

Diez años del ingreso de México a la OCDE. Un balance*

Christopher Brooks

Este día representa para mí un momento de gran emoción, ya que he vivido de cerca las diferentes etapas y estadios de la participación y el involucramiento de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). He estado cerca de muchos de nuestros amigos y de las instituciones tales como la Secretaría de Relaciones Exteriores, en donde se ha trabajado arduamente para el ingreso. He seguido paso a paso el periodo de negociaciones entre México y los 24 miembros de la OCDE en las diferentes sesiones. Mi amigo, el embajador Daniel Dultzin, dedicó una gran parte de su tiempo preparando e informando a los colegas de la ciudad de México sobre las diferentes opciones; y entonces vino el proceso acelerado de crecimiento de la economía mexicana y el acuerdo de libre comercio; con ello se comenzó a dar forma a todo el proceso de membresía. Fue verdaderamente una etapa dramática de cambio para México.

Quisiera, sin embargo, que echaran marcha atrás para pensar en el periodo 1993-1994. Recordemos el contexto mundial de ese momento. Si vemos los periódicos de aquella época, en términos de política internacional, los encabezados estaban

*Conferencia magistral pronunciada el 3 de marzo de 2004 en el auditorio Rafael de la Colina, del Instituto Matías Romero, de la Secretaría de Relaciones Exteriores (versión original en inglés).

básicamente dominados por el fin de la Unión Soviética. La separación entre el mundo marxista o bloque soviético y el mundo libre empezaba a desaparecer. La poderosa organización, que caracterizó al mundo marxista desde el periodo de 1945, comenzaba a desvanecerse.

Dicho en otras palabras, esto representó el cambio más importante que, para bien o para mal, permitió que el proceso de globalización se pusiera en marcha. Proveyó las condiciones esenciales para la apertura de la economía mundial y, en extremo importante, para la expansión del comercio y la inversión sobre bases diferentes, ya no de competencia de poder político entre los dos grupos o las dos principales ideologías en el mundo, sino sobre bases económicas más lógicas.

Uno de los símbolos más importantes, que los historiadores considerarán al escribir sobre este periodo, será el ingreso de México a la OCDE. Antes de éste, la Organización era el club de los ricos, aislado del resto del mundo. Veinticuatro miembros que no habían cambiado mucho y que no sentían predisposición alguna a permitir que nadie más entrara en su más bien selecto club. El logro de México y su determinación a ser miembro de la OCDE fueron de una gran importancia política.

Este proceso de apertura representa asimismo una muy importante forma de aclarar las ideas dentro de la sociedad mexicana. Después de la crisis financiera de 1995, se inició una reflexión sobre, por ejemplo, el tipo de identidad que México deseaba tener, y en este sentido se cuestionaba si ésta debería estar organizada alrededor del Grupo de los 77, o si debería quizá tratarse de una identidad organizada alrededor de los valores de la "familia OCDE": economía de mercado, democracias pluralistas, economías abiertas al comercio y la inversión. Lo que se podría denominar una "coalición de modernizadores" en México, provenientes de todos los partidos políticos y de todos los sectores de la sociedad, como el de los negocios, el laboral, el

académico y el de las diferentes organizaciones de la comunidad, tomaron lo que en mi opinión fue una sabia decisión: la ruta de la modernidad.

En cuanto a la OCDE, se trata de un club menos homogéneo de lo que uno se imagina; la OCDE es un grupo muy diverso de sociedades, pero existen algunas características fundamentales, comunes a todas estas sociedades que pertenecen a la Organización. La apertura al comercio es obviamente una; el intercambio de bienes e inversión, la convertibilidad de la moneda y el compromiso con las democracias pluralistas. Creemos en una economía de mercado y compartimos también una creencia fundamental sobre el papel que todo gobierno debe desempeñar como operador, como garante del cumplimiento de la ley y la justicia social; comprometido, por consiguiente, con el gasto y la inversión pública. Y éstas fueron las opciones que la sabia coalición de personas decidió hacer en 1994.

Así que, 10 años después, vale la pena voltear al pasado para ver cuáles son los impactos que esta decisión ha tenido en el país y en la sociedad, y los que ha provocado en la OCDE.

