

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1989-1994)

ARIEL VITE TORRES *

La evaluación de la política económica del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND 1989-1994), nos enfrenta a entender, y atender, los alcances y limitaciones de éste. Un aspecto a considerar es el concepto de que este plan es neoliberal; una lectura detenida nos deja en posibilidad de señalar que el plan manifiesta una tendencia neoliberal, pero sin llegar a la ortodoxia.

El plan se propone —al menos de manera implícita—, la búsqueda de un nuevo pacto social. Servir de puente hacia ese nuevo pacto social podría ser su mejor logro.

El eje económico fundamental del plan es el de recuperar el crecimiento con estabilidad de precios. Este propósito resulta todavía poco claro; si el plan consolida la tendencia neoliberal, lo que podría ocurrir es que hubiera crecimiento sin desarrollo; si el Plan se transforma en puente hacia un nuevo pacto social, terminará privilegiando el combate a la pobreza. Por esto es necesario impulsar programas de solidaridad (PRONASOL); éste es un ejemplo de que el gobierno tiene necesidad de legitimarse con políticas populares; el Programa de Solidaridad es un plausible esfuerzo por asumir un compromiso social, a pesar de la política neoliberal. Impulsar este programa será ganarle espacios importantes a la política neoliberal.¹

* Facultad de Economía, UNAM.

¹ La propuesta neoliberal considera que un aumento en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, M (todas las demás cosas constantes), conduce a un incremento igual en

LÍMITES DEL NEOLIBERALISMO

La política económica en México ha buscado tradicionalmente ser una combinación ecléctica; sin embargo, el eje articulador de ésta ha sido la propuesta neoliberal; la política neoliberal, en los últimos tiempos, ha ido ganando mayores espacios en las decisiones del gobierno.

La estrategia económica ha posibilitado el control de las variables macroeconómicas fundamentales; en este sentido cabe reconocer que las tesis económicas del neoliberalismo han permitido instrumentar mecanismos que han logrado estabilizar la economía dentro de ciertos parámetros; hasta aquí, esta propuesta económica ha funcionado; las expectativas de crecimiento de la economía son reales, el país ha empezado a tener un crecimiento de entre 2 y 3% (en 1989) y resulta creíble la posibilidad de que haya un crecimiento promedio de la economía de un 6%. Si bien es cierto que con esta propuesta económica se ha logrado el crecimiento económico, también es cierto que su efecto distributivo ha sido magro. Es fundamental abordar el desafío del crecimiento alto e igualizador de manera simultánea. La preocupación del neoliberalismo subraya la necesidad de buscar primero el crecimiento económico y después la equidad, lo que provoca un sesgo desigualizador. La propuesta neoliberal no ha logrado hasta ahora que haya un crecimiento igualizador; por el contrario, ha profundizado los

la tasa de crecimiento de los precios; esto es, en P . La inflación es, en todo lugar y en todo momento, un fenómeno monetario. La tesis fundamental de la teoría monetaria es que todo incremento en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria se manifiesta en un aumento en la tasa de inflación y en ningún aumento de la tasa de crecimiento real del producto.

Para analizar la relación entre la tasa natural de desempleo y la inflación en el enfoque monetarista, es conveniente recurrir al análisis de la curva de Phillips; dicho análisis señala que existe una relación inversa entre la tasa de desempleo y la tasa de cambio de los salarios monetarios. Para relacionar los cambios en los salarios monetarios con los cambios en el nivel de precios, comúnmente se supone que la tasa de cambios en los precios (tasa de inflación), es igual a la tasa de cambio en los salarios monetarios, menos la tasa de crecimiento en la productividad. De tal manera que si se supone que la tasa de crecimiento en la productividad del trabajo es nula, entonces la tasa de inflación será igual a la tasa de incremento en los salarios.

La curva de Phillips indica que el desempleo sólo se puede reducir —o equivalentemente la producción sólo se puede aumentar— a costa de una inflación mayor, dado que en el corto plazo se supone que permanece fijo el nivel de tecnología y capital.

Los monetaristas aceptan que en el corto plazo el gobierno puede reducir el empleo a costa de una mayor inflación; empero, en el largo plazo sólo conseguirá provocar una mayor inflación sin aumentar el empleo, por lo cual no se justifica una política activa del Estado que intente reducir el desempleo.

aspectos desigualizadores (en otra sección se documenta esta afirmación).

Es oportuno señalar que en lo político como en lo económico es necesaria la pluralidad. El pluralismo económico es la estrategia que permitirá resolver los problemas del crecimiento y bienestar social; instrumentar una política económica que combine políticas de bienestar social (neocepalinas, neokeynesianas) con políticas monetaristas, permitirá soluciones de largo plazo.

El país necesita más y mejor iniciativa estatal; más y mejor iniciativa social; más y mejor iniciativa de los particulares. No se puede aceptar la pretensión de los grandes empresarios de elevar la productividad privada y sus empresas a una posición hegemónica que disminuye o excluye la propiedad nacional y la propiedad social, como elemento esencial en las relaciones económicas.

¿Cuáles deben ser entonces los límites de la política neoliberal? La respuesta corre sobre dos condiciones paralelas: la política y la económica. La política debe buscar delimitar la propuesta neoliberal a través de la reglamentación constitucional y de la búsqueda de acuerdos nacidos del consenso. La económica, tener como objetivo fundamental que el crecimiento económico y la distribución de la riqueza se den de manera paralela.

La capacidad organizativa de la sociedad civil ha ido en aumento. Es necesario reconocer que ésta es aún débil. Sin embargo, ha mostrado malestar ante medidas de política económica que han provocado desempleo y pérdida de la capacidad adquisitiva. En la medida en que la sociedad civil se organice, se hará cada vez más difícil imponer programas antipopulares.

