

La política económica de Estado desde la perspectiva industrial

● ● ● ● ● ● ● ● ● ● CARLOS GUTIÉRREZ RUIZ

En la actualidad, la práctica del libre mercado se extiende a la mayor parte de las naciones del mundo, aunque ello no implica que su ejercicio se realice de manera homogénea. Si bien es cierto que el reconocimiento de que el mercado es el modelo más eficiente para la asignación de los recursos, su operación real dista de apegarse a un modelo universal y perfecto.

En función de esa homogeneidad, el Estado —identificado en esta parte del análisis como el gobierno— aún desempeña un papel central en la gestión de las economías contemporáneas, función que si bien en el discurso ha buscado minimizarse, en la práctica sólo ha adquirido una nueva funcionalidad y una orientación distinta a la que se le asignaba en la época del Estado benefactor.

Ya no se trata del Estado que interviene en todas las esferas de la actividad económica y social; en realidad es un Estado acotado, cuyo papel primordial es establecer reglas claras para promover la competencia. Sin embargo, en algunos círculos de discusión se insiste en la pertinencia de que el Estado deje incluso de cumplir esa labor.

Pese a la desfavorable experiencia de la gran crisis de los años treinta, la apuesta al libre mercado, en su modalidad de funcionamiento pleno, ha ganado de nueva cuenta terreno prácticamente como la única alternativa para la operación de las economías; igual que entonces, se considera que la intervención estatal es una condición no sólo prescindible sino contraria al funcionamiento de los mercados.

* *Expresidente de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación de febrero de 1996 a abril de 1998. En la actualidad es vicepresidente de la Concamin y gerente general de la empresa Molinos de Mano Azteca, S.A. de C.V.*

El perfil general de este tipo de políticas se vincula al diagnóstico sobre los problemas que han aquejado a los países en desarrollo a lo largo del período inmediato posterior a la posguerra. La práctica proteccionista, la generación de recurrentes déficit públicos y el excesivo peso del Estado en la economía son elementos que se habrían de modificar con esa estrategia de ajuste.

Tras 15 años de aplicar las primeras políticas de ajuste estructural —entre las cuales destacan la apertura, la desregulación y la privatización— y modificar todo un conjunto de mecanismos, por lo general plasmados en las legislaciones de protección al comercio y a la propiedad, los resultados no permiten abrigar sino escepticismo para el futuro.

Tanto la apertura como la desregulación y las privatizaciones han tenido efectos que, si bien resultan congruentes con la necesidad de modificar la orientación y el perfil de estas economías, no han bastado para que la operación del libre mercado y la consiguiente inserción al nuevo entorno global hayan sido exitosas. Ello no ha sido producto de la forma en que se han aplicado los programas de ajuste ni las estrategias de promoción para el libre mercado; de hecho, ha sido el apego irrestricto a los primeros lo que ha restringido nuevas posibilidades de crecimiento y ha limitado la capacidad de una inserción exitosa al nuevo marco internacional. El costo en términos económicos y sociales de los programas de ajuste no requiere mayor comentario en virtud de lo evidente de su magnitud.

Entre las razones que explican el escaso éxito de las economías latinoamericanas para transformar venturosamente su perfil estructural, de una economía cerrada y regulada en exceso a otra abierta y prácticamente exenta de regulaciones, destaca la coyuntura específica en la que se emprendieron esos cambios. Por ejemplo, a diferencia de las naciones del Sudeste Asiático, que



En América Latina la apertura comenzó en los albores del decenio de los ochenta, cuando prevalecía un entorno poco favorable para poner en marcha todo el conjunto de grandes transformaciones de carácter estructural, la mayor parte de las cuales se cifraba en el acceso creciente a los mercados internacionales

arrancaron su incorporación a la economía mundial en un período en que ésta se encontraba en una fase de expansión, sustentada en el inicio de la internacionalización productiva por la vía de la segmentación de los procesos, en América Latina la apertura comenzó en los albores del decenio de los ochenta, cuando prevalecía un entorno poco favorable para poner en marcha todo el conjunto de grandes transformaciones de carácter estructural, la mayor parte de las cuales se cifraba en el acceso creciente a los mercados internacionales.

