

la República. atributos que los mexicanos hemos probado tener. Usémoslos ahora para desterrar la lacra de las crisis sexenales...

[...] Así podremos conformar la política de Estado que propuse aquí hace un año para darle certidumbre de largo plazo al progreso de la nación.

La recuperación que el presidente hace de lo que tiempo antes se conoció como la "convergencia de los sistemas económicos", se nutre ahora de una lectura de la globalidad que pone el acento en la existencia de tendencias estructurales hacia una homogeneización que traspasa fronteras y regímenes políticos, y que tienen una incidencia particular en las políticas económicas. La heterogeneidad y la diversidad, así como las dislocaciones que han acompañado al proceso de globalización en su fase actual, no parecen tener en la concepción presidencial un peso equivalente.

La crisis asiática, así como la secuela de inestabilidad e incertidumbre galopante que trajo consigo, hasta poner al mundo al borde de una recesión generalizada, parecería confirmar que, en efecto, los márgenes de libertad de las políticas económicas nacionales para el crecimiento no sólo son estrechos, sino que se angostan a medida que avanza la interconexión financiera internacional. No está claro, sin embargo, a la luz de la experiencia reciente en Europa, e incluso de los experimentos de desarrollo en Asia, hoy tan de capa caída, que más allá de la búsqueda de algunos parámetros y coeficientes maestros, pueda en efecto hablarse de una total convergencia en las políticas económicas y sociales.

En este aspecto, el debate sigue aquí tan vivo como ayer, porque es en las "mezclas" de instrumentos y en su aplicación en el tiempo, así como en la definición de objetivos sociales mediante la política, donde se definen las visiones y los discursos políticos y se concretan las opciones de política que realmente se llevan a la práctica. La política económica, en un sentido restringido del término, tiene además que asumir el reclamo social que el propio avance de la globalidad impele. Sin esa capacidad de asumir lo social, la política económica pronto encara presiones deslegitimadoras y cuestionamientos políticos que al conjuntarse le quitan o le restan sus potencialidades de estabilización que de origen le daban fuerza de Estado.

Con todo, el Presidente acierta cuando destaca la urgente necesidad de construir una plataforma de certidumbre para el crecimiento basada en acuerdos amplios, que trasciendan la disputa inmediata por la asignación anual de los recursos. Frente a la volatilidad financiera imperante, la producción interna de certidumbre parecería haber aumentado su valor como bien público, un bien que sólo la política y, como insiste el Presidente, la política de Estado, están en condiciones de producir sistemáticamente.

ALGUNOS ELEMENTOS RETROSPECTIVOS

Esta pretensión de dar certidumbre sobre la conducción económica del país no es nueva, aunque en los últimos tiempos se haya optado por concretarla sobre todo mediante reformas legales y la creación de unas cuantas instituciones. De hecho, como han apuntado algunos comentaristas y especialis-

tas constitucionales, los elementos para la referida política de Estado estarían ya consagrados en la Constitución, en lo que se dio en llamar su "capítulo económico", así como en la tradición mexicana de intervencionismo estatal en la economía.

De la actualización constitucional de la rectoría económica del Estado, llevada a cabo por el presidente De la Madrid, al reformar varios artículos de la Constitución Política, a la actual Ley Orgánica del Banco de México, por ejemplo, existe un tramo precisable de intención estatal para darle a su conducción de la economía precisamente una dimensión de Estado. En la ley del banco central, por ejemplo, se define como objetivo fundamental de éste contribuir, por medio de la política monetaria, a la estabilidad de precios. Ello incluso se podría interpretar como el propósito de dar a la política monetaria de estabilización y control un rango de Estado.

Como se sabe, sin embargo, esta "estatalidad" que se le otorga a la conducción monetaria se da en el marco de una autonomía del Banco de México que hoy se ha extendido hasta un plano que para algunos significa una especie de "escisión" respecto del resto del cuerpo estatal. Como sea, por sí misma implica una innovación institucional de particular trascendencia, por lo que implica para la estructura estatal de la cual parte, pero también para la política económica de Estado que eventualmente se llegase a implantar. Por ello, quizás, el debate a que ha convocado el Presidente se vería enriquecido si incluyera una evaluación a fondo de lo que esta autonomía ha significado, y significará, así como lo que podría implicar en el marco de la nueva institucionalidad que estaría implícita en la mencionada convocatoria. La emergencia desatada por el crac financiero de 1994-1995, las sucesivas tormentas bursátiles y monetarias de los meses recientes, así como la crisis bancaria que está en curso todavía hoy, no deberían impedir sino más bien imponer que la acción del banco central se inscribiera en una perspectiva de mayor plazo y alcance, como la que exige el objetivo de un desarrollo sostenido planteado en el discurso presidencial.

