

Reformas microeconómicas, política macroeconómica y crecimiento. El caso de México

JAIME ROS¹

El desempeño de la economía mexicana, en términos de crecimiento, ha sido desde principios de los años ochenta mediocre y decepcionante. El ritmo de crecimiento ha estado muy por debajo de la norma histórica del periodo de 1940 a principios de los ochenta y los ingresos per cápita han divergido en lugar de converger hacia los niveles alcanzados por las economías industriales avanzadas. El punto de vista dominante entre los formuladores de la política económica es que el principal problema que detiene el crecimiento económico es la falta de reformas microeconómicas que hagan que los mercados operen libremente. En esta visión, la política macroeconómica sólo puede contribuir al crecimiento mediante el control de la inflación y, por lo tanto, aun cuando la inflación sea baja, este control debe ser su principal si no es que su único propósito. Así, habiéndose alcanzado la estabilidad macroeconómica (estrechamente definida como inflación baja y estable), no hay nada más que la política macroeconómica pueda hacer para acelerar el crecimiento.

Este ensayo adopta un punto de vista diametralmente opuesto al dominante. Su argumento es que no es la falta de reformas microeconómicas lo que detiene el crecimiento de la economía mexicana, sino precisamente la postura de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. El corolario de esta discusión es que la recuperación del crecimiento económico pasa por la reforma de la política macroeconómica, más que por la profundización de las reformas estructurales de corte microeconómico.

El trabajo está dividido en 4 secciones. La primera documenta el bajo crecimiento de la economía mexicana desde 1982 y el rezago que México ha acumulado durante este periodo con respecto a otros países y regiones. Entre 1981 y 2008, el PIB per cápita de México ha crecido a una tasa promedio de solo 0.7 por ciento al año, que se compara muy desfavorablemente con la norma histórica de 3.2 por ciento por año durante el periodo 1940 a 1981. Incluso este magro crecimiento reciente

¹ University of Notre Dame, Notre Dame Indiana, EUA.
Correo electrónico: jaime.ros@nd.edu

debe ser atribuido al rápido aumento en la tasa de participación de la fuerza de trabajo –resultado de un aún rápido crecimiento de la fuerza de trabajo en el contexto de una fuerte desaceleración del crecimiento de la población– en la medida en que el PIB por trabajador ha aumentado a un ritmo muy lento desde 1990 y, de hecho, cayó durante el periodo 1981 a 2008.

La tasa de crecimiento del PIB per cápita no sólo ha caído por debajo de la experiencia histórica del periodo previo a la crisis de la deuda. Para 2007, el ingreso per cápita de México había caído por debajo del 40 por ciento del nivel en los países de altos ingresos de la OECD, comparado con más de la mitad de ese nivel a principios de los ochenta. El declive relativo de la economía mexicana ha tenido lugar también con respecto a varios de los grupos de países en desarrollo, especialmente el este de Asia y Asia del sur, incluyendo países pobres y de ingreso medio, exportadores e importadores de petróleo, reformadores y no reformadores.

La segunda sección discute la relación entre reformas estructurales y crecimiento, concentrándose en la contribución que supuestamente pueden hacer la flexibilización del mercado laboral, la reforma del sistema educativo y la introducción de un grado mayor de competencia en los mercados de productos. A pesar de la amplia credibilidad de la que goza entre la mayoría de los economistas, politólogos, líderes de opinión y otros, en mi opinión, la noción de que el lento crecimiento obedece a la falta de reformas estructurales resulta equivocada. Las reformas de mercado implementadas hasta ahora –apertura comercial, liberalización de los flujos de capitales, privatización de empresas públicas– han sido profundas. Si no han logrado mejorar el desempeño económico resulta poco convincente argumentar que más de lo mismo es lo que se necesita.

En relación con los problemas de competitividad y empleo, la orientación dominante ve la rigidez institucional del mercado de trabajo como un obstáculo importante, quizás el más importante, y aboga a favor de la “flexibilización” como el principal instrumento de política para resolver esos problemas. A este respecto se pueden hacer varias observaciones. En primer lugar, la experiencia internacional muestra que hay una multiplicidad de arreglos institucionales en el mercado de trabajo compatibles con el alcance de un nivel avanzado de desarrollo económico, de manera que está lejos de estar claro por qué una reforma en determinada dirección es indispensable para el alcance de altas tasas de crecimiento económico. En segundo lugar, no se ha demostrado una relación clara entre flexibilidad del mercado de trabajo y creación de empleo, mucho menos una relación entre flexibilidad y productividad y crecimiento (véase, por ejemplo, Chor y Freeman, 2005). En tercer lugar, las pérdidas de com-

petitividad asociadas con la apreciación cambiaria no han tendido a ser contrarrestadas en la experiencia de desarrollo con reducciones en los costos laborales nominales.