La fase de expansión acelerada, tanto del comercio como del sistema financiero, que tuvo su punto culminante en las postrimerías de los setenta y en los inicios de los ochenta, permitió a los países asiáticos un acceso relativamente fácil a los recursos financieros y a los mercados internacionales. La favorable coyuntura hizo posible postergar la apertura de sus economías y proteger de manera selectiva a su industria.

Por su parte, las naciones latinoamericanas, si bien pudieron emplear la liquidez del sistema financiero internacional, no estuvieron en posibilidad de establecer políticas de protección comercial ni selectivas y menos graduales. El imperativo de abrir las fronteras, de privatizar y de eliminar las regulaciones ocasionó que el margen de maniobra que sí se utilizó en Asia fuera poco menos que inexistente en el caso de América Latina; en consecuencia, su proceso de transformación estructural no sólo se vio seriamente limitado, sino que además, tuvo un fuerte componente restrictivo en la esfera de lo productivo y lo social.

Pese a lo evidente de los obstáculos y las restricciones que planteaba la aplicación de cambios tan acelerados como profundos, el tránsito de una estrategia económica sustentada en el mercado interno a otra dirigida a la atención de los mercados externos fue más o menos fácil, aunque igualmente onerosa en términos de costos; consolidar la nueva estrategia reclamaba, de acuerdo con la visión del Consenso de Washington, que las

medidas de política económica de corte restrictivo incluso profundizaran su aplicación.

Hoy en día, en lo fundamental, los mecanismos y las herramientas de ajuste estructural que se aplican en las economías latinoamericanas poco han variado respecto de los que se emplearon hace 15 años. Sin embargo, es evidente que cada vez es menor la capacidad para asimilar y aplicar este tipo de políticas en el largo plazo, lo que se explica tanto por la condición que guarda la estructura económica como por la nueva conformación del componente social.

A la par de la aplicación de políticas económicas ortodoxas, en la actualidad se continúa avanzando en todos los procesos que fueron inherentes a la visión sobre el manejo económico que prevaleció a lo largo de la década pasada, es decir, la apertura, la desregulación y la privatización. Si bien los efectos de estas medidas contribuyeron a consolidar la economía de mercado, no han sido tan claros en lo que se refiere al fortalecimiento de la situación productiva y, en general, económica de estas naciones.

La vocación exportadora que fue desarrollándose en estas economías tuvo como correlato lógico la aparición de una serie de desajustes internos que provocaron el desmembramiento de las cadenas productivas. En muchas ocasiones no sólo se revirtió el avance alcanzado en el proceso de sustitución de importaciones sino que, aun más grave, se generó una situación extrema consistente en lo que algunos autores han denominado "desindustrialización".

En este sentido, vale la pena destacar que los problemas de las naciones latinoamericanas se han trasladado del ámbito fiscal al espacio de las cuentas externas. Esto significa que si en la mayoría de los casos el retraimiento de la actividad estatal significó la disminución de los déficit públicos, ello no contribuyó a solventar la situación de precariedad financiera, ya que ésta

pasó a encontrarse en un permanente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En este marco, la reflexión actual sobre la pertinencia y utilidad de los programas de ajuste, por un lado, y sobre el efecto de la apertura, la privatización y la desregulación, por otro, debe centrarse en la evaluación de sus efectos para facilitar o retardar el tránsito hacia la integración a la economía global. La situación actual en materia de estas definiciones no está resuelta. Ni existe la operación plena de la economía de mercado, pues está claro que ya no puede pensarse, como en los inicios de la presente centuria, que “la mano invisible” es capaz de operar al margen o sin la intervención del Estado, ni en país alguno se ha observado un retroceso en la intervención estatal de magnitud tal que pudiera afirmarse que ha dejado de operar como ente regulador, promotor o interventor.

