad macroeconómica;
- fomentar una competencia sana;
- elevar la calidad de la mano de obra, y
- fortalecer la infraestructura legal y regulatoria necesaria para orientar la actividad económica.

A continuación se hace una síntesis de los factores que conformarían cada uno de los anteriores lineamientos.

Estabilidad macroeconómica

La estabilidad macroeconómica no constituye un fin en sí mismo. Representa un poderoso e indispensable instrumento para infundir confianza; la necesidad de dirigir los esfuerzos de la sociedad hacia la ampliación de la capacidad productiva obliga a las autoridades a procurar un marco de estabilidad en el nivel de precios, en la tasa de expansión económica y en las cuentas con el exterior. La estabilidad macroeconómica es resultado de un manejo adecuado, congruente y perseverante de las políticas fiscal y monetaria.

La política fiscal, entendida como el conjunto de acciones encaminadas a la generación de ingresos públicos, así como la utilización de los recursos en el cumplimiento de los deberes del Estado, constituye uno de los instrumentos más importantes de la política económica.

Para establecer los lineamientos de la política económica de Estado en este rubro, es fundamental, primero, alcanzar un consenso respecto al papel que debe desempeñar el Estado en el desarrollo económico. La falta de una visión generalmente aceptada de los que deben ser los objetivos de la política fiscal erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar, de dónde deben surgir éstos, cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización y cuál nivel de gobierno debe ser el responsable. Por el contrario, un consenso sobre este tema ayuda a legitimar el nivel, la composición y la tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para el adecuado funcionamiento del Estado.

A pesar de que durante la última década se ha realizado un esfuerzo serio para fortalecer las finanzas públicas, los problemas fiscales no se han resuelto del todo. La severa reducción de los precios internacionales del petróleo durante 1998 puso en evidencia la vulnerabilidad de la actual estructura de los ingresos tributarios, por lo que será necesario avanzar en una reforma fiscal integral.

Por otra parte, habrá que dar continuidad a los programas apoyados con recursos públicos, sean éstos proyectos de inversión o de gasto corriente, así como definir sus fuentes de financiamiento, ya que no es deseable que queden sujetos a circunstancias coyunturales. Temas como la reconducción presupuestaria y la ampliación del período de análisis de las propuestas que somete el poder ejecutivo al legislativo son fundamentales.

Los avances en los próximos años en el ámbito tributario deberán privilegiar los siguientes objetivos:

i) Fortalecer los ingresos fiscales en sus componentes menos volátiles, es decir, los tributarios. No cabe duda de que la principal aportación del sistema tributario a la estabilidad y eficiencia de la economía es su capacidad para generar un nivel adecuado de recursos estables y permanentes que permitan al Estado desarrollar y planear sus tareas básicas, como son la educación, la seguridad pública, la salud y el desarrollo de infraestructura básica.

ii) Aumentar la eficiencia del sistema tributario. Todo sistema tributario debe buscar que la forma de obtener recursos interfiera lo menos posible con el correcto funcionamiento de las actividades económicas, tanto de los particulares como de las empresas. En este sentido se debe guardar un equilibrio con los objetivos de simplificación y de control.

iii) Avanzar hacia una estructura impositiva que propicie un mayor ahorro e inversión. Un sistema impositivo equilibrado debe contar con gravámenes tanto al consumo como al ingreso.

iv) Fortalecer la equidad tributaria. Existen diversos instrumentos de política fiscal para incidir en la distribución del ingreso.

v) Simplificar los procedimientos de pago de las contribuciones. Éste es un ámbito en el que debe realizarse un esfuerzo permanente, dado que constantemente se cuenta con herramientas más eficientes para realizar el cobro de las contribuciones, te-

ner un mejor control y reducir los costos del cumplimiento para el contribuyente.

vi) Reforzar la seguridad jurídica. El marco jurídico que sirve de referencia a la actuación de la autoridad y la del contribuyente permite a aquélla combatir prácticas de evasión, mientras que al causante lo provee de un marco que garantiza sus derechos y delimita sus obligaciones.

vii) Política de precios y tarifas. La política de precios y tarifas de los bienes y servicios que producen y comercializan los organismos y empresas del sector público debe propiciar el mantenimiento de una sana estructura financiera de éstas, a la vez que abatir las distorsiones que provocan los subsidios generalizados.