La historia económica de México en este siglo, y en particular su historia legislativa, nos enseñan que por décadas se buscó darle a la política para el desarrollo esa inspiración de Estado, de ir, como lo propone ahora Zedillo, "más allá de los límites sexenales", en busca de horizontes de mayor plazo. Fue sobre todo mediante la banca de desarrollo y la creación de empresas públicas y otros organismos paraestatales como se quiso dar concreción a estos propósitos, aunque el marco para su dirección y evaluación nunca fuese participativo o democrático.

A medida que pasó el tiempo y no cambió el entorno político e institucional general del país, esta batería estatal para el desarrollo quedó sometida a un control estrecho, de orden cuasi corporativo, pero a la vez sujeta no tanto a designios de Estado sino a los de cada gobierno en particular. La contingencia que es propia e inevitable de la política económica marcó de manera cada vez más nociva la evolución de los organismos públicos que podrían haberle dado sustento a aquella visión de Estado para el desarrollo.

Los instrumentos pensados como de Estado, así como el conjunto de la política económica, fueron perdiendo esa visión y

quedaron presos de la coyuntura política y económica. Tanto la banca pública como las instituciones destinadas a la compensación y el progreso social, y en general todo el conjunto estatal vinculado a la producción y la distribución económicas, o bien vieron reducida su operación con criterios de corto plazo, no siempre transparentes, o derivaron hacia un encapsulamiento, una suerte de feudalización, de la acción pública, y perdieron buena parte de su contenido estatal, universalizante.

A pesar de sus empeños por ampliarse y coadyuvar a una mejor distribución del bienestar, mediante esfuerzos concertados con el gobierno, las instituciones centrales de la seguridad social son ejemplos de lo anterior. Pero un comentario similar podría hacerse respecto de los grandes organismos paraestatales, a pesar de los enormes servicios fiscales que, como sucede con Pemex, le han prestado y prestan a los gobiernos mexicanos.

LA POLÍTICA DE ESTADO Y LOS CAMBIOS DEL ESTADO

Como se sabe, el entorno institucional y el marco internacional donde debe desplegarse la política económica han cambiado bruscamente en los últimos lustros. Así, lo que hoy se pretende englobar con el término “política económica de Estado”, más que ser el fruto de una decisión en la cúspide gubernamental, tendría que ser el resultado de unos compromisos básicos entre los partidos políticos representados en el Congreso.

Sólo de esta manera podría aspirarse a un acuerdo en el que se apoyara la obtención de objetivos económicos de largo plazo mediante políticas acordadas por consenso. A la vez, este consenso debería partir del reconocimiento explícito de los cambios en la economía política internacional, en particular de aquellos que han implicado para el país nuevos tramados institucionales, legales y constitucionales, que le abren avenidas de crecimiento y progreso económicos, pero también le marcan restricciones explícitas a la política económica nacional, en el corto pero desde luego en el mediano y largo plazos. Tal es el caso del TLCAN, pero también nuestra pertenencia al APEC y la OCDE.

Según el mensaje presidencial, los objetivos de la política económica de Estado serían el crecimiento económico con estabilidad de precios y un incremento paulatino en el nivel de ingreso real. Se propone además como elementos fundamentales del consenso que el financiamiento mayoritario de este crecimiento provenga de recursos internos, que se hagan explícitos compromisos para mantener bajo el déficit público y que no se introduzcan cambios sustanciales en la política comercial que contravengan los compromisos contraídos por México en esa materia con otros países y con organismos multilaterales.

La propuesta de formular esta política económica de Estado, con visión de largo plazo, que pudiera seguir o retomar la pauta de acuerdos que abrió la más reciente reforma electoral, presenta ciertamente problemas conceptuales y de elaboración que habría que poner sobre la mesa de la manera más expresa. Entre otras, las cuestiones a que nos refiere serían:

¿Qué elementos de la política económica estarían determinados por esta llamada política de Estado? ¿Cuáles quedarían fuera de este consenso, para que el gobierno las utilizara discrecionalmente conforme las circunstancias económicas se modificaran?

¿Habría algún mecanismo para revisar periódicamente los resultados de esta política, o por el contrario contendría elementos tan generales que sería innecesario en el corto y mediano plazos realizar ajustes?