La distinción entre el Estado benefactor de la posguerra y el Estado normativo regulador, que surgió a partir de la década de los setenta, tiene que ver tanto con el tipo de los sectores donde desarrolla su gestión, como con el tipo de nuevas necesidades surgidas a partir del proceso cíclico contraccionista que caracteriza a la economía mundial de la actualidad. Es decir, la intervención del Estado no busca aligerar la fase descendente de la producción y generar una oferta de empleo que compense la reducción del dinamismo productivo.

En el mundo global, el comportamiento cíclico ha dejado de depender de los niveles de producción y comercio para vincularse con el comportamiento de las variables financieras y los nuevos mecanismos de competencia basados en la administración de los mercados. Ya que éstos se han desvinculado de la “economía real” su comportamiento es poco menos que imprevisible y reclama un ente regulador, que en ausencia de una instancia supranacional requiere una gestión estatal más activa.

La incidencia de esos nuevos ciclos en las economías en desarrollo es de una magnitud y profundidad mayores que las observadas en las economías desarrolladas. La dependencia de recursos externos para garantizar los procesos de inversión y de crecimiento incrementa la vulnerabilidad de las primeras a los vaivenes especulativos y a las prácticas de mercado que se hallan lejos de los principios del libre mercado; de ahí que, a diferencia de lo que se suele pregonar, la intervención estatal con base en una modalidad normativa se convierta en una exigencia actual.

La variedad de los mecanismos o formas de la intervención estatal se relaciona directamente con la coincidencia—favorable o desfavorable— de la operación del mercado sobre el nivel de desarrollo económico y sobre los tipos de competencia—fundamentalmente comercial— y la magnitud de las necesidades sociales. Es decir, el Estado intervendrá en mayor o menor medida según la afectación de los mecanismos de mercado en cada uno de esos ámbitos. Es poco probable que en el futuro cercano o en el largo plazo la acción estatal pueda considerarse como innecesaria; de hecho, en el presente se manifiesta la transformación de nuevas modalidades de intervención que privilegian los mecanismos normativos y regulatorios, aunque será difícil que el Estado vuelva a tener una intervención directa en el ámbito de lo estrictamente productivo.

Ahora bien, en el caso de los países en desarrollo, el papel del Estado ha tenido un comportamiento también distinto al de sus semejantes desarrollados por una razón especial: la participación social. El avance de los procesos democratizadores, sobre todo la oleada vivida en América Latina en los ochenta, ha dado un nuevo sesgo a la intervención estatal; incluso, la aplicación de los programas de ajuste ya no puede ser tan estricta como hace unos cuantos años. Por sus efectos recesivos sobre lo productivo y lo social, su costo se pone cada vez más en tela de juicio.

Al respecto, conforme la participación social y el avance democrático se implantan como nuevas formas de convivencia y de gobierno en las sociedades donde prevalecían regímenes poco proclives a esa participación social, se dificulta la puesta en marcha de políticas económicas con una clara carga recesiva. Sin duda, el avance democratizador, que es otra de las vertientes de la reforma del Estado, se halla en sentido opuesto a la posibilidad de seguir aplicando políticas con efectos adversos en la situación social.

De mantenerse esta tendencia será cada vez más difícil que se repita la historia que ha discurrido a lo largo de los últimos tres lustros en América Latina. Sin embargo, a pesar del amplio reconocimiento de que las políticas de ajuste no conducen sino a profundizar las condiciones recesivas, todavía no existe una alternativa clara de política económica, salvo las que se apoyan en enfoques heterodoxos, que por su aún escasa aplicación resultan poco socorridas, lo que implica que sean inoperantes.