En materia de política de egresos, elevar la productividad en la aplicación del gasto público es una prioridad que debe estar plasmada en la política económica de Estado. El cúmulo de necesidades de la sociedad frente a la escasez de recursos públicos exige su mejor utilización.

La creación de una nueva estructura del gasto requerirá, primero, establecer criterios claros para mejorar la eficacia, eficiencia y calidad en el uso de los recursos públicos. Para ello, será necesario atender tres aspectos fundamentales: la planeación del gasto, su evaluación y su fiscalización.

Respecto a la planeación, es necesario ubicar el ejercicio del gasto en un horizonte de largo plazo mediante la creación de instrumentos y mecanismos que aseguren la disponibilidad de recursos en programas que rebasen un ejercicio fiscal anual. La evaluación del gasto público debe ser capaz de identificar oportunamente la eficacia de ciertos proyectos, en particular de gasto social. La fiscalización, por su parte, requerirá de un marco que facilite la realización de esta labor en forma ágil y transparente.

El principal objetivo en materia de política de deuda pública debe ser evitar que se rebase la capacidad de pago del país, por lo que es necesario efectuar una adecuada administración de los plazos de vencimiento y de los costos. La contratación de deuda pública debe procurar un equilibrio entre sus componentes internos y externos. Es necesario, también, establecer explícitamente el propósito de desarrollar un mercado interno de deuda de largo plazo, no sólo en beneficio de la planeación presupuestaria, sino también para darle profundidad al mercado privado de deuda.

La reforma constitucional que dotó de autonomía al Banco de México para la conducción de la política monetaria, así como el mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, constituye un paso de gran trascendencia para lograr el objetivo de abatir la inflación.

La autonomía del banco central se fortalecerá en la medida en que se logre avanzar en: a) asegurar la compatibilidad entre las metas de inflación y tipo de cambio, y b) aislar las decisiones en esta materia de consideraciones coyunturales, así como de intereses de grupo o partidistas.

Por su parte, la política de tipo de cambio flexible ha comprobado en la práctica sus ventajas, por lo que es deseable que continúe en el futuro. Una economía abierta, como la de México, necesita un tipo de cambio que asegure la competitividad de los bienes y servicios que produce el país y que, al mismo tiempo, proteja el monto de las reservas internacionales.

Propiciar un marco de competitividad y eficiencia

La visión retrospectiva de la evolución de la economía y su entorno señala que la rigidez en el marco institucional y regulatorio impidió a las empresas adaptarse oportunamente al nuevo clima de competencia y globalización. La falta de estímulos para promover la eficiencia limitó la posibilidad de abatir costos para —mediante los incrementos en la productividad— aumentar sobre bases permanentes el poder adquisitivo de los salarios y, al mismo tiempo, mantener precios competitivos de bienes y servicios. Es decir, la rigidez afectó negativamente tanto a los trabajadores como a los consumidores. Por ello, una política económica de Estado debe atender la raíz de este problema y proponer como un objetivo explícito dotar de mayor flexibilidad al sistema productivo.

El efecto de la apertura comercial en los índices de productividad del sector manufacturero mexicano y la penetración de las exportaciones en los mercados internacionales han demostrado con creces los beneficios de esta estrategia. La apertura, empero, no está concluida ni tampoco ha estado exenta de problemas. Lo anterior hace necesario que, con base en la experiencia acumulada, se definan las modalidades que habrá de seguir este proceso en el marco de una política económica de Estado.

Sin duda, la consolidación de la apertura mediante la firma de acuerdos con los principales bloques económicos es un objetivo que deberá proseguirse.

El riesgo de un colapso del sistema financiero durante la situación de urgencia económica de 1995 se superó por medio de un oportuno apoyo a los ahorradores y deudores, así como a la capitalización del sistema bancario. Sin embargo, subsisten importantes retos para consolidar dicho sistema y permitir que se constituya en el firme apoyo que requiere el desarrollo económico del país. En particular, si bien es imprescindible que se reactive el crédito, se expandan las opciones para la capitalización de las empresas y se desarrolle el sector asegurador, también se debe contar con un marco adecuado de regulación y supervisión de los intermediarios financieros. En este sentido, durante 1998 se dio un paso fundamental con la aprobación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, así como de diversas reformas relacionadas con el sector financiero. Con ello, se ha creado un marco normativo que mantiene la viabilidad del sistema financiero y que permite avanzar hacia su consolidación.