¿Cuáles serían las instituciones encargadas de garantizar la observancia de esta política? ¿La política de Estado estaría definida en leyes, o por el contrario constituiría un acuerdo entre sectores productivos y partidos políticos con representación en las cámaras federales? De ser sólo un acuerdo, ¿cómo se garantizaría que efectivamente tuviera una duración mayor que la del sexenio?

Por otro lado, como se ha advertido desde diversas plataformas ideológicas o doctrinarias, la política económica pertenece, por definición, al reino de lo “político-contingente”, en tanto que se trata de un proceso político e institucional que de un modo u otro recoge la correlación de fuerzas políticas y sociales actantes. Por ello, es responsabilidad del gobierno en turno, y su desempeño forma parte indisoluble del debate político moderno, sobre todo cuando éste se da en circunstancias democráticas.

La empatía entre el largo plazo y el corto, así como entre gobierno y Estado, entre partido o partidos gobernantes y partidos aspirantes, no está garantizada ni puede aspirarse a que, por decreto o incluso por acuerdo en un momento dado, se establezca como una especie de parámetro dentro de la vida del Estado, necesariamente cruzada por la política plural y competitiva. Ésta sería, para llamarse de algún modo, la “restricción” democrática que encara toda política que se pretenda de Estado. Sería la contraparte nacional de las fuerzas que desde el entorno global imponen la necesidad de una política de esa naturaleza.

Es cierto que la democracia abre avenidas de acuerdo y gobernabilidad basados en la responsabilidad de sus actores principales, en especial del gobierno y los partidos políticos. Pero a su vez, la estructura económica de mercado que se ha abierto paso de modo amplio plantea restricciones a ese despliegue consensual producido por la política democrática.

La base material de la estructura económica, determinada por la descentralización de los agentes mercantiles, así como el soporte racional para optar por una visión de mercado, no sólo para la organización económica general sino en lo que toca a la elaboración de la política económica, no es desdeñable. En este sentido, mercado y democracia no producen necesariamente consensos sino espacios interminables de pluralidad, competencia y disenso.

Introducir por la vía de la política económica compromisos entre actores políticos y económicos modernos, de mayor plazo que los que los mercados por sí solos producen, puede propiciar, según la versión que se comenta, la aparición de distorsiones en las expectativas de los agentes económicos. Esto se ha vuelto una verdad que se presenta como evidente por sí misma en el caso de los mercados financieros, que califican o descalifican, sin deliberación pública alguna, las acciones o las omisiones, las

intenciones y las señales de los gobiernos nacionales. Pero no sólo se trata de las siempre esquivas decisiones financieras.

Algo similar puede sugerirse en lo tocante al funcionamiento de la compleja economía política internacional en la que México está inserto de modo cada vez más intenso. Lo que podría presentarse de entrada como la exigencia unívoca de la propuesta presidencial, el proceso de globalización y unificación de los mercados, aparece ahora como un complejo entramado de desafíos para su despliegue exitoso.

LA NECESIDAD DE LA POLÍTICA

Como se aprecia, las variables del cambio mundial y estatal parecen ser portadoras de exigencias a la vez que de restricciones para la puesta en acto de un esfuerzo político como el convocado por el Presidente. Sin embargo, los déficit en el orden de la existencia colectiva y en la propia estructura productiva y cultural del país son de tal magnitud y profundidad que la idea de ir más allá de la competencia hacia escenarios de competencia y cooperación adquiere indudables fuerza y sustento.

Detrás de esa idea está también, aparte de las necesidades nacionales ingentes, toda una experiencia internacional exitosa, en Asia desde luego, pero también en Alemania, Italia y, en el pasado, en el Plan Francés que sostuvo la notable modernización francesa que encabezó el general De Gaulle. En tiempos difíciles, la capacidad de los mercados o la competencia política sin adjetivos muestran su fragilidad constitucional, y la tarea constitucional tiende a trasladarse a la política de Estado.

Como escribió el año pasado Adolfo Orive:

Los esfuerzos por alcanzar un desarrollo compartido han sido más exitosos en países donde se ha optado por una estrategia de competencia-cooperación. El mercado funciona con competencia, pero la cooperación exige el papel activo del Estado[...] como promotor y catalizador de acuerdos entre los actores económicos y sociales que el mercado por sí mismo no garantiza[...] un papel más allá de ser el simple corrector de las fallas del mercado sin por ello volver a ser el actor económico dominante.¹

En esta perspectiva, sin embargo, los objetivos expresados por el Presidente tendrían que ampliarse. Además de los macroeconómicos enunciados por él (crecimiento igual o mayor a 5% anual, estabilidad de precios, disciplina fiscal y monetaria) tendrían que dirimirse cuestiones relativas a la política de fomento, en particular la industrial, y a la política social, así como a lo que puede ser la parte más difícil de la negociación, la redistribución de competencias tributarias entre niveles de gobierno (federación, estados y municipios).