Para comenzar, daré mi punto de vista sobre el impacto que ha tenido en la OCDE. Aquí muchos periodistas me preguntan con frecuencia qué es lo que México ha cambiado en la Organización. Para comenzar debemos comprender que su ingreso representó un sólido símbolo de apertura: el final de un club de ricos. México lideró un camino que después siguieron Corea y, más tarde, con el fin de la guerra fría, Polonia, Hungría, República Checa y la República Eslovaca. Este proceso es el símbolo mas obvio. Pero también los programas de cooperación con India, China, Indonesia, Brasil, Chile y Argentina son otros ejemplos de esta apertura. Fue México y su gobierno los que pavimentaron el camino. A propósito, pienso, por ejemplo, en figuras como la de Rosario Green, el canciller Gurría y el secretario de Comercio, Blanco. Todo esto forzó a la OCDE a tener re-

presentantes ministeriales de países como China, India, Indonesia, Egipto, Brasil y Rusia, en los niveles más altos de discusión y participación ministerial de la Organización.

Éste fue un cambio fundamental, que sumó una naturaleza global a la OCDE. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos no es un organismo universal como las Naciones Unidas, pero, a raíz de estas transformaciones que México provocó, realmente se convirtió en una institución global. La Organización es, gracias a ello, una mejor institución.

Si miramos el impacto en este país de los 10 años de membresía, podría decir, en primer lugar, que en México ha cambiado la forma como se estructura el debate de los temas. La naturaleza de la hechura de las políticas es totalmente distinta de la del país que conocí a finales de los años ochenta, a principios de la década de los noventa. En la actualidad tiene lugar una constante base de comparación: ¿Qué pasa con otros países miembros de la OCDE? Hay una evaluación cultural de las diferentes políticas. México ha hecho grandes avances en términos de la calidad y responsabilidad del propio gobierno. Hay un sentido importante de transparencia, de rendición de cuentas y calidad del gobierno.

La forma en la que el debate se ha configurado consiste en que los hacedores de política mexicanos observan cómo se desarrollan las políticas, cómo operan, con qué grado de éxito o fracaso, en otros países miembros de la OCDE. Para decirlo fríamente, en México ya no basta con tener sólo una buena idea; esta buena idea debe ser rigurosamente definida, costada, y enseguida evaluada y probada en el tiempo. Lo anterior resulta de suma importancia pues, el hecho de llevarlo a cabo, mejora la confianza de la ciudadanía en el gobierno.

Un segundo aspecto que ha evolucionado son los puntos de referencia en los debates de las diferentes políticas. En México ha cambiado el punto de referencia para esta modernización.

Éste solía ser el vecino de la frontera norte. El hecho de unirse a la OCDE le ha proporcionado un universo de comparaciones mucho más amplio; sin embargo, Europa no es homogénea. Están los países escandinavos, Europa Central, países como Alemania y Francia, que son más o menos similares. Se encuentran asimismo Europa Continental, el sur de Europa, países como Italia, España y Grecia, además de mi propio país, una isla aislada al norte.

También están como puntos de referencia de estas comparaciones los países asiáticos, como Corea, que tiene una historia de desarrollo similar a la mexicana, pero también contrastante. Igualmente están Australia, Nueva Zelanda, y, sobre todo, Japón, el segundo país en inversión extranjera directa (IED) en México.

En tercer lugar, ustedes se han convertido en parte de una estructura que está creando las nuevas reglas del juego, tratando de explotar los beneficios de esta interdependencia económica global. Uno de los cambios que más ha caracterizado a la OCDE en los últimos 10 años ha sido el compromiso a buscar el establecimiento de leyes o normas en el ámbito internacional; en particular en la lucha contra la corrupción. Esto comenzó con la lucha de la Organización contra el soborno y la corrupción a funcionarios públicos en el comercio internacional. De ahí la Convención de la OCDE contra el Soborno, contra la Corrupción, que ha sido ratificada, en términos de legislación nacional, por 27 países en el mundo. De igual manera está nuestro propio grupo que lucha contra el lavado de dinero, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI, Financial Action Task Force).

En 1994 comenzaron también los trabajos relacionados con el fortalecimiento del gobierno corporativo de las empresas en la medida que el mundo parecía volverse un lugar más pequeño y que las economías emergentes comenzaron a cobrar

mayor importancia en el ámbito de la economía mundial. Era importante establecer estándares, normas de gobernabilidad relacionadas con las empresas en los países. Antes no pensábamos que la necesidad estaba relacionada con nuestros propios países miembros. En Roma, por ejemplo, *Parmalat* fue una gran sorpresa para estos últimos. Si se deja la puerta abierta, no hay que sorprenderse de que la gente se sirva con la cuchara grande.

