

Notas y comentarios

Comentario al Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006 *

Víctor L. Urquidí**

En épocas pasadas fue de rigor —y aun obligación constitucional— que el Ejecutivo Federal diera a conocer un Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio. Era un ejercicio útil que por lo menos indicaba los lineamientos generales de la política económica y social que se pensaba llevar a la práctica, y más que nada servía como marco general dentro del cual tendrían cabida planes sectoriales y otros, y que sufriría muchos cambios. En la práctica, ninguno de esos planes se cumplía en sentido estricto. Por lo general los armaba un organismo asesor en la etapa preparatoria de las elecciones y se afinaban después de éstas, a la luz de acontecimientos más recientes que pudieran influir en su ejecución. Las reformas de 1982 a los artículos 25 y 26 de la Constitución no tuvieron mayor efecto en los procedimientos ya establecidos. Recuerdo que el plan de 1983-1988 contenía un solo cuadro con datos numéricos que ni siquiera permitían realizar un buen diagnóstico y mucho menos una previsión cuidadosa de lo que vendría. Además, los acontecimientos externos eran más o menos imprevisibles, salvo que habría que hacer frente al problema del servicio de la deuda externa, por lo que los asuntos de la economía interna tendrían que conformarse a esas limitaciones. Como es sabido, en ese sexenio el PIB aumentó sólo 1.1%, mientras la población se elevó 14.1%, lo que dio una tasa anual del PIB de 0.17% y una tasa anual per cápita *negativa* de 1.8%. Obviamente, éste no era el plan deseado. Algo parecido, si bien de menor intensidad en el segundo que en el primero, ocurrió en los dos sexenios siguientes, 1989-1994 y 1995-2000, con un incremento medio del PIB por habitante positivo pero muy bajo. Los factores de corto plazo se impusieron a cualquier visión de plazos medio o largo.

La lectura del nuevo plan, para el periodo 2001-2006, permite afirmar que es un documento bastante semejante a los conocidos en otros sexenios; es decir, establece lineamientos y no adopta ni propo-

* Asociación de Académicos "Daniel Cosío Villegas", A.C., Seminario Interactivo sobre el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, 26 de junio de 2001.

** Profesor emérito de El Colegio de México.

ne metas cuantitativas concretas. De ahí que el comentario debería dirigirse a la validez del diagnóstico y a los lineamientos de política económica y social, sin ir más allá mientras no se conozcan los planes sectoriales y otros. Debe hacerse, no obstante, la advertencia de que la interpretación del término “plan” no debe ir por ahora más allá de lo que pueda ser un “plan de trabajo”, ni siquiera un programa como el que cualquier ejecutivo de una institución debe formular al tomar posesión de su cargo. Es más, en esta época de procesos acelerados de globalización a veces poco previsibles o controlables, en condiciones de creciente apertura económica y financiera –y más aún en las condiciones de asimetría en que tiene que operar un país en desarrollo como México, además en un proceso de integración con la economía más poderosa del mundo en algo que podría caracterizarse como una especie de “Merconorte”– no será fácil llegar a definiciones positivas de gran alcance autonómico.

Al hacer el diagnóstico se tiene la impresión de que los autores del plan no se consideraron muy atados por las cifras del pasado reciente. Si en ellos ha existido insatisfacción respecto a lo hecho antes, no se trasluce en un análisis numérico. Es más, en ninguna parte se subraya un hecho muy importante: que durante los años 1981 a 2000 inclusive, el PIB se incrementó apenas a una tasa media anual de 2.4%, lo que en términos per cápita no fue sino 0.33% anual. Dicho de otro modo, el producto per cápita en el año 2000 fue apenas 0.4% superior al de 1981 y sólo 9.9% más elevado que el de seis años antes, o sea 1994. Durante los 20 años, a pesar de algunas cifras elevadas en ciertas partes de ese periodo –por ejemplo la del primer año del cálculo, 1981, que fue de 8.8% de incremento del PIB, las de 1991-1994, con tasa media anual de 3.5%, y las de 1996-2000, con tasa media anual de 5.5% (0.33% y 3.6% per cápita, respectivamente–, hubo también descensos muy importantes, sobre todo en los años 1983, 1986 y 1995 (en este último de 6.2%), y varios años de crecimiento lento, por ejemplo, 1988, 1991-1993 y 1999, que pesan mucho en el cálculo de la tasa media de los veinte años completos. El aumento de 6.9% en el año 2000 tuvo un efecto importante en la tasa media del periodo 1996-2000.¹

¹ Un primer adelanto de estas cifras y sus consecuencias aparece en mi artículo “El gran desafío del siglo XXI: el desarrollo sustentable. Alcances y riesgos para México”, en *El Mercado de Valores*, año LIX, diciembre de 1999, Edición en Español (*sic*), México, Nacional Financiera, pp. 50-59. En el párrafo *supra* tengo en cuenta las cifras revisadas del PIB para 1999 y 2000.

