

Continuidad y cambio en la política económica mexicana

Cada seis años se realiza un amplio examen público de la marcha general del país. Durante cuatro decenios éste ha sido uno de los elementos propiciadores de la continuidad básica de un mismo proyecto histórico.

Así, periódicamente se han revisado las metas, los procedimientos, las prioridades y el significado del desarrollo nacional, sin que ello implique una ruptura total con lo hecho por la administración precedente, aunque la divergencia en la orientación haya sido algunas veces profunda. En esta ocasión se ha insistido en la conveniencia de cuidar y aprovechar los avances del gobierno que termina. En particular se ha reconocido explícitamente que hay coincidencia en lo referente al rumbo general. Además, se ha contraído el compromiso de continuar el proceso de cambios iniciado en 1970 para volver a la senda de la segunda mitad de los años treinta. El actual gobierno se ha caracterizado por la búsqueda de dicha senda, pero no pretende haber llegado al objetivo final, ni heredar estructuras definitivas, al grado de autocalificarse como de transición.

A pesar de la semejanza de posiciones entre el equipo gobernante y el que pronto tomará las riendas, no está del todo preciso todavía cómo embonará la acción de los dos gobiernos para materializar esa unidad de propósitos. De por sí esto es muy explicable, pues han de transcurrir varios meses antes de que se efectúe el relevo en el mando. Además, debe considerarse que una coyuntura difícil, como la presente, plantea serios problemas para introducir cambios importantes en la estructura económica y social. Superar esta coyuntura exige en buena medida que el aparato productivo trabaje en las mejores condiciones posibles, pero las reformas a menudo afectan temporalmente la producción. Es necesario neutralizar la tendencia del desequilibrio y la deuda externos y abatir el ritmo inflacionario, pese a que esto también impone taxativas a la acción gubernamental. En suma, la próxima

administración deberá pasar por la dura prueba de sortear dificultades inmediatas sin dejar de realizar cambios de fondo para responder a las expectativas creadas y cumplir a la vez con el compromiso que se ha impuesto.

Así, por ejemplo, en materia agraria está pendiente resolver cuáles serán las formas institucionales y de organización de la producción compatibles con las necesidades de una población rural creciente e insatisfecha. Parte del problema del campo se ha venido resolviendo en los últimos años con mayores recursos; por otro lado, se ha optado por favorecer modalidades colectivas de explotación y se ha ajustado la administración pública para hacerla más eficiente en esta área. Si bien cabe prever que se profundizarán estos esfuerzos, es preciso atender más ampliamente otros aspectos. En primer término hay que encontrar una salida a la demanda de tierra, lo que difícilmente puede excluir la afectación, al menos en parte, de la agricultura y la ganadería comerciales. Esto permitiría cierta redistribución del ingreso agrícola y reforzaría el cambio en la correlación de fuerzas políticas que se tiende a generar a la larga a través del impulso de las unidades de corte cooperativo. En el corto plazo eso puede frenar la producción agropecuaria, lo que entrañaría efectos muy inconvenientes en la balanza de pagos y en los precios, por lo que es muy importante efectuar las reformas en la medida y con la oportunidad adecuadas. Por lo mismo, hay que promover la oferta de este sector de la manera más directa, o sea, trasladándole recursos vía precios, créditos e inversiones.

El desarrollo industrial de los años recientes ha carecido de una homogeneidad suficiente en términos de lo que sería un modelo de largo plazo. Por un lado, el sector público ha hecho grandes inversiones en renglones básicos para el conjunto de la industria y ha apoyado las siguientes fases de la sustitución de importaciones: energéticos, siderurgia, minería, derivados del petróleo, papel, bienes de capital. Por otra parte, el Gobierno ha sostenido, mediante el proteccionismo y los estímulos a la exportación, el progreso de ramas manufactureras que dependen del poder de compra de un reducido núcleo de población y de los mercados exteriores, como las de automóviles, artículos eléctricos, productos químicos, cosméticos y otras; en estas ramas hay una fuerte participación extranjera. Aunque la inversión de los particulares apenas ha crecido en los últimos años, las importaciones para mantener en operación la planta industrial privada, las compras de bienes de capital del sector público y la inflación internacional, han elevado considerablemente los requerimientos de divisas.

Por lo visto, predomina la opinión de que el futuro crecimiento industrial será más ordenado y se apoyará en mayor medida en el consumo de las grandes mayorías y en la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital. Así lo exige el uso racional de las divisas y el propósito de lograr un desarrollo más autónomo. De acuerdo con los proyectos en marcha, el Estado tendrá un importante papel, pero deberá encontrar fórmulas adecuadas para encauzar y elevar la inversión de los particulares sin desnacionalizar la economía ni fomentar la producción no necesaria. Las coinversiones del sector público y el privado pueden ser un buen instrumento para estos fines; no obstante, habrá que aplicar el conjunto de mecanismos de la política industrial para discriminar las actividades que se desee impulsar. A este respecto parece haber consenso de que no conviene obstaculizar las industrias de bienes no necesarios, pues de ellas depende un amplio volumen de empleo; lo importante es no desperdiciar recursos públicos en su desarrollo. En el corto plazo los problemas provienen de la dificultad de armonizar las necesidades del crecimiento industrial y las restricciones para mantener un nivel suficiente de demanda agregada, sin afectar demasiado la balanza de pagos y los precios.

