

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994: UNA CRITICA DE SUS PRINCIPALES POSTULADOS ECONOMICOS

Jesús Arroyo Alejandro
César Augusto Morones Servín

Si tomamos como base la definición de que un plan es el conjunto de mecanismos y formas de tomar las decisiones presentes más adecuadas para incidir en el futuro; en otras palabras, un proceso continuo de toma de decisiones coherentes con objetivos concretos, se puede argumentar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) no es estrictamente un plan, sino un listado de buenos deseos. Al PND del presente sexenio le falta precisar las acciones inmediatas, y sus requerimientos de todo tipo, particularmente políticos; tampoco menciona las limitaciones y posibles cursos de acción del entorno internacional. En este sentido, el PND se puede considerar como una guía general de política de la que presumiblemente se desprenderán los programas específicos de cada área del quehacer gubernamental. En este trabajo se analizan los lineamientos de política económica establecidos en el PND.

Considerando, a) que el comportamiento de la mayoría de variables macroeconómicas depende de lo que se obtuvo el 23 de julio de este año de reducción en la transferencia neta de recursos al exterior (aproximadamente el 3 por ciento del PIB) en la renegociación de la deuda externa; b) que la dinámica demográfica, en cuanto a cambios en la estructura de edades, plantea una tremenda necesidad de creación de empleos; y c) el deterioro del ingreso real de la mayor parte de la población mexicana en los últimos siete años¹, los objetivos deberán ajustarse a esa reducción de la transferencia. Tal ajuste, desde nuestro punto de vista, debe propiciar el aumento del empleo y el mejoramiento de la distribución del ingreso y del

¹ Junto con la creciente desigualdad en la distribución del ingreso, que distorsiona los mercados hacia la producción (ahora de importación) de bienes y servicios socialmente innecesarios.

poder adquisitivo del salario. Aspectos que el PND considera como subproductos de las políticas planteadas.

El Plan propone tres objetivos principales: 1o. la estabilidad; 2o. la modernización; y, 3o. la reestructuración de la deuda externa. El primero de ellos se pretende alcanzar por medio de mecanismos tradicionales de política económica, como son las políticas de ingreso y gasto, monetaria, financiera y cambiaria; asimismo la utilización de la concertación en el corto plazo. El segundo, a través de mecanismos no tradicionales, como son la modernización en todos los órdenes del quehacer productivo de los diversos sectores sociales, en especial atender la modernización en el campo, en las comunicaciones, en el sector financiero y en la empresa pública. Algunas de las estrategias principales son: apertura comercial, inversión extranjera y desregulación económica. El tercer objetivo se consiguió por medio de mecanismos relativamente novedosos de reducción de la deuda y sus transferencias de recursos al exterior.

Con el alcance de estos tres objetivos, según el Plan, se fincarán las bases para un crecimiento sostenido y justicia social.

1. La estabilidad

1.1 La política de ingresos

La política de ingresos públicos estará basada en la adecuación de los impuestos y de los precios de los bienes y servicios públicos a la competitividad que exigen los precios internacionales, es decir, que exista compatibilidad de la carga fiscal y los costos de materias primas de las empresas mexicanas con los costos (incluyendo impuestos) de las empresas en los países

con los que más se comercia. En este sentido, se prevé la reducción de tasas impositivas, acompañada de la ampliación de la base tributaria, del número de contribuyentes y aumentando el combate a la evasión.

1.2 Política de gasto

Según el Plan, la orientación del gasto será hacia la inversión pública que permita la ampliación de la infraestructura física. Se prevé también que el aumento en la inversión pública deberá provenir de la coinversión en obras y servicios del sector gubernamental y los sectores privado y social. Empero, se establece que durante el presente sexenio se atenderán casi exclusivamente aquellas obras que ya están en proceso o que se prevea su conclusión definitiva antes del término del presente gobierno. Esto puede interpretarse como una limitación de inversión pública en este renglón, no obstante que es prioridad; por lo tanto supone la necesidad de una fuerte inversión privada.

La política de gasto estará caracterizada por su contracción severa en los primeros años, lo que tendrá un efecto poco significativo en el crecimiento de la actividad económica en general. El gasto gubernamental en 1989 estará condicionado por la deuda externa, aun renegociada, y la interna, pues para este año aproximadamente el 50 por ciento del gasto tendrá como destino el pago y servicio de las mismas. A pesar de que la reducción obtenida es sustancial, el gasto público para los demás años del sexenio puede continuar contraído para mantener estabilidad de precios, pagar paulatinamente la deuda interna y reducir el déficit público. Sin embargo, puede esperarse una liberación de recursos públicos para el sector productivo, a través del crédito.

