

Desafíos para el desarrollo económico de México

*Javier Salinas Narváez**

Existe un consenso en que el nivel de desarrollo de los países y la efectividad del Estado en la vida económica están íntimamente interrelacionados. También se ha extendido la idea de que la participación del Estado no debe ser como proveedor directo de bienes y servicios, sino como promotor y facilitador de los mercados y de la actividad productiva. Así, la intervención estatal se vislumbra como un instrumento para corregir o atenuar las fallas que el mercado presenta inevitablemente, en ciertos aspectos.

Estas fallas hacen indispensable e insustituible la intervención del Estado en la economía y tienen que ver con situaciones en las que el mercado, por sí mismo, es incapaz de asignar los recursos eficientemente. Dichas fallas son de diversos tipos y pueden variar en grado, causando desde ligeras distorsiones hasta grandes desviaciones respecto a situaciones de bienestar óptimo. Así, la intervención pública en la economía depende del grado de las fallas del mercado y de su naturaleza.

* Diputado federal por el PRD. Secretario de la Comisión de Economía.

En un mundo globalizado, la capacidad de competir lo es todo, pues de esa capacidad se deriva la generación de riqueza, el crecimiento económico y, por lo tanto, los empleos y la mejora en los niveles de vida de una población. La competitividad permite a una empresa ser exitosa en el mundo en que se desenvuelve y una empresa es competitiva cuando logra desarrollar productos y servicios cuyos costos y calidades son comparables o superiores a los de sus competidores en el resto del mundo.¹ De aquí que la competitividad sea una característica de las empresas y que en un sector industrial o país puedan coexistir distintos grados de competitividad. A partir de esto, uno podría concluir que la competitividad es un asunto que sólo interesa y debe interesar a las empresas. Sin embargo, la realidad difícilmente podría ser más contrastante.

Globalización y competitividad

Aun cuando las empresas compiten en función de los productos o servicios que elaboran y el éxito depende de la eficiencia de sus procesos productivos (lo que incluye tecnología, personal y capital), la calidad de sus productos y el precio de los mismos, hay una infinidad de factores externos que determinan su capacidad de competir. Una empresa puede ser la más productiva y tecnológicamente exitosa en lo interno, pero, si las condiciones externas le imponen diversos costos, su competitividad acaba siendo limitada.

¹ “Entre los términos que la competencia global ha acuñado, el de competitividad ocupa un lugar destacado entre hombres de negocios, gobernantes, periodistas, intelectuales y público en general, al punto en que la competitividad constituye hoy una de las mayores prioridades y preocupaciones de empresas y naciones. Diversos enunciados y metodologías alternativas han surgido para definir y medir la competitividad; puede tomarse como común denominador de todos ellos la noción sobre la posición relativa de cada país o empresa en una carrera internacional por el éxito económico [...] El índice de Imco parte de un enfoque que define la competitividad como: ‘la capacidad de un país para atraer y retener inversiones’. Partiendo de dicha definición, el índice de Imco incorpora el efecto de 150 variables agrupadas en diez plataformas estadísticamente relacionados con la competitividad.” *Expansión*, México, en <http://www.expansion.com.mx/movil/nivel2.asp?cve=919_10>.

Para competir, las empresas tienen que contar con un entorno físico, legal y regulatorio que contribuya a reducir costos y elevar la productividad. Y es en el ámbito externo, donde la influencia del gobierno es determinante. Un gobierno influye en las relaciones laborales, crea y hace cumplir el marco jurídico que permite o impide que las empresas inviertan, vendan y establezcan contratos con otras personas y empresas, y determina la disponibilidad de infraestructura y energía para el desarrollo de las empresas.

Cuando existe un marco propicio para el desarrollo de las empresas, éstas prosperarán junto con los individuos y los consumidores. El tema de la competitividad es tan viejo como el comercio internacional. Pero el que muchas economías, la mexicana incluida, se hayan desarrollado por décadas al margen del comercio internacional, hizo que la competitividad fuera un tema exclusivamente empresarial. Mientras las empresas competían únicamente con otras empresas de su misma región o país, su capacidad para ser exitosas dependía íntegramente de sus propias fortalezas y habilidades. Las empresas enfrentaban condiciones similares en el entorno: la misma calidad educativa, la misma infraestructura e idéntico marco regulatorio y legal.

En este contexto, la competitividad de las empresas dependía única y exclusivamente de su operación interna. Pero, una vez que el marco de acción de una empresa ya no se limita al entorno físico, legal y geográfico en que opera, todo cambia. La competencia adquiere características nuevas, toda vez que el entorno deja de ser constante. Súbitamente, la competitividad de las empresas requirió de factores exógenos, y es precisamente aquí donde México se ha rezagado. La apertura económica vino acompañada de grandes transformaciones.

