

El modelo de desarrollo en México a tres décadas de su ingreso a la OCDE

The Development Model in Mexico Three Decades after Joining the OECD

César Armando Salazar

Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM
csalazar@unam.mx



Resumen

En este artículo, el autor analiza el entorno del ingreso de México a la OCDE y la manera en que ha influido en la reconfiguración en la política económica en México. En su análisis estudia el contexto bajo el cual México se incorpora a la OCDE y su significado histórico, revisa las políticas económicas implementadas y reflexiona sobre el saldo de la estrategia de crecimiento promercado que defiende la OCDE.



Abstract

In this article, the author analyzes the context of Mexico's entry into the OECD and how it has influenced the reshaping of economic policy in Mexico. In his analysis, he studies the context in which Mexico joined the OECD and its historical significance, reviews the economic policies implemented and reflects on the balance of the pro-market growth strategy defended by the OECD.



Palabras clave

OCDE, modelo de desarrollo, política económica, promercado, crecimiento, recomendaciones de la OCDE



Keywords

OECD, development model, economic policy, pro-market, growth, OECD recommendations

El modelo de desarrollo en México a tres décadas de su ingreso a la OCDE

César Armando Salazar

Introducción

La profunda recesión económica padecida por México, y demás países latinoamericanos, en la década de 1980, que tuvo lugar por la crisis de la deuda externa entre 1982 y 1983, condicionó a tal grado una política económica restrictiva en esos años, que tuvo como saldo que, entre 1982 y 1988, el crecimiento económico promedio anual fuera cero, por lo que la década de 1980 es recordada como una década pérdida para el desarrollo.

Posterior a este suceso, la década de 1990 fue, sin duda, de cambio estructural en aspectos económicos y políticos. El destacado economista Paul Krugman enfatiza dos sucesos fundamentales ocurridos durante el Gobierno del entonces presidente Carlos Salinas (1988-1994) que hicieron que tales cambios fueran posibles: la solución de la crisis de la deuda externa mediante el Plan Brady —lo cual permitió quitas en los montos de deuda, una reestructuración de plazos y, así, una menor carga financiera para el Estado— y el anuncio, en 1990, de la intención de llevar a cabo la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual, finalmente, entró en vigor el 1 de enero de 1994.¹

¹ Krugman indica, también, que ambas medidas fueron más de carácter psicológico para crear un nuevo ambiente de optimismo después de la profunda crisis padecida en la dé-

Bajo ese marco, ocurrieron una serie de reformas estructurales mediante las cuales el Estado mexicano buscaría generar un mayor crecimiento económico con base en la promoción de exportaciones y un modelo que desregulaba el conjunto de la actividad económica. Se sentaron las bases para una nueva estrategia de desarrollo que ahora sería dirigida por el mercado con la entrada en vigor del TLCAN, en la actualidad renegociado como T-MEC; la autonomía del Banco de México, que inició en 1994 y que fue otorgada por una reforma constitucional en 1993; el compromiso de mantener la disciplina fiscal, expresado en el objetivo de conseguir superávits primarios en las finanzas públicas, y una menor participación del Estado en la economía, con la continuidad del programa de privatización de empresas estatales.

Sin embargo, hay un hecho que, si bien no pasa desapercibido, se le otorga un papel menor en todo este engranaje: la incorporación de nuestro país como el integrante número 25 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), una organización nacida en el seno de los países europeos y que se acostumbra, o acostumbraba, enunciarse como el “club de países ricos”.

En los estudios que analizan la incorporación de nuestro país en la OCDE, se destaca, en primer lugar, el significado que tuvo en el seno de la organización la incorporación de un país no desarrollado (si bien en aquel momento era un modelo a seguir para otros países en desarrollo y economías emergentes sobre cómo transitar de un modelo de desarrollo dirigido por el Estado a otro dirigido por el mercado); y, en segundo lugar, la influencia que esta organización ha tenido sobre las políticas públicas aplicadas en nuestro país, la gobernanza y la forma de evaluarlas.