Los cambios en la política económica de largo plazo introducidos a partir de 1970 se han encaminado a superar el llamado modelo de desarrollo estabilizador. Este se sustenta en

buena medida en una moderada participación del Estado en la economía, en una disciplina financiera que evita movimientos rápidos de la demanda agregada y en un creciente endeudamiento externo. La nueva política económica se basa en un activo intervencionismo estatal que, para romper con el modelo anterior, ha tenido que elevar el gasto público muy por encima de la captación de recursos corrientes. Además, ha tenido que admitir, a su pesar, un alto endeudamiento externo para importar bienes de capital y cubrir deficiencias heredadas en la oferta de alimentos, energéticos, minerales y productos siderúrgicos, principalmente. Han sido insuficientes el aumento de 30 por ciento en la carga fiscal y la actualización de los precios de los bienes y servicios del sector paraestatal. De esta manera, no se ha podido eludir la trampa financiera y de balanza de pagos del desarrollo estabilizador, como lo demuestra la inflación y el fuerte desequilibrio externo.

Esto último ha impedido profundizar, como se quería, las tareas de ordenamiento económico y social del país. Para los años venideros habrá que superar las dificultades acumuladas, fortaleciendo la capacidad financiera del sector público, así como la balanza en cuenta corriente de las transacciones con el exterior. Ahí está la clave para impedir que las presiones inmediatas frenen los esfuerzos de transformación a largo plazo. □

La OCDE y las transnacionales: tendencia ominosa

El problema de la regulación internacional de las empresas transnacionales sigue atrayendo la atención de los responsables de la política en los distintos foros del mundo. Por una parte, después de más de un año de negociaciones y trabajos técnicos, los 24 países industriales miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), acaban de adoptar, en una reunión ministerial celebrada en París en la tercera semana del presente mes, en la que participó el Secretario de Estado de Estados Unidos, un "código de conducta" para las empresas transnacionales que realizan operaciones en el sector capitalista avanzado de la economía mundial. Por otro lado, la VI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), reunida en Santiago de Chile en la primera quincena de junio, dio a conocer una resolución en el sentido de que seguirá trabajando en lo referente a la reglamentación de estos poderosos conglomerados productivos en el ámbito hemisférico. Finalmente, en el seno de las Naciones Unidas se iniciaron los preparativos para

elaborar durante los dos próximos años un código de conducta al respecto, que tendrá en cuenta, en particular, los intereses de los países en desarrollo.

El documento de la OCDE no es un código propiamente dicho, sino un conjunto de normas de aplicación voluntaria que se espera observarán las empresas transnacionales y sus filiales en los países industriales, so pena de ser acusadas de mala conducta. Con la excepción de tres principios generales de carácter político (que las transnacionales se abstengan de realizar actividades corruptivas, que no financien campañas políticas en los países receptores y que no participen de otras maneras en la política interna de dichos países), el resto del acuerdo de París se refiere a los lineamientos de “buen comportamiento” de las transnacionales en la esfera económica y tecnológica. En comparación con las prácticas existentes, el principal avance se registró en lo referente a la publicación por las transnacionales de la información relevante sobre la estructura de propiedad que las caracterice, el origen y el uso de sus fondos, el volumen de su producción, sus nuevas inversiones, el volumen del empleo que proporcionen y el gasto global en investigación y desarrollo experimental que realicen. Aun en este campo es muy limitado el progreso, por haberse aceptado en el acuerdo de París —en respuesta a la insistencia de las transnacionales norteamericanas— que los datos correspondientes se hagan públicos por “zonas geográficas” y no por países.

Cabe aclarar que la iniciativa del código de la OCDE provino de Estados Unidos, por razones explicadas con claridad por el jefe de la misión de ese país que participó en las negociaciones. En efecto, según ese alto funcionario, Estados Unidos vio con creciente preocupación los intentos de regulación nacional de las empresas transnacionales en Europa occidental, Canadá y otras partes del mundo. Consecuentemente, el Gobierno de ese país llegó a la conclusión de que la actitud pasiva frente a esas tendencias restrictivas en el exterior podría resultar en una seria erosión del “clima liberal para la inversión internacional” y que, en vista de tal peligro, era menester que se adoptara una política más activa tendiente a establecer en el ámbito de la OCDE (donde radica el 70 por ciento de la inversión norteamericana en el exterior) un conjunto de reglas mínimas de “buen comportamiento” de las transnacionales.