Con todo, cualesquiera que sean las políticas que se apliquen para dirigir la actividad económica, con toda seguridad lo más importante será que en su formulación e implantación exista una participación amplia y consensuada de todos los actores y las instituciones; también será importante que una vez así definidas se promueva su permanencia en un escenario que trascienda el corto y mediano plazos y se ubiquen en una dimensión de largo aliento. La relevancia recién otorgada a la implantación de políticas de esta naturaleza proviene del éxito alcanzado en las economías desarrolladas. Pero no se puede pasar por alto que todas ellas están dotadas de condiciones estructurales que les permiten planificar en tiempos que trascienden los períodos de las gestiones gubernamentales e incluso sobreviven a los virajes que imponen la orientación partidista.

Esta visión de largo alcance encuentra su manifestación práctica no sólo en las naciones donde la situación en materia de precios, inflación y empleo se caracteriza por su estabilidad, sino también en países que, sin cumplir a plenitud esas condiciones, como los asiáticos, han visto la utilidad de planear en el largo plazo para lo cual establecen políticas e instituciones conducentes a ese fin.

Las políticas, incluida la económica, con visión de Estado encuentran en estas referencias no sólo su razón de ser, sino la necesidad de ponerse en práctica. Una política de esta naturaleza no sólo implica establecer con claridad hacia dónde se quiere ir y cuándo se quiere llegar; también define el papel que cada una de las instituciones del Estado debe desempeñar para conseguir los objetivos planteados. Quienes intervienen en la determina-

ción de esos objetivos no siempre tienen coincidencias en cuanto a las estrategias específicas para alcanzarlos; así, la necesidad de generar consensos y nuevos mecanismos de concertación se torna imperiosa, es decir, no basta sólo con que exista una identidad plena respecto al objetivo último de una política de Estado, es necesario que también exista coincidencia en los mecanismos para alcanzarlos.

La definición de consensos no depende únicamente del gobierno, toda vez que entraña un esfuerzo institucional de grandes dimensiones. Una política de Estado no es sólo la que se determina a partir de consensos entre los principales actores, sino aquella en que esos actores definen con precisión el papel que a cada uno de ellos corresponde. Ésta es la diferencia básica entre una política de gobierno y una política de Estado.

Cuando en México se plantea la necesidad de una política de esta naturaleza, se habla de algo nuevo o de una situación sin precedente. Ya en la época del desarrollo estabilizador e incluso a partir del proceso de transformación estructural que se inició en los ochenta, se ha presenciado la aplicación de una política de esa índole. En ambos casos su instrumentación ha trascendido los límites sexenales, aunque aún se está lejos de poder afirmar que los objetivos originales planteados en esas políticas se hayan obtenido. Las razones que explican esta especie de distorsiones se encuentran en que no se consideró pertinente establecer mecanismos de revisión y en su caso de reconsideración, no de los fines sino de los medios para alcanzar los objetivos.

La política económica de Estado como medio para garantizar la certidumbre de los inversionistas, nacionales o extranjeros, obedece al reconocimiento de ésta como condición básica para que todos los actores tengan claridad sobre los mecanismos que se instrumentarán para alcanzar los objetivos donde exista un claro consenso. En una situación política como la que prevalece en los momentos actuales, la definición de una política económica de Estado plantea una serie de requisitos que, de cubrirse, garantizarán no sólo la continuidad de un rumbo que está fuera de toda discusión, sino también la pertinencia de los medios para alcanzarlo.

La identificación de un perfil de país depende de las aproximaciones ideológicas de cada partido político y de cada actor social. En consecuencia, en la medida en que no se respete el enfoque de lo que cada quien propone como un perfil de país y conforme a la globalización, genéricamente entendida como el sacrificio de la mayoría de estos sectores, se estará hablando de un estancamiento en la posibilidad de avanzar en una política económica de Estado. Sin la participación de esos sectores en la vida política, tarde o temprano, la democracia será antagónica a la globalización.