En este artículo se analiza tanto el entorno del ingreso de México a la OCDE, como la forma en que ha influido en la reconfiguración en la política económica en México. Para ello se divide en tres secciones. En la primera se estudia el contexto bajo el cual México se incorpora a la OCDE y su

cada de 1980, ya que, en los hechos, ambas medidas tuvieron pocos impactos positivos ya que, la primera, sólo significó un alivio menor de la carga de la deuda; y, respecto a la segunda, ya había una integración comercial *de facto* con Estados Unidos que inició en esa década. Paul Krugman, *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, Nueva York, W. W. Norton, 2009, pp. 36-38.

significado histórico. En la segunda se revisan las políticas económicas implementadas y, en la última, se observa el saldo de la estrategia de crecimiento promercado que defiende la OCDE.

La OCDE y el ingreso de México

En la Convención sobre la OCDE,² firmada el 14 de diciembre de 1960, hay que destacar, en el artículo 1, que los objetivos de la Organización son: lograr el máximo crecimiento económico y empleo sostenibles, con estabilidad financiera, entre los países integrantes; contribuir a la expansión económica sana entre países integrantes y no integrantes; así como, contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral no discriminatoria.

En el artículo 2, se enuncian una serie de medidas que harían asequibles tales objetivos, como evitar acontecimientos que pongan en peligro a las economías de los integrantes y no integrantes; reducir o eliminar obstáculos al intercambio de bienes, así como liberalizar los movimientos de capital; incentivar los flujos de capitales hacia países integrantes y no integrantes, teniendo en cuenta la importancia para las economías de recibir asistencia técnica y asegurar mercados de exportación en expansión.

En tanto que, en el artículo 3, los integrantes de la Organización se comprometen a mantenerse mutuamente informados; de consultarse entre sí, de manera continua, realizando estudios y participando en proyectos acordados; así como cooperar y, cuando sea apropiado, adoptar medidas coordinadas de políticas.

En estos tres artículos de la Convención, si bien no se profundiza sobre una agenda de desarrollo, sí se delinea una estrategia de acción, en países miembros, y desde éstos a los que no son integrantes, para alcanzar, en los términos de la Convención de la OCDE, un mayor crecimiento económico y desarrollo, con un uso eficiente de recursos, estímulo a la innovación

² OCDE, "Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development", en <https://www.oecd.org/en/about/legal/text-of-the-convention-on-the-organisation-for-economic-co-operation-and-development.html> (fecha de consulta: 6 de noviembre de 2024).

y desarrollo, con estabilidad financiera y desregulación, tanto comercial, como en la inversión extranjera, para asegurar una mayor cantidad de mercados. Una clara agenda de desarrollo promercado.

Por supuesto, para tales propósitos, no era necesario que se incorporaran una mayor cantidad de países, y, de hecho, la Organización permaneció con pocos integrantes y prácticamente todos de altos ingresos. Antes de la incorporación de México, el penúltimo país en ser aceptado fue Nueva Zelandia en 1973, pasaron casi 20 años para el ingreso de un nuevo país.

México se integró a la OCDE como miembro pleno en 1994, el proceso de análisis, o al menos la primera revisión, de la economía mexicana inició en 1992.³ El porqué del ingreso de México a esta Organización tiene diversas interpretaciones. Para Leandro Arellano,⁴ el conjunto de reformas que se establecieron a principios de la década de 1990, pero sobre todo la firma del TLCAN, fue la causa de la invitación a nuestro país para sumarse a la OCDE bajo el auspicio de los Estados Unidos, que fue fundamental.⁵

Por otra parte, el ambiente internacional también fue relevante. Se ha argumentado, que, con los cambios geopolíticos provocados por la caída del Muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría y el resurgimiento del multilateralismo,⁶ se dio un afán de reformismo al interior de la Organización, la cual se cuestionó sobre la incorporación de nuevos países participantes.⁷

Posterior al ingreso de México a la OCDE, han sido aceptados 13 países más, todos ellos diversos entre sí, destacando los latinoamericanos, Chile, Colombia y Costa Rica (las cuales, sobra decir, no son de las economías más grandes de la región), Hungría, Polonia, y República de Corea, entre otros. Actualmente, se encuentran como candidatos a incorporarse países

³ OCDE, *OECD Economic Surveys Mexico 1991-1992*, París, OECD Publishing, 1992.