1.3 Política monetaria y financiera

Los principales instrumentos de financiamiento del sector público han sido las operaciones de mercado abierto como los CETES, PAGAFES, BONDES, etcétera, recurriendo lo menos posible a la intermediación financiera, comercial o al Banco de México.

La tasa de interés, la cual en términos reales comparativos es de las más altas del mundo, repercute en frenar la inversión productiva, propicia la inversión financiera y hasta cierto punto la especulación monetaria, redundando en la agudización de la concentración personal del ingreso. Se pretende que con

la modernización del sector financiero para reducir el costo de la intermediación, la reducción del ritmo inflacionario, el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la deuda y su servicio, se disminuirá esa tasa de interés. Sin embargo, esta reducción tendrá que ser gradual hasta aliviar el déficit de las finanzas públicas y por lo tanto la necesidad de financiamiento interno. Por otra parte, el hecho de escoger las operaciones de mercado abierto como la principal fuente de financiamiento gubernamental, tiene su lado positivo en el hecho de que no existe emisión de dinero primario que provoque la ampliación inmediata de la base monetaria y por lo tanto la inflación.

1.4 Política cambiaria y de comercio exterior

La prioridad del plan en este renglón es el apoyo a las exportaciones no petroleras, que representan una fuente potencial importante de divisas. Con esa intención se apoyará al sector exportador para que, en primer lugar, realice un cambio en su estructura operativa que le permita ser más competitivo en los mercados internacionales en el largo plazo, sin tener dependencia de instrumentos artificiales²; en consecuencia se planea la canalización suficiente y oportuna de crédito, desregular al sector exportador, simplificar trámites, negociar internacionalmente para asegurar mercados y buscar ventajas que organismos multilaterales pueden ofrecer. No obstante, el plan considera la necesidad de manejar el tipo de cambio para que incida en hacer atractiva esa actividad, al permitir la competitividad en los términos de intercambio, con una revisión permanente que haga que éste se establezca e incentive la competitividad de nuestros exportadores.

Esta política de exportaciones y de manejo del tipo de cambio es congruente con las necesidades de divisas y de cambio estructural del país, para no depender de un solo producto de exportación como sucedió anteriormente con el petróleo.

Sin embargo, durante el desarrollo llamado estabilizador, de sustitución de importaciones, el aparato productivo se orientó a producir bienes y servicios para las clases de altos ingresos, inaccesibles a la mayoría

2 Subvaluación del peso, barreras arancelarias, subsidios al capital y salarios reales comparativamente bajos.

de los trabajadores; incluso la satisfacción de las necesidades básicas de éstos se ha demostrado que fue bastante deficiente. Ahora, con el "desarrollo hacia afuera", gran parte del aparato productivo se planea orientar a satisfacer necesidades de un "consumidor internacional". Política que puede reproducir la desigualdad en el acceso para las clases sociales de bajos ingresos a los bienes y servicios disponibles internamente, si se aplica subsidiando precios de exportación vía salarios reales por debajo de la productividad de los trabajadores.

Por el lado de las importaciones, la estrategia es la apertura de la economía al exterior, tanto en bienes y servicios como en capitales para la inversión, con el objeto de fomentar la eficiencia de la planta productiva nacional y abaratar los costos de materias primas de procedencia extranjera, así como los precios de artículos terminados. En nuestra consideración se debe cuidar que la apertura no se derive hacia la entrada indiscriminada de bienes de consumo no necesario y de aquellos artículos que contengan un fuerte subsidio por parte de los gobiernos de los países de origen, tratando de evitar competencia desleal, presión sobre la balanza comercial y la reserva de divisas.

2.- Modernización

Otro de los aspectos fundamentales de la política económica contenida en el Plan, es la modernización de la economía y de los sectores que la conforman. En este renglón sobresale la modernización agropecuaria, de las comunicaciones y transportes, y de la empresa pública. Se plantea que ésta se dará a través de una mayor inversión extranjera, desregulación económica y desincorporación de entidades públicas no prioritarias. Pero esta modernización también demandará recursos internos que compiten con aquellos necesarios para satisfacer demandas sociales que durante la crisis han aumentado. Por lo tanto, el sector privado tendrá que realizar un gran esfuerzo y ser el principal protagonista de esta modernización.