La magnitud y las tareas que tiene por delante la economía nacional reclama una economía pública sana, fuerte. El Estado mexicano difícilmente podrá conducir y orientar el proceso de expansión si no dispone de recursos suficientes y de la capacidad de utilizarlos de manera adecuada. Ello implica, entre otras cosas, el replanteamiento del destino del gasto público, en lo económico y lo social. No es suficiente aumentar el gasto público; se requiere, sobre todo, elevar su eficiencia y su productividad y sanear su financiamiento. Para ello es indispensable una profunda reforma presupuestaria.

Es imprescindible una reforma de la administración pública que baje sus costos, la haga más flexible y más eficaz en todos los órdenes. Una reforma cuidadosa de la administración pública ha de funda-

mentarse también en el establecimiento de criterios de rendimiento. La rentabilidad, en gran medida, de servicios y empresas públicas, ha de calcularse en términos sociales o políticos, y en todo caso consiste simplemente en existir, aunque su utilización no sea muy elevada (por ejemplo, CONASUPO).

El Estado mexicano debe seguir teniendo medidas regulatorias sobre el mercado. No es aceptable que tengamos una economía de mercado llevada hasta sus últimas consecuencias; de ser así, esto provocará que el mercado se oligopolice o monopolice.

El neoliberalismo sin límites, inevitablemente, derivará en autoritarismo político y económico. Es necesario que exista discusión, tolerancia y pluralismo económico.

La salida al problema de la estabilización y de los equilibrios macroeconómicos fundamentales, no puede realizarse constructivamente sin un proyecto de largo plazo que establezca con claridad la dirección y la intención de las políticas correspondientes. Lo fundamental es buscar que se den simultáneamente el crecimiento y el bienestar social.

¿HACIA UN NUEVO PROYECTO?

Estas medidas económicas y sociales no solamente deben originarse desde la perspectiva del poder; para que sea posible impulsar un proyecto de nación es fundamental que se recojan las necesidades y los intereses de la sociedad, abrir cauces de expresión, espacios para que la sociedad pueda manifestar su opinión al respecto; llegar a un proyecto de nación plural, donde tengan presencia real todas las fuerzas sociales, por marginales que sean. El reto es grave; nos toca empezar a sentar las bases de una nueva cultura política, de una cultura de tolerancia y respeto; ésta es una tarea compleja por varias razones. Una grave dificultad para elaborar tal proyecto es,

...la crisis que estamos viviendo abarca todas las ideologías del mundo contemporáneo. Es difícil prever que en la próxima década esa crisis sea superada. Todos los pronósticos indican que tenderá a extenderse y profundizarse. Enfrentarla en el terreno de las ciencias sociales supone, en primer término, el estudio de la propia crisis en sus distintos aspectos, desde los ideológicos, y éstos no sólo como mero reflejo de aquéllos, sino como conjunto de estructuras conceptuales que al estudiar la crisis se hallan también en crisis. Con-

cretamente se nos plantea, en un primer orden de prioridades, la investigación de la crisis económica, social, política e ideológica en sus relaciones e influencias mutuas; pero también la necesidad de estudiar las características de la propia crisis ideológica en lo que afecta a la conceptualización y la persuasión.

La tarea de las ciencias sociales adscritas a las distintas manifestaciones del humanismo y de las luchas de los pueblos no puede ignorar la necesidad urgente de una crítica teórica y científica de esas ideologías, ya sea cuando se expresan burdamente, ya cuando se revisten de un ropaje académico y de un falso rigor científico o técnico.²

Es necesario señalar que no es precisamente un problema menor el tener claridad conceptual del proyecto nacional; es fundamental, porque ello es el puente hacia la realización de los hechos; de aquí la necesidad ineluctable de discutir no sólo en las academias la realidad del país, sino en todos los medios. Involucrar a toda la sociedad como fórmula para agotar la discusión y como válvula para drenar las presiones sociales.

Una propuesta para enfrentar la crisis que vale la pena comentar y discutir es aquella que supone una fórmula ecléctica: el neoestructuralismo, el poskeynesianismo y la economía política.

Una visión muy sintética de esta propuesta, señala:

El Estado es un agente económico de suma importancia tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Por ello es necesario que el nuevo paradigma de la ciencia económica desarrolle una teoría del Estado como agente económico en sus diferentes funciones, esto es: el Estado planeador, el Estado inversionista, el Estado promotor, el Estado empresario, el Estado regulador, el Estado benefactor y el Estado banquero.

La nueva síntesis deberá ser poskeynesiana en tanto que deberá recoger del Keynes original varios aspectos.

El primero de ellos es el de la macroeconomía del desequilibrio, la cual deberá ser el enfoque a través del cual se estudien los problemas macroeconómicos.

Recobrar y exponer dos aspectos planteados en su teoría general. Estos son: el problema de la concentración del ingreso y el de la socialización de la inversión.

La distribución del ingreso resulta vital en el proceso de crecimiento de la economía.

² Pablo González Casanova, "Reto de las ciencias sociales en los ochenta". *UnoMásUno*, 27 de marzo de 1982,

La socialización de la inversión deberá entenderse como el desarrollo y perfeccionamiento del sistema de economía mixta.

Insistir en el mecanismo de precios como instrumento suficiente para resolver los problemas estructurales del lado de la oferta, es no reconocer que la época actual es de posmercado, en la que los precios no los determina la libre interacción de la demanda y la oferta del mercado sino que son resultado de las estructuras de poder, de los cuellos de botella y de otros factores.

Sin embargo, no se deberá subestimar la importancia de los precios y de la demanda en el funcionamiento de las economías en desarrollo y por lo tanto será necesario elaborar nuevas teorías de posmercado (una nueva microeconomía) así como una nueva concepción en el manejo de la demanda efectiva (una nueva macroeconomía).

En la nueva macroeconomía se deberá hacer hincapié especial en la formulación de una teoría y política monetaria (no monetarista), de naturaleza neoestructurista y poskeynesiana.³

En esta propuesta se apuntan conceptos que habrían de servir como punto de partida para enriquecer el análisis y la discusión. Discusión que podrá dar por resultado la redefinición del pacto social, cuya expresión será un plan nacional.