La definición de un país tendrá que empezar por el consenso entre todos los sectores interesados y afectados, porque éste significa identificar plenamente las propuestas de cada uno de ellos. Una vez establecidos los acuerdos y consensos, un Estado debe demostrar capacidad para identificar los intereses estratégicos, porque son los intereses mismos de los actores sociales proyectados por medio del Estado al resto del mundo. Si eso no se da, la globalización no es más que una entelequia capaz de devorarse

todo, peor que el viejo ogro exterminador que representaba el Estado benefactor.

El marco de referencia para avanzar en este sendero es el entorno global, por la necesidad de promover los mecanismos de mercado sin descuidar los efectos nocivos de su ejercicio, por la urgencia de redefinir el papel del gobierno y replantear el papel de la sociedad. Si este ejercicio basado en la democracia prospera en la política económica, entonces se habrá dado un paso definitivo para avanzar en la definición de una política de Estado —que no de gobierno— en todos los ámbitos de la vida económica, productiva, social y política. Entonces, el camino hacia la inserción menos vulnerable y más duradera a la dinámica global se habrá consolidado.

Pensar en políticas económicas de Estado requiere de un consenso nacional que permita delinear con claridad el perfil de país que se quiere para el mediano y largo plazos. Dicho perfil reclama reconocer la heterogeneidad productiva, las crecientes asimetrías regionales, el rezago social, la necesidad de generar suficientes empleos, la mejoría en la distribución del ingreso, el verdadero aprovechamiento de las vocaciones regionales, así como la eficiente ligazón de las industrias pequeñas y medianas con los sectores productivos más dinámicos vinculados a los mercados de exportación.

Es innegable que la política económica de Estado debe reconocer el papel que desempeñan hoy en día la interrelación de los mercados, la interdependencia de las economías y el vertiginoso e incesante flujo de información. Dicho proceso de globalización redefine el concepto y el alcance de la soberanía, así como el margen de maniobra en la instrumentación de políticas públicas a cargo de los estados nacionales. Este tipo de condiciones para definir una política económica de Estado entraña la necesidad de un acuerdo previo que finalmente determine todo lo demás.

Coincido con otros investigadores cuando afirman que la lógica de la globalización no necesariamente exige el equilibrio presupuestario a toda costa. La experiencia internacional de economías de libre mercado con sólidas democracias indica que, antes que el monto del déficit fiscal, se presenta la discusión sobre los mecanismos para financiarlo. Ello no implica que una opción viable sea optar por elevados desequilibrios presupuestarios. Por el contrario, la globalización precisamente impone ciertos límites en los niveles de déficit a la luz del principio de la búsqueda permanente de mantener finanzas públicas saludables. En consecuencia, el debate nacional de la política económica de Estado incluye en forma obligada el grado de dependencia de los ingresos presupuestarios con respecto a los impuestos provenientes de la explotación de los hidrocarburos, además de la pertinencia de avanzar con base en consensos en torno a la instrumentación de una reforma fiscal integral promotora de la inversión antes que recaudatoria, con base en una visión de largo plazo.

A lo largo de la segunda parte del decenio de los ochenta y de los noventa, México se ha enfrentado a una visión que privilegia el control de la inflación como un objetivo incluso por encima de la necesidad de un crecimiento sostenido. No hay que



in duda, el avance democratizador, que es otra de las vertientes de la reforma del Estado, se halla en sentido opuesto a la posibilidad de seguir aplicando políticas con efectos adversos en la situación social

dejar de reconocer que, dado el grado de interdependencia con el bloque económico de América del Norte, no existe posibilidad alguna de mantener una inflación muy superior a la que registran los principales socios comerciales. Sin embargo, ello no implica que a costa del mercado interno y la demanda agregada se obvien los rezagos estructurales a que se enfrenta la economía mexicana con el propósito, en ocasiones obsesivo, de llevar la inflación a niveles de un dígito.

