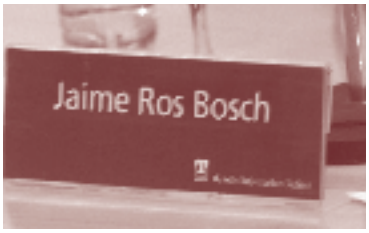
Globalización y desarrollo económico en México

Jaime Ros Bosch

Jaime Ros Bosch
Kellogg Institute for
International Studies,
University of Notre Dame









Introducción: las expectativas y la realidad

Es seguramente difícil pensar en un mejor candidato a beneficiarse de la globalización que México: una economía semi-industrial, con un récord de rápido crecimiento económico en la post-guerra y, por razones geográficas e institucionales, un acceso privilegiado al mercado más grande del mundo. Y de hecho, como veremos, la inserción de la economía mexicana en la economía global ha traído consigo varios de los efectos esperados, entre ellos tasas de crecimiento de las exportaciones que no tienen precedente y un auge de la inversión extranjera directa. Sin embargo, y ésta es la paradoja de la que se ocupa este ensayo, el desempeño en términos de crecimiento de la economía en su conjunto o bien en términos de desigualdad y pobreza ha sido decepcionante. La tasa de crecimiento de la economía desde principios de los años noventa ha sido de la mitad o menos de la registrada durante el período de industrialización promovida por el Estado mediante la sustitución de importaciones. La desigualdad y la pobreza persisten sin mostrar signos de abatirse significativamente, y en algunos aspectos el período de la integración económica internacional ha registrado un aumento de las desigualdades como sucede en el caso del desarrollo regional. No es sorprendente, entonces, que de acuerdo con una encuesta reciente sólo un 34% de los mexicanos piensa que la globalización ha sido benéfica para México *(Global views 2004 survey).*

Este ensayo revisa las principales tendencias que se han registrado durante el período de integración internacional de la economía mexicana *(sección 1),* para luego enfocarse a las causas del lento crecimiento de la economía en los últimos quince años *(secciones 2 y 3).* El trabajo analiza también la persistencia de la desigualdad y la pobreza en el país *(sección 4)* y reflexiona sobre la agenda de reformas que, de implementarse, puede traer un cambio favorable en el desempeño de la economía *(sección 5).*

1. La globalización y la economía mexicana

La integración comercial y el crecimiento de las exportaciones

El crecimiento de las exportaciones desde principios de los ochenta ha sido muy dinámico (superior al 8 por ciento anual) y se ha acelerado desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pasando de una tasa de 5,8 por ciento anual en el período 1982-1993 a una de 11,3 por ciento en el período 1993-2003 *(cuadro 1).* Aunque claramente inferior a la de China o Corea del Sur, la tasa de crecimiento en el segundo período es sobresaliente en el contexto mundial: similar a la de Turquía, claramente superior a la de la Argentina, Malasia, Tailandia, y Chile y cercana al doble de la de Brasil.

Con ello, el grado de apertura al comercio internacional (la participación de exportaciones e importaciones en el PBI) ha pasado de 27 por ciento en promedio en el período 1982-1984 a cerca de 60 por ciento en el período 2001-2003. Aunque no alcanza los niveles de algunos países del Este Asiático, este grado de apertura es alrededor de dos veces el de la Argentina o Brasil y similar al de Chile, una economía más pequeña y por ello tendiente a ser más abierta *(cuadro 2).*

Cuadro 1. Crecimiento anual de las exportaciones

	1982-1993	1993-2003
China	6,9	16,4
Corea del Sur	11,2[1]	13,1[2]
Turquía	16,0[1]	12,0
México	**5,8**	**11,3**
Malasia	12,3	8,6
Chile	8,8	8,5
Tailandia	14,4	8,0
Argentina	3,7	8,0
Brasil	8,0	6,6[3]

[1] 1980-1993. [2] 1995-2003. [3] 1993-2002

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (on line) y Kose et al. (2004)

Cuadro 2. Participación del comercio exterior en el PBI (%)

	1982-1984	2001-2003
Malasia	106,8	210,0
Tailandia	47,7	123,3
Corea del Sur	66,9	72,1
Chile	45,2	65,9
Turquía	30,4	61,2
México	**27,0**	**57,1**
China	16,9	56,1
Argentina	14,3	33,8
Brasil	19,3	28,2[1]

[1]2001-2002

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (on line)

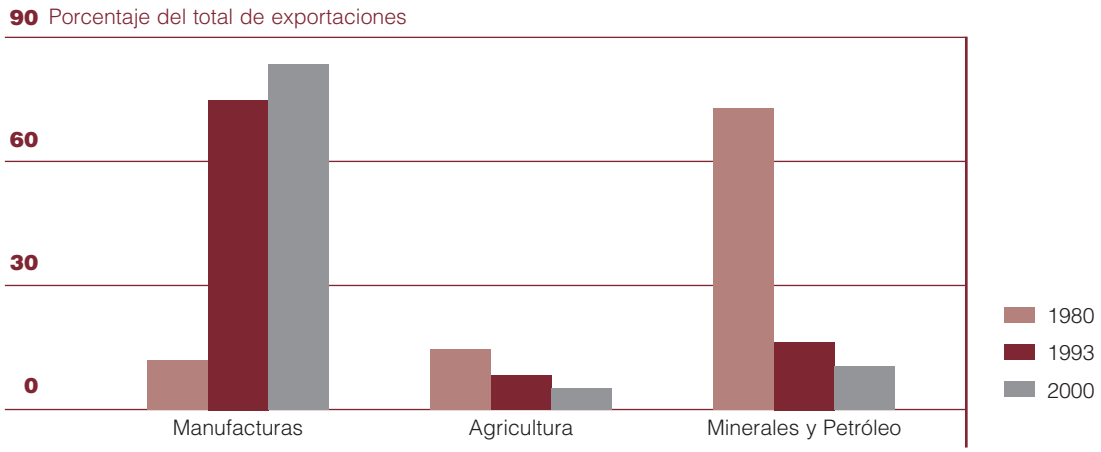
Cuadro 3. Composición de las exportaciones (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Manufactureras	74,0	76,6	80,3	82,8	83,7	83,6	85,8	90,3	89,5	87,3	89,2	88,3	85,5
Maquiladoras	37,0	40,5	42,2	43,2	39,1	38,5	40,9	45,2	46,8	47,7	48,5	48,6	47,0
No maquiladoras	37,0	36,1	38,2	39,6	44,6	45,2	45,0	45,1	42,7	39,6	40,7	39,8	38,6
Petroleras	19,2	17,9	14,3	12,2	10,6	12,1	10,3	6,1	7,3	9,8	8,1	9,0	11,3
Otras	6,8	5,4	5,4	5,0	5,7	4,2	3,9	3,6	3,2	2,8	2,7	2,6	3,1
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Banco de México, Informe Anual 2003 y The Mexican Economy 1999

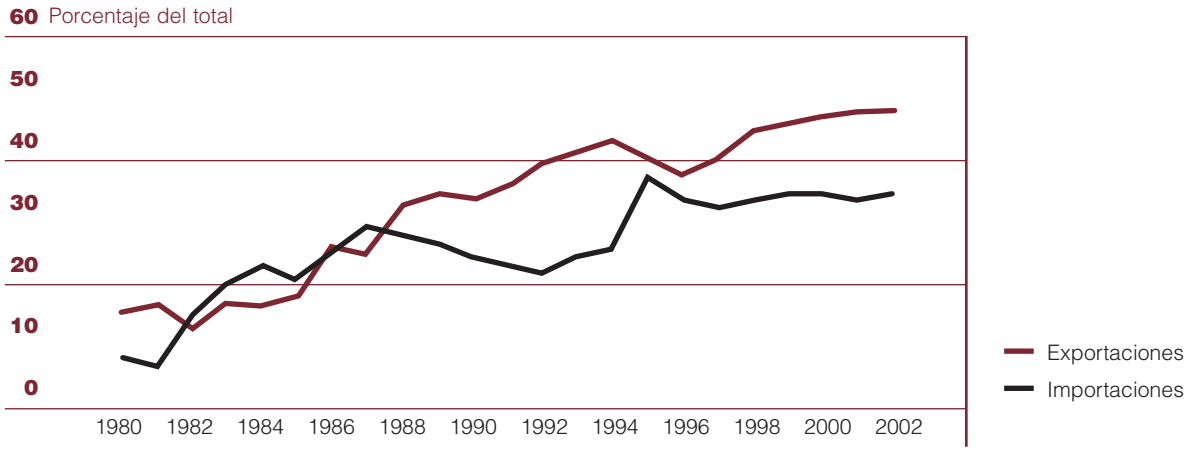
México se ha integrado a la economía internacional como exportador de manufacturas, tanto intensivas en trabajo (maquila de ropa y ensamble de productos electrónicos) como de manufacturas de intensidad tecnológica media y alta (automóviles, industrias metalmecánicas). En efecto, el rápido crecimiento de las exportaciones ha ido acompañado de un peso creciente de las exportaciones manufactureras, que pasan de alrededor de tres cuartas partes del total en 1991-92 a cerca de 90 por ciento en 2002-03 *(cuadro 3)*. En una perspectiva más amplia, la participación de las manufacturas en la exportación total pasa de alrededor de 10 por ciento en 1980 a más del 80 por ciento en el año 2000 *(gráfico 1)*. Este aumento en la exportación de manufacturas se da sobre todo a costa de una disminución de la participación de las exportaciones petroleras que (junto con las de minerales) pasan de más de dos terceras partes del total en 1980 a alrededor de 10 por ciento en 2000 *(gráfico 1)*.

Gráfico 1. Diversificación de las exportaciones



Fuente: Kose et al. (2004)

Gráfico 2. Exportaciones e importaciones de las maquiladoras



Fuente: Kose et al. (2004)

Cuadro 4. Diversificación de las exportaciones (promedios, en porcentaje del total)

	Argentina	Brasil	Chile	Indonesia	Corea	Malasia	México	Tailandia	Turquía
Manufacturas									
1980-1993	25,9	47,5	9,8	23,0	91,9	39,8	**37,1**	46,5	57,1
1994-2000	32,9	54,8	15,8	50,4	91,9	77,2	**81,2**	73,2	76,1
Agricultura									
1980-1993	67,0	36,9	32,5	17,1	5,5	34,1	**11,9**	47,9	35,5
1994-2000	52,3	32,9	36,5	16,1	3,3	13,1	**7,2**	22,5	19,4
Minerales y petróleo									
1980-1993	7,1	14,5	56,8	59,8	2,5	25,8	**50,9**	4,4	7,3
1994-2000	14,2	10,9	45,8	29,2	4,7	8,8	**11,5**	2,6	3,8

Fuente: Kose et al. (2004)

Cuadro 5. Composición de las exportaciones (2003). Porcentajes del total

	Agricultura y alimentos procesados[1]	Minería y petróleo	Manufacturas[2]
México y Centroamérica	8,0	10,0	82,0
MERCOSUR y Chile	35,4	10,3	54,3
Comunidad Andina	15,4	53,3	31,3
América Latina	18,8	16,7	64,5

[1] Incluye bebidas y tabaco. [2] Excluye alimentos, bebidas y tabaco

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2004

Esta transformación es notable en el contexto internacional *(cuadro 4).* Hoy en día, la participación de las manufacturas en la exportación supera a la de varios países en América Latina y el Este de Asia. Dentro de las exportaciones de manufacturas, el componente más dinámico tanto antes como después de entrar en vigor el TLC está asociado al comercio intra-industrial e intra-empresa, incluyendo en particular la industria maquiladora cuya participación en el total de exportaciones pasó de 37 por ciento a alrededor de la mitad del total de exportaciones entre 1991 y 2002-03 *(cuadro 3)* y de alrededor de 15 por ciento del total en 1980 a alrededor de 50 por ciento en 2002 *(gráfico 2).* La participación del comercio intra-industrial (estrechamente asociado con la industria maquiladora) en el sector manufacturero se elevó de 62,5% en 1988-91 a 73,4% en el período 1996-2000 (OECD, 2002). Es interesante observar que este patrón de inserción internacional, similar al de otros países en Centroamérica y el Caribe, difiere notablemente del patrón sudamericano en el que los países se han integrado como exportadores, geográficamente diversificados, de productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales ya sean productos agropecuarios (en los países del MERCOSUR) o de origen mineral (en los países de la Comunidad Andina) *(cuadro 5).*

El rápido crecimiento de los flujos de comercio ha sido particularmente dinámico con los socios comerciales dentro del TLCAN. Una consecuencia de ello, así como del rápido crecimiento del comercio intra-industrial y del alto grado de apertura de la economía, con el consiguiente aumento del peso de las exportaciones en la demanda agregada, ha sido la convergencia de los ciclos económicos en México y Estados Unidos. El *gráfico 3,* tomado de Luna y González (2004, p. 41), expresa en primeras diferencias la aplicación del filtro Hodrick-Prescott al logaritmo del PBI ajustado por estacionalidad de los dos países. La correlación entre estas series pasa de -0,844 en 1981-93 a 0,412 en 1994-2001.