⁴ Leandro Arellano, “El ingreso a la OCDE”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 191-198.

⁵ Andrea Zomosa Signoret, *La participación de México en la OCDE, 1994-2002*, México, El Colegio de México (Jornadas, 147), 2005, p. 13.

⁶ Rebeck Villanueva Ulfgard y Lorena López, “In Search of Making a Difference: Mexico in the OECD International Development Co-operation Architecture”, en *Development Policy Review*, vol. 35, sup. 2, octubre de 2017, pp. O287-O302.

⁷ A. Zomosa Signoret, *op. cit.*, p. 18.

como Brasil, Argentina y Croacia; y se anuncian como socios estratégicos a China, India y Sudáfrica, además de Brasil, con lo cual tienen una interlocución con los BRICS, salvo Rusia.⁸

Esta nueva etapa de incorporaciones ha sido interpretada como el “interés expreso y estratégico de la OCDE de expandir sus denominadas buenas prácticas, lo cual reviste intereses de gobernanza económica mundial”.⁹ Es decir, el incorporar a países no industrializados puede considerarse más como una estrategia de sumar hacia una mayor globalización del modelo económico dominante, pero desde una perspectiva en la cual los intereses de los países desarrollados imponen su agenda de políticas económicas al resto de los países que desean tener los estándares de industria y nivel de vida de los países desarrollados.

No obstante, la OCDE en sí misma no cuenta con facultades para sancionar la falta de cumplimiento las “recomendaciones” que realiza como parte de las actividades mandatadas en el artículo 3 de su Convención, que relatamos antes. Sin embargo,

otro elemento cohesionador en el funcionamiento y adopción de las recomendaciones de la organización es la presión sobre cada uno de los miembros para que cumplan las metas acordadas, por medio de la constante comparación entre todos los miembros. Esto es algo que se enfatiza en cada una de las publicaciones de los estudios e informes sobre el avance de los temas que son materia de interés de la organización. Las evaluaciones y revisiones sobre el avance de las políticas adoptadas se realizan por Estados pares, que hacen parte de la organización.¹⁰

⁸ Véase OCDE, “Members and Partners”, en <https://www.oecd.org/en/about/members-partners.html> (fecha de consulta: 6 de noviembre de 2024).

⁹ Carlos Hernán González Parias, José Alban Londoño Arias, Miguel Paradela López y Carlos Alberto Builes Tobón, “Estrategias de la OCDE para sumar influencia en la gobernanza económica internacional”, en *Revista Científica General José María Córdoba*, vol. 20, núm. 40, octubre-diciembre de 2022, p. 835.

¹⁰ *Ibid.*, p. 837.

A este tipo de presión se le puede denominar *gobernanza suave más estricta* (*harder soft governance*).¹¹ Si bien Markku Lehtonen analiza un caso específico sobre la Agencia Internacional de Energía, él concluye que, justamente, al carecer de mecanismos punitivos, la OCDE utiliza la presión de la revisión entre pares, para marcar una agenda de trabajo que deba ser cumplida, lo cual implica llamar la atención de organizaciones de la sociedad civil interesadas, medios de comunicación, y, por supuesto, de otras naciones, para de esta forma incidir sobre las políticas públicas de aquellos países examinados.¹²

Las recomendaciones de la OCDE a México

Posterior a los cambios institucionales ya indicados, México enfrentó una profunda crisis financiera iniciada en diciembre de 1994, al inicio del período presidencial de Ernesto Zedillo, y que significó una caída del PIB de -6.2%. Es decir, México estrenó su nueva estrategia de desarrollo con una crisis, la cual profundizó, aún más, la desregulación en diversos aspectos de la economía.

