

El Estado en el desarrollo nacional

La continuidad política mexicana de los últimos cuatro decenios está apoyada en elementos más o menos permanentes de un mismo proyecto histórico. La búsqueda de la plena independencia se ha vinculado íntimamente a un esfuerzo de progreso material que persigue en última instancia el bienestar de las mayorías. El camino, al parecer tan claro, no ha estado exento de grandes discrepancias respecto al curso específico que ha de seguirse para llegar al objetivo final. Lo ocurrido en los años setenta es una muestra palpable de rectificación de rumbo dentro de la mencionada continuidad. Ha quedado manifiesto, de manera por demás explícita, que las tendencias del llamado desarrollo estabilizador (1955-1970) iban separando más y más a la nación de sus propósitos últimos; además, se han señalado inconformidades fundamentales con los resultados del quehacer gubernamental posterior a 1940.

Los cambios recientes en materia económica han sido de primera importancia. Entre ellos han destacado los relativos a las modalidades de la intervención estatal. A este respecto, un postulado indispensable es fortalecer y diversificar la acción gubernamental para generar un impulso transformador capaz de enderezar el rumbo. Sin embargo, la inercia de tres decenios y una coyuntura internacional difícil han sembrado de obstáculos esa labor, al grado de que el mismo Presidente de la República ha calificado a su gobierno como de transición.

Uno de los aspectos más notables de la nueva política es el de vigorizar la inversión pública de todo tipo, sobre todo en infraestructura, producción directa de bienes y servicios, bienestar social y educación. En el decenio de los sesenta se consiguió una alta tasa de

crecimiento económico a pesar de que fue perdiendo importancia la inversión pública. Ello fue posible gracias al aprovechamiento de las bases sentadas en el período inmediato anterior, aunque a costa de una debilidad progresiva de sectores estratégicos de la economía: energéticos, acero, fertilizantes y producción agropecuaria en general. Tal debilitamiento era inadmisibles no sólo porque comprometía la marcha futura del país, sino porque se relacionaba con actividades económicas en las cuales el Estado ha tenido históricamente la responsabilidad primordial. Aún más, ese fracaso habría significado poner en entredicho la congruencia intrínseca del proyecto nacional.

La presente administración no sólo ha enmendado tan inconveniente tendencia, sino que ha profundizado la participación estatal en renglones clave tales como la minería, las manufacturas, las comunicaciones e incluso el comercio.

Ante el estancamiento de la inversión privada, el ritmo de capitalización del sector público ha sido doblemente significativo. Por un lado, ha permitido mantener un crecimiento económico mínimamente aceptable para las exigencias de empleo; por otro, le ha dado un empuje importante a la base productiva del país, cuyos efectos se prolongarán por un buen número de años. Hacía mucho tiempo que el Gobierno no emprendía, con la amplitud actual, proyectos tan vastos como Chicoasén o Las Truchas, junto con una impresionante obra caminera y de irrigación y con intensos trabajos de exploración de hidrocarburos y minerales. A esto hay que agregar una inversión creciente en materia educativa y de bienestar social, entre la que destaca la destinada a vivienda urbana.

Con mucha mayor conciencia del carácter y alcance de la responsabilidad del Estado en la prestación de bienes y servicios, el presente régimen ha emprendido grandes esfuerzos de coordinación y racionalización general de las actividades del sector paraestatal. Se han dado pasos importantes para controlar de manera más eficaz a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal y comienza a perfilarse toda una política de aprovechamiento de las capacidades del sector público para orientar el desarrollo tecnológico, mejorar la estructura y calidad de sus compras, vincular entre sí sus programas de producción y prever de manera conjunta sus necesidades financieras, de acuerdo con los requerimientos de inversión.