La gran importancia de la planeación se encuentra en que un plan nacional es consecuencia del proyecto de nación que nos esforzamos por hacer. La democracia pasa por diversas instancias, para terminar expresándose en un programa.

Un plan nacional es la expresión de lo que se pretende ser; el proyecto de nación que queremos ser. Por ello es fundamental que todas las fuerzas sociales tengan presencia, voz y voto en la orientación económica, política, social, cultural e ideológica, y que se expresen en el plan nacional.

Para que el plan nacional pueda tener consenso popular es de suma importancia que éste traslade su interés central hacia el combate a la pobreza.

Existen razones económicas —que rebasan el ámbito moral—, para proponer que sea el combate a la pobreza el eje articulador del plan nacional —y del proyecto económico.

En los tres últimos lustros la evolución de la economía mexicana se caracteriza por un comportamiento cíclico en el que las fases recesivas tienden a ser más profundas y prolongadas. En consecuencia, las

³ René Villareal, *La contrarrevolución monetarista; teoría, política económica e ideológica del neoliberalismo*.

fases de expansión han tenido durante todos estos años un dinamismo cada vez menor y una duración cada vez más corta. Paralelamente, las variables claves de la economía han venido degradándose de manera acumulativa.

Como resultado de este proceso, el signo de los problemas fundamentales de la economía es hoy el deterioro profundo. Este hecho es documentable en lo que hace a desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo, distribución del ingreso, inflación, déficit en cuenta corriente y déficit-financiero del sector público, entre otros indicadores básicos.

CUADRO 1. *Evolución sexenal de la economía mexicana*
(promedios anuales)

	1971-1976	1977-1982	1983-1988
Producto interno bruto ¹	6.1	6.1	-0.2
Precios al consumidor ¹	15.2	35.7	93.0
Salarios mínimos ²	108.4	114.3	72.0
Inversión ³	21.0	22.0	17.0
Términos de intercambio ¹	2.3	11.2	-12.0
Reservas internacionales ⁴	0.3	0.2	0.6
Balanza comercial ³	-0.03	-0.02	0.1
Cuenta corriente ³	-0.03	-0.04	0.02

¹ Tasa de crecimiento promedio anual.

² 1970 = 100.

³ Porcentaje del PIB.

⁴ Porcentaje de las importaciones.

FUENTE: Víctor M. Godínez e Inder J. Ruprah, en *La Jornada*.

El documento base del análisis para la realización de la Asamblea del Congreso del Trabajo, pensada para el 18 de febrero de 1990, señala "que la asamblea tendrá que ver con la pérdida de capacidad e influencia del sector obrero frente al Estado y los patrones; la caída del empleo y el cierre de fábricas que elevó la desocupación hasta en cinco millones; la pérdida del valor salarial hasta en 50% en ocho años,

y la desaparición o mutilación hasta de 47 contratos colectivos en ese lapso”⁴.

Resulta, entonces, necesario repensar y replantear el modelo de política económica.

La política neoliberal puede ser útil en el corto plazo para abatir la inflación y controlar el circulante monetario. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) ha permitido tener bajo control estas variables; ahora se está en tiempo de iniciar una segunda fase complementaria: la del combate a la pobreza.

De la presencia y participación de las fuerzas sociales dependerá que México defina un proyecto nacional comprometido con los intereses nacionales y populares; en el país despunta una incipiente nueva cultura política como consecuencia, entre otras causas, de la crisis y su costo económico y social, que para los mexicanos han mostrado la necesidad de discutir de manera amplia las alternativas que tenemos como nación.

MODERNIZACIÓN, ¿PARA QUÉ?

La modernización económica es considerada como una de las líneas para crecer. Contar con un aparato productivo más competitivo es parte fundamental para el crecimiento; es preciso alcanzar una mayor competitividad en lo interno y externo.

Todos los grupos sociales están a favor de que el país se modernice; el debate se centra en qué se entiende por modernización, y por otro lado plantarse para qué queremos la modernización; es decir, ¿modernización, para qué? ¿Modernización para quién? ¿Cuál es el proyecto de país que deseamos impulsar? ¿Queremos una modernización que nos dé independencia nacional y tecnológica? Este proyecto debe discutirse de cara a la nación.

El plan señala que el papel del Estado consiste en “orientar”; durante los últimos años ese ha sido uno de los reclamos neoliberales. ¿Qué debe entenderse por orientar? ¿Hasta dónde debe orientar y en dónde deberá asumir el papel rector el Estado? ¿Con qué criterios se va a orientar?; éstas son, entre otras, las preguntas que pueden considerarse para la discusión.

⁴ *La Jornada*, enero 2 de 1990.

El plan vuelve a ser uso de un lenguaje impreciso; cuando se habla de áreas estratégicas y prioritarias señala:

Las áreas estratégicas constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, cuya administración es de interés para la soberanía de la nación, ya que concierne a recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional, son servicios públicos esenciales o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades de la economía o de la sociedad en su conjunto; estas áreas estratégicas deben ser administradas con criterios de interés eminentemente social y público por ser el resultado del proceso histórico de nuestro proyecto nacional; la importancia que ellas tienen para el país implica una responsabilidad especial de eficiencia y honestidad en su manejo.⁵

Vuelve a surgir el problema de la indefinición: ¿qué se debe entender por estratégico y prioritario? Es necesario clarificar los conceptos estratégico y prioritario; estos conceptos han servido para coonestar una determinada política económica, por lo que es fundamental aclarar qué es lo que se entiende por estratégico y prioritario, para qué sirve y a quién sirve; de otra manera, cualquier concepto que se introduzca corre el riesgo de que suene a lo mismo.