En la introducción del *OECD Economic Surveys: Mexico 1995*¹³ (el primer estudio elaborado por la OCDE para México ya como país integrante con derechos plenos), después de plantear un resumen sobre la situación que acontecía en el país, destacó la entrada en vigor del TLCAN, así como la crisis económica provocada por la devaluación de diciembre de 1994, y hasta el levantamiento armado en Chiapas en 1994; se concluía que para reforzar un crecimiento sostenido en el mediano plazo, se requería que las reformas estructurales continuaran en diversas áreas relevantes como los mercados laborales, el sector agrícola, las políticas de competencia, y que debían continuar con el proceso de privatización.

¹¹ Markku Lehtonen, “Harder Governance Built on Soft Foundations: Experience from OECD Peer Reviews”, en *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 22, núm. 6, 2020, pp. 814-829.

¹² *Ibid.*, p. 815.

¹³ OCDE, *OECD Economic Surveys: Mexico 1995*, París, OECD Publishing, 1995.

Este estudio económico para México reconocía los 10 años en los cuales nuestro país había transitado por un proceso de reformas con el propósito de hacer una economía más abierta, flexible y que respondiera a las fuerzas de mercado, reduciendo la intervención estatal en la actividad económica.¹⁴

De hecho, este estudio destacaba que, como parte del programa de estabilización en el contexto de la crisis de 1995, el Gobierno anunciaba una nueva ronda de privatizaciones que incluía petroquímica y servicios públicos como los ferrocarriles, comunicaciones satelitales y hasta electricidad;¹⁵ aunque reconoce que algunos servicios públicos serán difíciles de privatizar dadas las restricciones que se encontraban en la Constitución mexicana. En pocas palabras, había que continuar sobre ese camino para afianzar el modelo y generar crecimiento y prosperidad.

En este contexto, se destaca la gran relevancia la continuidad de la desregulación financiera. Este estudio destaca a los bancos, que ya habían sido privatizados, y el proceso de profunda reorganización que lleva a la desregulación y la apertura financiera, lo cual era necesario dada la ineficiencia provocada en el modelo de regulación financiera previo. Se menciona en el estudio la desregulación financiera que ha estado asociada con un rápido crecimiento del sector financiero mexicano y se destaca el crecimiento de la capitalización del mercado financiero y los activos del sector bancario como porcentaje del PIB.¹⁶

Por supuesto, la desregulación no sólo debía darse en el sector financiero y fiscal, también en el funcionamiento del mercado laboral, en el cual se debía flexibilizar la supuesta rigidez de la ley que regula las condiciones de trabajo en el país;¹⁷ e incluso con los mercados agrícolas.

¹⁴ *Ibid.*, p. 79.

¹⁵ *Ibid.*, p. 80.

¹⁶ Es importante indicar que 30 años después la profundización financiera no se logró y el sector financiero no desempeña el papel que se buscaba en el desarrollo económico.

¹⁷ Indico la supuesta rigidez, porque, en un hecho que no se ha modificado mucho desde entonces, México tiene, *de facto*, un mercado laboral muy flexible por la extensa participación de la ocupación informal que está fuera de la regulación laboral. Véase César Armando Salazar y Aleida Azamar Alonso, "Flexibilidad y precarización del mercado laboral en México", en *Política y Cultura*, núm. 42, otoño de 2014, pp. 185-207.

En las conclusiones del estudio, la OCDE reconoce la agenda de políticas económicas y reformas estructurales promercado en un período de tiempo relativamente corto; aunque, considera que, después del proceso de desregulación, el mayor reto que enfrenta la economía es abatir los niveles de pobreza y desigualdad que prevalecen, no sólo por el hecho en sí, sino porque ponen en riesgo la estabilidad política, como ocurrió con el levantamiento zapatista de 1994.