En relación con la política financiera del sector paraestatal ha cambiado el antiguo criterio de que organismos y empresas debían funcionar sin utilidades, e incluso con pérdidas. Priva ya el convencimiento de que es indispensable generar excedentes para inversión a fin de mantener un desarrollo sano de dicho sector. Este ha alcanzado tal magnitud, que es imposible cubrir, por cuenta del erario, sus deficiencias de captación de recursos sin provocar con ello el descuido de las funciones del Estado. Además, se ha echado abajo la argumentación de que la inversión de los particulares se ve favorecida por las pérdidas del sector público. Las decisiones de inversión privada dependen fundamentalmente de la disponibilidad de mercados, mano de obra, insumos, infraestructura y financiamiento y, en grado mucho menos importante, del ahorro potencial de las unidades familiares. Por otra parte, es amplio el margen para afectar dicho ahorro, de suyo muy elevado debido a la inequitativa distribución del ingreso. También se justifica que el Estado capte una mayor proporción del ahorro potencial de los particulares, dado el volumen del consumo suntuario de las clases económicamente poderosas. Pese al cambio favorable de política en materia de ingresos del sector paraestatal, los resultados no han sido del todo halagüeños, pues la coyuntura inflacionaria de los últimos años ha llevado a diferir a menudo la actualización de precios y tarifas.

La carga fiscal ha subido 30%, elevando tarifas tanto de gravámenes directos cuanto de

indirectos. También en este caso, y con una argumentación similar, se ha desechado la idea de que cualquier aumento en la tributación disminuye las oportunidades de inversión de los particulares. La mayor carga fiscal ha dado margen más amplio de maniobra al sector público, aunque ha sido insuficiente para sanear su situación financiera, que ha continuado deteriorándose. Ello obedece a que el esfuerzo en materia de gasto ha superado con creces al realizado en el área de los ingresos, al grado de que se ha recurrido a emisiones primarias de circulante de carácter anormal para cubrir parte importante del déficit público.

El sector agropecuario ha recibido especial atención hasta llegar a recuperar la preeminencia perdida en la inversión y el crédito públicos. De igual trascendencia ha sido el apoyo político destinado a revertir el inconveniente proceso de atomización de la tierra y sus consecuentes efectos de desorganización económica, política y social de los campesinos. Terminó el tabú, mantenido durante los tres decenios anteriores, de que las formas cooperativas y colectivas de producción son "ajenas a nuestra idiosincrasia". El trabajo solidario y en común de los habitantes del campo aparece hoy como la única posibilidad históricamente viable de mejorar las condiciones del sector agropecuario. Comienza apenas la nueva etapa. Empero, existe una ventaja: hay una conciencia global del problema del campo, que es político y económico a la vez; además, se sabe ya que la solución depende tanto de las medidas que se tomen dentro del sector mismo, cuanto de los esfuerzos de apoyo en el ámbito industrial y de intermediación comercial.

El cambio de enfoque ha sido considerable en materia de relaciones económicas y políticas con el exterior. No sólo se ha dado una alta prioridad a la promoción de exportaciones, sino que ha variado la concepción misma del contexto en que se mueven nuestros esfuerzos de independencia económica y los intentos para lograr una relación mercantil justa con los países desarrollados. No es casual, en manera alguna, que de México hayan surgido importantes iniciativas tercermundistas de cooperación, solidaridad y justicia en el concierto internacional. Existe el convencimiento de que las posibilidades de resolver muchos problemas internos radican en las oportunidades que coadyuvemos a crear para salvar obstáculos comunes a numerosos pueblos del Tercer Mundo. Aunque el futuro sea muy promisorio, de nueva cuenta hay que señalar que estos esfuerzos están apenas en sus primeras etapas, tanto en México cuanto en los demás países, y que es mucho todavía lo que queda por andar.

Pese a los avances señalados, el desequilibrio con el exterior, lejos de abatirse, ha crecido hasta el punto de llegar a poner en peligro el desarrollo futuro sobre bases sanas, a menos que se encuentre la solución oportuna. Si bien ha sido significativo el esfuerzo promocional mencionado, no ha sido suficiente para elevar las ventas al exterior de bienes y servicios en la medida deseable, porque el aparato productivo no ha sabido responder adecuadamente a los estímulos oficiales. Además, la recesión internacional ha afectado sensiblemente la demanda externa de productos mexicanos. Para superar el problema, el Estado deberá dar pasos decisivos que contribuyan de manera directa a la exportación de bienes y servicios. Adicionalmente, las importaciones han crecido más de lo previsto, debido a insuficiencias de la oferta interna y a elevaciones desmedidas de precios en el exterior.