Para mí, lo primero que debió haberse planteado es cómo salir de un largo periodo de estancamiento económico para entrar en uno de crecimiento sólido de siquiera 4 o 5% anual (el anunciado 7% anual para años posteriores no cuadra con los demás elementos de cálculo). El estancamiento se caracterizó por el descenso del coeficiente global de inversión, en especial en el sector público, y por la creciente desigualdad interna de la capacidad de consumo, que es evidencia de la pérdida del salario real y de la necesaria formación de ahorros y de un mercado interno pujante. En Argentina hubo un periodo semejante de 22 años de estancamiento hace algún tiempo, y al fin se pudo salir con una economía maltrecha y vulnerable –pero con esto no estoy diciendo que sus condiciones sean comparables a las de México–. En nuestro país, en los años más recientes, aun cuando también la economía quedó bastante dañada por las varias crisis financieras, en especial la de 1994-1995, la inversión extranjera directa ha remplazado con creces a la inversión pública y la privada nacionales como motor del crecimiento, y es previsible que pueda seguir incrementándose a mediano y largo plazos. Sin embargo, también a largo plazo tendrá que ser la inversión nacional, quizá más relacionada con las necesidades del mercado interno, la que dé el sustento necesario al crecimiento económico, más allá de lo que pueda provenir del solo incremento de las exportaciones. Descansar casi únicamente en la promoción y atracción de la inversión directa extranjera para fines de exportación, sin mayor participación nacional y sin suficientes estímulos a la inversión que puedan hacer por sí mismos los mexicanos con sus propios ahorros o remanentes empresariales, no me parece una estrategia adecuada para el futuro del país. No solamente es cuestión de números, sino de ambiente empresarial y de oportunidades para los empresarios menores.

Ahora bien, para hacer un diagnóstico más completo que lleve a establecer determinadas metas numéricas concretas, como muchos desean, sería preciso impulsar un importante mejoramiento de la estadística nacional. No creo que pueda afirmarse, pese a los muchos avances metodológicos, que se dispone de datos muy precisos. Me permito dar unos ejemplos:

1) Los censos de población, como el más reciente, no tienen en cuenta la subenumeración de infantes, ni por otro lado la emigración neta. La corrección del censo pudiera alcanzar 3% del total, según análisis demográficos independientes, lo que daría por consecuencia que la población total residente en México para estas fechas pueda

ser ya de 102.4 millones, tal vez con una distribución territorial y rural-urbana un poco diferente a la supuesta hasta ahora.

2) Las cifras sobre empleo y desempleo no son creíbles en sus totales ni en su distribución, porque parten de una definición que nadie usa, la cual da un porcentaje de desempleo abierto de la fuerza de trabajo mexicana inferior al de Japón. Existen estimaciones objetivas que indican un desempleo abierto de entre 9 y 10%, casi irreductible por las muchas causas económicas, sociales, laborales y tecnológicas que lo determinan.

3) Las cuentas nacionales comprenden todavía una importante proporción de estimaciones muy generales en algunos de sus componentes, que impiden realizar un análisis más pormenorizado de la estructura del consumo y de la inversión. La cifra estimativa del ahorro agregado no tiene base fidedigna.

4) Las cifras de comercio exterior, al englobar las exportaciones brutas y las importaciones del sector de maquila con las del resto de la economía, resultan engañosas, por más que el procedimiento sea técnicamente el que corresponde a las normas internacionales. Hay manera de desglosarlas, pero en el uso de las cifras por las esferas oficiales y por los medios se suman "peras y manzanas". Se debe reconocer que las exportaciones brutas de la maquila son 50% de las exportaciones totales y que sus importaciones de insumos suponen 65% de las importaciones totales. Por otra parte, como el sector maquilador por definición tiene que dar un superávit comercial, éste oculta el déficit del comercio exterior fuera de la maquila. En el año 2000, en todo caso, el superávit de la maquila, de 18 000 millones de dólares, no logró compensar el déficit comercial sin maquila, que fue de 26 000 millones de dólares. En verdad, ya que muchas de las grandes industrias no maquiladoras, como la automotriz, trabajan con crecientes proporciones de insumos importados, y de hecho efectúan un gran volumen de intercambio intrafirma, y efectúan una semimaquila en gran escala, más valdría presentar análisis más completos y adecuados de lo que entra y lo que sale. Y esto sería importante porque se verían tal vez oportunidades más claras de dirigir la política industrial hacia la reducción, con base competitiva, de la importación de algunos insumos significativos.

