

## La acción del sector público en el desarrollo

De tiempo en tiempo, al calor de fenómenos circunstanciales o de dificultades imprevistas, resurge en México un añoso debate que debiera estar ya superado por completo, a juzgar por los resultados incontrovertibles de la experiencia histórica en éste y en los más de los países. Vuelven a plantearse, entonces, dudas y reticencias en el seno de ciertos sectores de la sociedad, cuando no reclamaciones directas y pretensiones absurdas de que el Estado abandone —contra el espíritu y las exigencias impostergables de la época— el papel promotor en lo económico y distributivo en lo social que ha desempeñado y debe continuar desempeñando para beneficio de la comunidad nacional.

No sólo en los círculos académicos y en los medios políticos comprometidos con objetivos de transformación social, sino en los organismos internacionales de reconocida solvencia, se admite que el desarrollo socioeconómico, lejos de darse de manera espontánea, es un proceso de crecimiento y cambios simultáneos que requiere acciones deliberadas y conscientes. Conforme se avanza por ese sinuoso camino, las posibilidades sociales de mejoramiento se enriquecen, pero a la vez parecen aumentar las oportunidades de desvíos y contratiempos: acentuada concentración del ingreso y la riqueza, tanto desde el punto de vista personal como geográfico, marginación de muchos, desigualdad en todo tipo de oportunidades, y otros. Asimismo, se acentúa la interdependencia de los sectores económicos, las interrelaciones sociales se multiplican, y adquieren mayor complejidad estructuras e instituciones. Ocurre así que, en el marco de un sistema dado de valores y propósitos sociales, resulta cada vez más difícil utilizar productivamente los recursos sin incurrir en desperdicios económicos o en excesos criticables desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto.

En consecuencia, pocos ponen en duda la necesidad de la intervención estatal en el campo económico y social, antaño abandonado a la acción casi mágica de la “mano invisible” que postulaban los teóricos del *laissez faire*. A mayor abundamiento, existe hoy en el mundo una definida tendencia en favor de

racionalizar dicha intervención mediante un proceso planificador. Especialmente en los países que han de superar condiciones seculares de atraso e injusticia, el proceso de planeación y la actitud dinámica del Estado, su gestión orientadora, se imponen como una necesidad social. En estas circunstancias históricas, el aparato estatal —el sector público— no puede limitarse sólo a la búsqueda de la eficiencia mediante acciones programadas, sino que debe plantear y llevar adelante las transformaciones estructurales indispensables para cumplir un propósito esencial: brindar al mayor número cada vez más amplias y mejores oportunidades de plena realización humana.

En manos del sector público, la planeación y la programación adquieren así el carácter sustantivo de instrumentos propiciadores del cambio, cuyo contenido político debe concordar con las aspiraciones de la sociedad. No se trata, entonces, de proponer y alcanzar únicamente metas cuantitativas, por bien fundamentadas que se supongan, sino de expresar de manera concreta y en la práctica una política económica y social dirigida a cumplir el propósito de mejorar las condiciones de vida de todos los mexicanos.

Pese a que la planeación tiene cada día mayor favor como medio de que el Estado cumpla el papel que le corresponde, de acuerdo con las circunstancias actuales, los frutos alcanzados en México y en otros países de economía mixta, equiparables al nuestro, son todavía exiguos. La escasez de resultados impone no sólo la exigencia de una exploración teórica y metodológica, la necesidad de innovar en la práctica cotidiana del quehacer gubernativo; también impone como requisito que la actitud planificadora se integre de manera indisoluble a la concepción y ejecución de políticas por parte del sector público.

De esta suerte, no es la intervención del Estado en la economía y la vida social lo que debe ponerse en entredicho, sino el que no realice sus complejíssimas actividades con toda la eficacia con que puede y debe hacerlas a fin de redistribuir el ingreso, elevar sustancialmente el nivel de vida de los habitantes del país, lograr patrones de desarrollo regional más equitativos, fortalecer la independencia económica nacional y cumplir otros altos propósitos de beneficio colectivo.

Si el sector público está obligado a evitar el desperdicio y la irracionalidad en su gestión, no es menos cierto que al sector privado corresponde actuar sin perder de vista los intereses nacionales y sin considerar al Estado como competidor. Por ello debe dirigir sus esfuerzos a los nuevos campos que el país necesita desarrollar y no detenerse en estériles debates sobre actividades ya cubiertas, en una forma u otra.

## Las empresas transnacionales

Gracias a los esfuerzos intelectuales y científicos de no más de un centenar de economistas y politólogos, esparcidos por todo el planeta, la empresa transnacional —parte importante de la economía del mundo— dejó de ser recientemente un enigma. Se sabe, por ejemplo, que el número de las empresas de este tipo, industriales, mineras y financieras, incluidas las japonesas y las europeas, no excede de un millar. Sin contar a las transnacionales financieras —que han surgido en los últimos cinco años— esas empresas representan una inversión extranjera directa de unos 165 000 millones de dólares, probablemente dos terceras partes de toda la inversión extranjera en el mundo no socialista. Además, las ventas de sus filiales en el extranjero suman más de 330 000 millones de dólares y la participación de éstas en el comercio mundial (en gran parte