Desde las últimas décadas del siglo pasado quedó claro que el avance tecnológico en las comunicaciones y el transporte habían dado lugar a un irreversible proceso de globalización. Los bajos costos con los que podían moverse datos, mercancías y personas por todo el mundo habían provocado una verdadera explosión de las finanzas y del comercio internacional. Las compañías multinacionales se expandían rápidamente y creaban redes globales de producción y minimización de costos. El comercio internacional se tornó intracorporativo. La competencia global se hizo cada vez más fuerte entre las empresas, por los mercados, y entre los países, por la inversión de las empresas.

La globalización reforzó la corriente liberalizadora. El comercio y la inversión extranjera, directa y de cartera, fluyen libremente por casi todo el mundo. Esta nueva realidad ha impuesto al Estado retos complejos en materia económica.

México, como muchos otros países, no pudo retraerse a esa tendencia y, a mediados de la década de los ochenta, comenzó una profunda transformación de sus estructuras gubernamentales y de las actividades del Estado en el terreno económico, misma que continúa en marcha hasta la fecha.

La realidad mexicana mostraba que había necesidad de modernizar la economía mexicana o el país enfrentaría, en el mediano plazo, una incapacidad creciente para generar recursos. El riesgo de nuevas crisis económicas y de que el Estado ingresara en la insolvencia, hacía indispensable replantear las fronteras de la actividad estatal.

En el contexto internacional enunciado y ante la perspectiva de unas finanzas públicas cada vez más vulnerables, por las crisis económicas de 1981-1982, el gobierno de nuestro país dio comienzo en 1982 a una nueva estrategia para sanear y fortalecer la hacienda pública, que incluía: la contracción en el gasto del gobierno; el mejoramiento de los procesos fiscales; y el aumento de la base tributaria. Finalmente y como parte de esta estrategia, se dio la privatización de empresas y programas públicos que generaban una carga excesiva para el Estado, con el fin de que la dotación de sus bienes y servicios pudieran realizarla los particulares.

La desincorporación de entidades públicas fue, ante todo, un mecanismo de política económica y para el fortalecimiento de la hacienda pública, que tomó forma desde 1983.² Sin embargo, estas medidas se intensificaron de manera importante en el sexenio 1988-1994 y, como consecuencia, surgió el Programa de Desincorporación de Entidades Públicas, cuyos objetivos eran:

- Fortalecer las finanzas públicas
- Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias

² Jacques Rogozinski, "La privatización de empresas paraestatales: la experiencia de México", en *Resumen de una visión de la modernización de México*, vol. II, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 493.

- Eliminar gastos y subsidios no justificables desde el punto de vista social ni económico
- Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado
- Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura³

El programa cubrió múltiples ramas de la actividad paraestatal; entre diciembre de 1988 y noviembre de 1994 el Estado desincorporó 977 empresas, entre las que destacaban la totalidad de los bancos, Teléfonos de México, la Compañía Mexicana de Aviación y los canales de televisión 7 y 13. Al mismo tiempo, el gobierno otorgó concesiones para la construcción y administración de carreteras y puertos marítimos, entre otros.⁴

El problema fue de velocidad y de calidad. En muy poco tiempo se privatizaron empresas, se eliminaron regulaciones, se liberalizó el comercio y se negoció un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá. El impulso de esas reformas fue formidable y obligó a todas las empresas a ajustarse a una nueva realidad. Independientemente de la calidad de algunas de ellas, el conjunto de reformas imprimió una nueva dinámica al desarrollo económico del país. Pero ese dinamismo exigía una continuidad que no se consumió.

Las condiciones de la competitividad en México

México ha padecido las consecuencias de una transición económica inconclusa. Se sometió a la competencia de bienes, pero no a la de los servicios; industria manufacturera, pero no proveedores de servicios básicos, como crédito, gasolinas y energéticos.

Se obligó a las empresas a competir en una situación de desventaja. La industria de la confección o la de los zapatos tuvieron que competir con productos semejantes de países asiáticos o europeos, sin contar con condiciones similares de operación. Mientras que allá el precio de los energéticos, por citar un ejemplo, lo determina el

³ *Ibid.*, p. 501.