El plan señala de manera muy general que las áreas estratégicas son las que marca el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución; bastaría con señalar un ejemplo para observar que las áreas estratégicas son manipuladas de acuerdo con criterios que nadie conoce —y consecuentemente que nadie entiende—; así, el artículo 28, párrafo cuarto, señala que el petróleo y demás hidrocarburos y la petroquímica básica son áreas estratégicas; sin embargo, el gobierno decidió reclasificar la petroquímica básica pasando varios compuestos que formaban parte de ella a la petroquímica secundaria. ¿Quiénes determinaron si era o no prioritaria? ¿Con qué criterios? No se aclaró nada; solamente se informó de su reclasificación.

Las líneas de política de modernización económica se despliegan alrededor de los siguientes rubros: modernizar el campo, la pesca, la infraestructura económica del país, el comercio exterior, el turismo, la ciencia y la tecnología. El plan se propone fortalecer a la empresa pública para que atienda con eficacia las áreas en que su participación es estratégica o prioritaria.

La modernización del campo es una línea política fundamental;

⁵ SFP, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

pero no será fácil superar el crecimiento de 1.5% de la producción agrícola (1982-1988), inferior al aumento de la población. El plan propone para el campo dos líneas de acción principales: aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores.

La soberanía alimentaria ha sido una preocupación —al menos retórica— de estos últimos sexenios; este plan no escapa a este deseo, y señala al respecto: “la soberanía alimentaria es propósito esencial de la estrategia agropecuaria y será apoyada mediante aumentos de la producción fincados en una mayor productividad en el uso de los recursos. El deterioro rural ha implicado, además de niveles decrecientes de bienestar, el fuerte incremento de las importaciones de alimentos. Se buscará una mayor suficiencia alimentaria mediante acciones encaminadas prioritariamente a aumentar la producción del maíz, trigo, frijol, arroz y semillas oleaginosas, así como de carne, leche y huevo”.⁶

Se debe tener presente que durante este sexenio se importarán alrededor de 60 millones de toneladas de alimentos; el secretario de la SARH (1989) declaró que cada día nos alejamos más de la autosuficiencia alimentaria.

Modernizar tecnificando es una vertiente que puede ayudar a solucionar los problemas del campo. Sin embargo, para plantear una solución global convendría impulsar la creación de infraestructura de bienestar social que generaría empleos —lo cual ayudaría a sostener el mercado interno rural—, adoptar políticas de precios de garantía que hagan rentable la producción de bienes básicos, dar apoyo financiero e impulso a los ejidos, las cooperativas y la pequeña propiedad.

La modernización de la pesca es otra preocupación del plan. Un lugar común es afirmar que México posee más de once mil km de litoral con una gran variedad y densidad de especies acuáticas; importa dinamizar este sector de enormes potencialidades, que exige grandes inversiones. Crear infraestructura pesquera, aumentar la participación estatal y cooperativista que permita materializar este propósito, será indispensable.

La ampliación de la infraestructura del país es un requerimiento fundamental; el plan reconoce la necesidad de ampliar la infraestruc-

⁶ SFP, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

tura y la prestación suficiente de servicios públicos, a pesar de que existe escasez de recursos; para solucionar ésta se propone la participación de capital privado. Existe el prurito de que se vea con agrado la participación del capital privado; más allá de esta sensibilidad, está una necesidad real: crear infraestructura exige cuantiosas inversiones que el gobierno no está dispuesto —y tal vez no pueda— enfrentar solo. Desde esta lógica se supone que la vía alternativa es el capital privado. Aquí se crea el debate; discutir si debe haber o no inversión privada quizá derive a posiciones estériles. La inversión privada es necesaria; lo fundamental es que se reglamente la participación del capital privado con normas claras, transparentes, y que acuda para complementar un proyecto de carácter nacional.

El capital privado se ha comprometido a participar en muy diversos proyectos; por ejemplo, en la construcción de carreteras. Reconocer que la participación de éste en proyectos de esta naturaleza no pone en peligro la rectoría del Estado, no es difícil; el problema está planteado en los términos de aclarar a qué tasas de interés pagará el gobierno a los capitales privados. ¿Serán tasas fijas o flotantes? ¿Qué capacidad decisoria tendrán los capitales privados? ¿Quién determinará dónde construir y para quién? Se apuntan solamente algunas de las preguntas que deben plantearse.

El plan señala que la inversión privada es complementaria y que la rectoría sigue estando en manos del Estado; debe pugnarse porque así sea, ya que asegurar la rectoría del Estado significa la defensa de espacios nacionales; además, subordinar los intereses privados a los sociales amplía la posibilidad de crear infraestructura social.

Al tratar de las comunicaciones el plan señala: “los servicios de comunicaciones deben diversificarse, mejorar su calidad, ampliar su cobertura en las áreas urbanas y extenderse a más zonas rurales. La indispensable modernización y expansión de las comunicaciones requerirá de grandes inversiones, que deberán financiarse con participación de los particulares; el propósito es no distraer recursos fiscales necesarios para atender las legítimas demandas de salud, educación, vivienda y adecuación del resto de la infraestructura”.⁷

Resulta un tanto impreciso lo que se plantea; dentro de las comunicaciones están los satélites, la telefonía, carreteras, televisión, etcétera; como se puede observar, la importancia de cada uno se puede matizar;

⁷ SPP, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

por ejemplo, aceptar que para modernizar la telefonía es necesaria la presencia de capital privado. Para modernizarse, TELMEX necesita en los próximos cinco años (1990-1994) cerca de 12 mil millones de dólares; el gobierno no puede cubrir esa suma; la presencia de capital privado se hace necesaria. Por otro lado, es válido preguntarse qué es lo estratégico de los teléfonos para el país. Su no permanencia en manos del Estado no afecta el crecimiento ni de la industria ni del aparato productivo en general. Otra cosa sería plantear la privatización de todas las comunicaciones; el mismo Plan Nacional considera las comunicaciones como estratégicas.