Otra de las nuevas preocupaciones de la política económica ha sido la búsqueda de un desarrollo regional más equilibrado. A este respecto, los gastos en infraestructura han desempeñado un papel de avanzada. Como parte del movimiento en favor de la provincia, se han elevado considerablemente las participaciones de los gobiernos estatales y municipales en los impuestos de la Federación. Sin embargo, la tendencia concentradora persiste porque todavía no se han atacado de raíz los factores causales de la distribución geográfica de la actividad económica: las fuerzas del mercado continúan predominando. Por ello, no puede decirse que la tendencia se haya revertido.

Un avance muy importante ha sido la vigorización del andamiaje jurídico que deriva del carácter social del régimen constitucional mexicano. Algunos de los rasgos de este proceso han sido: la elevación de la parte de los trabajadores en las utilidades de las empresas; el sostenido apoyo oficial para la recuperación del poder adquisitivo de los salarios, como lo exigía la coyuntura inflacionaria; el fortalecimiento de la capacidad de negociación sindical, mediante expedientes tales como sostener el derecho de huelga y pasar a la jurisdicción federal los problemas laborales de varias ramas de la industria. Asimismo, ha recibido particular atención la defensa del salario “en su ejercicio”, para lo cual se creó el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y se emitió la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El estancamiento de la inversión privada ha obedecido en buena parte a una deficiente asimilación por parte de los empresarios nacionales de los cambios que la época exige. A tal grado, que se han opuesto incluso a disposiciones que refuerzan su capacidad de negociación frente a las empresas extranjeras, tales como la ley que regula la transferencia de tecnología, la de invenciones y marcas y la que promueve la inversión mexicana y regula la inversión extranjera. En especial han mostrado los empresarios su desacuerdo con el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores, sin tener conciencia de la lógica del pacto social en que se sustenta el Estado mexicano y, por tanto, la vida nacional. También les preocupa la creciente participación estatal en la economía, sin reconocer que representa para ellos la única posibilidad de conseguir un trato de igualdad ante el capital extranjero. Sobre todo, no parecen entender que dicha actividad del Estado no niega de principio la colaboración con los inversionistas privados. A este respecto basta recordar que la generalidad de las inversiones públicas en nuevas empresas se ha hecho en coparticipación con particulares; tal es el caso de las empresas mineras, de la siderurgia, o de las diversas de la industria manufacturera.

Según algunos grandes industriales y voceros de la iniciativa privada, recientemente se ha recuperado por fin la confianza de los inversionistas. Ese retraso de la acumulación privada ha originado sin duda problemas para mantener un nivel adecuado de demanda agregada. Además, empieza a provocar cada vez más serios cuellos de botella en la producción. Es indispensable que la recuperación se realice pronto y en gran escala, pues las necesidades de empleo y de desarrollo económico en general exigen pasar de manera definitiva a la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, tarea para la cual serían insuficientes los esfuerzos aislados del Estado, dada la amplia variedad de sus funciones.

Difícilmente puede concluirse este breve repaso de aspectos importantes de la intervención económica gubernamental sin reafirmar la idea básica inicial. Resulta necesario mantener y profundizar el nuevo carácter de la acción pública. Es indiscutible que los cambios han sido trascendentes, pero considerarlos definitivos o suficientes para pasar a otro estadio de desarrollo equivaldría a incurrir en un grave error histórico. Ahí están para probarlo las lacerantes realidades del desempleo, la mala distribución del ingreso, el analfabetismo y la desnutrición de grandes núcleos de mexicanos. También está presente una gran debilidad en el sector externo y subsisten, a pesar de todo, los desequilibrios heredados.

En fin, no se puede cerrar los ojos al subdesarrollo aunque de momento se haya tenido éxito parcial en superarlo. A partir de una apreciación ponderada de los resultados de la nueva política económica, es preciso sacar las lecciones adecuadas para continuar la marcha hacia una sociedad más justa e independiente, que ofrezca oportunidades cada vez más amplias de una vida mejor a las grandes mayorías.