⁴ *Ibid.*, pp. 502-503.

mercado, aquí se fija de acuerdo con el ingente déficit que arroja una administración paraestatal extraordinariamente ineficiente y frecuentemente irresponsable y corrupta.⁵

Mientras que el industrial coreano o francés no tiene que cargar con el peso de las pensiones de los trabajadores retirados de la empresa eléctrica, al industrial mexicano le cargan la totalidad. Lo mismo ocurre con la gasolina, el gas, las carreteras, entre un sinnúmero de ejemplos más.

Cualquiera que haya vivido en el mundo de la industria y los servicios en el país, conoce la historia. La creación de una empresa toma meses; los bancos ven con suspicacia a quien requiere crédito para hacer funcionar su negocio; las telecomunicaciones tienen un costo mucho mayor que el de sus competidores en Asia o en los Estados Unidos; la energía eléctrica es cara y se caracteriza por variaciones constantes en su voltaje; las regulaciones en materia laboral y fiscal son complejas, contradictorias, costosas y difíciles de cumplir; los trabajadores suelen estar muy bien dispuestos y son capaces de inventar y mejorar procesos de producción, pero sus fundamentos educativos son pobres y no les ayudan a agregar valor en el proceso de producción. En suma, el empresario mexicano tiene que competir con fuertes desventajas.

⁵ El Evangelio de aquella filosofía de la administración pública de México coincide con el recetario que a principios de los noventa David Osborne y Ted Gaebler manufacturaron en su *Reinventing Government (La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona, 1994).

1. Hacer del gobierno un catalizador, que dirija el timón en vez de remar. El gobierno ha demostrado que por su tamaño y complejidad es un muy ineficiente. El papel del gobierno no es hacer, sino dirigir estratégicamente.

2. El gobierno pertenece a la comunidad. El gobierno debe posibilitar y facilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no repartiendo bienes y servicios y simulando resolver los problemas.

3. Cuando el gobierno deba diseñar y generar un servicio público tiene que enfrentarse a la competencia. Las agencias públicas pueden competir con otras, públicas o privadas, e incluso llevar la competencia al interior de las organizaciones públicas.

4. Las agencias de gobierno deben de ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas.

5. Un gobierno que se evalúa por resultados y no por la forma en que gasta sus recursos permite generar una dinámica flexible de acción, donde alcanzar un objetivo no es una rutina sino un reto que requiere inteligencia y habilidad.

6. Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia.

Con todo esto, no es coincidencia que consistentemente en los últimos años México haya perdido posiciones en los índices de competitividad –según el *Global Competitiveness Report*, de 1996 a 2003 México pasó del lugar 32 al 47, redujo su crecimiento en las exportaciones, perdió participación en el mercado estadounidense y quedó rezagado en competitividad de costos frente a China, debido principalmente a ventajas en factores de producción obtenidas por ese país.⁶

De esta forma nos encontramos en una situación de equilibrio inestable que hace pensar que, así como podemos dar el gran paso hacia el desarrollo, podemos regresar a una situación de estancamiento e inestabilidad. Lo que es seguro es que el país no se encuentra en condiciones adecuadas para enfrentar la creciente competencia que caracteriza al mundo y que parece elevarse día a día.

A pesar de que la economía mexicana arroja cifras positivas en diversos rubros, algunos de ellos críticos para la estabilidad, la realidad es que no se han creado las condiciones para crecer ininterrumpidamente.

México no es el primer país que enfrenta la necesidad imperiosa de transformarse. Algunas sociedades, como la china y la española, cada una con sus circunstancias particulares, han logrado transformarse y

7. Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos. Producir ganancias para el uso público es una idea sustantiva para este nuevo paradigma. Muchos de los administradores públicos se verán transformados en empresarios públicos, enseñarán continuamente cómo otorgar mejores recursos y tendrán los recursos y la motivación para hacerlo.

8. La labor de dirigir implica una acción que es superior al simple ejercicio de hacer lo correcto o lo que está bien, implica la prevención y el cálculo de los riesgos. Más vale prevenir que remediar.

9. El gobierno debe descentralizarse y pasar de la organización por jerarquías a la organización de trabajo en equipo. Esto permite establecer una relación innovadora y creativa en el trabajo público, invirtiendo en los empleados y generando un nuevo servidor público.

10. El gobierno debe orientarse por el mercado, observándolo e impulsándolo como generador básico de eficiencia. Se debe estimular las mejores decisiones regulando el mercado con incentivos y otorgando información a los clientes para que decidan qué programas y acciones se requieren desde el gobierno.