¿Cuál es el planteamiento que el plan hace de la televisión? Se podría pensar que ésta no es estratégica; si matizamos esta afirmación, se podrá observar que ella juega un papel de importancia en la sociedad, que ha rebasado su aparente función de entretenimiento para tener una presencia cada vez más importante (Televisa, el quinto poder)⁸ que no ha sido ponderada por el plan; su omisión se puede interpretar como una manera de cohonestar las prácticas cotidianas de la televisión.

El comercio exterior es otra preocupación de la modernización económica. El plan afirma que la apertura a la competencia exterior es irreversible, por lo que el empresario mexicano tendrá que modernizarse, es decir, aumentar la productividad, la eficiencia y competitividad. El gobierno busca dar todas las facilidades a los empresarios; se propone eliminar las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio, garantizar el acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados mundiales, alentar la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, y que el acceso a los recursos externos contribuya a los propósitos de la política comercial del país. Para hacer posible estos propósitos el gobierno se propone alentar la inversión privada, nacional y extranjera, y fortalecer la competitividad del país mediante un esfuerzo de desregulación en todos los sectores; aprovechar todas las ventajas que hay en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Esta política obliga a abrir nuestra economía, llegando muchas veces a extremos.

Resulta desaconsejable cerrarnos a una realidad inobjetable; tenemos que insertarnos en el comercio mundial; el problema es hacerlo de manera que se beneficie al mayor grupo social posible. Instrumen-

⁸ Raúl Trejo Delarbre, "Televisa, el quinto poder".

tar una política que parta de una realidad: más del 70% de nuestro comercio exterior lo realizamos con Estados Unidos; no se trata de si debemos hacerlo o no; es un hecho; lo que se puede plantear es que se aproveche la necesidad que tienen de nuestro mercado —de manera importante de nuestra fuerza de trabajo. Otra medida sería intensificar nuestro comercio con la Comunidad Económica Europea y los países de Europa del Este (CAME); aprovechar la potencialidad de la Cuenca del Pacífico y, por supuesto, darle mayor fuerza al comercio con América Latina.

Debemos tener cuidado de no convertirnos en maquiladores de Estados Unidos y de Europa; es un riesgo que no se puede ni debe soslayar.

El sector exportador no es siempre el “motor de crecimiento” de la economía, pero su expansión es indispensable como “lubricante” para que ésta pueda desarrollarse con fluidez; así también, el aumento de las exportaciones es esencial para facilitar la elevación del empleo global, incluso cuando ellas provienen de sectores que no generan de modo directo gran cantidad de ocupación. Por medio de este mecanismo indirecto y también debido a los mayores gastos sociales que el gobierno puede financiar de manera no inflacionaria con los ingresos adicionales captados en el sector exportador, el crecimiento de éste realiza una contribución decisiva a la reducción de la pobreza y el logro de una distribución más equitativa del ingreso.

Modernizar el turismo es otro propósito del plan. Se propone coadyuvar al desarrollo económico nacional y al equilibrio regional; se señala que su importancia se medirá por su capacidad para generar empleos y divisas; este propósito no será fácil de lograr ya que la balanza turística ha venido decreciendo durante estos últimos años. Este es un rubro donde el capital privado podría tener una presencia importante; el gobierno ha manifestado voluntad para que en el renglón turismo se ponga en marcha el mecanismo de *swaps*; medida delicada que ha sido severamente cuestionada por diversos sectores sociales⁹ que exigen la existencia de mecanismos claros y precisos.

La modernización de la ciencia y la tecnología, su ritmo y dirección deben quedar determinados por un proyecto nacional y popular; es muy importante discutir alrededor de este tema; dedicar los recursos económicos necesarios que hagan posible que se avance cada vez con

⁹ *Excélsior*, 7 de agosto de 1989 y siguientes.

mayor rapidez y claridad. A este respecto Fausto Burgueño plantea “que el Estado mexicano juegue un papel fundamental a través de la inversión pública en bienes y servicios básicos y prioritarios y al mismo tiempo, canalice y conduzca el proceso nacional de acumulación de capital y su distribución; que el uso del excedente económico y su distribución se oriente hacia lo interno e inicie una reestructuración industrial con énfasis especial en la estructura agraria y la producción agrícola, acompañada del gasto de inversión en ciencia y tecnología para el desarrollo”.¹⁰

Que se proponga que el Estado juegue un papel fundamental no implica que no se preste importancia al papel que puedan desarrollar los empresarios; no sólo para impulsar la ciencia y tecnología sino para la economía en general, resulta muy importante; sin embargo es necesario señalar que el papel de los empresarios ha sido ineficiente; quizás dos indicadores nos puedan mostrar cuál ha sido el papel que éstos han jugado durante estos años: la inversión privada durante 1983-1988 fue en promedio de -0.5% , y el que México ocupa el tercer lugar en fuga de capitales —según datos del FMI. Estos hechos permiten de alguna manera entender la actitud que los empresarios de México han adoptado; durante años operaron con la lógica del menor esfuerzo y compromiso social; mientras hubo crecimiento económico resultó posible mantener esa actitud; cuando el país entra en crisis, no solamente es el modelo económico el que entra en crisis sino todo el proyecto de nación que se había venido impulsando durante cerca de 50 años; la crisis exige redefinir un nuevo pacto social y a ésta no pueden escapar los empresarios. Se hace necesario que adopten una nueva posición, a tono con la pluralidad que vive el país; resolver la crisis de empresarios no es tarea fácil; hay condiciones objetivas y subjetivas que es necesario desterrar. Una nueva cultura empresarial está siendo exigida por la sociedad.