Estas reglas, incorporadas ahora en el código de la OCDE, se basan en cinco premisas: 1) la bondad del “clima liberal” para la inversión internacional directa; 2) el tratamiento nacional y no-discriminatorio para las empresas controladas desde el extranjero; 3) la necesidad de evitar “las guerras de inversión”; 4) el carácter voluntario de los lineamientos de comportamiento de las transnacionales, y 5) la conveniencia de establecer un mecanismo de consultas entre los gobiernos de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Independientemente de las ventajas que puede ofrecer a las empresas transnacionales norteamericanas, europeas y japonesas el establecimiento de normas aplicables en la gran área de la OCDE, el asunto de su regulación no termina con el acuerdo de París, sobre todo por haber dejado éste a un lado —por definición— las actividades de las transnacionales en los países subdesarrollados.

Por otra parte, de no modificarse los enfoques hay profundas dudas sobre la posibilidad de que dichas empresas sean tratadas de manera satisfactoria para los países receptores en el ámbito interamericano, a pesar de cierto progreso logrado en lo referente a la definición de la posición latinoamericana en los tiempos del ya olvidado “nuevo diálogo” de los años 1973-1975.

Los problemas que surgen de la presencia creciente de las transnacionales en el llamado

Tercer Mundo son mucho más complejos que los ocurridos entre los países industriales. Dichos problemas serán tratados, durante los dos próximos años, en la Comisión de Empresas Transnacionales de la ONU, creada en 1974 por iniciativa de los países en desarrollo. En su segunda reunión, celebrada en Lima a principios de marzo del año en curso, la Comisión recibió el mandato —por consenso, cabe añadir— de proceder a elaborar un código de conducta de las transnacionales de aplicación mundial y adaptado a las necesidades de los países subdesarrollados. El calendario de trabajo de la Comisión de la ONU es muy detallado. Primero, en la reunión de Lima se decidió por consenso establecer un grupo intergubernamental de trabajo que se reunirá entre las sesiones anuales de la Comisión de Empresas Transnacionales de la ONU, de tal manera que el proyecto de código de conducta esté concluido antes de la cuarta reunión de la Comisión, que se realizará en la primavera de 1978. Segundo, se decidió invitar a todos los países miembros de la ONU a presentar al grupo intergubernamental de trabajo, con la brevedad posible, sus propuestas sobre el código de conducta. Tercero, se acordó que antes de noviembre de 1976 deberían tener lugar las reuniones regionales en América Latina, África y Asia para “completar la labor de identificar los motivos de preocupación acerca de la actuación de las transnacionales y de preparar propuestas regionales sobre un código de conducta”. Cuarto, se propuso que a fines de año se reúna el Grupo de los 77 con el mismo propósito. Quinto, se dieron instrucciones al grupo intergubernamental para que prepare un esbozo anotado del código de conducta a principios de 1977. Sexto, se encargó al Centro de Investigaciones sobre las Empresas Transnacionales de la ONU que ponga a disposición de los miembros de las Naciones Unidas, a más tardar en julio del año en curso, un documento de orientación sobre todas las cuestiones involucradas en el futuro código de conducta.

Ya en estos momentos se ve con claridad que las labores globales de la ONU no serán una mera repetición de las negociaciones de la OCDE. La posición de los países en desarrollo fue definida, al conocerse el código de la OCDE, en un documento suscrito por los 19 países subdesarrollados participantes en la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, que viene desarrollándose desde fines del año pasado en París. El documento, que casi podría considerarse como un anteproyecto de un código de conducta de aplicación forzosa, presenta una larga lista de problemas políticos, sociales y económicos que surgen de la actuación de las empresas transnacionales en América Latina, África y Asia, los cuales deberán ser objeto de reglamentación internacional. De manera implícita, los autores del documento dan a entender que los códigos del tipo del de la OCDE no sirven a los intereses de los países del Tercer Mundo y que, en vista de que los problemas tienen naturaleza diferente, es menester elaborar un acuerdo distinto. Tal acuerdo debería tener en cuenta expresamente el derecho de cada país de reglamentar y controlar las actividades de las transnacionales dentro de su jurisdicción y tomar todas las medidas necesarias para asegurar que estas empresas cumplan con las legislaciones nacionales correspondientes. Además, el código debería tener fuerza legal y contener normas dirigidas exclusivamente a las empresas transnacionales y no a las empresas públicas y multinacionales establecidas por los países en desarrollo.

Los que conocen ambos textos —el código de la OCDE y el memorándum sobre las transnacionales elaborado por los 19 países en desarrollo participantes en la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional— están conscientes de que en los próximos años se seguirá tratando el tema de la reglamentación internacional de las transnacionales, a pesar del acuerdo entre los países industriales, o quizá debido a eso mismo. El acuerdo negociado en el seno de la OCDE claramente indica que puede haber códigos de conducta que en vez de ayudar a los países en desarrollo les aten las manos frente a las transnacionales, legitimizando el *statu quo* al nivel del mínimo común denominador. En suma, el camino hacia un código de conducta para las transnacionales, que tenga en cuenta los mejores intereses de dichos países, no está desprovisto de peligros en el futuro cercano. □