La necesidad de asegurar la competitividad de la planta productiva obliga a atender de manera explícita los mecanismos mediante los cuales habrá de darse la competencia entre las empresas en el mercado nacional. En el pasado reciente se dieron pasos importantes con la expedición de diversas disposiciones legales y la constitución de entidades independientes que regulan y supervisan la competencia en diversos sectores de la economía. Los beneficios de estas acciones han sido muy claros, particularmente para las empresas manufactureras, las cuales han logrado abatir costos y elevar la calidad de sus productos. Ello les ha abierto el acceso a los mercados internacionales.

La ampliación de la capacidad productiva de la economía es una responsabilidad compartida por los sectores público y pri-

vado. Tradicionalmente, la acción gubernamental se ha encaminado a participar en sectores clave o en proyectos que, por su elevado costo y largo período de maduración, no resultan atractivos para el sector privado. Por otra parte, se ha permitido a la inversión privada —nacional y extranjera— participar en sectores anteriormente restringidos. Con ello se libera al presupuesto fiscal de presiones adicionales con objeto de promover la inversión.

Sin embargo, es necesario llegar a un consenso sobre las áreas que son competencia exclusiva del Estado, así como establecer normas claras que induzcan la inversión privada en los sectores que así convenga. Ello permitirá subsanar los rezagos que aquejan a nuestro aparato productivo, modernizarlo y llevarlo a niveles competitivos que permitan a nuestra economía sostener tasas de crecimiento más elevadas.

Calidad de la mano de obra

En el pasado, las acciones para mejorar la calidad de la fuerza de trabajo se han considerado ajenas al ámbito económico y como una responsabilidad que recae casi exclusivamente en el Estado. Esta visión ha inhibido la formulación de una estrategia integral que incluya los ámbitos educativo, de seguridad social y de combate contra la pobreza. El reconocimiento de la complementariedad de dichas acciones constituye en sí mismo un avance importante que no puede escapar a la política económica de Estado.

La formulación de una estrategia al respecto debe hacer explícito el alcance de la acción directa del Estado y los ámbitos donde habrá de operar la iniciativa privada. Sin duda, se debe fortalecer el carácter rector del Estado; pero también es importante reconocer que las preferencias de los ciudadanos se deben incorporar institucionalmente. Para esto último, es necesario revisar los modelos existentes en cada materia con el fin de dotar a los participantes de instrumentos eficaces, información oportuna y un adecuado sistema de incentivos.

El desarrollo pleno de la población es el eje en torno al cual se construye una sociedad más próspera y equitativa. Contar con trabajadores capacitados, que se desenvuelvan en adecuadas condiciones de salud y vivienda, sin embargo, constituye un proceso complejo y delicado que además, por su propia naturaleza, es de largo plazo. De ahí que la perseverancia en la aplicación de las políticas en esta materia resulte de la mayor importancia.

Durante los últimos años se han realizado importantes reformas en el sistema educativo para mejorar la calidad de la educación. Entre los principales avances destacan la elaboración de nuevos programas; se han ampliado las oportunidades para la participación de la comunidad; las escuelas cuentan con un mayor grado de autonomía; se revisó el contenido de los programas, y se ha dado mayor atención a la capacitación de los maestros. Todas estas acciones, además, han sido apoyadas con crecientes montos de recursos presupuestarios.

Es importante destacar que la política educativa, además de responder a los objetivos propios de esta materia, es un elemento central de la política económica. No puede concebirse un desarrollo sano de la economía sin una estrategia educativa congruen-

te, como tampoco puede concebirse una mano de obra bien remunerada que, a su vez, no esté bien calificada.

El sistema de seguridad social se ha transformado de manera significativa a lo largo de los últimos años. Dicho cambio se ha orientado a restituirle su viabilidad financiera, elemento sin el cual los beneficios que otorga la ley resultan sólo una quimera. Los rezagos en la calidad de los servicios de salud, el deterioro en el poder adquisitivo de las pensiones y la insuficiente disponibilidad de financiamiento para la adquisición de vivienda son un claro ejemplo de que la debilidad financiera impide cumplir cabalmente con los objetivos de la seguridad social.

El fortalecimiento financiero de este sistema ha generado una mayor equidad en la estructura de las contribuciones y ha ampliado su capacidad solidaria. En general, la aportación estatal se ha incrementado y, en contraparte, se ha reducido la de patrones y empleados. Al mismo tiempo, se ha buscado una mejor correspondencia entre el esfuerzo de contribución y el valor de los beneficios.