La modernización de la empresa pública es un punto alrededor del cual se han dado intensos debates; es quizá este tema donde más claramente se muestra la verticalidad en la toma de decisiones gubernamentales; se han desincorporado empresas sin atender a los intereses de los trabajadores, a los reclamos populares. Quizás Cananea sea ejemplo casi solitario de enfrentar esas medidas: “en Cananea la respuesta de los mineros, junto con el rechazo público que despertaron

¹⁰ Fausto Burgueño L., *Gaceta UNAM*, enero 12 de 1989.

las medidas iniciales del gobierno (y sobre todo las descomedidas formas que asumieron con la intervención del ejército) propiciaron una rectificación favorable a los trabajadores”.¹¹

El Plan define la modernización de la empresa pública como “la responsabilidad del Estado moderno consistente en orientar la energía y la vitalidad sociales hacia un desarrollo que permita el uso soberano y racional de nuestros recursos naturales, una distribución equilibrada de las actividades en el territorio, avances tecnológicos y productivos que den sustento a la participación competitiva del país en la economía mundial, una educación eficaz y moderna, la satisfacción de necesidades básicas de la población, un empleo remunerador y sobre todo, la ampliación de las oportunidades para poder elegir el tipo de vida que desea”.¹² El Estado moderno debe “orientar” la modernización de la empresa pública —como ya se señaló. ¿Qué debe entenderse por orientar? Lo importante aquí es no solamente impulsar la modernización de la empresa pública, sino además precisar para qué para quién y en beneficio de quién se orienta esta modernización.

CRECIMIENTO, ¿CON IGUALDAD?

Discutir la política económica debe ser preocupación no sólo del gabinete económico, sino que debe involucrar a todos los actores sociales; no resulta fácil plantearse cómo lograr la participación de la sociedad civil en este proceso; el grado de complejidad es alto; sólo con la participación de todos los sectores y núcleos sociales es como podrán encontrarse salidas a la crisis, salidas que deberán ser claras y perdurables.

Discutir la estructura económica neoliberal del plan y sobre todo las consecuencias de sus planteamientos. Se observa una apertura comercial que amenaza hacerse indiscriminada; se han vendido, desincorporado o liquidado cerca de 800 empresas públicas, y el saneamiento de las finanzas ha provocado que del gasto público (1989) se destine al gasto social el 0.7% del PIB, cuando en 1981 representaba más del 7%.

Esta política ha provocado que la población que vive en la pobreza sea en estos momentos de 40 a 42 millones, de los cuales 17 viven en

¹¹ Raúl Trejo Delarbre, *Punto*, 1 de enero de 1990.

¹² SFP, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

condiciones de extrema pobreza.¹³ El número de analfabetas mayores de 15 años (1989) ascendía a 4.2 millones; 20.2 millones de adultos no concluyen la primaria; 16 millones no terminarán los estudios de secundaria.

Para Olac Fuentes el problema educativo es más grave; señala que veintidós de cada cien niños no llegan a tercer grado; 274 de cada 1 000 niños inscritos en la primaria no llegarán al cuarto grado, y tan sólo 576 terminarán los estudios primarios.¹⁴

La expresión de neoliberalismo —según la corriente crítica del PRI— ha sido la dolorosa miseria del campo y la ciudad, que perpetúa antiguas desigualdades y lleva a pobreza y riqueza extremas, al fortalecer oligopolios ligados al gran capital internacional y provocar la desaparición de multitud de pequeñas empresas.

Algunos efectos más de esta política neoliberal han sido la reducción en el consumo de alimentos ricos en proteínas, como la carne, cuyo consumo cayó durante el sexenio 1982-1988 en 60%. La tasa de desarrollo mantuvo una tendencia de aumento sexenal —entre 1940 y 1982— de 3%; en el sexenio 1982-1988 fue de -3%. El índice de producción del país —para 1982-1988— comenzó igual que terminó, en 108 puntos; como la población pasó de 74 a 84.8 millones de mexicanos, el producto por habitante disminuyó más de 13%; esto quiere decir que durante ese periodo, la economía decreció anualmente, en promedio, casi 1%, y el producto por habitante 2.6%. México fue el país que de 1983 a 1988, en relación a los niveles de 1980, disminuyó más intensamente su inversión bruta. El PIB por habitante para 1989 estaba en los niveles de 1979.¹⁵

LOS 90, ¿RETROCESO O PROGRESO?

Es necesario reconocer que para el año 1989 el panorama económico ha venido cambiando; así, se tiene que quedó atrás la inflación rampante situada en 160% en 1987 y que se ubicará al final del año —1989— en cerca de 21%; por primera vez en los 80 el aumento del PIB supera al de la población al ubicarse en 2.5% —según estimación

¹³ Carlos Tello M., *Excelsior*, 27 de agosto de 1989.

¹⁴ Olac Fuentes, "Crisis económica y acceso a la escolaridad en México".

¹⁵ Informe de la Organización de las Naciones Unidas, por conducto de la Comisión para América Latina, octubre de 1989.

preliminar del gobierno—; ha regresado una mayor inversión (de 8% según la Cámara Nacional de la Industria de Transformación y de 11 a 12% según el Consejo Coordinador Empresarial); este año se han creado 400 000 empleos en el sector productivo y formal de la economía, cantidad ligeramente menor a los 450 o 500 mil que se habrían generado durante todo el sexenio de De la Madrid; en la venta al exterior de manufacturas, 10 productos concentran el 30% del valor total de las exportaciones y 150 establecimientos efectúan cuatro de cada cinco operaciones de exportación.

En el primer semestre de 1989 la formación de capital creció 17%; 7% las manufacturas; 12% en la producción y consumo de electricidad y 9% en la industria de la construcción.¹⁶

Estos datos permiten afirmar que el programa económico de esta administración ha salido adelante; quizá la discusión sería el grado en que lo ha hecho; sin embargo, lo fundamental ha sido recobrar el crecimiento económico. ¿Qué es lo que ha permitido esta recuperación económica? Podría pensarse que se debe al programa neoliberal, sin embargo, no se puede pasar por alto que este programa no es totalmente neoliberal sino más bien ecléctico.

La introducción del control de precios y tarifas, por ineficiente que resulte, ha ayudado a contener la inflación. Lo que prueba que el gobierno tiene mecanismos para controlar la crisis.