Resulta de interés la conclusión a la que llega Clemente Ruiz Durán en una reciente investigación, al afirmar que “el mundo obliga a que los países ajusten sus políticas financieras y monetarias y demanda también que el tipo de cambio refleje los diferenciales de inflación. Es decir, requerimos tener tipos de cambio que no estén ni sobre ni subvaluados. La disciplina es un verdugo y cualquier país que pospone los ajustes por un tiempo demasiado largo tendrá que realizarlos posteriormente en condiciones menos benignas. Es decir, una política económica de Estado requiere asumir la globalidad cabalmente, pero fijar también los límites de autonomía para que subsista un proyecto nacional. Ésa es la habilidad de las sociedades que han logrado realizar grandes transformaciones dentro de la globalidad; el mundo nos enseña que muchos lo han logrado con éxito y por lo mismo no debemos argüir la inmovilidad o la falta de cambios estructurales con la amenaza que la globalidad nos lo impone”.

Una política económica de Estado tiene que superar la visión inmediatista y de corto plazo. De lo contrario se corre el enor-

me riesgo de atender sólo los temas urgentes y coyunturales de la agenda nacional, quedando una vez más postergada la reflexión y la construcción de consensos básicos en torno al proyecto de país al que aspiramos en la perspectiva del próximo milenio.

Sin embargo, dicha visión de largo plazo debe tomar en cuenta que aún no se ha logrado superar la contrastante heterogeneidad del tejido productivo: por un lado, empresas exitosas que han encarado el reto de la competitividad y la globalización y, por otro, un amplio número de empresas con dificultades en su proceso de asimilación al cambio.

Las grandes empresas exportadoras forman parte de un importante sector de la industria, con elevados efectos económicos en materia de exportaciones y divisas. Otro significativo sector de empresas requiere realizar un gran esfuerzo para que éstas se tornen competitivas y mantener los empleos generados. Sin embargo, existe otro segmento de industrias con grandes repercusiones sociales que son fundamentales para mantener la cohesión y la fortaleza del tejido social. No es posible estandarizar el tejido productivo. Las políticas públicas deben atender a la diversidad productiva y social, reconociendo las particularidades del rico mosaico cultural del país.

La experiencia internacional reciente indica que es preciso apoyar a la pequeña y mediana industria para que aprenda a ser más competitiva. Para ello es necesario impulsar un auténtico proceso de encadenamientos productivos por medio de un proceso de aprendizaje industrial. Es preciso, como señalan algunos autores, que se considere como una inversión con una curva de aprendizaje lento, cuyos beneficios excederán a los costos iniciales en un proceso de largo plazo. Hoy en día, las organizaciones empresariales serias y responsables no reivindican el populismo, el tutelaje, el proteccionismo y todo mecanismo artificial para subsidiar el desarrollo.

La globalización reclama industrias fuertes, competitivas y modernas. De igual forma cabe reconocer que la laboriosidad de los trabajadores nacionales ofrece una ventaja comparativa, aunque ésta tiende a decrecer y paulatinamente tendrá que superarse en beneficio de mejores salarios e inversión en capacitación. De igual forma, resulta pertinente el seguimiento actualizado de los mecanismos específicos para promover la industria en países con altos niveles de desarrollo, en particular con nuestros principales socios comerciales. Conocer el monto de los recursos que sus gobiernos invierten para impulsar su desarrollo, las facilidades que ofrecen para impulsar la modernización de sus plantas productivas, las condiciones de financiamiento, la política regulatoria o el tratamiento fiscal, son aspectos de gran utilidad para enriquecer los marcos de referencia en torno a la política económica de Estado.

Es indispensable trabajar en todas las acciones necesarias para que en México se alcancen paulatinamente condiciones semejantes a las de nuestros principales competidores, porque en ello reside gran parte de las posibilidades reales de competitividad de las empresas mexicanas. Sin dichas condiciones, se tendría una modernización industrial excluyente que sólo beneficiaría al sector de la economía que menos empleos genera. 