La integración financiera y la inversión extranjera directa

Los flujos de capital extranjero también se han incrementado sustancialmente a lo largo de la última década y media. La inversión extranjera de cartera tuvo un crecimiento explosivo a principios de los años noventa cuando llegó a cerca de 28 mil millones de dólares en 1993. Después de la contracción de 1994 y la crisis de 1995, la inversión extranjera de cartera se recuperó aunque el flujo promedio es significativamente menor al de los primeros años de la década *(gráfico 4).*

Los flujos de IED pasaron de 12 mil millones de dólares en 1991-93 a alrededor de 54 mil millones de dólares en 2000-2002 *(gráfico 5).* La participación de la IED en la inversión total pasó de 6 por ciento en 1993 a 11 por ciento en 2002 *(gráfico 6).* De acuerdo con Palma (2003), en los años noventa el sector manufacturero de México recibió el doble de inversión extranjera directa que los sectores manufactureros de Brasil, la Argentina y Chile combinados. Esta inversión extranjera juega un papel crucial en el crecimiento de las exportaciones: en 2001 cerca de dos terceras partes de las exportaciones manufactureras provenían de filiales de empresas extranjeras (Palma 2003, p. 9).

La migración

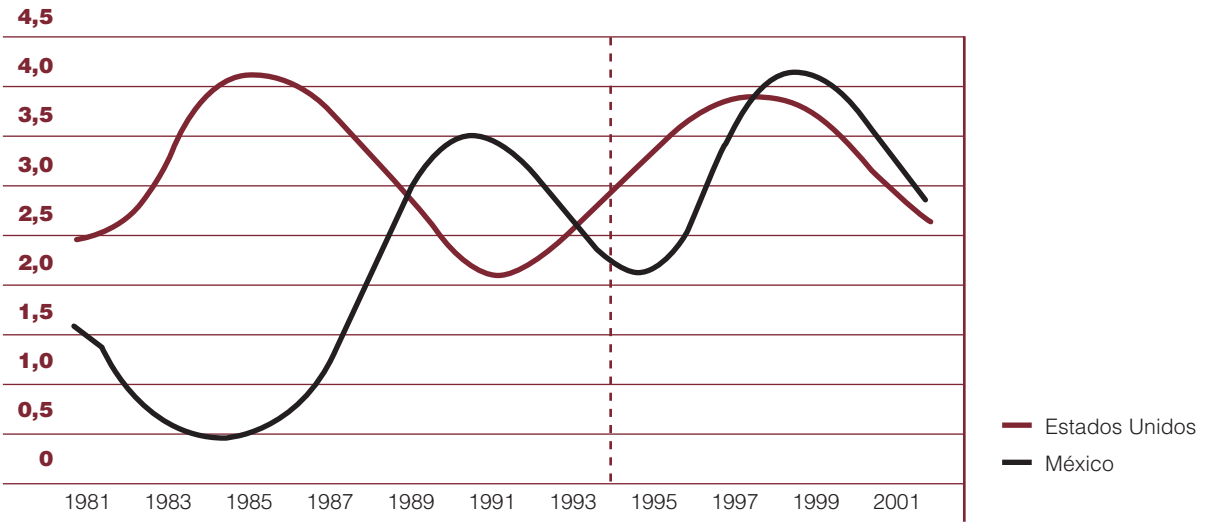
Un aspecto importante de la globalización en el caso de México se refiere a la creciente migración de mexicanos hacia Estados Unidos. El flujo anual de emigrantes permanentes pasó de alrededor de 250 mil en los años ochenta a alrededor de 300 mil en la primera mitad de los noventa y a cerca de 400 mil a principios de la actual década *(gráfico 7)*. En la segunda mitad de los noventa, México tuvo una de las tasas de emigración más altas del mundo *(gráfico 8)*. Como consecuencia de ello, en el año 2000 había 8,5 millones de mexicanos residiendo en Estados Unidos, equivalentes a casi el 9 por ciento de la población de México y el 30 por ciento de la población extranjera en Estados Unidos. Los trabajadores mexicanos en Estados Unidos representaban en ese año el 13 por ciento de la fuerza de trabajo en México. Se puede estimar que hoy en día hay más de 10 millones de mexicanos residiendo en Estados Unidos.

La migración tiene un doble papel económico. En primer lugar, juega un rol crucial como válvula de escape en el ajuste del mercado de trabajo. Para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo la economía requiere crear 1,3 millones de empleos nuevos cada año. De este total, la economía sólo logra crear 400 mil empleos formales. Otros 400 mil trabajadores emigran a Estados Unidos y el resto, unos 500 mil, se integran al sector informal[1]. Sin esta válvula de escape difícilmente la tasa de desempleo se habría podido mantener en niveles tan bajos en el pasado reciente (alrededor de 3 por ciento).

[1] *Este cálculo exagera el papel de la migración ya que no todos los 400 mil migrantes son trabajadores.*

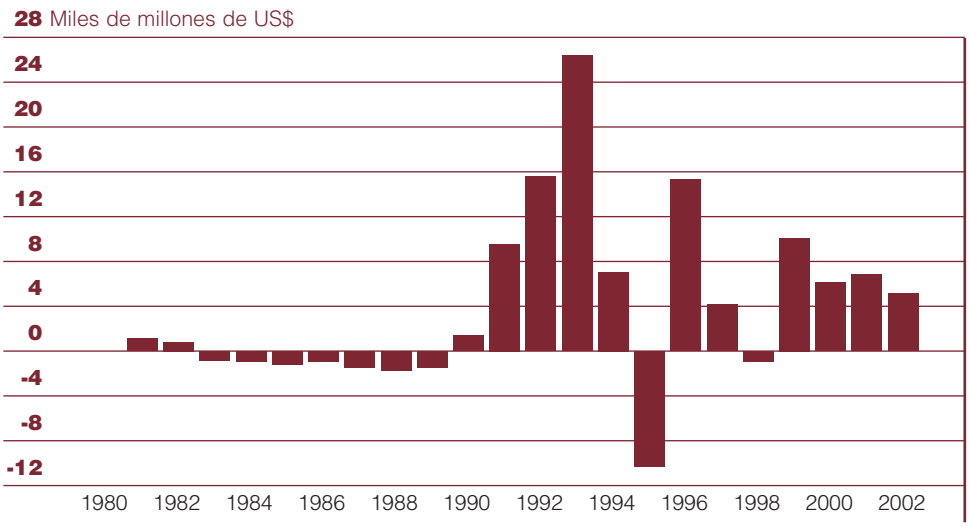
Un segundo aspecto se refiere a la importancia creciente que han adquirido las remesas familiares en la economía mexicana. Las remesas se multiplicaron por cuatro entre 1990 y 2002 (de acuerdo con el Banco de México) y alcanzaron casi 10 mil millones de dólares en 2002 (OECD, 2004), las mayores en el mundo después de la India. Aunque comparado con otros países de emigración (Centroamérica, Portugal o Turquía) las remesas como fracción del PBI son relativamente pequeñas, representaron un 90 por ciento de los ingresos petroleros, 145 por ciento de los ingresos por turismo y 72 por ciento de los flujos netos de inversión extranjera directa en 2002 (OECD, 2004).

Gráfico 3. Componente - ciclo del PBI (porcentaje)



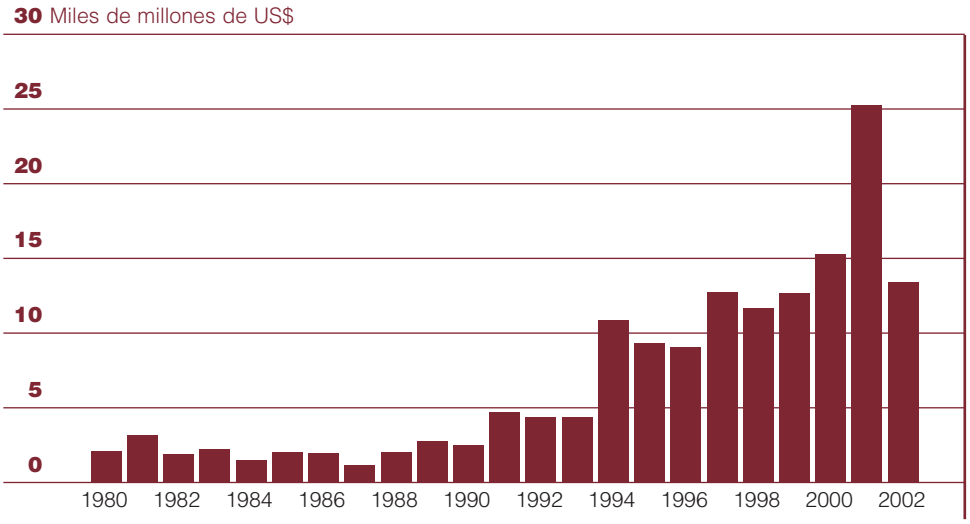
Fuente: Luna S. y González E. (2004)