⁶ “De acuerdo con el estudio anual del Institute for Management Development (IMD), de Suiza, la competitividad de México cayó 23 niveles del año 2000 a 2005. En una lista de 75 naciones nuestro país se ubicó en el lugar 56, misma posición que la registrada en 2004, pero muy distante de la 33 que ocupó hace 5 años. Ese mismo análisis muestra que en la edición 2005 el listado fue encabezado por Estados Unidos;

modernizarse, pero esto no se dio por casualidad. Su éxito es el producto de un proceso intencional, planeado, articulado y que requirió negociación entre distintos grupos de interés.

La gran pregunta es si queremos desarrollar al país elevando los niveles de ingreso de la población y construyendo una economía sólida y próspera con una sociedad más equitativa o si, por el contrario, queremos seguir compitiendo con los salarios más bajos en las industrias más competidas y con menos futuro.

Cuando se consideran las circunstancias de países en su conjunto y se observan las interacciones sistémicas de sus componentes, el cuadro es desalentador, no sólo por la magnitud de la tarea por realizar, sino porque México ha desperdiciado en los últimos años oportunidades doradas para cambiar sin tener que enfrentar sacrificios tan grandes como los que se necesitará realizar en el futuro. Nunca es tarde para comenzar, pero sin duda un país joven y con una adecuada dotación de recursos puede efectuar las profundas transformaciones necesarias con mayor facilidad que una nación de personas en edad avanzada con sus recursos disminuidos, deteriorados o agotados.

México en 1998 se situó en el escaño 34, un año después descendió al 35 y en el año 2000 avanzó al 33, pero a partir de entonces el deterioro ha sido constante, llegando hasta el 56 en el año 2005 (...)

En el *ranking* de este año, México fue superado por naciones como Chile (que se ubicó en el lugar 19), Colombia (47), Brasil (51), España (38), Hong Kong (2), y Singapur (3). Entre las variables que considera el instituto mencionado para ubicar a México en el escaño 56, destacan el desarrollo de la infraestructura pública, el transporte, los costos de los insumos, la liberación de mercados, la calidad de la mano de obra, y los costos de operación de las empresas (...)

Excepto en liberación de mercados, en casi todos los otros rubros México viene perdiendo competitividad, precisa el estudio del IMD. El informe, difundido por la Universidad de Chile, refleja la posición y evolución de la competitividad de 75 países, que mide factores como la economía interna, educación, cultura, y protección al medio ambiente. El IMD considera diversos rubros que se agrupan en cuatro grandes apartados: desempeño económico, eficiencia de gobierno, eficiencia en los negocios e infraestructura (...)

Las economías más competitivas son: Estados Unidos se mantiene como líder indiscutible, seguido en esta ocasión por Hong Kong, que saltó del sexto al segundo puesto desplazando a Singapur, que ocupa ahora el tercer lugar. Islandia, Canadá, Finlandia, Dinamarca, Suiza, Australia y Luxemburgo siguen en la lista. En América Latina le siguen a Chile los países de Colombia (lugar 47), Brasil (51), México (56), Argentina (58) y Venezuela (60)". *El Sol de México*, 12 de mayo de 2005, México, en <<http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/050512/finanzas/1finanzas.asp>>.

El estancamiento que caracteriza al país, y la decreciente competitividad de las empresas, no es un fenómeno económico inexplicable; es producto directo de la ausencia de un consenso sobre el camino que debe adoptar el país. El país requiere un consenso detrás de un paradigma que reconozca que es inevitable participar en los mercados internacionales y que la economía mexicana puede competir, pero que se precisan cambios significativos en la forma de funcionar del gobierno en distintos niveles.

El país requiere cambios profundos que no están teniendo lugar, además de que existe una gran confusión sobre cuáles son los cambios que se requieren. Mucha de esta confusión surge de intereses que se verían afectados por los cambios, pero también emerge de la ignorancia que caracteriza a muchos políticos y a la población en general, sobre las condiciones que generan riqueza en una sociedad y la importancia de crear un entorno conducente a la competitividad empresarial.

Si bien el país necesita grandes consensos para implementar los cambios necesarios, éstos deben ir acompañados de propuestas concretas sobre las que se pueda avanzar en cada uno de los temas relevantes.

De la caída al repunte

Distintos especialistas han señalado factores estratégicos que ofrecen ventajas para la industria nacional, entre los que destacan:

- Cercanía al mercado estadounidense
- Infraestructura física e industrial
- Mano de obra calificada y con experiencia

La reactivación de la industria requiere establecer e implementar una **estrategia** adecuada y llevar a cabo las **acciones** necesarias para que pueda competir exitosamente al especializarse en la fabricación de volúmenes **medios** y bajos de ciertos productos de determinados segmentos.

