

Objetivos económicos en el informe presidencial

El presidente José López Portillo compareció por segunda vez ante el Congreso de la Unión para dar cuenta del “estado general que guarda la administración pública del país”. Al referirse a esa ocasión tradicional la caracterizó como “día. . . de obligadas responsabilidades del Presidente y meditación de la ciudadanía; de analizar juntos lo que hemos hecho o dejado de hacer, para bien o para mal.”

En el primer informe del actual gobierno se situó la crisis de México en relación con las graves condiciones internacionales. En sus aspectos internos se explicó por el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador. Se expuso, entonces, un programa de acción dirigido a superar la coyuntura, sin perder de vista el imperativo de atender las necesidades sociales más apremiantes. Con apoyo en la reforma administrativa y en el impulso de la actividad petrolera, se fundamentó la necesidad de reorganizar el aparato productivo, aumentar la producción y salir de la “trampa del financiamiento”. Como se consideró que el problema financiero era el catalizador de la crisis, en la política económica planteada en 1977 se dio gran importancia al fortalecimiento de las finanzas mediante el abandono de la “economía ficción” (caracterizada por un régimen proteccionista y de subsidios, “que a menudo benefician a los menos en perjuicio de la mayoría”), mayor eficacia del gasto público, mejor administración del sector paraestatal y aumento de la carga fiscal.¹

En el segundo mensaje a la Nación, sin desconocer el conjunto de los problemas internacionales y su indudable influencia en el acontecer nacional, se profundiza el análisis de los factores internos y se da un paso adelante en la definición de las políticas de mayor plazo que, conjugadas con las medidas coyunturales, pueden brindar la posibilidad no sólo de tener una economía de crecimiento acelerado, sino también —y sobre todo— de repartir sus beneficios con equidad y construir una sociedad justa.

Se reitera que los objetivos prioritarios del desarrollo son los alimentos y los energéticos. Se añade que está por superarse la crisis. Ello “ha sido posible, como siempre que hay algo importante que hacer, gracias a los trabajadores de México”. Como no cabe pensar que ese sacrificio sea constante, ni que convenga seguir reduciendo la demanda, lo que “razonablemente procede” ahora es “ajustar salarios y precios”.

1. Véase “La política económica en el informe presidencial”, editorial de *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 9, México, septiembre de 1977, pp. 1023-1026.

En el marco de la economía de mercado, la libertad cambiaria y el respeto de los derechos individuales y sociales, se postula a la planeación como el instrumento idóneo del desarrollo. Se definen tres vertientes del proceso orientador de la economía, regido por el Estado: la acción sectorial, la coordinación regional y la “cooperación con los medios social y privado”. El plan global debe expresarse cada año en presupuestos por programas que den la debida concreción a las actividades del sector público; debe “inducirse en los demás estratos de la población y tiene que fortalecer el federalismo”, mediante una transferencia de poder a las entidades federativas soberanas, “al desconcentrar la ejecución y el manejo de los recursos económicos”.

El planteamiento del esquema de planeación se complementa con la indicación de que se definirán oportunamente los proyectos. Habrá tres tipos de ellos: a) para aumentar o modificar la actual infraestructura; b) para elevar el nivel de vida de los mexicanos, particularmente de los marginados, y c) de investigación y tecnología, para impulsar el desarrollo industrial y rural.

Asimismo, en el proceso de orientación de la economía se da la debida jerarquía a los mecanismos de evaluación y de información y documentación, tanto para “tener un conocimiento preciso de dónde estamos y hacia dónde y cómo vamos”, cuanto para apoyar, con suficiencia y oportunidad, las decisiones respectivas.

En materia de industrialización se rechaza de nuevo el “crecimiento... desordenado, calculado para el subdesarrollo”, conforme a las modalidades de la sustitución de importaciones, el proteccionismo y la dependencia respecto al exterior en cuanto a bienes de capital, financiamiento, insumos y tecnología. Las orientaciones para modificar esas pautas inconvenientes se delinearán así:

“Es hora ya de integrar los procesos, a partir de la disponibilidad de energéticos y la regionalización del país; de concebirlos para aprovechar la mano de obra campesina, emplear a la creciente fuerza de trabajo y ocupar de manera óptima a la población económicamente activa; de llenar los vacíos de actividad con el desarrollo de la siderurgia y los bienes de capital, piedras angulares del proceso; de aprovechar nuestras materias primas y de impulsar la agroindustria; de seleccionar la tecnología más adecuada; de ponderar el proteccionismo para aumentar nuestra capacidad competitiva y orientar la producción tanto a los consumos populares como a la exportación; de acoplar a ello financiamiento, crédito, fisco, estímulos, comercio y manejo de excedentes. De no hacerlo, seguiremos orbitando en torno al desarrollo estabilizador, que ya no tiene potencialidades socialmente útiles.”