Estos avances, importantes en sí mismos, no han abarcado a todos los sectores sociales ni a todos los ámbitos de la seguridad social. Los logros más importantes se refieren a las reformas a los seguros de salud y de pensiones para los trabajadores del sector formal de la economía.

Toda vez que las reformas a la seguridad social precisan de un período prolongado para su instrumentación, este tema cae dentro del ámbito de la política económica de Estado.

La pobreza extrema en la que vive un elevado número de mexicanos constituye uno de los desafíos más urgentes que debe atender la política económica de Estado. Este tema reviste una gran complejidad, que va desde la metodología para definir y medir la pobreza hasta aspectos éticos y culturales, sin olvidar que la mayoría de la población en pobreza extrema habita en zonas rurales muy dispersas.

Los programas que se han desarrollado durante la última década han aportado valiosas experiencias y han permitido establecer mecanismos más eficaces para hacer llegar la ayuda a estos sectores.

Cabe señalar que este tipo de programas son eficaces en la medida en que inciden en las causas que originan la pobreza, como son la desnutrición, la insalubridad y los bajos niveles de escolaridad. Además, deben contar con una visión integral y complementaria. Otro aspecto que se deberá reconocer y tratar de manera explícita es el relativo a las oportunidades de desarrollo de las regiones donde se asienta la población en pobreza extrema.

Estos temas requieren un debate abierto y objetivo que resulte en un consenso respecto a los instrumentos más adecuados y eficaces para atender a la población en estas circunstancias y evitar que, como resultado de los ciclos económicos, se gesticione un proceso de pauperización entre núcleos que por ahora se encuentran por encima de la línea de pobreza extrema.

Infraestructura legal y regulatoria

Una comunidad no puede funcionar sin un sistema judicial que preserve el orden social y que haga prevalecer el Estado de de-

recho. Por la misma razón, la existencia de una infraestructura legal y regulatoria clara y expedita es fundamental para dar certeza a las transacciones económicas.

Diversos factores, sin embargo, han impedido que el sistema legal en su ámbito económico evolucione a la par que el desarrollo de la propia economía. En términos generales, ha faltado una conciencia clara sobre la estrecha vinculación que existe entre estos dos temas. Ello es resultado, en parte, de que el diseño mismo del sistema judicial le aísla de intereses políticos o coyunturales.

La infraestructura legal y regulatoria se refiere tanto a las leyes y sus reglamentos como a la administración e impartición de justicia. Este tema es complejo y obliga a analizarlo con una visión integral: la modernización de los textos legales no será suficiente sin una actualización paralela de su operatividad y ambos deben responder a un entorno de mayor competencia y al proceso de globalización económica.

El reto que plantea este tema y la propuesta que eventualmente integre la política económica de Estado deberán procurar un clima de mayor certidumbre para los agentes económicos. Ello habrá de traducirse en una disminución de los costos en que incurren las empresas para garantizar sus transacciones e ingresar al mercado financiero en condiciones más favorables.

CONCLUSIONES

La posibilidad de fortalecer las políticas públicas mediante una amplia discusión entre todos los sectores de la sociedad es la base de la formulación de una política económica de Estado. Ésta permite establecer consensos básicos para garantizar un sano desarrollo económico del país, es decir, un desarrollo equilibrado y equitativo. De hecho, los objetivos últimos de una política económica de Estado deben ser básicamente dos: *i)* la creación de empleo digno y bien remunerado, y *ii)* la superación de la pobreza extrema.

Con base en nuestras experiencias y con el apoyo de los valores que nos definen como nación y que se han decantado a lo largo de nuestra historia, podremos dotar al país de un sentido de futuro en su economía, de una política económica de conciliación y promoción de los grandes intereses nacionales.

En el proceso de definición de la política económica de Estado no se parte de cero. En primer lugar, destacan los avances en materia de estabilidad macroeconómica. Asimismo, se ha realizado una serie de reformas con una visión integral que busca dar viabilidad a la economía ante las nuevas circunstancias. También se ha iniciado una adecuación de las bases institucionales sobre las que descansa el sano funcionamiento de las transacciones económicas.

Resta trabajar intensamente en un ejercicio democrático de diálogo para discutir sin prejuicios, sin dogmas ni rigideces intelectuales, los lineamientos de una política económica de esa naturaleza. A pesar de los desafíos que entraña esta tarea, debemos persistir, ya que ésta será la vía para consolidar el progreso con justicia social que reclama el país. 