Los principios de gobernabilidad de la OCDE representan otro aspecto importante de nuestra contribución a la creación y fortalecimiento del estado de derecho desde el punto de vista económico. Esto lo hacemos de manera transparente e insistimos en su puesta en vigor. El área más actual y, probablemente, la más controversial de nuestro trabajo es aquella que trata de introducir la transparencia en los centros financieros, los paraísos fiscales como se les llama a menudo, o lo que en nuestra jerga técnica denominamos el trabajo relativo al combate, a escala internacional, de las nocivas prácticas fiscales. Así que el trabajo se está concentrando en la creación de reglas que refuercen el papel de la ley a nivel internacional.

La OCDE es una institución de asesoría política; por consiguiente, parecería que nos encanta dar lecciones. Sin embargo, no hay cosa peor que un extranjero venga y les diga a los nacionales de otro país qué deben hacer con su economía. A mí me irrita cuando me dicen qué es lo que está mal conmigo, aunque después me percate de que quien lo hizo está en lo correcto. Por ello, me disculpo con anticipación por los temas que abordaré. Si me lo permiten, hablaré de una pregunta que todos los países miembros de la OCDE, sus colegas y compañeros, se hacen acerca de México en este momento ¿Por qué la economía mexicana no ha crecido más rápidamente? ¿Qué debe hacerse para ayudarla a crecer con mayor celeridad? Ya que creemos que un crecimiento más rápido y sostenido no sólo producirá un pro-

greso social y económico en el país, sino que, en un mundo tan estrecho e interdependiente, caracterizado por la palabra globalización, también ayudaría al resto del mundo en su conjunto.

De ahí que los miembros de la OCDE se preocupen genuinamente y, por ende, se pregunten qué debe hacerse para que la economía mexicana crezca de manera sustentable y acelerada. En mi opinión hay cuatro áreas que en México deben reformarse, las cuales valdría la pena considerar si se quiere lograr el índice de crecimiento esperado, y luego mantenerlo.

El área de la distribución del ingreso y de la pobreza endémica en México está considerada por la OCDE como una de las causas y no como una de las consecuencias del bajo crecimiento económico. La pobreza restringe y hace más lenta la capacidad de crecer, limita la posibilidad de atracción de la IED e inhibe también la capacidad de generar un crecimiento económico endógeno. Lo anterior está igualmente asociado a una inadecuada distribución de oportunidades en el ámbito de la educación; en particular, lo que a la calidad concierne. Así, el punto nodal es que la pobreza y la desigualdad de oportunidades en la educación dan lugar a un crecimiento económico lento; son la causa. Y no se producirá, sobre bases sustentables, un perfil de alto grado de desarrollo a menos de que se hagan las inversiones necesarias para abordar estos asuntos. Hablo acerca de inversiones más que de transferencias de ingreso; aunque obviamente éstas son útiles, la cuestión de la inversión es crítica.

La segunda área que debe tomarse en consideración para hacer que la economía mexicana crezca con mayor celeridad se relaciona con el tema de la base tributaria, el monto del gasto público, así como la naturaleza de la inversión pública y privada en México. En la OCDE se tiene actualmente la percepción general de que la base tributaria en este país es demasiado estrecha, ya sea que se trate de impuestos sobre la propiedad, sobre las ventas, la herencia o de cualquier otro tipo. Es pues necesari-

rio ensanchar esta base porque las necesidades que existen en términos de gasto público se tienen que expandir, en particular, la de la inversión pública, no sólo en las áreas relativas al capital humano, la riqueza humana, como educación y salud, sino también en lo que se refiere a infraestructura física: equipo, carreteras y caminos, conexiones y, en general, todos los asuntos que son condiciones necesarias para aumentar la productividad. Existe, por lo tanto, una necesidad real de estudiar la base tributaria y fiscal, el monto del gasto público y la política de inversión del gasto público en México, a fin de acelerar el crecimiento de la economía.