2.1 Inversión extranjera

El principal criterio gubernamental para la ampliación de la inversión extranjera es que promueva la competencia con otros productores nacionales y extranjeros, con el propósito de aumentar la eficiencia



Danzantes en círculo. Cultura del Occidente

de operación y articulación de los procesos productivos y distributivos del país. Y así se reactiven la producción, el empleo y los salarios reales, cuidando que esa inversión extranjera adicional no contenga subsidios por parte del gobierno del país de origen.

En estos momentos de severa contracción económica y de falta de inversión productiva, es necesario que se fijen criterios más precisos que permitan un seguimiento de los beneficios sociales y económicos que está teniendo la apertura a esa inversión, en términos del número de empleos que genera y la recuperación de las remuneraciones al trabajo.

2.2 Desregulación económica

Es propósito del Plan eliminar o reducir las trabas administrativas y legales para la incorporación de entes productivos al quehacer económico, estimulando el aumento de la inversión y la entrada a mayor número de unidades económicas, especialmente de tamaño pequeño y mediano e inducir la reducción de la economía informal.

Esta política es congruente con las necesidades de mayor inversión productiva y de combate a los grupos monopólicos y oligopólicos; aunque falta la aplicación de otros mecanismos que atañen más a la estructura para evitar esas prácticas. Por ejemplo, la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso refuerza la práctica monopolista de productores de bienes y servicios dirigidos a las clases de altos ingresos, las cuales tienen patrones de consumo "dispendioso e irra-

cional" debido a que sus ingresos son excesivos en comparación con los obtenidos por el "consumidor medio". Por lo tanto, no les interesa promover la competencia a través de su consumo.

2.3 Desincorporación de entidades públicas

Los criterios que se seguirán para desincorporar entidades del sector público según el Plan son: liquidar organismos que ya cumplieron con los objetivos para los que fueron creados, fusionar entidades o transferirlas a gobiernos estatales tratándose de empresas de importancia regional y vender empresas no estratégicas al sector privado o social.

En este aspecto, se justifica la importancia de adelgazar al sector, ya que el déficit de las finanzas públicas es muy grande y la deuda tanto interna como externa hace que gran parte de esos recursos se canalice a su servicio.

3.- Deuda externa

Como se ha comentado, la deuda externa y su servicio es el elemento del cual depende en mayor medida el proyecto de país en este sexenio, lo que evidentemente repercutirá en el largo plazo. Del monto que se logrará reducir tanto el principal como la transferencia neta de recursos al exterior, podrán tener éxito los demás lineamientos de política del Plan. A pesar de esto, el PND no considera una posición nacional precisa de lo que se podía transferir al exterior por concepto de deuda para alcanzar los objetivos que plantea.

Consideraciones finales

En lo concerniente a la política económica contenida en el Plan, se pondera mayormente al crecimiento, la estabilidad y la modernización que a un esquema de mejor distribución entre la población de lo que se produce en México. Este mejoramiento se vislumbra como un subproducto consecuente del logro de lo primero; empero, tomando en cuenta las condiciones actuales de México, creemos que se debe contemplar como uno de los requerimientos más importantes para lograr tal crecimiento, estabilidad y modernización.



Hombre en actitud de beber. Cultura de Occidente

Una visión del desarrollo considera al crecimiento económico y a la modernización productiva como condiciones necesarias para lograrlo. Otra visión es la que intenta demostrar que en primer lugar se necesita distribuir más equitativamente lo que se produce ahora para iniciar el crecimiento, porque a éste se llega más pronto y es más estable en todos los sentidos cuando se amplía la capacidad de compra de las mayorías. Así, al mismo tiempo se busca justicia, renglón en el que México tiene un enorme rezago.

Si se toma la primera visión, se corre el riesgo de ahondar la concentración del ingreso y la desigualdad social y para cuando el país haya alcanzado un ritmo de crecimiento económico aceptable, puede ser que la mayoría de la población viva en medio de la abundancia, en peores condiciones de pobreza que las actuales.