Se hace necesario que el gobierno establezca un control de precios lo más amplio y efectivo posible; de esta manera puede contenerse la espiral inflacionaria; el control de precios por sí sólo nunca va a resolver la inflación pero sí va a ayudar a controlarla. Mantener un control sobre los precios es necesario pero no suficiente; este paso podría ser acompañado de otras medidas como:

Que el gobierno asuma una conceptualización clara y explícita de cómo entiende la inflación y cuál es su propuesta de solución.

Una política industrial de largo plazo que seleccione sectores viables y que preste especial atención al carácter necesariamente transitorio del subsidio.

Que el eje que articule la tecnificación y capitalización tenga como una de sus prioridades el combate a la pobreza.

¹⁶ *Excelsior*, octubre 22 de 1989, información del Colegio Nacional de Economistas.

Revisar la política salarial. Una más amplia masa salarial aseguraría la dinamización del mercado interno; si se da un control efectivo de los precios se puede pensar que el efecto del incremento salarial no sería un problema. Una economía que se hace dinámica, crece y está en posibilidad de ampliar la planta productiva y generar empleo; con el control de precios se está en posibilidad de mantener un nivel aceptable de la inflación, permitiendo trasladar el eje articulador de la economía del combate a la inflación al combate a la pobreza.

LA PROPUESTA NEOLIBERAL DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

Desde su campaña política Salinas de Gortari precisó cuáles serían los ejes de lo que habría de ser el Plan Nacional. Cuatro fueron considerados los discursos medulares: el reto económico; el reto de la justicia; el reto de la democracia; el reto de la soberanía.

Interesa destacar aquí el reto económico. En este discurso se hacía énfasis en la necesidad de abatir la inflación con recuperación de un crecimiento sostenido sobre la base de mantener estables los precios. Se señalaba que varios serían los motores del crecimiento sostenido; en primer lugar estaría no la inversión pública sino la inversión privada; la seguirían las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno. Cabe destacar que es significativo el hecho de que el plan deje de considerar a la inversión pública como el eje dinamizador de la economía; ese papel lo jugará ahora el capital privado.

En este discurso Salinas también afirmaba que “si no crecemos por causa del peso de la deuda, no pagamos. Se llegó al límite del sacrificio interno”.¹⁷ Esta postura fue recibida en casi todos los sectores con entendible sorpresa; se pasaba de una posición tozuda de pagar, a esta nueva actitud de no seguir sacrificando el crecimiento.

Se anunciaba la modernización de la economía como irreversible, si bien Salinas no había precisado qué era lo que entendía por modernización.

Se señalaba como irreversible la redefinición del sector público, la

¹⁷ Carlos Salinas de Gortari, “El reto”.

apertura hacia el exterior y la descentralización de empresas no estratégicas ni prioritarias.¹⁸

Este discurso —el reto económico— apuntaba las líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. En el Plan Nacional se propone la recuperación económica con estabilidad de precios; esto significa que sigue considerándose a la inflación como la variable central de la crisis.

La propuesta neoliberal del plan da prioridad al crecimiento económico, desatendiendo las demandas sociales; así, señala: “un crecimiento con precipitaciones favorecería la aparición de cuellos de botella o estrangulamientos del aparato productivo; la infestructura sería insuficiente y como resultado resurgiría la inflación y reaparecerían las crisis recurrentes. Primero es crecer con estabilidad, y sólo en esa medida aumentar los recursos globales para atender las demandas; proceder al revés sería deshacer lo logrado. En lo inmediato, lo fundamental es asegurar el abatimiento de la inflación y propiciar el crecimiento en la medida en que se consoliden las condiciones para que el mismo no presione al alza de los precios”.¹⁹

El problema central de esta teoría no es el crecimiento para el desarrollo, sino un crecimiento que permita abatir la inflación; esta teoría no propone una política de redistribución del ingreso. Es posible abordar el desafío del crecimiento alto e igualizador; la preocupación exclusiva por el crecimiento tiene un sesgo desigualizador, por ello, el abordar con éxito este desafío requiere una preocupación simultánea por ambos.

Las líneas de política que el plan considera son: política de ingresos públicos, tributaria, de gasto público, monetaria, financiera y crediticia y cambiaria.

La política de ingresos públicos propone que la determinación de las tasas impositivas y los precios y tarifas públicos será compatible con la evolución de los salarios, el nivel de precios y el tipo de cambio.

La política tributaria propone la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y del número de contribuyentes con menores tasas impositivas. La lógica fiscal grava menos a quien tiene más —la vieja aspiración de la izquierda de gravar al capital, sigue siendo sólo eso, una aspiración.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ SPP, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

Estas líneas de política están en consonancia con la propuesta neoliberal. La libertad del mercado —los precios se ajustan a la ley de la oferta y la demanda— consiste en dejar a las fuerzas del mercado la distribución de la riqueza socialmente producida, a la vez que pugna por un Estado reducido a su mínima expresión en términos de su participación en la economía.

¿Cuál es el nivel de gasto público óptimo? Éste es un concepto que convendría discutir con toda amplitud; definir cuál es la metodología para determinar el gasto público y quiénes serán los actores centrales de éste; para qué y para quién se orienta el gasto público.

El plan subraya que el papel del gasto público será complementario y no fundamental; éste afirma: “la recuperación del gasto público a partir de 1990 será gradual y moderada, puesto que su aumento no puede ni debe ser el motor fundamental del crecimiento sostenido.”²⁰

Es necesario que exista un presupuesto equilibrado; pero es fundamental que este equilibrio nazca de la creciente capacidad exportadora y no de la reducción de las importaciones o de una política deflacionaria.

