

# México: opciones de proyecto nacional

## Un examen exploratorio

EDILBERTO CERVANTES G.

### I. ALGUNAS CONSIDERACIONES NECESARIAS

La elaboración de modelos y los estudios de prospectiva tienen su origen en los intentos de planeación, de elaboración de planes nacionales. Desde esa perspectiva, también la elaboración de proyectos nacionales se ubica dentro de las corrientes de planeación y prospectiva.

El proyecto nacional parte de la definición de una imagen-objetivo, es decir, de una situación *deseable*, "que nos guste", y además que sea viable, es decir, alcanzable. En otras palabras, un proyecto nacional es un esquema de acción, una estrategia completa que permitirá, de acuerdo con lo previsible, alcanzar el futuro deseado, satisfaciendo los objetivos que se planteen, en el plazo que se haya fijado para ello.<sup>1</sup>

Ciertamente, hay que anotar que en la realidad confluyen varios proyectos nacionales, puesto que los intereses de las distintas clases sociales son diferentes. Estos proyectos están en contradicción constante, pero lógicamente hay uno que predomina. Asimismo, los medios y formas para expresar y elaborar un proyecto varían entre las clases. La clase dominante dispone de las técnicas y medios más desarrollados para expresar las bases "científicas" de su proyecto.

Hasta ahora, la única imagen o modelo de país deseable que se ha venido construyendo para México se encuentra en documentos tales como la Constitución Política y los mensajes a la nación de los jefes del Ejecutivo.<sup>2</sup> En este sentido podría pensarse que actualmente nos encontramos en una fase del proyecto definido en la Constitución de 1917. Sin intentar una interpretación de la Revolución mexicana iniciada en 1910, se podría considerar como elementos centrales de ese proyecto lo postulado en los artículos 3o., 27 y 123 de la Constitución.

El planteamiento inicial de este ensayo es que resulta más valioso intentar definir un modelo para México que tratar de encontrar las causas y responsabilidades de los acontecimientos que han llevado al país a la situación en que se encuentra. Sea esto de poca o mucha utilidad para los políticos, desde el punto de vista académico el ejercicio de planeación y la formulación de lineamientos de acción para

1. Para un desarrollo exhaustivo del concepto "proyecto nacional" véase Oscar Varsavsky, *Proyectos nacionales: planteo y estudios de viabilidad*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971.

2. Podría señalarse que las plataformas y programas de los partidos políticos de oposición constituyen diferentes esquemas de proyectos nacionales.

construir un futuro es técnicamente atractivo y teóricamente desafiante.

Hasta ahora la mayoría de los estudios socioeconómicos se ha orientado al análisis y crítica de la situación actual y coyuntural, y del proceso histórico, pero poco se ha hecho en la definición de un futuro con propósitos normativos. Parecería aconsejable proponer, como tarea central del científico social, la definición y elaboración de proyectos nacionales que conduzcan a situaciones deseables o a esquemas de organización social mejores que los existentes.

### II. PERSPECTIVAS DE MEXICO HACIA EL AÑO 2000

Algunos miembros del actual equipo de gobierno colaboraron en la elaboración de un documento denominado "Proyecto de País al que Aspiramos", que constituye el ideario programático del régimen actual (1976-1982). El propósito central de dicho Proyecto es proporcionar un bienestar mínimo a la población, es decir, dotar a la población de una serie de satisfactores básicos que la alejen paulatinamente de la miseria extrema. Se busca garantizar a la población: alimentación, salud, seguridad social, vivienda, educación e información; en síntesis, un ambiente razonable para el pleno desarrollo de la vida de los mexicanos.<sup>3</sup>

Podría decirse que esta imagen-objetivo es deseable desde casi cualquier posición ideológica. Resta, sin embargo, evaluar la viabilidad del proyecto que se propone para alcanzar ese objetivo, es decir: de acuerdo con las tendencias previsibles, ¿es factible alcanzar ese objetivo hacia el año 2000?, o se trata más bien de un objetivo ideal tan sólo, entendiendo por ideal lo inalcanzable, pero que justifica el esfuerzo por alcanzarlo, esto es, una tarea permanente. ¿Hasta qué punto esa imagen-objetivo es deseable para todas las clases y grupos sociales?