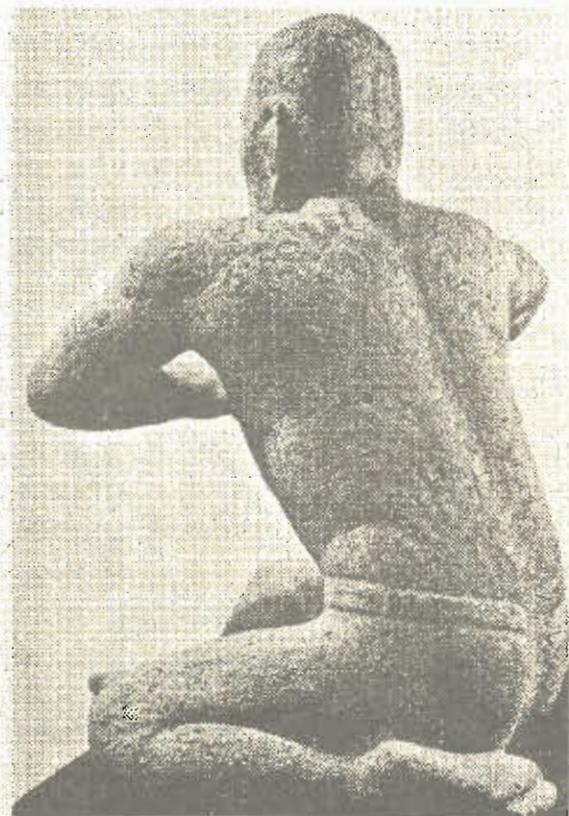
La disminución del gasto público y el mantener la mayoría de los salarios en niveles inferiores a la productividad marginal del trabajo (principalmente en la economía urbana), como ha ocurrido desde hace al

menos tres décadas, es un proceso de deterioro constante del nivel de vida que se ha reproducido y programado durante el pacto; asimismo, como el hecho de que el PND no contemple el equipamiento legal y económico para aumentar las remuneraciones al trabajo, conforme a sus índices de productividad, arrojará como consecuencia la concentración aún más acentuada del ingreso y la riqueza.

No obstante, en el Plan existe un apartado que contiene ciertas medidas ortodoxas de "compensación social", como son:

- a) La reestructuración tributaria tendiente a desgravar gradualmente el impuesto sobre la renta a las personas físicas, comenzando con los de menores ingresos;
- b) la atención de las demandas de bienestar social como salud y educación. Creemos que en esta última hace falta una reestructuración profunda del sistema en donde se privilegie lo cualitativo.

Torso de "El Luchador". Cultura Olmeca



- c) La protección al medio ambiente, que en el Plan se proyecta como un factor que coadyuva a la igualdad social, cuando en realidad el deterioro del medio ambiente es consecuencia de la desigualdad, ya que el deterioro de la naturaleza no lo hacen todos los entes sociales por igual, sino que se puede demostrar que los grupos de altos niveles económicos son los que impulsan actividades que utilizan, deterioran y destruyen mayores volúmenes de recursos naturales³.
- d) El combate a la pobreza extrema, por medio de un "Plan de Solidaridad Social" que se puede considerar como motivacional e indicativo, en términos de que se pide a los grupos de altos ingresos solidaridad voluntaria para ayudar a eliminar dicha pobreza; mientras que es aceptado que eliminar la pobreza extrema requiere de cambios drásticos en la estructura económica, que el Plan no contempla. Como por ejemplo la orientación de una parte importante del aparato productivo a la producción de bienes y servicios para consumo popular, dentro de una estrategia de creación de empleos en este sector.

El pago "excesivo" del servicio de la deuda externa de México demostró la capacidad de ahorro interno de los trabajadores; ahora los empresarios deben demostrar su capacidad para invertir sus ahorros productiva y eficientemente en el país.

Considerando lo anterior, creemos que la mejoría en la distribución del ingreso debería estar al mismo nivel de prioridad que los objetivos de crecimiento, estabilidad y modernización dentro de los propósitos gubernamentales. La creencia de que la igualdad económica puede alcanzarse como resultado del crecimiento y la estabilidad no tiene sustento, ya que históricamente, cuando México obtuvo altas tasas de crecimiento económico, la distribución del ingreso no mejoró (aunque debe reconocerse la amplia movilidad social que se experimentó) y la cantidad absoluta de población en extrema pobreza aumentó (más aceleradamente en la crisis actual). □

3 Con programas de orientación ecológica y motivación cívica dirigidos a la comunidad no es como se va a resolver el problema; por el contrario, hace falta promover la igualdad económica y la participación democrática si se pretenden soluciones duraderas a este respecto.