La política monetaria, financiera y crediticia se proponen apoyarse más en la colocación de valores gubernamentales en el mercado que en el uso de crédito directo del Banco de México, con el propósito de que el aumento de la base monetaria sea congruente con el crecimiento de la actividad económica en condiciones de estabilidad. Se propone reducir el circulante monetario, lo que implica entre otras cosas la contracción de la demanda y del mercado interno, y provoca además que se incremente la capacidad ociosa de la planta productiva.

La política cambiaria busca apoyar las exportaciones no petroleras, lo que refuerza el objetivo de que este sector sea motor de crecimiento —lo que no debe significar una forma de subsidio al capital privado. Es desaconsejable proporcionar al capital privado todas las condiciones que pida para encabezar la economía del país.

Estos vectores de política avanzan en un sentido homogéneo: liberalizar la economía, que sean las fuerzas del mercado y sus leyes las que dirijan y den sentido al crecimiento.

Dentro de la propuesta de recuperación económica, otra línea para crecer es la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.

²⁰ *Ibid.*

La inversión pública se redujo durante el sexenio 1982-1988 en una tasa anual media de -10.7% ,²¹ para crecer a tasas cercanas al 6% , la inversión pública tendrá que crecer a una tasa promedio anual de 7.5% .

¿Cómo se propone el Plan Nacional aumentar la inversión pública? A través de varios mecanismos, como son políticas para fortalecer el ahorro público, de modernización financiera, y, prioritariamente, a través de la reducción de las transferencias de recursos al exterior.

El plan proyecta disminuir la transferencia de recursos al exterior, de alrededor de 7% del producto en los últimos años, a menos del 2% en promedio durante esta administración; la negociación que se propone se hará a través de un conjunto de opciones: reducción de tasas de interés, disminución del saldo de la deuda a través de su intercambio por bonos de menor valor con garantías parciales para el pago de intereses y de capital, la capitalización de intereses y la obtención de recursos frescos.

Esta negociación es, seguramente, no un punto de llegada sino apenas un punto de partida; su aún incierto logro permitirá sentar las condiciones mínimas a partir de las cuales gobierno y sociedad podrán exigir mejores opciones.

Otro mecanismo para la ampliación de la disponibilidad de recursos es la inversión extranjera directa; el Plan adopta una posición no sólo relajada sino hasta entusiasta con relación a la IED. Es posible que la sociedad se conduzca con cierta suspicacia dadas ciertas experiencias históricas;²² el debate no debe girar en torno a si debe o no haber inversión extranjera, sino inversión extranjera ¿para qué? ¿Para quién?

El análisis debe enfocarse a ponderar los efectos de la IED, sus convenientes e inconvenientes —su impacto real sobre la balanza de pa-

²¹ SPP, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.

²² Wionczek advertía al respecto: "durante varias décadas se aplicaron en México toda clase de sanciones contra el Estado y la sociedad mexicana con el fin de cambiar sus políticas hacia los inversionistas privados extranjeros. Empero, por razones que los intereses extranjeros entendían con gran dificultad, esta táctica no funcionaba. Solamente cuando se llegaba a un claro empate entre los intereses de los enclaves y los de la sociedad en que operaba y se acababa el arsenal de sanciones y presiones, los interesados del exterior mostrarían la disposición de negociar en serio una reducción del conflicto. Tal solución buscada con anterioridad hubiera sido más conveniente desde el punto de vista de los enclaves. Pero aun suponiendo que la solución hubiese sido la misma, el abandono más temprano de la táctica de las sanciones hubiera permitido moderar la hostilidad latente de la sociedad hacia la inversión extranjera directa.

gos, sobre la capacidad de importación del país y su aportación al progreso tecnológico de la sociedad mexicana—; discutir con la participación plural de todas las fuerzas políticas del país, para impulsar una legislación que cuente con legitimidad.

El plan propone “alentar la inversión privada nacional y extranjera mediante una política económica certera, clara, y con un marco tributario que sea competitivo a nivel internacional”. El plan la considera fundamental y benéfica con base en que crea empleos directos e indirectos, provee al país recursos frescos para el sano financiamiento de las empresas, aporta tecnologías modernas a la planta industrial y alienta el esfuerzo exportador del país.

Todas estas razones le parecen suficientes al gobierno para adoptar políticas que favorezcan a la IED. Sin embargo, el debate debe abrirse para establecer reglas claras que beneficien al país; discutir cuál es la verdadera capacidad de la IED para generar empleos, divisas y tecnología.

SUGERENCIAS PARA LA DISCUSIÓN DEL PLAN NACIONAL

Los mecanismos que se pueden utilizar para tener más amplios espacios para la discusión de un Plan Nacional, son, entre otros: la consulta popular, que está en posibilidad de ser el puente que ha faltado entre las autoridades encargadas de la planeación y la población; puede ser ésta una manera de hacer oír a grandes sectores sociales; dependerá de que exista voluntad política para escuchar, pero fundamentalmente voluntad política para traducir en los hechos las propuestas.

En la consulta popular, la radio, televisión y medios de comunicación en general, podrían jugar un papel importante. Una discusión que podría ventilarse en los medios de comunicación sería la de convocar a toda la nación a manifestar su acuerdo o desacuerdo con la actual política económica.

La universidad como uno de los sectores sociales más interesado y comprometido en formular un proyecto de nación. Se podría ahondar en la búsqueda de un mecanismo que formalizara la participación de la universidad en la elaboración del Plan Nacional y de otros planes.

Otro mecanismo podría ser que el Congreso de la Unión constituyera una comisión encargada de presentar un plan nacional al Poder Ejecutivo. Constitucionalmente es el Poder Ejecutivo a quien corres-

ponde presentar el plan nacional; sin embargo, si se creara una comisión de planeación (preferentemente presidida por la oposición), ésta podría aportar pluralidad que entre otras cosas legitimaría de manera más amplia el plan nacional.

Para poder tener viabilidad todos estos mecanismos, deberán pasar por la participación de la sociedad civil en su conjunto. Es necesario advertir que el gobierno debe convertirse en vanguardia del cambio económico y democrático, o el país lo rebasará.