El tema de la competencia representa la siguiente área. En México es necesario acelerar y mejorar las instituciones que impulsan la competencia. La competencia ayuda a los consumidores, baja los precios, alienta y acelera la innovación y hace que la economía responda mejor. Las instituciones que supervisan, refuerzan e instrumentan la competencia en México son torales. Hay ciertas áreas clave en relación con las cuales la competencia debe aumentar rápidamente. Son desde luego contenciosas. Asuntos como el del mercado laboral y sectores como el de las telecomunicaciones y, puedo suponer, el más urgente: el de la energía. Este último representa un ejemplo muy interesante. Enfrentar las necesidades a futuro en la obtención de energía a precios justos requiere una mayor competencia en el sector. Es preciso que los subsidios que benefician a ciertos grupos, ya sea que se trate de los sindicatos o de ciertos miembros privilegiados de la sociedad, se dejen de lado para poder invertir en el sector; para estimular el aumento del suministro de energía en el futuro.

Llevar a cabo estas reformas es algo obviamente difícil; sin embargo, creo que, dentro de los lineamientos generales de la competencia, el hecho de centrarse en esta agenda económica ayudará a mejorar la capacidad de crecimiento de la econo-

mía mexicana, y converger más con los modelos de crecimiento y distribución, que son típicos de otras economías diferentes de la suya.

El segundo aspecto de la competencia es el desarrollo empresarial. Éste es un tema de gran relevancia para México. Aunque la economía ha sido muy exitosa al tratar de atraer la IED y al contar con empresas de diferentes tipos, existe un potencial de crecimiento masivo que se puede encontrar a través del desarrollo de pequeños y medianos negocios, así como del desarrollo de la empresarialidad, ya sea de naturaleza sofisticada, o menos sofisticada como el sector servicios y el autoempleo. Que lo anterior ocurra en la economía formal más que en la informal es deseable para el futuro. En consecuencia, hay que impulsar la capacidad de la sociedad y de la economía de ser más empresariales; hay que contar con diferentes tipos de préstamos bancarios, capital de riesgo y capital de inversión, así como capital semilla, asesoría y acceso a la información, igualdad de oportunidades; confianza en las transacciones; hay que disminuir las cargas burocráticas; hay que luchar contra la corrupción y el soborno. Estos elementos son característicos de todas las economías de la OCDE; constituyen elementos básicos en el desarrollo de una empresarialidad eficaz. Esto, desde luego, considerando los ámbitos regionales y locales. Hay que tener en cuenta que los empresarios viven cerca de la economía local, regional; de ahí que sea preciso que el gobierno, tanto regional como estatal, asuma un papel sumamente activo en este campo.

Por último, quisiera hacer énfasis en que el cuarto criterio es el más difícil: mantener el papel de la ley. Las economías de mercado que caracterizan a la OCDE trabajan sobre la base de la confianza. Las personas que aquí laboran no están todo el tiempo acompañadas de su abogado; las diferencias no siempre se resuelven en los tribunales. La confianza es un elemento que

existe al interior de la sociedad; quienes la rompen saben que la ley terminará por imponerse. Lo anterior representa un reto para todos los países miembros de la Organización y es asimismo un reto inmediato para México. La instrumentación efectiva de la ley y las instancias legales, la supremacía del papel de la ley, es una condición *sine qua non* para que la economía mexicana crezca a un ritmo más acelerado. En la OCDE hay una diversidad de modelos en los cuales México puede inspirarse y a los que puede seguir conforme se aborda la inevitable reforma en esta área.

A menudo pensamos en que el año entrante será muy parecido al pasado. Cuando era joven la gente mayor me decía: “No te das cuenta de cuán rápido pasa el tiempo hasta que comienzas a envejecer”. Al respecto yo pensaba: “¡Qué tontería! Yo estoy joven y el mañana está a una eternidad de distancia”. Actualmente he cambiado, y mi parecer está a favor de este consejo de la gente mayor. El tiempo pasa en forma vertiginosa. A modo de ilustración, pondré un ejemplo: hace 10 años, en la prensa mexicana no se habría publicado mucho acerca de un país llamado China. Quizás sólo algunos artículos sobre Mao Tse-Tung, el partido, el sistema. Hoy, en cambio, su prensa está llena de artículos que hablan de este país, cuya economía crece a un porcentaje de 8% anual. Esto significa que, en un mandato presidencial mexicano, la economía china puede incrementarse en 50% y, en dos, 100%. Permanecer inmóviles ante esta situación no representa una opción.

En un mundo moderno e interdependiente como el que vivimos, el tiempo cambia con gran rapidez. No se puede, entonces, dejar para mañana lo que hay que hacer ahora. Por eso, cada país miembro de la OCDE está en un proceso de rápido cambio. Nosotros estamos muy complacidos de que México esté en la OCDE, ayudándonos a acelerar este proceso. Muchas gracias.