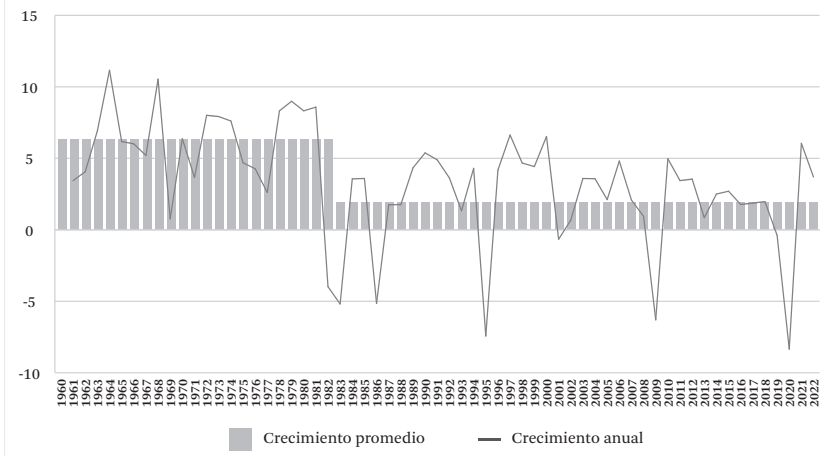
Como se ha indicado, las políticas económicas sugeridas desde aquel tiempo fueron llevadas a cabo. Identificó tres pilares básicos del modelo dirigido por el mercado y que coinciden con las recomendaciones de política económica expresadas: desregulación financiera y banco central autónomo, profundización en la liberalización del comercio y finanzas públicas equilibradas. Además de la serie de reformas que ha permitido un proceso de privatización continuo o mayor participación privada en sectores considerados anteriormente como estratégicos; flexibilidad del mercado laboral (*de facto* y en la forma en que operan los mercados en la realidad),¹⁸ etcétera.

Los saldos en el crecimiento económico

A largo plazo es fácil observar, entonces, dos modelos económicos implementados en México. El primero, establecido posterior a la Segunda Guerra Mundial y que estuvo vigente hasta la crisis de la deuda externa, a inicios de la década de 1980, se caracteriza por una categórica participación del Estado para dirigir la economía, observada en un activo uso de las herramientas de política fiscal y financieras asociadas a su soberanía monetaria, un muy importante número de empresas de propiedad estatal en diversas actividades de la estructura productiva nacional y la existencia de estrictas regulaciones en los sectores financiero y externo. El segundo modelo, vigente a partir de 1983, institucionalizado en la década de 1990 ya se ha explicado en la sección previa.

¹⁸ C. A. Salazar, "El mercado laboral mexicano y sus desafíos para el 20-30", en C. A. Salazar (coord.), *Desafíos para la economía mexicana en el 20-30*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2021, pp. 79-108.

Gráfica 1. Producto interno bruto, tasa de crecimiento anual y promedio 1960-1982 y 1982-2022



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Sistema de Cuentas Nacionales de México, varios años.