Gráfico 4. Flujos netos de inversión de cartera



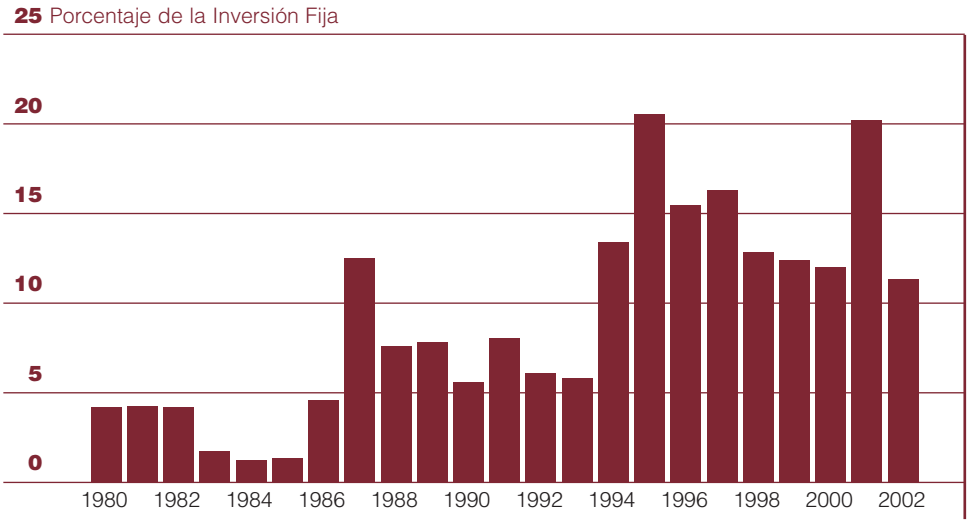
Fuente: Kose et al. (2004)

Gráfico 5. Flujos de Inversión Extranjera Directa (IED)



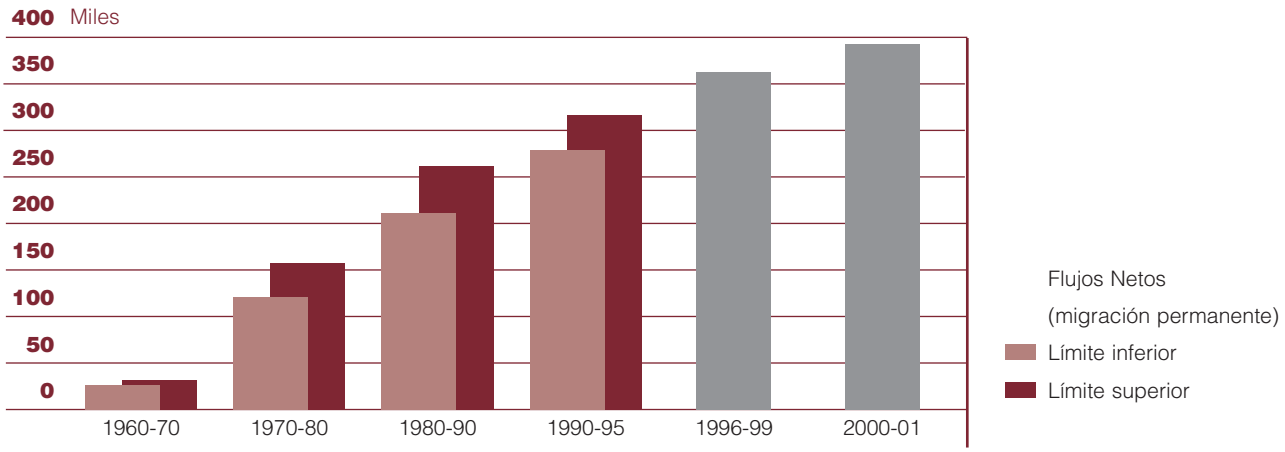
Fuente: Kose et al. (2004)

Gráfico 6. Flujo de IED



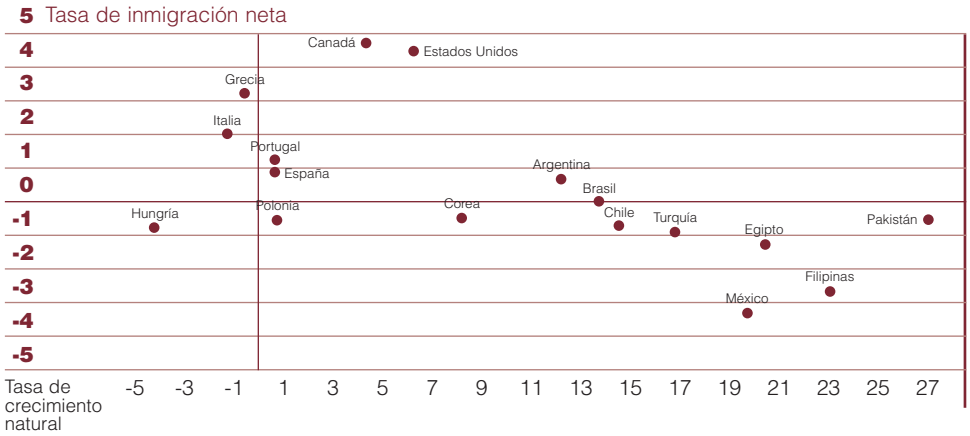
Fuente: Kose et al. (2004)

Gráfico 7. Flujos migratorios entre México y los Estados Unidos (promedios anuales)



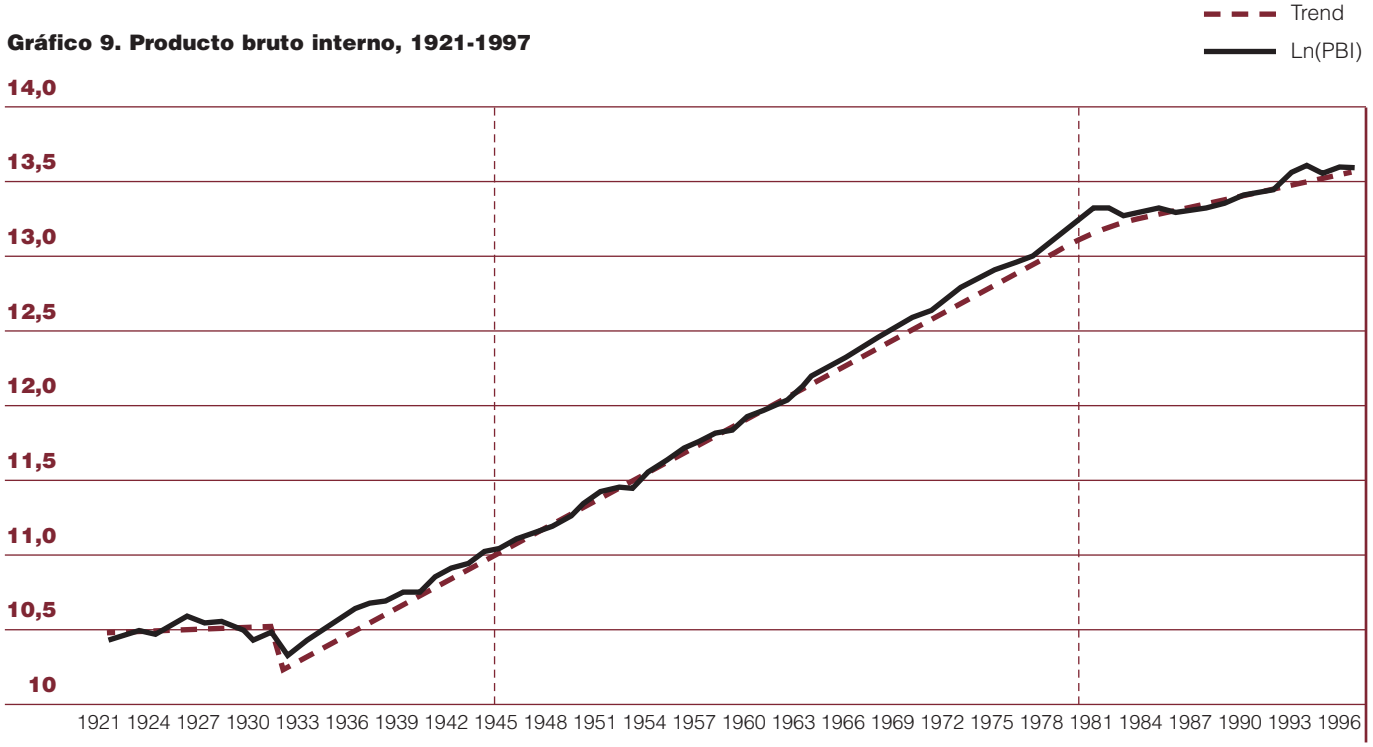
Fuente: OECD (2004)

Gráfico 8. Inmigración neta y crecimiento natural de la población en países seleccionados. Tasa por 1.000 habitantes 1995-2000



Fuente: OECD (2004)

Gráfico 9. Producto bruto interno, 1921-1997



Fuente: Elaborado con base en datos del Banco de México

2. El lento crecimiento de la economía: factores estructurales

Si bien la economía se ha internacionalizado rápidamente, los resultados de esta internacionalización en términos de crecimiento económico han sido decepcionantes. En efecto, el PBI por habitante, entre 1982 y 2004, ha crecido a una tasa promedio de sólo 0,7% anual, la cual se compara muy desfavorablemente con la observada en las décadas previas (3,2% entre 1940 y 1981). El cambio de tendencia en la evolución del producto bruto interno queda ilustrado en el *gráfico 9*. Aún dejando de lado los años 1982-1989, que se caracterizaron por fuertes choques externos, una aguda inestabilidad macroeconómica y una constante transferencia de recursos al exterior en el marco de un severo racionamiento del crédito externo, el crecimiento de la economía ha dejado mucho que desear. Entre 1990 y 2004 el producto per cápita ha crecido a una tasa promedio del 1,3% anual, y ello en el marco de una fuerte volatilidad del nivel de actividad económica. Este lento crecimiento resulta particularmente grave en la medida en que implica haber desaprovechado el llamado *bono demográfico* asociado a la transición hacia tasas bajas de crecimiento de la población total en el marco de un todavía muy dinámico crecimiento de la población en edad de trabajar. En estas condiciones, en las que en otras experiencias históricas se produce una aceleración del crecimiento del ingreso por habitante, en México lo que se observa es una creciente informalidad y precariedad del empleo.

En contraste con la experiencia de crecimiento con inflación de los años cuarenta y principios de los cincuenta, y también de los años setenta, o por comparación con el crecimiento con estabilidad de 1955 a 1970, el llamado desarrollo estabilizador, o a diferencia de los ochenta en que se combinaron inflación y estancamiento, los años que van de 1990 al presente podrían caracterizarse como de estancamiento con estabilidad.

¿A qué se debe la aparente incapacidad de la economía mexicana para retomar, luego de la debacle de los ochenta, una trayectoria de crecimiento alto y sostenido?

Las reformas económicas y el patrón de especialización

El crecimiento económico está estrechamente asociado con el cambio estructural, con el desarrollo de actividades previamente inexistentes, la introducción de nuevos métodos de producción y en general con el proceso de destrucción creativa que Schumpeter identificaba como el motor del crecimiento en el capitalismo. Cuando este proceso de cambio estructural se detiene, la economía tiende al estancamiento al agotarse las oportunidades de inversión rentable en viejas líneas de exportación o actividades orientadas al mercado interno; en suma se crea un contexto en el que se inhiben los ímpetus vitales del empresariado.

Durante décadas, a partir de mediados de los años treinta, el estímulo al desarrollo de nuevas actividades, al cambio estructural, provino de la sustitución de importaciones estimulada por políticas industriales y de protección comercial al mercado interno que creaban las oportunidades de rentabilidad en las que florecía el espíritu empresarial. Para principios de los años setenta, la fuente de dinamismo que significó la oleada de sustitución de importaciones de los sesenta se había agotado en gran medida. En este contexto, el intento por mantener altas tasas de crecimiento con base en la expansión del gasto público, tendió a generar crecientes desequilibrios macroeconómicos que desembocaron en crisis recurrentes.