Si la evaluación de ese proyecto se hiciera en función exclusiva de la realidad actual, esto es, de la coyuntura a corto plazo, podría pensarse que no se está avanzando de manera acelerada en la instrumentación de la estrategia que sería consecuente con ese proyecto.<sup>4</sup> Si se intentara un

3. Véase Consejo Consultivo del IEPES, "Proyecto de país al que aspiramos", p. 14.

4. Las medidas e instrumentos utilizados por la administración pública federal no han ofrecido hasta ahora resultados significativos. El programa de artículos básicos, por ejemplo, después de dos años de instrumentación continúa enfrentándose a uno de los problemas de origen: a los empresarios no les interesa producir aquellos artículos en los que no obtienen un margen "adecuado" de ganancias.

estudio prospectivo de México en el año 2000, extrapolando las tendencias históricas y matizándolas según los márgenes de maniobra de que dispone el país, la imagen de ese año podría integrarse con los siguientes elementos:

a] Si las tendencias actuales se mantienen, es improbable que la población de México sea menor a 120 millones de habitantes en el año 2000, es decir, casi el doble de la población actual.

b] El acelerado crecimiento de la población difícilmente irá acompañado por un incremento de la misma magnitud en el empleo. Esto es, el desempleo puede crecer en lugar de reducirse. Al mismo tiempo, la capacidad del sistema educativo tradicional será más que superada por la demanda.

c] Poco esfuerzo se ha invertido en cuantificar los recursos naturales del país. El ejemplo más reciente lo constituye la ignorancia sobre los recursos de que dispone México en el área comprendida dentro de las 200 millas náuticas de mar patrimonial.

Esta afirmación puede aplicarse en lo relativo a los recursos minerales, los recursos energéticos (excepto hasta época reciente el petróleo), los florísticos, etcétera.

Si bien esta apreciación podría extenderse al resto de los países latinoamericanos y en vía de desarrollo en general, vale la pena señalar que uno de los esfuerzos iniciales de la Revolución china fue inventariar los recursos naturales de aquel país.

Considerando el tiempo y los recursos que toma la realización de un inventario nacional, es poco probable que hacia el año 2000 se disponga de un conocimiento adecuado de los recursos naturales si se continúa con la política actual.

Conviene señalar que la definición de estrategias de desarrollo sin un conocimiento adecuado de los recursos físicos de un país resulta poco adecuada o prácticamente imposible.

d] La capacidad científico-tecnológica de México es bastante reducida. El patrón de cambio técnico en los diversos sectores productivos ha seguido, en términos generales y con retraso, las líneas de cambio experimentadas en los países industrializados.

Diversas evaluaciones califican esta situación como de dependencia respecto de la investigación y desarrollo tecnológico que se realizan en los países avanzados. Al mismo tiempo, se señalan las limitaciones que impone tal condición para un desarrollo independiente o al menos autónomo.

Si la política industrial se orienta por los cauces tradicionales, y si los esfuerzos para desarrollar una capacidad científico-tecnológica propia continúan siendo de la magnitud de los últimos decenios, es poco probable que México pueda desarrollar la aptitud necesaria para seleccionar, adaptar, asimilar y generar la tecnología que requiere para aprovechar por sí mismo y de manera adecuada los recursos naturales y humanos de que dispone, y estar al día en el avance tecnológico mundial.

e] Es ampliamente reconocido que la producción industrial se ha orientado a la fabricación de bienes o satisfactores cuyo mercado está restringido a estratos de alto nivel de ingresos. La reorientación de la planta industrial hacia la producción de los satisfactores básicos que reclama el modelo de país propuesto por el régimen actual resulta, si no imposible, por lo menos bastante difícil.