Ante la IV UNCTAD

Faltan dos meses para que comience el Cuarto Período de Sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (IV UNCTAD), que se celebrará en el curso del próximo mes de mayo en la capital de Kenia, y ya se conoce el programa oficial de esta importante conferencia económica internacional. También existe ya acuerdo completo entre los países (más de 100) de América Latina, África y Asia, que forman el llamado Grupo de los 77, respecto a la acción conjunta y solidaria en defensa de sus intereses en ese foro. Tal acción solidaria resulta particularmente importante en vista de que la IV UNCTAD se reúne en el momento en que la inflación mundial, el desorden monetario, la recesión en las regiones industrializadas, la aparición de nuevas formas de discriminación económica y de algunas modalidades de acción de las empresas transnacionales, así como el recrudecimiento de tendencias proteccionistas en los países desarrollados, han afectado seriamente las economías de toda la periferia.

El programa oficial de la IV UNCTAD contiene nueve temas sustantivos generales que cubren la totalidad de las relaciones económicas internacionales:

- Productos básicos.
- Manufacturas y semimanufacturas.
- Tendencias recientes del comercio internacional y el desarrollo.
- Cuestiones monetarias y financieras y transferencia de recursos reales para el desarrollo.
- Transferencia de tecnología.
- Países en desarrollo menos adelantados, países insulares en desarrollo y países en desarrollo sin litoral.
- Cooperación económica entre países en desarrollo.
- Relaciones comerciales entre países que tienen sistemas económicos y sociales diferentes.
- Cuestiones institucionales.

El Grupo de los 77 ha avanzado por etapas en sus preparativos para la IV UNCTAD. Celebró primero, en el curso de este invierno, conferencias regionales en las capitales de Venezuela, Kenia e Indonesia. Se reunió después, a principios de febrero, a nivel ministerial, en Manila, Filipinas. De esta última reunión surgió una larga lista de objetivos fijados por consenso, con vistas al período de sesiones de Nairobi, en el marco de la meta global del Nuevo Orden Económico Internacional. Destacan entre dichos objetivos los siguientes:

Respecto al comercio internacional:

a) La reestructuración del comercio internacional de productos básicos, de modo que ofrezca una solución viable a los problemas relativos a esos productos con el fin de incrementar y mantener el valor de las exportaciones de los países en desarrollo, aumentar el grado de elaboración de las mismas y mejorar la relación de precios del intercambio de dichos países. Para este fin el Grupo de los 77 exigirá la adopción, en escala mundial, del programa integrado para los principales productos básicos, elaborado por expertos de la UNCTAD, en 1975.

b) La reorientación de la estructura de la producción industrial y del comercio mundial, a fin de asegurar un aumento sustancial de la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de manufacturas y semimanufacturas, de conformidad con el Plan de Acción de Lima sobre el Desarrollo Industrial y la Cooperación.

c) La ampliación de la capacidad global de exportación de los países en desarrollo, tanto en su volumen cuanto en lo referente a la diversificación de sus productos mediante la expansión y el fortalecimiento del Sistema General de Preferencias.

d) El logro de resultados sustantivos y de beneficios adicionales en favor de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales y la adopción de medidas diferenciadas y procedimientos especiales para ellos en todas las esferas de las negociaciones, particularmente en las actuales negociaciones del GATT.

e) La eliminación de todas las formas de discriminación o de políticas y prácticas de coerción económica directa o indirecta contra países o agrupaciones de países en desarrollo.

Respecto a los problemas monetarios y financieros:

a) Una reforma urgente del sistema monetario internacional que responda a los intereses y necesidades de los países en desarrollo, con la participación plena y efectiva de los mismos en el proceso de decisión de esa reforma.

b) Asegurar a todos los países en desarrollo la financiación a corto y largo plazo en volúmenes suficientes y en condiciones favorables, así como acelerar la corriente de asistencia financiera bilateral y multilateral sobre una base continua, segura y estable.

c) La adopción de medidas inmediatas, por parte de los países desarrollados y las organizaciones internacionales, para atenuar los problemas de endeudamiento creciente de los países en desarrollo y aumentar y mejorar las facilidades de financiamiento a corto plazo para disminuir sus dificultades de balanza de pagos.