Cuando se abandona la protección y se plantea el nuevo modelo de desarrollo que enfatiza la competencia interna y externa, se gesta una nueva oleada de destrucción creativa. La apertura comercial primero y el TLCAN después abren nuevas y atractivas oportunidades de inversión en los sectores exportadores y estimulan la eficiencia técnica de las empresas y la modernización productiva y comercial de amplios sectores productores de bienes comerciables. Asimismo la desregulación de múltiples actividades y el proceso de privatización, contribuyen a generar nuevos campos de inversión, sobre todo en servicios, en muchos de los cuales se observa también un fuerte proceso de modernización.

El impulso al cambio estructural que supuso este conjunto de reformas había de tener, sin embargo, efectos sobre el crecimiento por una sola vez. Su duración se limitó al tiempo que le llevó a las empresas adaptarse a las nuevas condiciones de competencia interna y externa y para fines de los noventa parecía haberse agotado, como lo sugiere la desaceleración del crecimiento de la productividad en los sectores en proceso de modernización que alimentaron la expansión posterior a la crisis de 1994-1995.

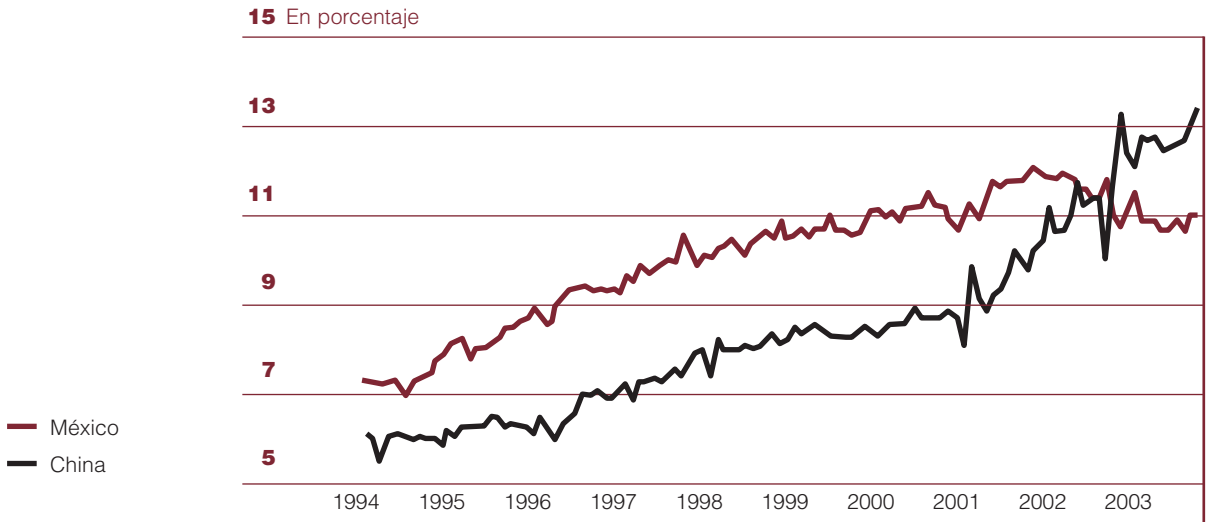
Habiéndose agotado los efectos de una sola vez de la introducción del nuevo modelo, el declive del crecimiento de la economía mexicana parece estar asociado a una difícil transición entre dos patrones de especialización comercial. En esta transición, México está perdiendo ventajas comparativas en sectores de exportación de bienes estandarizados de tecnología madura y con escasas barreras a la entrada frente a competidores emergentes con menores niveles de ingreso y por tanto menores costos laborales como lo revela la pérdida de participación en el mercado estadounidense a costa de China *(gráfico 10)*. Al mismo tiempo, los avances que se han registrado en sectores de mayor intensidad en tecnología y en capital humano, en los que la competencia se da frente a países de mayor nivel de desarrollo, no son suficientes para garantizar el crecimiento sostenido. Por sí solas, las reformas de los noventa y el nuevo entorno competitivo que han traído aparejado no parecen ser suficientes para permitir el salto exitoso hacia patrones más avanzados de inserción en la división internacional del trabajo.

La desintegración de los eslabonamientos y el colapso del multiplicador de exportaciones

Un segundo aspecto del deterioro del crecimiento es que el proceso de destrucción creativa involucró, junto con la creación de nuevas actividades, mucha destrucción de viejas actividades. El resultado fue una desintegración de los eslabonamientos que redujeron el multiplicador de las exportaciones, que como hemos visto han sido el componente mas dinámico de la demanda agregada. Ello queda revelado en el hecho de que la relación histórica entre crecimiento de las exportaciones y crecimiento del PBI se rompe a partir de principios de los ochenta cuando el crecimiento de las exportaciones se acelera mientras que el del PBI se desacelera *(gráfico 11)*. La relación entre el crecimiento del PBI y el crecimiento de las exportaciones se reduce de 0,9 a 0,1 entre 1970-81 y 1981-1999 (Palma, 2003).

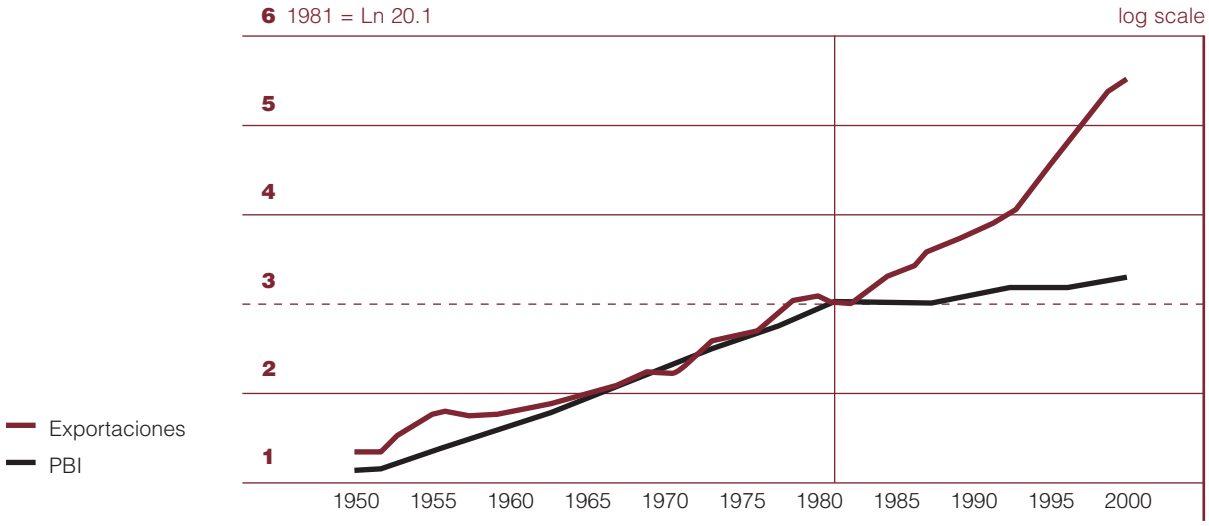
¿Por qué cayó tan dramáticamente el multiplicador de las exportaciones? Una primer razón se relaciona con el papel prominente que la industria maquiladora ha tenido en la expansión de las exportaciones y del empleo en el sector industrial. De representar 37% de las exportaciones totales en 1991, las exportaciones de la maquila pasaron a representar casi el 50% del total en 2003 *(cuadro 3)*. Como proporción del empleo en la industria manufacturera, el empleo en la industria

Gráfico 10. Participación de las exportaciones en el mercado de E.E.U.U. 1994-2003



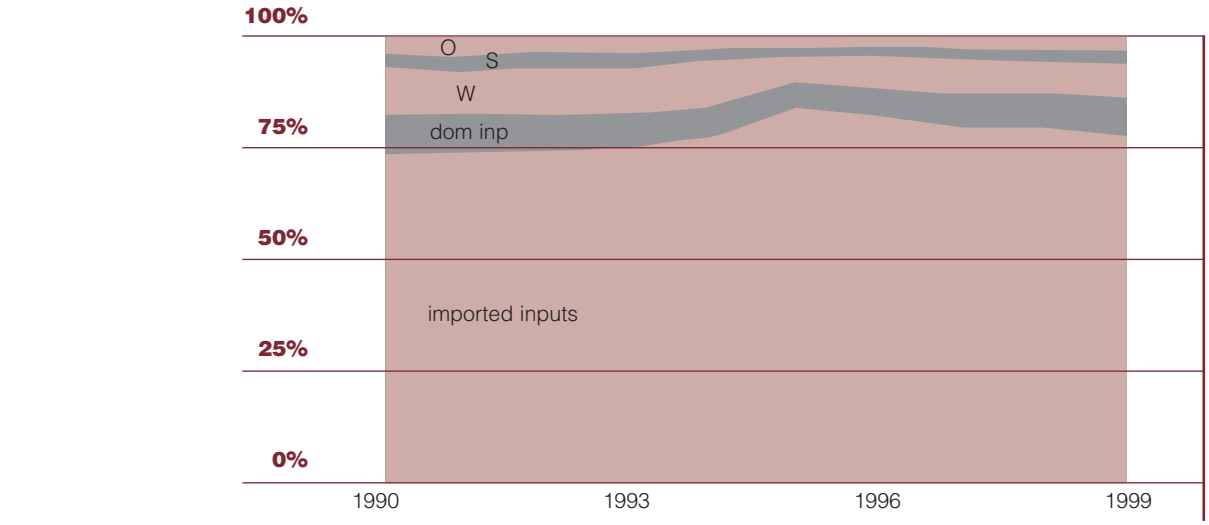
Fuente: Kose et al. (2004)

Gráfico 11. México: PBI y Exportaciones 1950-2000



Fuente: Palma (2003)

Gráfico 12. México: Estructura de la producción maquiladora (%) 1990-1999



Fuente: Palma (2003)

maquiladora pasó de 13,8% en 1991 a 30,8% en 2001 *(cuadro 6)*. La industria maquiladora es el prototipo de una actividad sin eslabonamientos hacia atrás (debido al muy limitado uso de insumos de origen doméstico), eslabonamientos hacia delante (debido a que la totalidad de la producción se exporta), o eslabonamientos fiscales (debido a los bajos salarios y reducido excedente de operación, producto de precios de transferencia) *(gráfico 12)*. Además, lejos de tender a integrarse localmente, la proporción de insumos importados en el valor bruto de la producción ha mostrado una ligera tendencia a aumentar de alrededor de 75% en 1991 a alrededor de 77% en 1999 *(gráfico 12)*. Esta falta de integración del sector exportador tiende a frenar el crecimiento del producto total ante la baja capacidad del sector para generar externalidades para otros sectores de la economía.

Otra debilidad de la industria maquiladora es su limitado potencial para el crecimiento de la productividad *(ver cuadro 6)*. La contraparte de la alta capacidad de absorción de empleo por parte de las industrias maquiladoras es una productividad laboral baja y estancada. Esto es así aún en los casos en que las exportaciones son clasificadas de tecnología media o alta. Como lo menciona el informe de la UNCTAD (2002), las estadísticas que muestran una participación significativa de las exportaciones de manufacturas con tecnología media y alta en los países en desarrollo son con frecuencia engañosas. Mucha de la tecnología en estas manufacturas está en realidad incorporada en los componentes producidos en países tecnológicamente avanzados, mientras que los países en desarrollo están involucrados en los procesos de ensamble de los componentes, caracterizados por una baja sofisticación tecnológica, el uso de trabajo poco calificado y poco valor agregado (UNCTAD, 2002, p. 53). Con poco o nulo crecimiento de la productividad, las maquiladoras constituyen un sector que solamente se puede expandir sobre la base de salarios bajos. Dada la tendencia de los salarios a crecer en otros sectores junto con las ganancias de productividad, el mantenimiento de la competitividad interna de las maquiladoras depende de mantener una moneda subvaluada. A medida que el tipo de cambio real se apreció en el pasado reciente y, en consecuencia, los salarios medidos en dólares se incrementaron, los márgenes de beneficio en la industria maquiladora han caído. Ello, junto con la recesión en Estados Unidos, ha frenado la expansión de la capacidad productiva y el producto de la industria maquiladora con una caída correspondiente del empleo a partir del tercer trimestre del año 2000 (ver Frenkel y Ros, 2004).