En este punto merece tomarse en cuenta el peso de la inversión extranjera en la planta industrial del país, y las restricciones que impone a la instrumentación de cualquier política de cambio en el patrón de desarrollo industrial a corto y mediano plazos. El enfoque tradicional, no por ello menos valedero, propone como una etapa necesaria el desarrollo de una industria de bienes de capital. Esta proposición parece deseable y, hasta cierto grado, factible, si la estrategia para el desarrollo de esta industria se establece a partir de los requerimientos que impone la producción de bienes de consumo básico y se producen los insumos intermedios básicos. Sin embargo, hasta ahora, la política para la industria de bienes de capital ha tenido como propósito dar respuesta a la demanda de equipo que a corto plazo plantean sectores tales como el de energéticos, o el mercado externo.<sup>5</sup>

De esta suerte pareciera que el desarrollo lineal, no integrado, de la industria será la tónica en los próximos años, sin un cambio cualitativo en la estrategia seguida desde los cuarenta.

f] La vecindad con Estados Unidos ha sido y continuará siendo el elemento determinante de las relaciones de México con el exterior. Las relaciones de intercambio con ese país representan desde hace varios decenios una elevada proporción del intercambio internacional de México. La posición de nuestro país como proveedor de materias primas se ha combinado desde hace mucho tiempo con la transferencia de mano de obra no calificada y calificada.

La población de origen mexicano residente en Estados Unidos se reproduce de manera acelerada, y se prevé que para el año 2000 represente una de las minorías más importantes en la política estadounidense.

Si bien es ilusorio pensar en una eventual devolución o reintegración del territorio perdido en la primera mitad del siglo pasado, es evidente que será necesario definir una política exterior congruente con la perspectiva que se plantea. Es decir, que México podrá aprovechar los márgenes de negociación más amplios que puede abrir la creciente participación de los mexicano-norteamericanos en la política y gobierno del vecino país.

El Gobierno mexicano ha propiciado un acercamiento con los grupos y partidos políticos chicanos desde hace más de un lustro, y la estrategia parece estar dando buenos frutos.

g] Los hidrocarburos constituyen un elemento central en la política del régimen actual, por diversas razones. Las estimaciones oficiales de Pemex indican un potencial de

5. Esta línea de política ha sido adoptada, con algunas variantes, en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982.

hidrocarburos cercano a los 200 000 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (BPCE). De ser ciertas estas estimaciones, el país puede exportar a corto y mediano plazos las cantidades de hidrocarburos que pueda colocar en el mercado, sin que ello ponga en peligro la autosuficiencia energética del país a largo plazo.

Frente a esa perspectiva optimista vale la pena mantener una actitud mesurada. Estimaciones independientes de las reservas de hidrocarburos, basadas en la escasa información pública sobre los yacimientos, muestran como más probable un potencial total *recuperable* de alrededor de 50 000 millones de BPCE. Si bien este potencial resulta significativo, es sensiblemente menor que el estimado por Pemex. De ser válida esta última estimación, el margen de maniobra de la política petrolera se reduce considerablemente. Los volúmenes de exportación que se han propuesto, suponiendo que se puedan colocar en el mercado, podrían conducir a un agotamiento acelerado de los yacimientos, y a que México pueda tener problemas en el año 2000 para satisfacer sus necesidades internas de energía si no se instrumenta una adecuada política de diversificación de fuentes.

Tomando en cuenta las características de nuestro régimen político, sobre todo en lo relativo a los períodos sexenales de gobierno, no es arriesgado suponer que la acción del Ejecutivo se evalúa o juzga por las medidas que toma durante su administración. En este sentido el Ejecutivo se ve presionado para diferir la solución de problemas estructurales y ceñirse a acciones efectistas.

Si lo anterior fuera cierto, sería muy optimista pensar que un gobierno sexenal, bajo las condiciones actuales, pueda iniciar el cambio en variables cuyos efectos positivos sólo se apreciarían en el largo plazo. Por otra parte, continuar con acciones de tipo efectista o inmediatista significa continuar dentro de los actuales cauces, con los mismos problemas de fondo, y no perfilar cambios estructurales significativos.

### III. DISTINTAS OPCIONES

Si bien se puede diferir en la apreciación del movimiento de las variables hacia el año 2000, no es aventurado postular que el país dispone de un margen de maniobra limitado para modificar de manera acelerada las características básicas de la situación actual.

De acuerdo con la descripción de las perspectivas de México en el umbral del próximo siglo, es difícil que el modelo de país definido por el régimen actual pueda alcanzarse en el plazo que falta hasta entonces. No se trata de evaluar la exactitud en cuanto a la fecha, sino de ponderar la factibilidad de la proposición, en ausencia de cambios significativos en las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales vigentes.