Se subraya que la gran riqueza petrolera del país (20 000 millones de barriles de reservas probadas, 37 000 millones de reservas probables y 200 000 millones de reservas potenciales) permitirá que en 1980, y no en 1982 como se había previsto, se logren niveles constantes de producción que aporten excedentes muy considerables. Gracias a ellos, “por primera vez en nuestra historia, tendremos la oportunidad de disfrutar autodeterminación financiera”.

En el documento presidencial se reitera que la actitud respecto a la explotación petrolera es “deliberadamente mesurada” y que se mantendrán “reservas probadas por encima de los índices mundiales más cautelosos”. No habrá derroche —se dice— pues no se quiere “comprometer sino resolver el futuro”.

¿Cómo y para qué se utilizarán los recursos provenientes del petróleo? En el informe se aclara que —mediante un proceso de avance “paso a paso”, para colocarlos “en los mejores sitios y en el mejor momento”— se destinarán a lograr los siguientes propósitos:

- Fortalecer al Estado y proteger y aumentar el patrimonio de la Nación, “mediante programas preferentemente de largo plazo, que vislumbren el siglo XXI”.
- Atender las prioridades nacionales ya establecidas.
- Desarrollar microrregiones, “con infraestructura y apoyos directos a la agricultura y a la agroindustria”, y emprender acciones en las comunidades. Todo ello con el fin de “retener en el campo la fuerza de trabajo que ahí se origina”.
- Impulsar programas concretos de pequeña industria y minería.
- Crear nuevas estructuras para aprovechar los recursos naturales no utilizados por falta de financiamiento.
- Diversificar “a tiempo” los energéticos primarios, “para sustituir hidrocarburos e incorporar de lleno al átomo y sus potencialidades.”

Se puntualiza, además, que los excedentes del petróleo no se usarán “para dar respuesta a presiones circunstanciales o demandas populistas; subsidios o transferencias no productivas; para crear imprudente superávit o para relajar las políticas fiscales, de tarifas, presupuestarias y económicas, que han de realizarse con independencia de los excedentes; tampoco para pagar la deuda externa, ni para financiar inversiones a largo plazo en el extranjero”.

Por supuesto, son muchos más los aspectos socioeconómicos de trascendencia abordados en el informe presidencial. En este comentario no se pretende abarcarlos todos, ni mucho menos. Sólo se ha querido poner de relieve algunos de los que, a nuestro juicio, se relacionan más directamente con las posibilidades de cambio de la economía y la sociedad.

Sin embargo, es preciso insistir en cuánto falta por hacer para que se satisfagan las necesidades básicas de los mexicanos. Como el propio José López Portillo expresó en otra ocasión, también memorable:

“Para acabar con el hambre y la desnutrición crónicas, para erradicar la miseria extrema, se precisan políticas que se enfrenten al problema en forma directa. Al ubicar el logro de un bienestar suficiente como el objetivo central de la política de desarrollo, necesariamente se modifica la orientación de muchos mecanismos e instrumentos y se afectan muchas estructuras e intereses. . .

”Es necesario establecer un orden de prioridades que, partiendo de las necesidades físicas del individuo, incluya sus aspiraciones de tipo social y cultural. Será entonces el grado de avance en el logro del bienestar suficiente en términos de nutrición, salud, vestido, vivienda y acceso a la educación, la información y la justicia, la verdadera medida del desarrollo.”²

Es evidente que, para materializarse, esa concepción del desarrollo requiere no sólo una visión totalizadora del tipo de sociedad que se desea, en la que se integren y manejen adecuadamente las medidas previstas, los instrumentos mediante los cuales se pondrán en práctica y los distintos plazos en que habrán de ejecutarse. También exige la más amplia participación de los habitantes del país, en todos los campos de actividad y en todos los niveles o jerarquías. De ahí la enorme importancia de los objetivos propuestos en las reformas administrativa y política.

2. José López Portillo, discurso pronunciado en el acto final de su campaña, celebrado en México, D.F., el 27 de junio de 1976.