Cuadro 6. Características de la industria maquiladora, 1990-2001

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001
Empleo[a]							
Indice 1990 = 100,0	100,0	111,6	124,6	165,8	224,8	286,3	266,3
en % del empleo man,	13,8	14,9	17,4	22,8	26,9	31,5	30,8
Producto por trabajador[b]							
Indice 1990 = 100,0	100,0	99,8	103,7	103,5	97,1	97,5	94,8
En % de la ind, No maq,	31,6	29,9	28,1	25,6	22,3	20,7	20,0
Salarios relativos[c]	81,2	74,5	73,6	83,0	84,1	87,0	87,3
Beneficios en % del V,A,[d]	24,0	19,0	17,9	21,0	22,0	18,1	19,9

[a] Empleo asalariado. [b] Valor agregado bruto dividido por empleo asalariado.

[c] Remuneraciones medias en la industria maquiladora en % de las remuneraciones medias en la industria manufacturera.

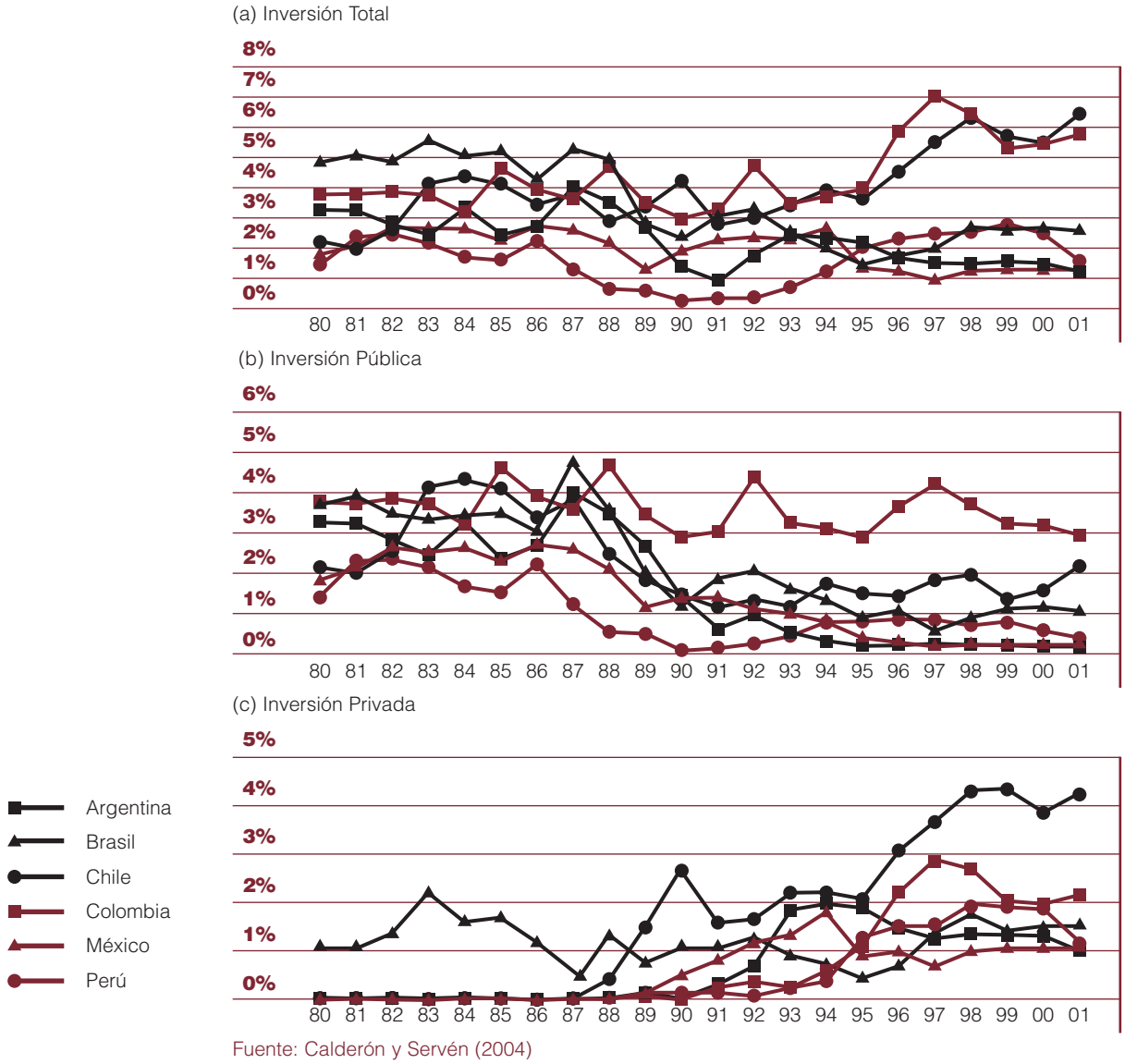
[d] Excedente bruto de operación en % del valor agregado bruto.

Fuente: Frenkel y Ros (2004)

La segunda razón del colapso del multiplicador de las exportaciones se relaciona con la desintegración de los eslabonamientos en la industria no maquiladora. A pesar de las diferencias con la industria maquiladora –los sectores exportadores de la industria no maquiladora son relativamente intensivos en capital, con salarios y niveles de producto por trabajador altos– en esta industria ha ocurrido una pérdida de eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás que se manifiesta en el muy distinto ritmo de crecimiento de las exportaciones por un lado y el producto y el empleo por el otro (Palma, 2003).

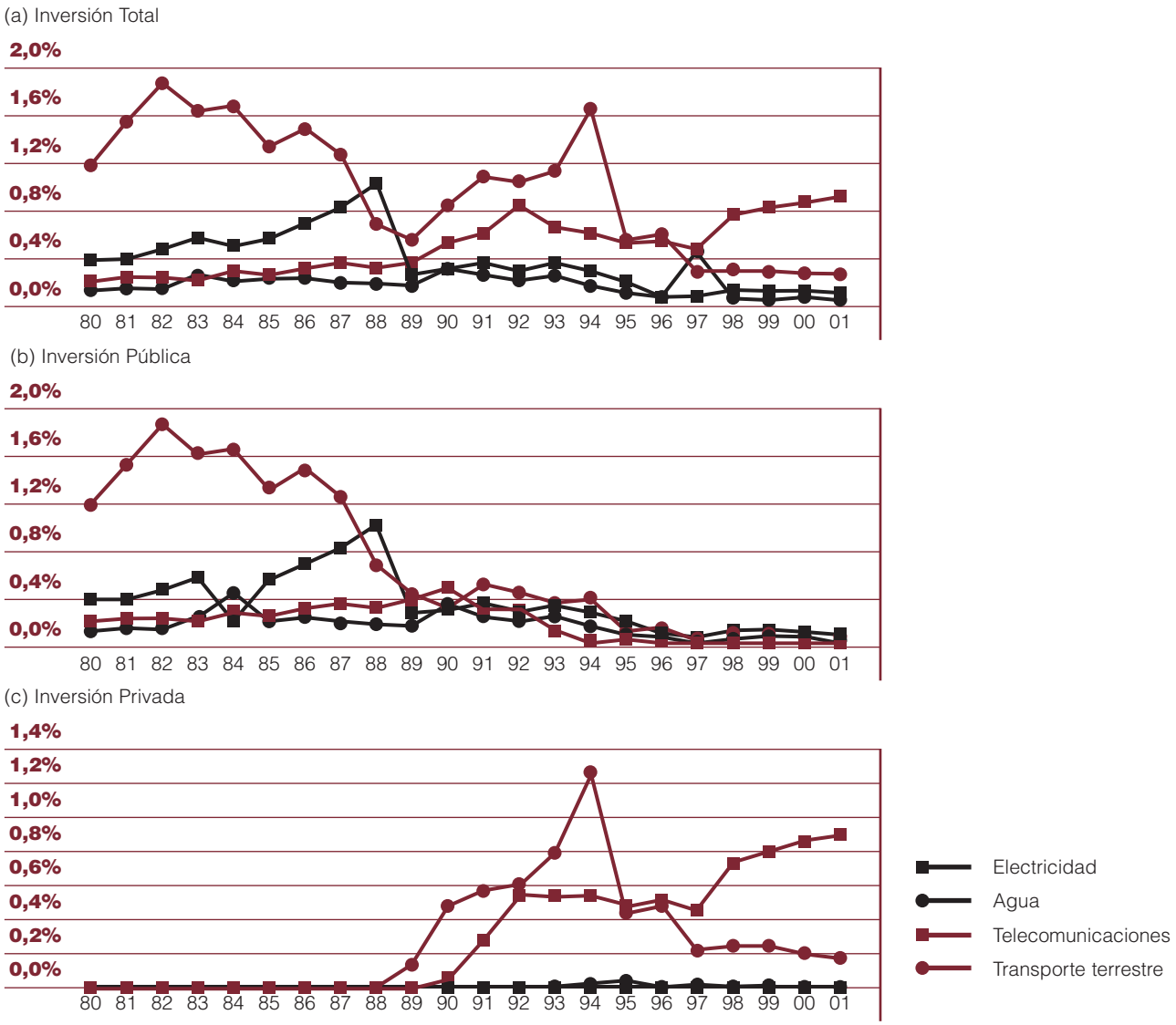
La desarticulación del sector manufacturero como un todo con respecto al resto de la economía queda ilustrada claramente con una comparación con Corea del Sur. México y Corea tenían en el año 2000 industrias manufactureras con un nivel similar de exportaciones (alrededor de 150.000 millones de dólares). Pero la industria coreana tenia un valor agregado que era el doble del de la industria mexicana y usaba solamente la mitad de las importaciones de México. Además, Corea tenía niveles relativamente bajos de importaciones manufactureras a pesar de un nivel de inversión en maquinaria y equipo sustancialmente mayor, componente de la inversión que se caracteriza por un nivel elevado de importaciones (Palma, 2003, p. 39)

Gráfico 13. Inversión en infraestructura (porcentaje del PBI)



Fuente: Calderón y Servén (2004)

Gráfico 14. México: Inversión en infraestructura



Fuente: Calderón y Servén (2004)

El colapso en la provisión de bienes públicos

Además de la destrucción de muchas actividades preexistentes, ha habido un verdadero colapso de la inversión pública en infraestructura. Hay una correlación estrecha entre las caídas en el precio del petróleo, los cortes en el déficit fiscal, y las reducciones en la inversión pública (el coeficiente de correlación entre los dos últimos resulta ser 0,82 entre 1980 y 1997) (Giugale et al., 2001). Como resultado, la inversión pública era menos de 2 por ciento del PBI a fines de los noventa, comparado con 4 por ciento en 1994, 6 por ciento en 1990, y 12 por ciento en 1980 (Giugale et al., 2001). La inversión en infraestructura ha sufrido en esta contracción: como puede verse en el *gráfico 13* entre las economías latinoamericanas más grandes, la mexicana ocupaba el último lugar en inversión en infraestructura como porcentaje del PBI. Esta afirmación se aplica tanto a la inversión pública como privada *(gráfico 13).* Como se puede ver en el *gráfico 14,* la caída de la inversión se da en carreteras, provisión de agua potable y electricidad. Solo en el caso de las telecomunicaciones ha habido un repunte de la inversión en los años noventa. Sin embargo, aún en este caso, México se ha rezagado con respecto a otros países latinoamericanos como Chile y Brasil a los que superaba en red telefónica en 1980. Esta contracción de la inversión es la fuente de una brecha en infraestructura que le ha restado competitividad y capacidad de crecimiento a la economía.