Con respecto a la reforma del sistema educativo, no cabe duda alguna que el sistema prevaleciente en México adolece de graves limitaciones. Sin embargo, en la discusión de las causas y perspectivas del crecimiento económico, la pregunta relevante es si el sistema educativo y la consecuente formación de capital humano representan un obstáculo al crecimiento de la producción y la productividad. Hay razones de peso para dudar que ése sea el caso. En primer lugar, durante las décadas recientes de lento crecimiento, México ha continuado registrando rápidas mejoras en los indicadores de educación. El periodo de 1982 en adelante ha registrado una aceleración en el crecimiento de la población empleada con educación secundaria completa y el mantenimiento de la tasa de crecimiento de la población empleada con educación terciaria completa.

En segundo lugar, existen dos tendencias preocupantes en el mercado de trabajo mexicano. La primera es que el porcentaje de jóvenes ocupados en actividades de baja productividad del sector informal ha aumentado entre 1989 y 2002 para los grupos con nivel educativo relativamente alto (10-12 años de escolaridad y 13 años y más de escolaridad), con un aumento de casi 50 por ciento en el caso del segundo grupo. La segunda tendencia es que las tasas de desempleo juvenil también han aumentado para los grupos con mayores niveles educativos, más que duplicándose en el caso del grupo con 13 años y más de escolaridad. De hecho, estos grupos son los únicos para los que la tasa de desempleo aumentó. Ambas tendencias indican que los jóvenes no están encontrando empleos apropiados a sus calificaciones. Por otra parte, otro signo de que es el lento crecimiento el que restringe el uso del capital humano es el aumento considerable de la emigración de trabajadores calificados. De acuerdo con un estudio reciente del SELA, México ocupa el primer lugar entre los países de América Latina y el Caribe en el número de trabajadores calificados que han emigrado hacia los países de la OCDE, con 1 millón 357 mil egresados de licenciatura, maestría y doctorado. Además, México es el país que ha registrado el más rápido crecimiento en el acervo de emigrantes calificados entre 1990 y 2007 (270%) en América Latina y el Caribe.

La introducción de un mayor grado de competencia en los mercados puede traer consigo ganancias estáticas de eficiencia económica, es decir, una asignación más eficiente de los recursos, ¿pero en qué medida es indispensable para generar mayor crecimiento? La literatura contempo-

ránea especializada sobre el tema no alcanza una respuesta concluyente a la pregunta. En los modelos teóricos recientes está, por un lado, un efecto positivo de la competencia sobre la innovación pero, por otra parte, también hay un efecto adverso de un mayor grado de competencia. Éste es el efecto schumpeteriano según el cual, las estructuras de mercado más concentradas tienen más posibilidades de hacer avanzar la tecnología. Las rentas monopólicas asociadas con la introducción de nuevos procesos y productos constituyen un estímulo poderoso para la innovación. En su ausencia, los costos fijos involucrados en la investigación y desarrollo no se podrían recuperar al diseminarse amplia e inmediatamente las nuevas tecnologías y desapareciendo así el incentivo a introducirlas. El corolario de esta discusión es que las relaciones entre estructura de mercado y crecimiento de la productividad son, por decir lo menos, ambiguas y difícilmente justifican poner a este tema en los primeros lugares de una agenda para el crecimiento.

La tercera sección argumenta que el lento crecimiento de la economía mexicana tiene raíces macroeconómicas —la caída de la inversión pública, en particular en el área de infraestructura, la tendencia recurrente a la apreciación del tipo de cambio real y la tendencia de la política macroeconómica a operar en forma procíclica— y discute las reformas necesarias en el área de las políticas macroeconómicas. El relajamiento de las restricciones a la inversión pública lleva directamente a la cuestión de la reforma fiscal y de la movilización del espacio fiscal dado por los bajos niveles de deuda pública. La carga fiscal continúa siendo extremadamente baja de acuerdo con los estándares internacionales. En alrededor de 11% a 12%, a mediados de los años 2000, los ingresos tributarios están muy debajo de los prevalecientes en los países de la OCDE, e incluso por debajo de los de países latinoamericanos con ingresos per cápita similares. Esta carga fiscal (y la vulnerabilidad resultante con respecto a los ingresos petroleros) no ha cambiado significativamente durante las administraciones recientes, a pesar de que la reforma fiscal ha sido parte de la agenda gubernamental.