Pese a los avances logrados en materia de planeación y de política económica,³ no existe todavía un cuerpo general de objetivos, metas, medidas e instrumentos que tenga al mismo tiempo la total coherencia y las precisas definiciones de contenido y ámbito de aplicación que el caso requiere. Como ya se ha expresado en estas páginas, es necesario vincular cabalmente la política económica y la programación. Del mismo modo, resulta imprescindible poner a punto el sistema de planeación, información y evaluación, de suerte que se inserten y entrelacen en el marco global los programas específicos por sectores y regiones y éstos se desglosen en proyectos concretos, con la debida continuidad de todas las acciones en función de los distintos plazos. Adicionalmente, deben considerarse de manera explícita las dimensiones ecológica y cultural, a fin de que el progreso económico no tenga efectos nocivos que a menudo son irreversibles, como lo muestra la historia de otros pueblos y como se observa, por desgracia, en algunos casos en nuestro país. □

Prosiguen los esfuerzos para regular a las transnacionales

Desde mediados del decenio pasado los países del Tercer Mundo, representados en su conjunto por el llamado Grupo de los 77, han insistido una y otra vez en la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional. Entre los esfuerzos desplegados destacan las reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), especialmente las realizadas en Santiago de Chile (1973) y Nairobi (1976); el duro batallar en la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (conocida como Conferencia de París o Diálogo Norte-Sur), y las reivindicaciones buscadas por las asociaciones de productores, principalmente el aumento de precios del petróleo que impuso la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en octubre de 1973.

Los países capitalistas desarrollados, por su parte, no se mantuvieron pasivos. De un modo u otro lograron que las resoluciones de las distintas conferencias, e incluso la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados —aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1974—, quedaran sólo en el papel sin ser llevadas a la práctica. En lo relativo al petróleo, ahora está claro que los grandes monopolios internacionales (las famosas siete hermanas) obtuvieron ganancias extraordinarias con la medida de la OPEP. Es más, la violenta elevación de precios les permitió culpar a los países de dicha organización de los trastornos de la economía internacional y, con base en tales ganancias, financiar diversos programas energéticos, antes económicamente impracticables.

De este modo, lo que en el inicio de los años setenta parecía ser el fin de un orden económico irracional, dispendioso y caduco, a la vuelta del tiempo se tornó en su aparente

3. Véanse los editoriales “Un imperativo del momento histórico de México: impulsar el proceso de planeación” y “La disyuntiva de la economía mexicana: crecimiento o desarrollo”, en *Comercio Exterior*, vol. 28, núms. 4 y 7, México, abril y julio de 1978, pp. 383-388 y 775-781, respectivamente.

fortalecimiento. Empero, el sistema no ha salido de la crisis. Para subsistir ha sido necesario ahondar la brecha entre ricos y pobres. En efecto, nunca antes se habían registrado tan grandes niveles de desequilibrio externo y endeudamiento en los países subdesarrollados no petroleros. Asimismo, pocas veces como ahora ha sido tan evidente la injerencia de las empresas transnacionales en los asuntos internos de las naciones en que operan. Paralelamente, el traslado de industrias a los países pobres, en busca de salarios e impuestos bajos y de normas muy flexibles en lo relativo a la contaminación ambiental, parece configurar el verdadero carácter del reordenamiento económico internacional, pleno de peligros y amenazas para las naciones subdesarrolladas.¹

En 1973, el Secretario General de la ONU convocó a un “grupo de personas eminentes” para que elaboraran los principios de lo que debería ser un código de conducta aplicable a las empresas transnacionales. A partir de esa fecha se han celebrado muchas reuniones y en 1976, después de más de un año de deliberaciones y discusiones, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aprobaron el código que habría de regir el comportamiento de las transnacionales en sus propios países. Empero, ese documento “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”.²

Los países dominados también han hecho diversos esfuerzos tendientes a regular la acción de las transnacionales. El más reciente ejemplo es el documento aprobado —pese a la abstención formal y la oposición real de Estados Unidos— en la VIII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).³ Contiene diez principios que en manera alguna rebasan las normas aplicadas en sus territorios por los países sede de las grandes empresas.

La terca realidad ha probado su eficacia para convencer a los representantes de algunos gobiernos de la inoperancia de ciertas resoluciones. Apenas unos días antes de la celebración de la asamblea de la OEA, en una reunión de expertos⁴ se afirmó que las transnacionales, “al participar en un esquema de integración, cualquiera que éste sea, tienen, en primer lugar, la ventaja de actuar jurídicamente en el marco de compromisos internacionales asumidos por los estados. De esa forma, las concesiones otorgadas, las asignaciones recibidas, los mecanismos previstos para el cumplimiento de los objetivos de los esquemas de integración, tienen la garantía de ser respetados por los estados y [las transnacionales] no están, por tanto, sujetas a eventuales cambios derivados de necesidades políticas de corto plazo”.⁵ Además, en una de las conclusiones de esa mesa redonda se dice que “las empresas transnacionales que operan en los distintos esquemas de integración y cooperación económica [latinoamericana]. . . pueden jugar (*sic*) un papel muy importante en el avance y consolidación de estos procesos, en la medida en que contribuyan efectivamente al logro de sus objetivos y al cumplimiento de las metas señaladas en los planes nacionales de desarrollo”, en virtud de su capacidad tecnológica, financiera, administrativa y de comercialización internacional.⁶

1. Véase el editorial “El traslado de industrias, peligroso reordenamiento de la economía mundial”, en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 4, México, abril de 1978, pp. 388-391.