En realidad, la construcción de una política económica de Estado tendría que rebasar los marcos normales del intercambio político democrático. La propia comunicación entre gobierno

y partidos, cotidiana en todo entorno político democrático, tendría que dirigirse al plano de la política constitucional propiamente dicha, aunque no deba implicar de entrada revisiones fundamentales de la Constitución Política.

Lo que se ha propuesto como un acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión se convertiría de esta manera en una negociación que incluiría nuevamente a los representantes de los agentes económicos (empresarios, obreros y campesinos) y a los otros niveles de gobierno. La agenda tendría que abrirse y el peligro de volverla un árbol de navidad no debería por ello soslayarse. En especial, parece hoy difícil de imaginar el ejercicio de discutir y formular una política de Estado si no se hacen explícitas metas e instrumentos de política en materia social. En un ambiente de aguda y creciente competencia política y en un marco socioeconómico donde predominan la segmentación social y productiva, con un cúmulo de perdedores y una hiperconcentración de ganadores en todos los órdenes, la búsqueda de acuerdos sustantivos en materia social, de compensación y redistribución no sólo está en el orden del día sino parece un punto de partida complicado pero consistente para arribar al consenso económico.

Al referirse al tema, Jorge Javier Romero señalaba:

No se puede dejar de lado que los últimos gobiernos han sido más rígidos que rigurosos al enfrentar los temas económicos. El espacio de maniobra es estrecho, pero queda cierto margen para aplicar criterios flexibles que eviten que todos los costos sean pagados por los más débiles. El Estado puede desempeñar un papel importante en la reducción de la desigualdad cuya solución no puede postergarse hasta que el crecimiento general disperse y atempere sus efectos más radicales.²

Como se sugirió arriba, en una economía abierta y de mercado, como la que se busca desarrollar en México, hay dificultades objetivas y subjetivas para incluso definir con fines operativos la mencionada política de Estado. Cómo resguardarla del ciclo político democrático y habilitarla para trascender el ciclo económico, sin ponerle camisas de fuerza a la manipulación económica de corto plazo, es una interrogante que no se puede responder con precisión de antemano. A esta cuestión podríamos añadir la referente a las formas para evaluar de modo permanente los objetivos e instrumentos, una evaluación que en cualquier circunstancia los gobiernos tienen que poner en acto, para ejercer de un modo mínimamente consistente sus obligaciones constitucionales en materia económica.

La "mezcla" de política económica debe cristalizar en variables y parámetros que concreten y den coherencia a los principios y las metas, pero los objetivos son esencialmente definidos *ex ante* en la arena política, sobre todo en un sistema democrático. A lo más a que se puede aspirar es a que los medios no sean contaminados por la política contingente y respondan sobre todo a criterios racionales y técnicamente bien sustentados. Pero nada

1. Adolfo Orive, "Para una política económica de Estado", inédito, México, octubre de 1997, p. 12.

2. Jorge Javier Romero, "Política de Estado. políticas gubernamentales", *Nexos*, núm. 238, octubre de 1997, p. 9.

de ello puede garantizarse de una vez y para siempre en el marco de una política plural.

Se puede convenir, por ejemplo, en la necesidad de un crecimiento rápido y estable, pero la salud de las finanzas públicas o la tasa de inflación no pueden resumirse en unas cifras inmutables, ajenas a la coyuntura y a la insostenible pero inevitable veleidad, y levedad, de los agentes económicos.

En democracia, es esta responsabilidad la que suele pagarse más caro, porque la política económica se pone en el centro del debate político, en especial del que tiene lugar en los momentos de cambio de gobierno. Como es obvio, es en los regímenes presidenciales donde las implicaciones político-electorales de la política económica adquieren particular intensidad y centralidad: la responsabilidad se personaliza en el Presidente y su estilo, y sus decisiones o la falta de ellas pueden cargarse sin más a la cuenta simbólica de una determinada política económica. Ningún actor político aspirante al poder estará dispuesto, de primera intención, a sacrificar las ventajas que esta circunstancia le ofrece.

Sin embargo de lo anterior, así como de la suerte con que ha corrido la propuesta del presidente Zedillo, ésta debe evaluarse en sus méritos, sobre todo si se atiende al entorno nacional e internacional en el que se hizo. Si se hace así, podrán descubrirse unas potencialidades políticas e históricas que no son evidentes en el llamado y que pueden ir más allá de las pretensiones presidenciales, incluso en contra de sus conocidas convicciones sobre la política económica.