[2] *Esta sección se basa en parte en Casar y Ros (2004).*

3. El lento crecimiento de la economía: el rol de la política macroeconómica[2]

Si bien el potencial de crecimiento se ha deteriorado en los últimos años, ello no basta para explicar cabalmente el pobre desempeño de la economía mexicana. La razón es que el crecimiento efectivo ha estado, con frecuencia, por debajo de la tasa de crecimiento potencial. Establecer con precisión cuál es la tasa potencial de crecimiento no es una tarea sencilla y existen diversos métodos e interpretaciones al respecto. Sin embargo cualquiera que sea el enfoque utilizado, se llega a una cifra que difícilmente es inferior al 4% de crecimiento anual del PBI, tasa superior en un tercio al 3% observado entre 1990 y 2003. Esto implica una brecha significativa. De haber crecido al 4% anual, en lugar de al 3% como efectivamente ocurrió, el crecimiento del PBI per cápita hubiera sido de casi el doble del observado. Así, en 2003, el producto por habitante hubiera sido cerca de una quinta parte superior al registrado en ese año.

¿Cómo explicar esta persistente brecha entre los resultados que puede ofrecer la economía y los que se observan en los hechos? Una manera de intentar responder a esta interrogante es pasando revista a los instrumentos de la política económica y las metas que se pretende alcanzar con cada uno de ellos. En el esquema de política vigente la política monetaria está orientada exclusivamente, de hecho por mandato de ley, a conseguir la estabilidad de precios (entendida como una tasa de inflación baja y similar a la de los principales socios comerciales de México). La política fiscal, por su parte, justificadamente obsesionada con *mantener sanas las finanzas públicas* dada la historia de excesos fiscales de décadas anteriores, ha interpretado su misión como la de mantener un déficit fiscal bajo en cada momento del tiempo independientemente de las circunstancias. En lo hechos esto se traduce en una política fiscal procíclica, es decir una política fiscal que amplifica las tendencias recesivas o expansivas del ciclo económico.

Por último, en un contexto de creciente integración a la economía mundial y en el que, por tanto, las exportaciones pesan cada vez más en la determinación de la demanda agregada, el tipo de cambio real se ha convertido en un determinante fundamental del ritmo de actividad económica, más aún dado el abandono de los instrumentos de política sectorial de fomento directo a la producción. La efectividad potencial de la política cambiaria en este nuevo contexto ha sido, sin embargo, desaprovechada. Nos enfrentamos aquí, en cierto sentido, a una paradoja. Por una parte, por la propia integración a la economía internacional, el país se ha vuelto más vulnerable a las fluctuaciones de los mercados financieros y del comercio internacional. Por la otra, esa misma integración, con un perfil de exportaciones centrado en las manufacturas, le ha dado a la economía una mucho mayor flexibilidad y capacidad de respuesta ante dichas fluctuaciones. En otras palabras, si bien la economía es más vulnerable que en el pasado, tiene mayor capacidad de ajustarse ante choques externos sin tener que reducir el nivel de actividad. Ello requiere, sin embargo, el uso activo de la política cambiaria como instrumento de política anticíclica. En el esquema de política monetaria actual, basado en un régimen de metas de inflación, con preocupante frecuencia el tipo de cambio real ha tendido a sobrevaluarse contribuyendo así al mantenimiento de la brecha entre el potencial de crecimiento y el crecimiento efectivo, esto es, al subempleo de los recursos disponibles en la economía.

Algunos de estos argumentos pueden ilustrarse observando el desempeño económico desde principios de los años noventa. En una primera etapa, a pesar de la disciplina fiscal, el uso del tipo de cambio como ancla en el combate a la inflación, si bien inicialmente justificado por la necesidad de romper la inercia de alta inflación que amenazaba con alcanzar niveles hiperinflacionarios en 1987, terminó por conducir a una apreciación creciente y eventualmente insostenible que desembocó en la crisis cambiaria y financiera de 1994-1995. Aún antes de la crisis, sin embargo, la combinación de un tipo de cambio crecientemente sobrevaluado con una política fiscal restrictiva dio como resultado una tasa de crecimiento inferior a la tasa potencial.

La evolución de la economía durante 1994 y 1995 ilustra la paradoja expuesta más arriba. La profundidad de la crisis muestra la enorme vulnerabilidad de la economía frente a las fluctuaciones de los flujos de capital del exterior, mientras que la sorprendentemente pronta recuperación a partir del tercer trimestre de 1995 ilustra la flexibilidad de la economía ante variaciones en el tipo de cambio real.

Esta recuperación fue el inicio de un período de expansión que se extendió hasta 2000, y en el que se conjugaron varios factores favorables para acercar a la economía a su trayectoria de crecimiento potencial que además se había elevado temporalmente gracias a los efectos de una sola vez del TLCAN y de las reformas de mercado. Entre estos factores se destaca el prolongado auge de la economía norteamericana, sobre todo al combinarse con un tipo de cambio real, heredado de los ajustes cambiarios que ocurrieron durante la crisis, que inicialmente fue muy favorable al crecimiento de las exportaciones. Esta feliz combinación de factores se revierte a principios de la siguiente década, cuando reaparece la tendencia a la sobrevaluación cambiaria y se produce la recesión de la economía de los Estados Unidos. A diferencia de lo ocurrido en 1994-1995 el final del período de expansión no involucra una crisis cambiaria debido a la presencia de un régimen de tipo de cambio flexible que impide la devaluación abrupta de la moneda nacional. En consecuencia, se evitó una recesión aguda y en su lugar se registró una tendencia al estancamiento, incluso más intensa que la de la economía norteamericana, pues la reversión del ciclo expansivo no deja como herencia un tipo de cambio subvaluado. Por el contrario, hasta bien entrado el período recesivo, el tipo de cambio contribuye a deprimir el nivel de actividad y no a reactivar el crecimiento.

Con la corrección parcial del tipo de cambio real desde principios de 2003 y la recuperación de la economía estadounidense, se produce la reactivación de la economía mexicana a partir del último trimestre de 2003. Cabe señalar que el tipo de cambio finalmente terminó siendo un factor anticíclico gracias a que la devaluación nominal no se vio acompañada de presiones inflacionarias y por tanto no suscitó la adopción de una postura más restrictiva de la política monetaria. Esta ruptura de la anteriormente estrecha relación entre tipo de cambio e inflación es, por cierto, una muestra más de la nueva flexibilidad y capacidad de respuesta de la economía mexicana.

Vale la pena en este contexto revisar cuáles son las objeciones a un enfoque más desarrollista en la política macroeconómica, en particular en la política cambiaria.

¿Estabilidad vs. Crecimiento?

Una percepción generalizada entre los responsables de la política económica es la de que lo mejor que puede hacer la política macroeconómica para favorecer el crecimiento es proveer a los agentes económicos privados de un marco macroeconómico estable. Por ello se entiende el mantenimiento, por parte de la política fiscal, de un déficit fiscal bajo y el logro, por parte de la política monetaria, de la estabilidad de precios. Tradicionalmente, el debate sobre política macroeconómica se ha querido encajonar en la disyuntiva entre unos supuestos partidarios de la estabilidad a ultranza y aquellos que estarían dispuestos a sacrificar unos puntos de inflación, o de déficit fiscal, a cambio de un mayor crecimiento. Esta manera de ver las cosas, además de simplista, impide discutir y considerar otras vertientes a través de las cuales la política macroeconómica puede incidir, y de hecho incide, en el crecimiento efectivo de la economía.

El problema no es si un entorno de estabilidad fiscal y de precios es deseable o no en si mismo, puesto que evidentemente sí lo es. Los episodios de alto crecimiento a corto plazo apoyados en desequilibrios fiscales o monetarios insostenibles han sido documentados una y otra vez tanto en el caso mexicano como en el de muchos otros países. El verdadero problema, ausente en la discusión, es que la estabilidad macroeconómica puede estar asociada a una multiplicidad de configuraciones de los precios relativos clave (tasa de interés, tipo de cambio y salario real) que resultan más o menos favorables para que la trayectoria de la economía esté cerca de su trayectoria potencial. Algunas de estas configuraciones pueden en efecto ser favorables a la utilización plena de las capacidades y otras, en cambio, empujar a la economía a situaciones de baja utilización de los recursos, en particular niveles crecientes de desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo y lento crecimiento durante prolongados períodos de tiempo.

Los ejemplos de estabilidad con estancamiento no son raros en la historia económica. Gran Bretaña y otros países en los años veinte, cuando las autoridades monetarias se aferraron al patrón oro; la Argentina bajo el régimen de convertibilidad en la segunda mitad de los años noventa y la propia experiencia de México entre 1990 y 1994 lo mismo que en los últimos tres años como señalamos más arriba. Como lo muestran algunas de estas experiencias, la estabilidad macroeconómica puede ser más o menos frágil, dependiendo de la configuración de precios relativos, y conducir o no a desenlaces catastróficos que acaban con la misma estabilidad. La experiencia mexicana es elocuente al respecto. La estabilidad alcanzada entre fines de los cincuenta y fines de los sesenta, asociada a un tipo de cambio real favorable a la producción y a tasas de interés real bajas, resultó en un crecimiento muy cercano al potencial, de por sí elevado gracias al proceso de sustitución de importaciones. Por el contrario, entre 1990 y 1994, así como en los últimos tres años, la estabilidad involucró un tipo de cambio real que tendía a sobrevaluarse y altas tasas de interés. La estabilidad resultante se vio, como ya se mencionó, asociada a un crecimiento decepcionante y a una amplia brecha entre el crecimiento potencial y el crecimiento efectivo.

Las reformas estructurales y el crecimiento

Una segunda confusión, que se discute en el debate nacional actual se refiere a la relación entre la agenda de reformas estructurales y el crecimiento. El punto de vista dominante es que las reformas fiscal, energética y laboral son condición necesaria y suficiente para retomar la senda del crecimiento alto y sostenido. Es preciso volver a señalar que en las condiciones del pasado reciente de la economía mexicana ha existido una importante brecha entre el crecimiento potencial, como quiera que se le mida, y el desempeño efectivo de la economía. Esta brecha como hemos argumentado tiene un origen macroeconómico y podría haberse reducido reformando la política macroeconómica. De hecho es posible argumentar que la magnitud de la brecha es independiente de la implementación de las reformas mencionadas. Como lo muestra la recuperación de 2004, así como la experiencia de finales de los noventa, la economía puede crecer a tasas cercanas, o incluso por momentos superiores a su tasa potencial, sin necesidad de las llamadas reformas estructurales, gracias a condiciones externas favorables, a un marco de política macroeconómica adecuado o a una combinación de ambas.