Estrategia por seguir:

- Desarrollo de habilidades empresariales:
 - Aceptar **la globalización** y liberación como condiciones de mercado

- Mentalizarse para competir
- Desarrollo de **estrategias** de largo plazo; calidad, líneas específicas de productos, **mercadotecnia**, organización de la producción, **capacitación**
- Profesionalizar **la administración** de las empresas
- Desarrollar empresas y **productos** competitivos:
 - Especialización, orientación a calidad, **moda**, diferenciación, establecimientos de **marcas**, flexibilidad

Con base en lo anterior, se puede afirmar que México tiene capacidad para desarrollar una industria exportadora similar a la italiana o española en el sentido de posicionarse en **mercados** y segmentos específicos, en los cuales se puede competir exitosamente.

El ecoturismo presenta, desde el punto de vista comercial (como producto), importantes ventajas competitivas: singularidad, diversidad, autenticidad, impacto, visibilidad, complementariedad y flexibilidad.

Algunas de las ventajas competitivas ofrecidas por las empresas mexicanas:

- Bajo costo de la mano de obra cualificada
- Conocimiento de mercado y **redes** de **distribución** previamente establecido (en los niveles nacional e internacional)
- Una industria maquiladora de **exportación** que apoya el desarrollo de **proveedores** nacionales que cubren los factores de entrega oportuna, calidad y precios, ampliándose así las oportunidades de **negocios** que brinda México a la **inversión extranjera**
- Empresas mexicanas, proveedoras de empresas multinacionales, que ya conocen los esquemas rigurosos de trabajo
- Aprovechamiento de la ubicación geográfica estratégica de México y de los corredores industriales en las fronteras del país, que disminuyen los costos de transporte al contar con la infraestructura necesaria para la producción
- Desregulación de la **inversión** extranjera y marco legal adecuado para el fomento del **comercio internacional**

Conclusiones

La privatización del sector bancario, su quiebra y posterior rescate han implicado (y lo seguirán haciendo) enormes costos para el país,

mismos que tendrán que ser pagados en el transcurso de varios años. Lo mismo podríamos decir de la construcción de carreteras. Posiblemente algunos de los procesos de privatización exitosos los podemos ver en la venta de TV Azteca, en la venta de Telmex y en el nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales. Pero ninguno de estos casos se ha reflejado de manera inmediata en un mayor crecimiento económico. Muy probablemente eso ocurrirá en el caso de las afores, pero los impactos del nuevo sistema se reflejarán cuando el nuevo modelo alcance su madurez, es decir, dentro de quince o veinte años o tal vez más.

A la luz de lo anterior es claro que algunas reformas estructurales han sido positivas, pero otras han implicado enormes costos. Por ello, en el debate en torno a las reformas para la competitividad, como la energética, se debe tener cuidado. No es claro que transfiriendo los derechos de explotación de recursos naturales al sector privado ocurrirá algún milagro económico que ayude a consolidar el crecimiento de la economía. Lo mismo se dijo del proceso de certificación ejidal y, a diez años de iniciado, el campo sigue sumido en la miseria.

Es incierto que la no aprobación de las reformas pendientes, la fiscal, laboral y energética, por mencionar algunas, provoque el escaso crecimiento económico que hemos tenido en las últimas décadas. Posiblemente se han abordado los problemas desde una perspectiva incorrecta.

En el caso de la reforma energética hay razones teóricas que indiquen que un monopolio público puede alcanzar los beneficios de un mercado donde existen muchos competidores. Pero lo que en realidad se requiere es que empresas como Pemex y CFE tengan autonomía de gestión y no sean drenadas por la Secretaría de Hacienda o bien que puedan imponer precios sin la injerencia de la misma secretaría. Sin embargo, la propuesta se ha centrado en permitir que sea la iniciativa privada la responsable de la generación de energía en este país.

Una vertiente verdaderamente importante es el proceso de administración de justicia. Independientemente de los costos económicos de la corrupción y de los juicios ante tribunales, lo cierto es que un sistema de administración de justicia donde es más barato delinquir que respetar las leyes, sólo puede traer caos y, en alguna medida, anarquía en el país. Ninguna de estas condiciones es apta ni para la competitividad, ni para que la economía crezca.

De no tomarse ahora medidas que permitan que la economía crezca, la mano de obra con mayor capital humano tendrá que conformarse con bajos sueldos, por lo que lo más probable es que se cree una situación de descontento social que podría reflejarse en conflictos sociales. En el mejor de los casos buscarán irse del país y el beneficiario de la inversión que se está haciendo en ellos será el país huésped. Así pues, lo que resta es crear condiciones para que la economía crezca con base en la competitividad.