Los rubros específicos señalados por el Presidente como ordenadores de la discusión a que convocó aluden no sólo a su particular manera de entender el funcionamiento de la economía, sino a lo que podríamos llamar las señales y los límites que impone la globalización. También nos refieren a aquellas que se derivan de la estructura social y política mexicana que ha emergido de la crisis larga y del cambio estructural, tal como se han desplegado y llevado a cabo.

Una economía abierta y de mercado, pequeña e insuficientemente articulada en su planta productiva, se ve sometida a enormes tensiones políticas y sociales que parecen crecer exponencialmente, en especial si se toma en cuenta la variable demográfica.

Cuando desde el Estado y la sociedad se quieren encauzar estas tensiones sólo por la vía democrático-representativa, lo que casi naturalmente se produce es un cúmulo de nudos, conflictos y expectativas que, casi por definición, desembocan en un estrechamiento "endógeno" de los márgenes de libertad de cualquier política económica. Así por lo menos es como se pretende racionalizar la situación cuando se trata de decidir sobre la política pública, económica o social, más aún cuando esta política se formaliza en las iniciativas constitucionales de egresos e ingresos.

A la luz de la experiencia reciente en la materia vale preguntarse de nuevo por el sentido racional, pero no sólo instrumental, de unos acuerdos básicos y con aspiraciones de durabilidad que ayuden a conformar el marco dentro del cual deba darse la deliberación, disputa y confrontación política y social en torno a la política económica. Es decir, por la viabilidad y la conveniencia de ir más allá de la discusión tradicional sobre los objetivos de la política económica, que suele dirimirse en la confrontación

de programas y la lucha electoral, para adentrarse en la exploración de acuerdos más generales, con duración más larga, sobre los propios parámetros y relaciones entre variables que usualmente forman parte de la política "normal" que es un atributo del gobierno en turno. Éste es, tal vez, el meollo de la discusión que hay que tener y que apenas se ha iniciado.

CONSIDERACIONES FINALES

Para terminar, vale la pena advertir que esta reflexión parte del reconocimiento de que el país vive el fin de una forma histórica de gestión estatal de la política y de la economía, lo que en otra ocasión he llamado el "presidencialismo económico". Así, lo que está por definirse es su sustitución por otra forma también estatal de gestión económica. La legitimidad de este empeño no debería ser objeto de mayor justificación, aun en los marcos de una economía capitalista internacionalizada como la nuestra.

Desde esta perspectiva, son la propia situación económica nacional y sus mutaciones actuales y deseables, así como las lecciones de la historia del desenvolvimiento capitalista, las que aconsejan dar una alta prioridad política e intelectual al tema de las convergencias y los acuerdos históricos en materia de política económica. Sin ellos no se puede dotar de un "mínimo técnico" e histórico de estabilidad a un desarrollo que, como el capitalista, lo que produce por naturaleza es inestabilidad e incertidumbre, pero que a la vez requiere de horizontes creíbles para el cálculo, como la creación de mercados y la inversión.

Estos "acuerdos" sostuvieron la era de Roosevelt, que duró hasta los años setenta, o nuestro propio pacto social posrevolucionario articulado por el presidencialismo. Hoy no existen o se han erosionado hasta tal grado que se han vuelto ellos mismos una fuente adicional de inestabilidad e incertidumbre "sistémica".

Todo esto tiende a combinarse con creciente intensidad con unas exigencias que provienen del complejo escenario político emergente, donde la ilusión y la ambición de corto plazo se han apoderado del foro. La trama político-económica del México finisecular ofrece así escenarios de fragilidad que ni el mercado ni la democracia representativa por sí solos están en condiciones de superar. Experimentar en modelos de cooperación política y social, más incluyentes en términos de actores participantes y desde luego en términos territoriales, no es por ello una opción más sino una empresa obligada por los objetivos más generales de un desarrollo económico robusto y con equidad.

La situación y su perspectiva se vuelven apremiantes si se considera que junto con el talante democrático ya implantado entre nosotros pronto emergerá con toda su fuerza el reclamo social acumulado por demasiados años de crecimiento lento, empobrecimiento y desigualdad. La democracia y el mercado prometen creatividad y productividad con base en la competencia. Pero la competencia reclama, para ser en efecto enriquecedora del ambiente político y social, de una voluntad de acuerdo y cooperación que no pueden ser, en cualquiera de las modalidades a que se llegue, variables contingentes sino permanentes de la economía política mexicana. 