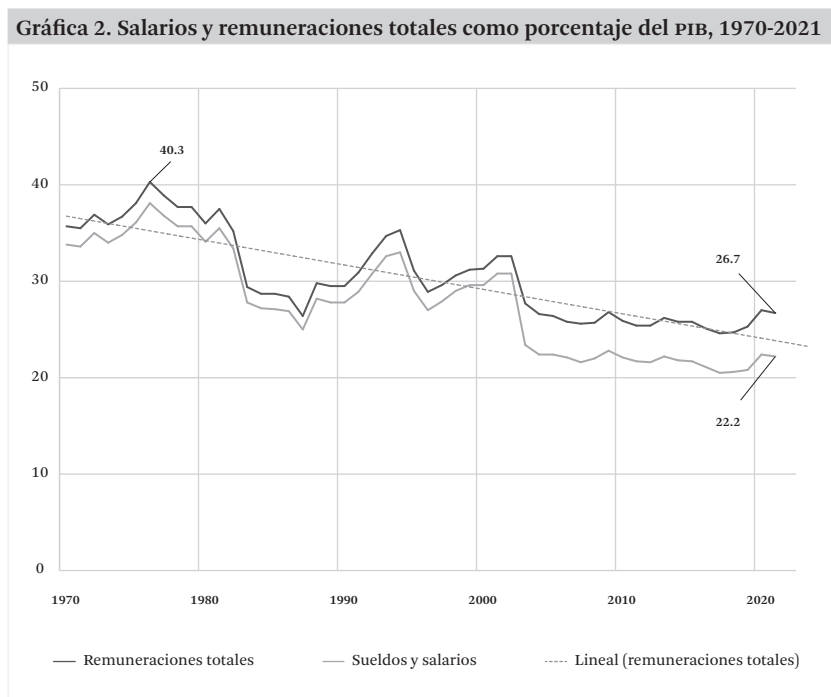
En sus resultados sobre el crecimiento económico las diferencias entre ambos modelos son evidentes. Entre 1960 y 1982, la economía mexicana creció a tasa de 6.3% promedio anual, en tanto que en el período 1982-2022, el crecimiento fue de sólo 1.9% promedio anual. Como puede observarse en la Gráfica 1, además de la reducción del crecimiento económico promedio anual, en el modelo dirigido por el mercado se incrementa significativamente la volatilidad de éste, experimentando períodos muy marcados de contracción económica.

Es curioso advertir que en el *OECD Economic Surveys: Mexico 2024*,¹⁹ en algún sentido, las preocupaciones siguen siendo las mismas —abatar la pobreza y la desigualdad— y también las políticas recomendadas: mantener los equilibrios macroeconómicos, en especial, en las finanzas públicas. Bajo el marco de inserción de México a una lógica promercado, no sólo se registran menores tasas de crecimiento económico, como ha quedado evidenciado en la Gráfica 1, también se ha observado la caída de

¹⁹ OCDE, *OECD Economic Surveys: Mexico 2024*, París, OECD Publishing, 2024.

la participación de las remuneraciones de los trabajadores en el PIB, debido a que éstos ven precarizadas sus condiciones laborales al enfrentarse a un mercado desregulado en el cual no se protegen sus derechos y porque no existe una política industrial que impulse encadenamientos productivos locales, mejores industrias y más empleo, que serían políticas fundamentales para verdaderamente transitar hacia una mejor distribución del ingreso y combatir de forma más contundente la pobreza.

En la Gráfica 2 se observa claramente la caída de la participación de los salarios y las remuneraciones totales en el PIB a partir de la década de 1980, dejando en claro que el modelo crecimiento liderado por el mercado deteriora la distribución del ingreso debilitando los componentes de la demanda interna, lo que refuerza un menor crecimiento económico en el largo plazo.



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi, Sistema de Cuentas Nacionales de México, varios años.

Conclusiones

El ingreso de México en la OCDE se da como corolario del cambio de estrategia económica seguido en nuestro país, sin duda que fue un reconocimiento a las reformas estructurales y políticas económicas promercado aplicadas, pero sobre todo, ideológicamente, significó un aliento desde el entorno internacional de que el cambio de rumbo en la política económica era el adecuado después de la profunda crisis económica padecida en la década de 1980.

Como lo indicó Arellano,²⁰ México no ingresó a la OCDE por ser un país desarrollado, sino más bien, nuestra incorporación fue el parteaguas de una nueva etapa en la gobernanza y forma de influencia de la Organización hacia el resto de los países en los cuales pudieran tener intereses. A treinta años de la implementación del nuevo modelo, los problemas económicos que se pretendía combatir prevalecen, no obstante, la adhesión de México a la nueva política económica.

²⁰ L. Arellano, *op. cit.*