2. Véase el editorial “La OCDE y las transnacionales”, en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 6, México, junio de 1976, pp. 629-631.

3. Véase “Octava Asamblea de la OEA”, en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 7, México, julio de 1978, pp. 822-825.

4. Mesa redonda sobre la función de las empresas transnacionales en el proceso de la integración latinoamericana, organizada por la UNCTAD con la colaboración de la Junta del Acuerdo de Cartagena, el Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, llevada a cabo en Lima del 12 al 16 de junio de 1978.

5. Véase Luis Barandiarán Pagador, *Integración latinoamericana y empresas transnacionales*, Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, 1978.

6. *Funciones de las empresas transnacionales en el proceso de integración latinoamericana. Conclusiones y recomendaciones de la mesa redonda*, Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, 1978.

Es decir, se les ofrecen las seguridades de un mercado ampliado, siempre y cuando se ajusten a ciertas recomendaciones mínimas no obligatorias, similares a las del "código" de la OCDE.

Es obvio que la diferencia de opiniones y enfoques entre la reunión de expertos y la asamblea de la OEA no es casual. Según diversos analistas, aunque en ambas hubo representantes de gobiernos de la región, en la mesa redonda participaron quienes "de verdad conocen" la situación económica de los países latinoamericanos, tienen los pies puestos en el suelo y no se hacen vanas ilusiones respecto a una eventual modificación del actual estado de cosas. En este sentido, se dijo que "sería altamente recomendable que los gobiernos diesen amplia difusión a sus políticas básicas, esclareciendo sus objetivos, prioridades y condicionamientos para la actuación de las empresas transnacionales, de manera de evitar ambigüedades en la interpretación de la ley o temores infundados que puedan ocasionar la retracción de las inversiones".⁷

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el período 1970-1976 la inversión extranjera en América Latina tuvo un comportamiento errático. Pese a ello, se invirtieron 10 087 millones de dólares. Durante el mismo lapso las remesas por concepto de utilidades ascendieron a 37 018 millones de dólares. Esto quiere decir que en siete años las transnacionales extrajeron una cantidad similar al producto interno bruto conjunto de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y El Salvador en 1976. Entretanto, la deuda pública externa de la región pasó de 21 089 millones de dólares en 1970 a 68 333 millones en 1976 (47 244 millones más). En otras palabras, por cada dólar que se invierte se remiten 3.7; de cada dólar de deuda externa, 78.3 centavos se emplean en pagar las "ganancias" de la inversión extranjera.⁸

En 1976, en estas páginas se afirmó que "el camino hacia un código de conducta para las transnacionales, que tenga en cuenta los mejores intereses de [los países subdesarrollados], no está desprovisto de peligros en el futuro cercano".⁹ En efecto, todo parece indicar que actualmente los países industrializados, y sobre todo sus grandes corporaciones, han recuperado la iniciativa, como lo muestran con claridad los resultados de la Conferencia de París¹⁰ y la falta de logros en las negociaciones sobre el Fondo Común de Productos Básicos, acordadas en la IV UNCTAD, en Nairobi.

Pese a los efectos nocivos de la actual situación económica internacional, caracterizada entre otras cosas por el debilitamiento relativo del dólar y de la economía estadounidense, por la ardua lucha de las naciones capitalistas desarrolladas en pos de los mercados, por el crecimiento del proteccionismo y la amenaza de una nueva y más profunda recesión, los países del Tercer Mundo, y los de América Latina en especial, están obligados a fortalecer su solidaridad y coordinación. Ese es el único camino para batallar con éxito en pro de un nuevo orden económico internacional.

En ese sentido, también las propias acciones de las empresas transnacionales (descapitalización de los países receptores e injerencia en sus asuntos internos, penetración ideológica y cultural, imposición de patrones consumistas, etc.) serán un acicate para que los gobiernos de los países hoy dominados plasmen, más temprano que tarde, en normas de derecho positivo los principios que han defendido en los foros internacionales. □

7. *Ibid.*

8. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1977*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, cuadros II-7, 50 y 56.

9. "La OCDE y las transnacionales", *op. cit.*

10. Véase el editorial "La Conferencia de París: un diálogo difícil pero necesario", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 9, México, septiembre de 1977, pp. 1026-1030.