Los cambios que se están gestando en el escenario internacional y las políticas de desarrollo de algunos países industrializados parecen indicar la inminencia (en términos seculares) de un cambio en la civilización occidental. Parte de ese cambio sería el paso a las denominadas sociedades posindustriales, como resultado de una nueva revolución en la técnica y la organización de la producción.

Si eso fuera cierto, hacia el año 2000 México se encontraría relativamente más atrasado de lo que está ahora, si el propósito general continúa siendo el de acercarse al modelo de los países hoy industrializados. El país no sólo está incapacitado para alcanzar el ritmo de transformación de las sociedades industriales, sino que se resiste a aceptar que tales sociedades están replanteando su propio esquema de desarrollo y las técnicas que utilizan actualmente.

Sin tratar de asumir una posición en extremo pesimista, es obvio suponer que cualquier viraje estratégico que se adopte ahora tendrá efectos de lenta maduración. Por esto, la política de desarrollo no debe quedar librada al espontaneísmo o concebirse en función de cálculos a corto plazo o de alcance incierto.

La satisfacción de los mínimos de bienestar constituye una imagen-objetivo deseable. Sin embargo, el análisis de las tendencias arroja dudas respecto a su factibilidad. Es claro entonces que si se desea alcanzar dicha imagen es necesario actuar sobre las variables básicas de una manera sostenida. Se requiere, en suma, una estrategia de acción.

Un elemento importante en la estrategia propuesta en el proyecto de país al que aspiramos, elaborado por el Consejo Consultivo del IEPES en 1976, es el de "cerrarnos" frente al exterior. Se señala que "resulta aventurado afirmar, como a menudo se hace, que debemos 'abrirnos' más al exterior, siguiendo la tendencia irreversible hacia una mayor interdependencia entre las naciones. Lo que es menester es 'cerrarnos' más, en términos de lo que debemos producir para satisfacer las necesidades de nuestra población, y abandonar la ideología consumista imitativa con su larga secuela de importaciones redundantes de maquinaria y equipo, baja utilización de la capacidad instalada, dependencia tecnológica y mala distribución del ingreso".<sup>6</sup>

Lo que se deriva del texto mencionado es la necesidad de definir un *estilo* de desarrollo propio, que se ajuste a las necesidades de la población, bajo el supuesto de que el estilo de desarrollo actual no cumple esa condición.

Para ello, se pueden plantear dos opciones generales:

1) Iniciar desde ahora el cambio simultáneo en las variables básicas: recursos físicos y humanos, tecnología y conocimientos, organización de la producción y organización política.

2) Iniciar el cambio sólo en aquellas variables en las que se pueden obtener modificaciones sensibles a corto plazo: orientación de las inversiones y mecanismos financieros, integración vertical de las líneas de producción actual, negociación en la compra de tecnología externa, reformas de los procesos electorales, etcétera.

De acuerdo con el análisis de las tendencias a largo plazo, es cuestionable que la segunda opción pueda conducir al país a la imagen-objetivo propuesta. Al mismo tiempo, la primera opción puede resultar poco viable desde el punto de vista político, por los costos económicos y políticos que supone.

6. Véase Consejo Consultivo del IEPES, *op. cit.*, p. 20.

Surge entonces una tercera opción no deseable, pero factible a corto plazo: continuar con el estilo de desarrollo actual haciendo ajustes que alivien los problemas de sectores estratégicos, como el energético, la industria manufacturera y la agricultura, instrumentar la reforma electoral y promover la producción de bienes de consumo básico. Los recursos excedentes que genere el petróleo podrían apoyar esta opción, y se lograría un consenso político respecto a la viabilidad del esquema en la medida en que no se afectan los intereses fundamentales del estilo actual. Sin embargo, con ello se estaría caminando, si acaso, de manera muy lenta hacia el objetivo propuesto.