Respecto a la tecnología:

La promoción del desarrollo tecnológico nacional de los países subdesarrollados mediante compra, adaptación, creación y difusión de tecnología adecuada y también de la transferencia de ella en condiciones que permitan aumentar la capacidad tecnológica propia y reducir la dependencia en este campo. Entre las medidas conducentes a ese fin destacan la adopción de un código de conducta sobre la transferencia de tecnología y la revisión de los convenios internacionales sobre la propiedad industrial.

Respecto a las empresas transnacionales:

La implantación de garantías para que las empresas transnacionales que operan en los países en desarrollo hagan sus actividades compatibles con los objetivos de desarrollo nacional de cada uno de ellos.

Respecto a la cooperación económica entre los países subdesarrollados:

La elaboración y adopción de un programa de medidas concretas de cooperación en los campos industrial, comercial, financiero y tecnológico a nivel subregional, regional e interregional.

Los preparativos del Grupo de los 77 han ido más allá de fijar metas y objetivos de una acción conjunta. El documento elaborado en la reunión ministerial de Manila contiene propuestas de acción concreta para la totalidad de los puntos del temario de la IV UNCTAD, respaldadas con una documentación técnica elaborada por expertos de renombre internacional. El propósito de esta tarea ha sido limitar al máximo la posibilidad de confrontación de tipo ideológico con los países avanzados. Asimismo, obligar a esos países, tanto los de economía capitalista como los socialistas, a emprender negociaciones acerca de las modalidades operativas necesarias para el funcionamiento del Nuevo Orden Económico Internacional.

Por desgracia, hasta la fecha no existen indicios de que el mundo desarrollado se esté preparando con igual seriedad para la conferencia de Nairobi. En las capitales de los países económicamente avanzados parece persistir la creencia de que el programa de acción del Grupo de los 77 para Nairobi está condicionado, sobre todo, por la difícil coyuntura económica internacional de la actualidad, la que —según se espera en Europa y América del Norte— mejorará sensiblemente durante el año en curso, lo que a su vez llevará a la periferia a desistir de sus demandas.

Desde el punto de vista del Grupo de los 77, este planteamiento es por completo erróneo. En su opinión, el actual sistema de las relaciones económicas internacionales padece vicios históricos y estructurales y sólo podrá modificarse si los países explotados utilizan plenamente su capacidad de presión. La presente crisis económica internacional no es la causa de las demandas del Grupo de los 77, sino el reflejo de la poca viabilidad del orden económico tradicional. El programa de acción para la conferencia de Nairobi no tiene carácter coyuntural. Por el contrario, es permanente y se basa en la premisa de que la IV UNCTAD constituye sólo una etapa en el proceso de cambio de las relaciones entre el mundo avanzado y el subdesarrollado.

Este punto de vista fue expresado recientemente con toda la fuerza necesaria por el ex-secretario general de la UNCTAD y en la actualidad copresidente de la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, Manuel Pérez Guerrero. En efecto, en una entrevista concedida a *The Economist*, de Londres, calificó de ingenuas dos hipótesis de trabajo de los países industriales: una, que será posible dividir al Tercer Mundo; otra, que la posible recuperación de la economía internacional se traducirá en el abandono de sus demandas a favor del Nuevo Orden Económico Internacional. Dijo textualmente Pérez Guerrero: “Al contrario, usaremos todo nuestro poder de negociación para conseguir de Occidente concesiones que ahora no quiere darnos. Si los puentes que estamos construyendo muestran ser puentes de palabras y engaños, no caeremos en el río otra vez, porque los países ricos tienen más que perder que nosotros”.

Esta advertencia, en boca de uno de los voceros principales del Tercer Mundo, debería ser objeto de serias reflexiones en las capitales de los países ricos en vísperas del Cuarto Período de Sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.