Las reformas pueden, sí, afectar el potencial de crecimiento y es en este terreno, y no en el del nivel de actividad de corto plazo, donde debe discutirse la pertinencia y sobre todo las características específicas de las reformas fiscal, energética y laboral. En el caso de la reforma fiscal se pueden distinguir dos vías por las cuales un mayor nivel de ingresos y gastos del gobierno con relación al PBI podría favorecer un mayor potencial de crecimiento. La primera es a través de un mayor gasto en educación y salud en la medida en que aumente la tasa de acumulación de capital humano. Hay que señalar, sin embargo, que los efectos en este campo tienen un carácter de muy largo plazo aunque son deseables por si mismos y contribuyen de manera inmediata a mejorar el bienestar de la población. La segunda es a través de la recuperación de la capacidad de inversión del Estado en proyectos de infraestructura que presentan fuertes externalidades y muy alto costo fijo que difícilmente el sector privado puede internalizar. Tal y como se han presentado hasta ahora las propuestas de reforma fiscal, sin embargo, no parecen ser lo suficientemente ambiciosas como para tener un efecto perceptible, sobre todo en el aspecto de la inversión pública. Si lo que se busca es, como parece ser el caso, un aumento de los ingresos públicos equivalente a 2 puntos del PBI, una caída de, digamos 10 dólares en el precio del petróleo bastaría para eliminar prácticamente la totalidad del efecto de dicha reforma fiscal. Para hacer una diferencia significativa en el gasto social y de inversión pública, así como para reducir significativamente la dependencia de los ingresos petroleros se requeriría un aumento de la carga tributaria de alrededor de 8 puntos porcentuales del PIB. Esto, por cierto, apenas nos acercaría a los estándares internacionales en la materia. Cabe señalar, por último, que la discusión de la reforma fiscal no debe identificarse con la discusión sobre el manejo de la política fiscal, en particular su carácter procíclico o anticíclico, el cual se presenta a distintos niveles de la carga tributaria. En particular, la baja carga tributaria no debe tomarse como excusa para una política fiscal procíclica.

Por lo que se refiere a la reforma energética conviene precisar tres aspectos relevantes para determinar su posible aporte al crecimiento. El primero tiene que ver con la movilización de recursos adicionales de inversión. En efecto, para tener un impacto positivo sobre el crecimiento, la reforma debe conseguir la inversión de recursos adicionales en el sector. Desde el punto de vista del crecimiento la simple sustitución de inversión pública por inversión privada, no tendría mayor efecto. En

segundo lugar, una condición para que la reforma eleve el potencial de crecimiento de la economía es que se traduzca en una reducción del precio relativo de los energéticos. Al constituir estos un insumo de uso generalizado, la competitividad de la economía en su conjunto se ve significativamente afectada al no disponer de energía a un costo similar al de las empresas en otros países. Por último, los efectos positivos no deben verse anulados por la tentación de aprovechar las eventuales mejoras de competitividad por la vía de sostener un tipo de cambio real más apreciado. Esto equivaldría a traducir los efectos de la reforma en un nivel de consumo mayor, en lugar de un nivel de inversión mayor que daría lugar, cumplidos los requisitos mencionados, a una mayor tasa de crecimiento.

En relación con la reforma laboral, cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, está lejos de haberse demostrado que exista una relación clara entre la flexibilidad del mercado laboral y la creación de empleos, para no hablar de una relación entre la flexibilidad y la productividad y el crecimiento. Por otra parte, existen una multiplicidad de arreglos institucionales del mercado de trabajo que han mostrado ser compatibles con el logro de altos niveles de desarrollo económico, por lo que no queda de ninguna manera claro el por qué una reforma en un determinado sentido sea indispensable para lograr altas tasas de crecimiento económico. Lo anterior no debe entenderse como una defensa del status quo en el mercado de trabajo en México que sin duda ofrece múltiples aspectos a reformar. Algunos de ellos podrían hacer una contribución al crecimiento de la productividad y por esa vía al crecimiento económico. La flexibilización, sin embargo, tal y como se entiende en las reformas propuestas, no parece ser la más fructífera desde este punto de vista.

4. La persistencia de la desigualdad y la pobreza

Las dos décadas pasadas han dejado un legado de persistente desigualdad y pobreza. Medida por el coeficiente de Gini, la desigualdad en la distribución del ingreso se incrementó muy significativamente de 1984 a 1989 (4 puntos porcentuales) pero luego disminuyó de 1989 a 1994 (aunque se mantuvo por encima de su nivel en 1984) (Lustig, 2002). La OECD estima que entre 1994 y 2000 hubo un pequeño incremento en la desigualdad (con un aumento en el Gini de poco más de un punto porcentual) (OECD, 2002).

Detrás de la persistencia de la desigualdad está el incremento de la desigualdad en los ingresos salariales asociado a una mayor brecha entre los salarios del trabajo calificado y los del trabajo no calificado. El *gráfico 15* muestra la evolución entre 1988 y 2000 de la relación entre los sueldos medios de los empleados y los salarios medios de los obreros ocupados en la industria manufacturera, relación que comúnmente se toma como indicativa de la relación entre los ingresos del trabajo calificado y del trabajo no calificado. Como se muestra en el gráfico, esa relación pasa de 2,25 en 1988 a alrededor de 2,9 en 1996 y se mantiene prácticamente estable desde entonces (con una ligera reducción en los últimos dos años del período considerado). Para el período 1988-2000 en su conjunto la brecha salarial aumenta en alrededor de 27 por ciento. Para el período 1988-1994, antes del inicio del TLCAN, la brecha salarial aumenta en 46 industrias y disminuye en sólo tres industrias, mientras que en el período 1994-2000 alrededor de la mitad de las industrias muestra un aumento en la brecha salarial y la otra mitad una ligera disminución. Conclusiones similares se obtienen si se identifica la brecha salarial con la relación entre salarios altos y bajos.

Cuadro 7. Proporción de la población pobre, 1992-2000 (porcentaje del total de hogares)

	1992	1994	1996	1998	2000
Total nacional	17,4	16,1	28,8	26,8	18,6
Zonas urbanas	10,2	7,2	20,1	16,4	9,8
Zonas rurales	29,5	30,0	43,3	43,8	34,1

La línea de pobreza considera pobres a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación.

Fuente: Cortes et al. (2003)

En este caso, la relación entre ingresos se eleva en 90 por ciento entre 1988 y 1994 y en alrededor de 10 por ciento de 1994 a 2000 (Esquivel y Rodríguez-López, 2003).

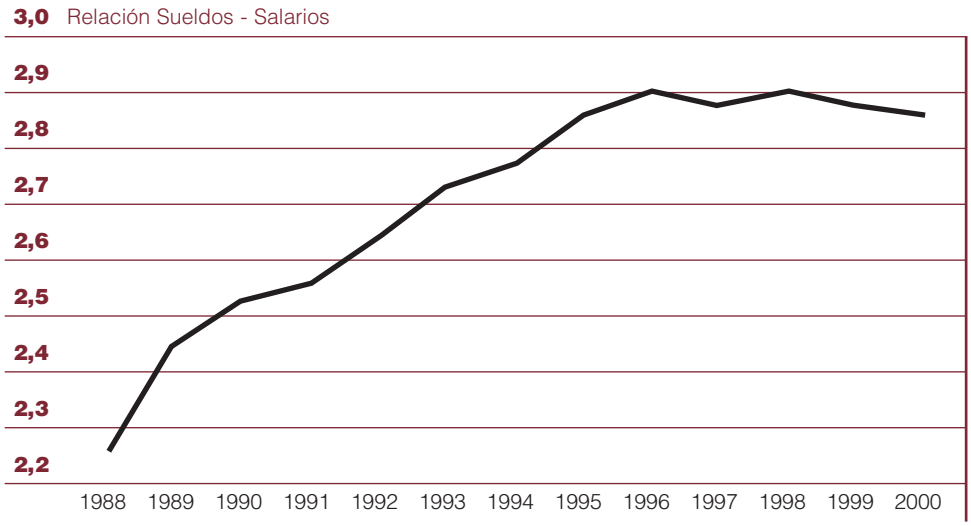
Existen diversas interpretaciones del aumento en la prima salarial del trabajo calificado: las que subrayan el papel de la liberalización comercial (Robbins, 1996, Hanson y Harrison, 1999) y las que enfatizan el papel del cambio tecnológico sesgado hacia el uso de trabajo calificado (Cragg y Epelbaum, 1996; Esquivel y Rodríguez-López, 2003). El trabajo más reciente sobre el tema (Esquivel y Rodríguez-López, 2003) encuentra que durante el período 1988-1994 el aumento del comercio exterior asociado con la liberalización comercial tendió a reducir la brecha salarial mientras que el cambio tecnológico sesgado hacia el uso de trabajo calificado tendió a aumentarla, mientras que en el período 1994-2000 el efecto de la liberalización comercial fue nulo en tanto el cambio tecnológico continuó presionando la brecha salarial al alza.

Es importante hacer notar, como lo hacen Esquivel y Rodríguez-López, que no puede hacerse una división tajante entre los efectos de la liberalización comercial y los del cambio tecnológico. Los efectos del cambio tecnológico están asociados con la globalización tanto como los de la expansión del comercio. La adopción de nuevas tecnologías y las mejoras de productividad son con frecuencia resultado de la presión de la competencia externa asociada con la liberalización comercial así como a la presencia de inversión extranjera directa. En este sentido, el cambio tecnológico puede en última instancia vincularse con la globalización.

La distribución regional de los ingresos del trabajo también ha tendido a volverse más desigual. Hanson (2005) encuentra que los estados con alta exposición a la globalización (medida por la presencia de inversión extranjera directa y la participación de importaciones y maquiladoras en el PBI estatal) tenían ingresos del trabajo más altos que los estados con baja exposición a la globalización en 1990 y que entre 1990 y 2000 los ingresos del trabajo en los estados con menor exposición a la globalización tendieron a crecer más lentamente que los de los estados con alta exposición a la globalización.

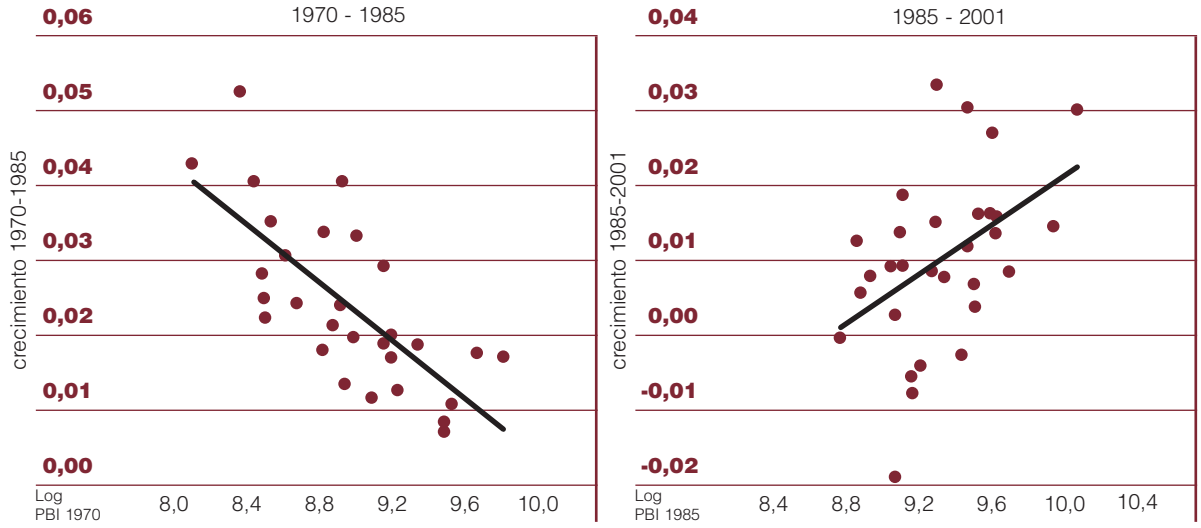
La desigualdad en el desarrollo regional también queda ilustrada por la reversión de la tendencia a la convergencia regional que había ocurrido entre 1970 y 1985. Como lo muestra el *gráfico 16*, mientras que en el período 1970-1985 existió una relación inversa entre la tasa de crecimiento del PBI per cápita y el nivel inicial del PBI per cápita regional, indicando un proceso de convergencia regional de los ingresos per cápita, en el período 1985-2001 la relación se vuelve positiva indicando un proceso de divergencia.