transacciones dentro de cada uno de los grandes sistemas transnacionales) es del orden de 30% y crece más rápidamente que el comercio mundial en su conjunto. Se sabe también que la mayor parte de toda la tecnología disponible en el mundo está en poder de las transnacionales y que éstas, al mismo tiempo, controlan directamente recursos financieros mayores que las reservas nacionales de todos los países capitalistas avanzados. Recientemente, la prensa financiera norteamericana publicó estimaciones, procedentes de la Universidad de Harvard, según las cuales los activos líquidos y cuasi líquidos de las 500 transnacionales más importantes con sede en Estados Unidos, Europa occidental y Japón, se situaban este año al nivel de 250 000 millones de dólares, más que el triple de las reservas monetarias conjuntas de Estados Unidos, Alemania Federal, Japón, Francia y Gran Bretaña.

Merced a toda esta información se ha agudizado en escala mundial la conciencia acerca de la magnitud y la profundidad de los conflictos que surgen entre las transnacionales y los Estados-naciones, no sólo en el ámbito económico, sino también en el político y social. Contrariamente a lo que se cree en América Latina, estos conflictos no se circunscriben en exclusiva a las relaciones entre las transnacionales y los débiles Estados-naciones del Tercer Mundo. Dichos enfrentamientos complican también de manera muy tangible las políticas nacionales de los países industrializados donde radican las casas matrices de las transnacionales, con la sola excepción de Japón, país en el que esas enormes empresas cooperan en todos los frentes con las autoridades.

Sólo en casos extremos los conflictos entre las transnacionales y los Estados-naciones se manifiestan como enfrentamientos abiertos, tal como ocurrió con la ITT en Chile y la Standard Oil Company en Perú. La mayor parte de los conflictos nunca llega al conocimiento de la opinión pública internacional. Para conseguir sus fines globales, las empresas transnacionales —algunas de las cuales realizan operaciones en 80 o 100 países— usan comúnmente los instrumentos de presión más sutiles, aprovechando la ayuda de sus aliados silenciosos tanto en las naciones de su origen como en los “países anfitriones”. Pruebas palpables de estas presiones se acumulan rápidamente. Ello explica que los sindicatos y los consumidores en los países industriales y no sólo la opinión pública del Tercer Mundo, sientan cada vez mayor preocupación por las consecuencias del funcionamiento de las transnacionales no sujetas a regulación alguna. Esta preocupación en aumento se hizo notar con mucha fuerza en las recientes audiencias sobre los efectos de las transnacionales en la economía mundial, auspiciadas por las Naciones Unidas.

Con respecto a las actitudes frente a las transnacionales, destacan dos puntos de vista. Conforme al primero se insiste en que la única manera de controlar sus “hazañas” consiste en fortalecer la legislación antimonopolística en los países afectados. De acuerdo con el segundo, que apoyan los más de los países del Tercer Mundo y los sectores progresistas de los países industrializados, tiene muy poco sentido aumentar las regulaciones nacionales aplicables a entes claramente extranacionales. El segundo grupo de opinión cree que la única manera de “domar” a las transnacionales sería establecer un código que norme la conducta de estos gigantes, en forma de algún instrumento jurídico internacional, preferentemente suscrito por todos los Estados-naciones, los grandes y los pequeños, los ricos y los pobres.

La creación de un sistema jurídico internacional en el campo económico está apenas en su fase inicial. Las partes ya existentes como, por ejemplo, las convenciones internacionales sobre propiedad comercial, fueron establecidas en otros tiempos y sirven exclusivamente a los intereses de los países avanzados. Las iniciativas actuales, como el proyecto mexicano de una “Carta de derechos y deberes económicos de los Estados”, el proyecto muy avanzado de un código de conducta para las “conferencias marítimas” y los anteproyectos de un código de conducta internacional en el campo de la transferencia de tecnología, tienen como propósito defender también los intereses de los países más débiles. Si, como parece, se están registrando progresos lentos pero continuos en los campos que acabamos de mencionar, hay lugar sin duda para un código de conducta que se aplique a las empresas transnacionales.

La idea de tal código se ha debatido recientemente, tanto en las Naciones Unidas como en foros menos importantes. En términos generales, la posición mexicana al respecto está definida en la iniciativa de la “Carta de derechos y deberes económicos. . .” presentada por el presidente Echeverría en la Tercera UNCTAD, en Santiago de Chile, en abril de 1972.<sup>1</sup> Considerando la acumulación de los conocimientos sobre la “vida privada” de las empresas transnacionales y el creciente descontento por sus excesos en todas partes del planeta, bien puede ser que dentro de los próximos cinco años se logre lo que parecía imposible apenas hace un lustro: algún tipo de regulación internacional de las empresas transnacionales. Por el momento queda una gran tarea, la de estudiar en detalle y sin pasiones el funcionamiento diario de las transnacionales en los países en vías de desarrollo, en los cuales —de acuerdo con los datos disponibles— se ubica el 70% de sus sucursales y filiales.

<sup>1</sup> Véase “La misión presidencial a Chile y la III UNCTAD”, suplemento, pp. 16-20 en *Comercio Exterior*, abril de 1972 y “La III UNCTAD: una apreciación preliminar”, en *Comercio Exterior*, mayo de 1972, pp. 390-392.