En esta perspectiva, la única opción real de las presentadas sería la de instrumentar un cambio simultáneo en las variables básicas, reduciendo al máximo los efectos perturbadores a corto plazo. El punto de partida sería:

a] La puesta en práctica de una política sobre los recursos naturales, que permita a corto plazo una medición y un uso adecuado de los mismos. Esto tendría consecuencias directas en las políticas y formas de explotación de los recursos energéticos, mineros, forestales y pesqueros.

b] El desarrollo de una estrategia científico-tecnológica orientada a largo plazo a la autodeterminación en la materia. Esto requeriría modificaciones sensibles en las políticas de educación, investigación y capacitación para el trabajo, y en la industrial.

c] La implantación de una política industrial congruente con las políticas antes mencionadas, y orientada fundamentalmente a la producción de los bienes de capital, intermedios y de consumo final que se requieren para la producción de los bienes de consumo básico. Esto demandaría la aplicación vigorosa de la ley sobre inversiones extranjeras, la instrumentación de una política de nacionalización basada en una estrategia explícita y el diseño de instrumentos de fomento y de inversión directa del Estado.

d] Ligada a la anterior sería necesario poner en marcha una política agropecuaria orientada a la producción de alimentos para el consumo interno y al aprovechamiento integral de los productos agropecuarios. Esto plantea la necesidad de reducir la participación e incidencia de la inversión extranjera en el campo, hacer más ágiles los mecanismos de fomento agropecuario e incursionar en formas nuevas de organización de la producción.

e] Una política ecológica orientada a la preservación y cuidado del ambiente. Esto tendría efectos en las políticas industrial, energética, de salud, de vivienda y servicios, y de desarrollo urbano.

f] Una política de distribución del excedente y de los bienes que permita el acceso de la población a los satisfactores básicos. Para ello se requeriría modificar la política de salarios, la fiscal, y los mecanismos de comercialización.

g] Adicionalmente, la política de asignación de recursos del Estado, en especial la de inversión pública federal, debería obedecer a las prioridades señaladas.

h] La profundización de la reforma política, no sólo en lo relativo a los procesos electorales y las organizaciones, sino también con el desarrollo de mecanismos que hagan factible la participación indirecta de la población en las decisiones nacionales; esto afectaría a los mecanismos de información, de divulgación, y al qué hacer de los partidos y organizaciones políticas. Se requeriría, como una condición del proceso de cambio, acelerar el proceso de democratización política.

El perfil de proyecto nacional que se propone intenta definir las políticas o estrategias básicas: recursos naturales, recursos científico-técnicos, industrial, agropecuaria, ecológica, distribución de bienes y del excedente económico, y la organización política. Se considera que las demás políticas son instrumentales o derivadas de las básicas.

Falta un último elemento, el exterior o "resto del mundo". En rigor, éste debiera ser el primer elemento del análisis para elaborar una estrategia o proyecto nacional viable. El rumbo que adopten las sociedades avanzadas incidirá, quiérase o no, en los márgenes de acción de que dispone el país. No ha sido posible, por ahora, abordar el análisis de las tendencias mundiales.

#### IV. OBSERVACIONES FINALES

En el marco restringido del breve análisis presentado, una conclusión parece razonable: se requiere una visión explícita del largo plazo para orientar las decisiones de política económica y social que se tomen en el presente. Es evidente, además, la necesidad de los estudios de prospectiva, como una herramienta indispensable para estimar y determinar las políticas a corto plazo.

Es innegable que el país encara dilemas importantes y que el tipo de opción que se tome ahora tendrá efectos sensibles a mediano plazo. Se considera que el proyecto de país propuesto por el actual régimen es deseable, pero sin duda se requiere acelerar su instrumentación. Para ello es indispensable una intensa participación de los grupos y organizaciones más directamente interesados en el Proyecto Nacional, en el que requieren especial atención los obreros y campesinos, organizados y no organizados. La movilización política que exige la instrumentación de un proceso nacional como el propuesto por el régimen actual resulta vital para modificar la correlación de fuerzas en el interior del Estado.

Es probable que el cambio en la vida política de los partidos, gestado en la Reforma Electoral, no tenga repercusiones en la definición de una estrategia de desarrollo, hasta que los partidos de oposición tengan fuerza parlamentaria y experiencia en el manejo de los asuntos de gobierno.

Hasta aquí se han delineado algunas de las opciones a las que se enfrenta el país (tal vez no con el detalle necesario) y se han propuesto los elementos de la estrategia que se considera más factible y deseable. Se trata, en todo caso, de una ponencia exploratoria, en una línea de trabajo que creemos interesante y que apenas se empieza a desarrollar en nuestro medio. □