Gráfico 15. Desigualdad salarial en la industria manufacturera de México (relación Sueldos - Salarios)



Fuente: Esquivel y Rodríguez - López (2003)

Gráfico 16. Crecimiento Anual vs. PBI Inicial



Fuente: Chiquiar (2005)

La persistencia de la desigualdad y la insuficiencia del crecimiento han impedido la disminución de la tasa de pobreza y han conducido a un aumento del número de pobres. La tasa de pobreza, como se muestra en el *cuadro 7*, ha seguido la evolución del ciclo económico, disminuyendo ligeramente durante la lenta expansión de principios de los noventa, aumentando fuertemente durante la crisis y recesión de 1995 y volviendo a caer durante el relativamente rápido crecimiento entre 1996 y 2000. Considerando el período 1992-2000 en su conjunto, la tasa de pobreza aumenta ligeramente a nivel nacional como consecuencia de un aumento significativo de la pobreza entre los hogares rurales y a pesar de una ligera disminución de la pobreza en las zonas urbanas. El número de pobres, considerando la expansión demográfica, aumenta en 4,7 millones, de 19,1 millones en 1992 a 23,8 millones en 2000.

5. A manera de conclusión: Hacia una agenda más amplia de reformas para el crecimiento

La agenda de la reforma económica y social de México es muy amplia. Desde los sistemas de salud y educación, los mecanismos de protección del medio ambiente, el sistema de procuración e impartición de justicia, y la vigencia del estado de derecho incluidos los derechos de propiedad, hasta cuestiones como la recolección de basura o el transporte público en las ciudades piden a gritos la definición de políticas públicas que se hagan cargo de sus innumerables deficiencias. Avanzar en la solución de algunos de estos problemas podría tener un impacto favorable a largo plazo sobre el potencial de crecimiento económico. En realidad la solución al conjunto de estos problemas equivale a alcanzar un estado avanzado de desarrollo en una relación de causalidad en ambas direcciones, en la que con seguridad el impacto del desarrollo económico en la solución de los problemas resultará mucho mayor que el efecto que irlos solucionando tendrá sobre el propio desarrollo económico. En otras palabras es difícil, por no decir imposible, alcanzar estándares digamos europeos de salud, educación o servicios públicos cuando se tiene un ingreso per cápita tres o cuatro veces inferior. Esto no quiere decir que no se pueda, y menos que no se deba, avanzar en estos temas; simplemente apunta al hecho descarnado de que su solución definitiva requiere, como condición necesaria, aunque seguramente no suficiente, solucionar el problema del crecimiento económico. En este ensayo, me concentro en la agenda de reformas que inciden directamente, y desde ya, en el tema del crecimiento económico.

Un primer tema a considerar es el de la reforma de la política macroeconómica. Por el lado de la política monetaria, si se acepta el hecho de que la estabilidad de precios es consistente con distintas configuraciones de tasas de interés, tipo de cambio y salario real, y que algunas de éstas son propiciatorias del crecimiento mientras que otras tienden a inhibirlo, se sigue que, sin violar el mandato que obliga al Banco de México a buscar la estabilidad de precios, la política monetaria debería buscar esa estabilidad dentro del conjunto de configuraciones favorables al crecimiento. Más aún, dado que las configuraciones de precios relativos que inhiben el crecimiento, con frecuencia han resultado insostenibles, parece prudente optar desde el principio por buscar la estabilidad sólo en un contexto que resulte favorable al crecimiento. Esto implica evitar, de manera sistemática, la sobrevaluación cambiaria en épocas de recesión, lo cual se traduce con frecuencia, aunque no siempre, en una política monetaria anticíclica.

Un segundo aspecto se refiere al manejo de la política fiscal. Como es bien sabido, mantener un déficit fiscal inalterado a lo largo del ciclo económico, conduce a exacerbar el propio ciclo. La explicación que con más frecuencia se ofrece para justificar la adopción de una política fiscal que, en los hechos es procíclica, hace referencia a los problemas de credibilidad de gobiernos que se han caracterizado, en el pasado, por sus *excesos fiscales.* En el caso de México este argumento parece un poco exagerado luego de tres sexenios y medio en que la principal bandera de la política económica ha sido el logro de *finanzas públicas sanas.* Al margen de lo anterior, incluso si el diagnóstico de la falta de credibilidad fuera cierto, la reacción debiera ser establecer la credibilidad más que continuar con una práctica que contribuye a agravar las recesiones. Es perfectamente posible imaginar arreglos institucionales que garanticen la estabilidad de las finanzas a mediano plazo sin eliminar el margen de maniobra de la política fiscal en el corto plazo. Pensemos

por ejemplo en una regla fiscal plurianual que fije un techo al endeudamiento público como proporción del PBI. Por cierto, la credibilidad de esquemas de este tipo se vería incrementada si se propone en una fase de recuperación, como la actual, que en una fase de recesión, en la que surgiría la duda razonable de si una vez superada la recesión se procedería a reducir el déficit.

Aún cuando se tuviera éxito, mediante la reforma de la política macroeconómica, en reducir la brecha de subutilización de recursos, el problema de la declinación reciente del crecimiento potencial subsiste. Superarlo supone, también, emprender una serie de reformas que van mucho más allá de las que están en la agenda actual.

En primer lugar, elevar el potencial de crecimiento de la economía supone, como lo mencionamos en la primera sección de este ensayo, crear las condiciones para un rápido proceso de cambio de la estructura productiva. En el tránsito hacia un nuevo patrón de especialización comercial basado en actividades de mayor intensidad tecnológica y en capital humano existen diversas tareas en las cuales la acción pública, y por tanto el diseño de políticas, es indispensable. Entre ellas se cuentan el desarrollo de mercados de capital de riesgo, las políticas de desarrollo tecnológico enfocadas a sectores nuevos en el país, la inversión en programas de capacitación en nuevas habilidades y el apoyo directo a sectores industriales estratégicos, entendiendo por estratégicos, aquellos que generan fuertes externalidades positivas en otras actividades. Aquí debiera tener un lugar privilegiado la búsqueda de la integración de cadenas productivas que permitan aprovechar la competitividad de ciertas actividades para fortalecer la competitividad de otras más adelante o más atrás en la misma cadena, al tiempo que elevan la capacidad de arrastre del sector exportador. Se trata, en suma, de diseñar políticas que atiendan creativamente a las fallas de mercado en los mercados de factores y a problemas de coordinación entre productores que conducen a tasas de inversión inferiores a las socialmente óptimas en actividades decisivas para el tránsito exitoso al nuevo patrón de especialización y desarrollo.

Un segundo conjunto de reformas debería tender a incrementar la competitividad de la economía por la vía de incrementar la oferta y reducir los costos de los insumos de uso generalizado. En ciertos casos ello requiere la provisión de infraestructura por parte del Estado, y de ahí la importancia de la reforma fiscal para efectos de este tema. En otros se debe corregir el excesivo poder de mercado heredado de los procesos de privatización en áreas como telecomunicaciones y el sistema bancario lo mismo que en el transporte aéreo. Por último, en el caso de los energéticos, una reforma que cumpliera con las condiciones discutidas más arriba haría una contribución significativa.

Por último, un tercer conjunto de políticas es el relacionado con la reducción de las disparidades regionales en el país. Una política que creara las condiciones para aprovechar el potencial productivo del Sur del país y para permitirle alcanzar el nivel medio de desarrollo que hoy tiene el resto de la república generaría, por sí mismo, un impulso adicional de consideración al crecimiento del PBI. Ello supondría revertir el sesgo que en contra de esas regiones han tenido la mayor parte de las políticas en materia de infraestructura y de estímulos para el desarrollo. La inversión en infraestructura para esos estados y la introducción de discriminación positiva a su favor en otras políticas abriría literalmente nuevas áreas de inversión y nuevos mercados liberando así un potencial de crecimiento que elevaría, por un período considerable, la tasa de crecimiento potencial de la economía en su conjunto.

Referencias bibliográficas

Calderón, C. y Servén L., *Trends in infrastructure in Latin America,* 1980-2001, mimeo

Casar, J. y Ros J. (2004), *¿Por qué no crecemos?,* Nexos num. 322, Octubre

Chiquiar, D. (2005), *Why Mexico's regional income convergence broke down?,* Journal of Development Economics 77, 1, June

Cortés F., Hernández D., Hernández Laos E., Székely M. y Vera Llamas H. (2003), *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX,* Economía Mexicana vol. XII, n. 2 (segundo semestre de 2003)

Cragg, M. y Epelbaum M. (1996), *Why has wage dispersion grown in Mexico? Is it the incidence of reforms or the growing demand for skills?,* Journal of Development Economics 51, 99-116

Esquivel, G. y Rodríguez-López J. A. (2003), *Technology, trade, and wage inequality in Mexico before and after NAFTA,* Journal of Development Economics 72, 543-565

Frenkel, R. y Ros J. (2004), *Desempleo, políticas macroeconómicas y flexibilidad del mercado laboral. Argentina y México en los noventa,* Desarrollo Económico n. 173, vol. 44

Hanson, G. (2005), *Globalization, labor income and poverty in Mexico,* NBER Working Paper 11027

Hanson, G. y Harrison A. (1999), *Trade liberalization and wage inequality in Mexico,* Industrial and Labor Relations Review 52 (2), 271-288

Giugale, M., Lafourcade, O. y Nguyen, V. (eds), *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era,* Washington, D. C.: The World Bank

Kose, M. A., Meredith, G. M., y Towe, C. M., *How has NAFTA affected the Mexican economy?* Review and evidence, IMF Working Paper, WP/04/59, 2004

Luna, S. y González, E. (2004), *Libre comercio y convergencia. La macroeconomía del TLCAN,* en Casares, E. R. y Sobrazo, H. (compiladores), Diez Años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica, Lecturas del Trimestre Económico, F.C.E. México

Lustig, N. (2002), *México: Hacia la Reconstrucción de una Economía,* México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica

OECD (2002), *OECD Economic Surveys: Mexico,* Paris: OECD

OECD (2004), *OECD Economic Surveys.* Mexico. Vol. 2003, Supplement no. 1, January 2004

Palma, G. (2003), *The Mexican economy since trade liberalization and NAFTA,* University of Cambridge, unpublished.

Robbins, D. (1996), *Evidence on trade and wages in the developing world,* OECD Development Center, Technical Paper n. 119

UNCTAD (2002), *Trade and Development Report,* 2002, United Nations