5) La estadística de la producción agrícola requeriría un gran empujón que permitiera ver con oportunidad, como en otros países, la evolución y las tendencias de sus principales rubros por regiones y zonas, las diferencias de productividad, etcétera.

6) Las estadísticas sobre consumo necesitarían igualmente mucho mayor alcance y precisión para evitar afirmaciones como la de que el consumo real ha crecido, cuando sólo es el correspondiente a los sectores de elevado ingreso familiar –esto sería útil para las discusiones sobre el IVA y las elasticidades de la demanda por deciles de ingreso familiar, materia hasta ahora no explícita en el debate público.

7) Los datos sobre residuos municipales (es decir, basura y desechos de toda clase, peligrosos o no) publicados hasta ahora y aun aceptados o tolerados al parecer por organismos internacionales como la OCDE, carecen de toda veracidad, como me permití demostrarlo el año pasado.² La razón principal es que ningún organismo se hace cargo de organizar la estadística correspondiente en forma fidedigna. Incluso la estadística sobre emisiones atmosféricas, por ejemplo en el Distrito Federal, tal como se presenta no tiene ningún valor como elemento para inducir políticas ambientales adecuadas y desorienta al público.

8) Los índices de precios al consumidor (IPC) y el de precios al mayoreo han sido rebasados por la realidad del país, expresada en la distribución cambiante del gasto como ponderador para el cálculo de los subíndices y los índices. Se tiene entendido que las bases de ponderación empleadas en el primero corresponden a encuestas de ingreso y gasto familiar de hace 24 años. Si un nuevo cálculo, con las nuevas ponderaciones más elevadas aplicadas a los precios de los servicios, y menores aplicadas a los precios de los alimentos, revelara un índice general más elevado, con todas las consecuencias que ello pueda tener, lo mejor sería que imperara la transparencia y se atendieran esas consecuencias.

9) Ha resultado también que se ha introducido, desde la famosa emisión de Tesobonos convertibles en dólares y la instauración de los Piridegas, bastante ambigüedad e inseguridad en cuanto al monto del endeudamiento externo y del servicio consiguiente de amortizaciones y pago de intereses.

Son ejemplos solamente. Sin embargo, en el fondo nada se gana con ocultar o confundir a la opinión pública con información inadecuada.

² En mi artículo “El desarrollo urbano en México y el medio ambiente”, en *El Mercado de Valores*, año LX, abril del 2000, Edición en Español (*sic*), México, Nacional Financiera, pp. 34-42; y en un trabajo inédito titulado “El problema de los desechos industriales en México”, presentado al XI Congreso Nacional de Industriales de Concamin, Segunda Fase, 12 de julio del 2000; este trabajo no fue mencionado en la sesión de conclusiones.

cuada, o con el pretexto de ofrecer definiciones *ad hoc* para efectos internacionales. En mi opinión, sería pertinente que el INEGI y otros organismos generadores de información estadística abordaran en forma coordinada y con validación técnica y profesional de los sectores académicos el problema de los datos para mejorar su calidad y su precisión.

De cualquier manera, el diagnóstico es posible dentro de ciertos límites, porque las omisiones en la política económica y social en los últimos dos sexenios han sido en muchos casos gruesas:

i) El descuido de la pequeña y mediana industrias como objetivo de política económica y de empleo.

ii) La desatención al mejoramiento generalizado del sistema educativo –visto en su integridad, desde la escuela preprimaria hasta el posgrado, con sus interrelaciones verticales y horizontales.

iii) La falta de una política activa de largo plazo de promoción de la ciencia y de innovación tecnológica.

iv) El abandono de la agricultura campesina.

v) La insuficiente regulación de las instituciones financieras y bancarias.

vi) La falta de programación a largo plazo de las necesidades energéticas y de la capacidad para hacerles frente.

vii) La carencia de una estrategia de desarrollo regional con los debidos entrelazamientos entre las regiones, y entre éstas y las perspectivas externas. La región Centro, que comprende el Distrito Federal y seis estados circundantes, debería tratarse como un sistema interrelacionado, incluyendo aeropuertos y demás infraestructura.

viii) Está aún ausente una política coherente y efectiva destinada a incorporar los aspectos ambientales en toda la actividad agropecuaria, industrial, del transporte y de los servicios, con objeto de reducir la degradación ambiental y los efectos de la contaminación de los recursos hídricos, los suelos y la atmósfera, y para inducir elementos a largo plazo de un desarrollo sustentable y equitativo. En esto último se ha comenzado a hacer un apreciable esfuerzo de coordinación, pero los resultados se verán a plazos medio y largo.