Otro aspecto de la reforma de la política fiscal se refiere a su carácter procíclico. La justificación más frecuente de una política fiscal que resulta en los hechos procíclica hace referencia a problemas de credibilidad generados por gobiernos que en el pasado se caracterizaron por sus “excesos fiscales”. En el caso de México, este argumento parece una exageración después de cuatro sexenios y medio en los que la principal bandera de la política económica ha sido el alcance de “finanzas públicas sanas”. Además, aun si el diagnóstico de la falta de credibilidad fuera cierto, la respuesta debería ser establecer la credibilidad en lugar de con-

tinuar con una práctica que contribuye a profundizar las recesiones. Se puede pensar, por ejemplo, en arreglos institucionales –como una regla fiscal plurianual con un techo al endeudamiento público como porcentaje del PIB– que garantice la estabilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, sin eliminar el necesario margen de maniobra de la política fiscal en el corto plazo. Los beneficios en términos de crecimiento de una política fiscal contracíclica no deben ser subestimados, como lo sugieren la investigación reciente sobre el tema y la aplicación exitosa de políticas contracíclicas en, por ejemplo, Chile.

La eliminación de la tendencia recurrente a la apreciación cambiaria y el establecimiento de un tipo de cambio real competitivo requieren la reforma de la política monetaria y cambiaria. A este respecto, si se acepta que la estabilidad de precios es consistente con múltiples configuraciones de salarios reales, tasas de interés y tipos de cambio, y que algunas de ellas son más favorables que otras al crecimiento económico, se sigue que, sin violar el mandato constitucional que requiere que el banco central persiga la estabilidad de precios, la política monetaria debe buscar esa estabilidad dentro del conjunto de configuraciones favorables al crecimiento. Además, dado que las configuraciones de precios relativos que inhiben el crecimiento suelen resultar insostenibles, la prudencia dicta buscar la estabilidad de precios sólo dentro de un contexto favorable al crecimiento. Ello requiere evitar sistemáticamente la sobrevaluación cambiaria, especialmente en tiempos de recesión; es decir, evitar la implementación de una política monetaria procíclica como la adoptada a principios de los años 2000. Ello involucra la flexibilización del actualmente muy estricto esquema de metas de inflación y su combinación con un esquema de metas de tipo de cambio real. Más precisamente, el banco central podría promover un tipo de cambio competitivo estableciendo un piso móvil al tipo de cambio para evitar una apreciación excesiva. Ello implicaría manejar las tasas de interés o intervenir en el mercado cambiario cuando el tipo de cambio toca el piso y permitiendo que, de otra manera, el tipo de cambio flote libremente. Así, en esta alternativa, el banco central no tiene una meta fija de tipo de cambio real, sino que sólo establece un piso a su valor.

La cuarta sección concluye con algunas reflexiones sobre la crisis actual y las oportunidades que presenta para un cambio de rumbo en la política macroeconómica. La actual crisis económica y financiera internacional está afectando con gravedad a la economía mexicana. La contracción en el nivel de actividad económica y en el empleo será considerable, seguramente la más grave desde los años treinta. Al mismo tiempo, la crisis presenta oportunidades para superar algunas de las res-

tricciones al crecimiento económico de México. En primer lugar, tanto la cuenta corriente como de capital en la balanza de pagos han mostrado una tendencia al deterioro que ha traído consigo un importante ajuste del tipo de cambio en la dirección deseable. En segundo lugar, la recesión reclama acciones fiscales decididas mientras que el estado de salud de las finanzas públicas provee, a diferencia de ocasiones anteriores, el espacio fiscal necesario para emprender esas acciones. Sin embargo, hasta el momento, la respuesta fiscal de México ha sido tímida. El tamaño de la expansión fiscal (1.3% del PIB) es uno de los más pequeños entre los países de la OCDE, muy inferior, por ejemplo, a las de Estados Unidos (5.6%), Corea del Sur (4.9%), Australia (4.6%), Nueva Zelanda (4.3%) o Canadá (4.1%). Y el reto es mayor a lo esperado, en la medida en que la contracción de la economía está siendo más fuerte que las previsiones de principios de año.