Muchos de estos temas se abordan en el Plan Nacional de Desarrollo, aunque también se podrían poner en duda numerosas afirmaciones y caracterizaciones. El integrar los elementos faltantes en una política a plazos medio y largo de desarrollo sustentable y equitativo no sería posible sin ampliar y mejorar el diagnóstico, que sería la tarea inmediata más importante para que a partir del 2002 se puedan establecer objetivos más claros y metas más precisas en los sectores y

áreas que tengan carácter estratégico, es decir, que sean determinantes para que el desarrollo futuro no sea “más de lo mismo”, independientemente de algunas cifras que se pretenda alcanzar. La parte del plan que se refiere a “crecimiento con calidad” (capítulo 6) alude a este conjunto de problemas, y constituye a mi juicio, pero con ciertas reservas, una parte medular que podría ser objeto de un análisis mucho más detallado, y que en su momento podrían traducirse en propuestas programáticas que deberían ser objeto de amplia discusión, tanto en las esferas legislativas como en las diferentes áreas de la sociedad civil. También son medulares algunas partes del capítulo 6 sobre salud y vivienda, y puede mejorarse de manera considerable la parte sobre educación y capacitación.

¿Cuál es, sin embargo, la visión de conjunto, con jerarquización de principales estrategias y objetivos, inclusive las fiscales y financieras que permitan atender, en un marco de desarrollo sustentable y equitativo a largo plazo, las grandes tareas por realizar?

No está de más repasar lo que dice el más reciente informe de la OCDE sobre la economía mexicana –dejando de lado lo que se le ocurra argumentar al Banco Mundial y las buenas intenciones de la CEPAL–. El secretariado de la OCDE,³ aun teniendo en cuenta su poca experiencia con los datos mexicanos y con las realidades de este país, considera que el crecimiento del PIB por habitante en los últimos diez años “no basta para un país en vías de ‘recuperación’” (*sic*), y agrega: “Aun cuando se han llevado a cabo importantes cambios de política, puede persistir la necesidad de profundizar el proceso de reforma y, en algunas áreas, existe todavía mucho trabajo por hacer”. Se mencionan el sector bancario, la competitividad en los mercados de bienes, la difusión de nuevas tecnologías, el fortalecimiento del capital humano, la optimización de la red de protección social, el mejoramiento de la capacidad fiscal recaudatoria y la efectividad del gasto público.⁴ Creo que difícilmente se puede discrepar de estas esenciales recomendaciones, que parecen indispensables para cualquier política o estrategia de desarrollo o cualquier plan de trabajo. Se hace ver además la situación poco alentadora que prevalece en materia de energía, que en México es más cara por KWH que en cualquier otro país miembro de

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudios Económicos de la OCDE 1999-2000, México*, París, OCDE, 2000, cap. IV, pp. 133-168.

⁴ *Ibid.*, pp. 133-134.

⁵ *Ibid.*, pp. 141-166.

la OCDE; así como en materia de transporte y telecomunicaciones, cuyos precios reales son también elevados.⁵ Se llega a la conclusión de que no se ha creado un entorno suficientemente favorable para la inversión empresarial, y se menciona el rezago en los sistemas de innovación, de capacitación técnica, de educación, de apoyo a la pequeña y medianas empresas, y de flexibilidad en los mercados de trabajo, en salud y seguridad social, y en reforma tributaria.

Quiérase o no, el futuro económico de México dependerá crecientemente del desempeño empresarial, acompañado de mayor eficiencia en el desempeño del sector público. El sector empresarial mexicano no le llega a los talones al de Brasil, y también el esfuerzo de México en ciencia y tecnología es muy inferior al de ese país. En esto quizá se encuentren coincidencias con el Plan Nacional de Desarrollo, pero habría que considerar todos estos temas –y muchos más– con diagnósticos más adecuados y con visión coordinada de su importancia futura, y añadir a todo ello una buena dosis de consideraciones de equidad social. Ante todo, la tarea consiste en prepararse mejor para defenderse de los excesos de la globalización y sus efectos inequitativos, y para aprovechar mejor las ventajas que puedan ofrecer los mercados internacionales, tanto de bienes como de servicios, incluso los financieros, a la vez que se fortalezcan las iniciativas y los procesos nacionales, se reduzca la desigualdad interna y se atiendan con eficacia los rezagos sociales.