

EL ESTADO NACIONAL Y EL MERCADO: MITOS Y REALIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN

ALEJANDRO ÁLVAREZ BÉJAR *

INTRODUCCIÓN

Este trabajo lo hemos organizado en cinco partes para examinar el tema. En la primera parte, se analiza la realidad de la globalización y regionalización, como nuevo entorno del funcionamiento de las economías nacionales. Se trata de probar que la construcción de bloques regionales de comercio es un factor crucial en la implantación de nuevas formas de regulación que benefician a la empresa transnacional; enfatizando el examen del acuerdo comercial de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), mostramos su carácter preferencial, excluyente y reñido con el "libre" comercio.

En la segunda parte, sostenemos que la relación Estado nacional-mercado se ha redefinido al calor de la implantación de las políticas neoliberales. Para probarlo, examinamos las condiciones en que se dio el ataque al keynesianismo, la lógica que está detrás del impulso a los esquemas de economías abierta y la teoría y práctica que orienta los ajustes macroeconómicos de corte monetarista, para concluir que sus ataques se centraron sobre la regulación de los mercados de capital y de trabajo, así como por qué la coordinación macroeconómica aparece como nueva forma de gestión de la demanda agregada.

La tercera parte hace un recuento de las tensiones de la relación Estado-sociedad, a partir del cambio de la relación Estado-mercado,

* Profesor de la Facultad de Economía, UNAM. Ponencia presentada al Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) mayo-junio de 1993, Caracas, Venezuela.

para mostrar las raíces del autoritarismo y la pérdida creciente de control de la sociedad sobre las directivas económicas del Estado. El recuento de la lógica de las privatizaciones, aparte de que explica el aumento del grado de concentración monopólica, sirve para ilustrar no una lógica de mercado libre sino de intervención estatal altamente selectiva.

En el cuarto apartado hacemos un recorrido de la historia reciente de los convenios que han restringido los marcos de la política económica en México, para explicar lo grave del contenido del NAFTA como un esquema restrictivo global y a largo plazo.

En la última parte, presentamos las restricciones externas más severas que encuentran los proyectos alternativos y tratamos de ordenar el cuerpo básico de problemas que tendrían que contemplar.

1. GLOBALIZACIÓN, ECONOMÍA NACIONAL Y BLOQUES REGIONALES

1.1. Dos tendencias claves en la economía internacional

La globalización y la formación de bloques regionales son dos tendencias contradictorias presentes en la economía internacional que se han mezclado en forma ambivalente en el discurso político neoliberal imperante: por un lado, dicho discurso ha creado la imagen de que se trata de dos tendencias absolutas e irresistibles, que no sólo han desbordado la noción básica del Estado nacional sino que han vuelto anticuada la realidad de la soberanía "nacional".

Pero por otro lado, no se trata de un simple discurso, pues ha adquirido tremenda veracidad debido al efecto psicológico masivo que produjo la caída de la ex URSS, ya que ese proceso "demostró", a nivel popular, que ni siquiera un país poderoso militarmente puede sobrevivir al margen del mercado mundial, del capital trasnacional, de la tecnología y los nuevos productos, de la influencia de los medios de comunicación de masas "globalizados", de las instituciones supranacionales como el FMI, el Banco Mundial, y el GATT, aun cuando están hoy día en grave crisis a causa del deterioro de la hegemonía económica norteamericana.

Sin corroborar sí la ex URSS estaba al margen del mercado mundial o, en realidad, se trataba de una forma de vinculación que había sido

desbordada por el peso de las nuevas relaciones financieras (endeudamiento), comerciales y hasta productivas con el mundo capitalista; la imagen plástica del derrumbe ha hecho que pase a segundo término el verdadero problema: el de “los tipos de vinculación” que hoy son posibles y hasta deseables en el contexto de una economía internacional más interdependiente y competitiva.

La fuerza adquirida por el discurso neoliberal durante los años ochenta y principios de los noventa, ha traído como otra “novedad” la reiteración del argumento clásico del libre comercio esto es que: la ausencia de tarifas virtualmente es buena bajo cualquier circunstancia y mientras menos interfiera el gobierno sobre los flujos de capital, de producción y de comercio, la competencia será más justa y las economías en su conjunto, más eficientes.

La extensión del argumento anterior dice que los países y las compañías se especializarán para sacar ventajas de sus diferencias en gustos, tecnologías, dotación de recursos y costos comparativos; de modo que quienes fabrican los mejores y más baratos productos permanecerán en los mercados y los consumidores se beneficiarán de la mayor calidad y la disminución de los precios. Como es evidente, en este razonamiento existe una fuerte dosis de automaticidad entre la disminución de la interferencia gubernamental sobre los mercados y el logro del crecimiento óptimo.

Según esto poco cuentan las experiencias históricas que lo contradicen, pues aparte del capitalismo clásico de Inglaterra, prácticamente en todos los casos de “capitalismo tardío” como los de Estados Unidos, Francia, Alemania y Japón, la acción estatal y ciertas formas de proteccionismo fueron fundamentales para que alcanzaran etapas de desarrollo avanzado. Pero se riñe también con las experiencias de la segunda posguerra mundial en los casos nuevamente de Alemania y Japón, pero sobre todo, de Corea del Sur.

1.2. Alcances y limitaciones de la globalización y la regionalización

Ahora bien, para ubicar correctamente el alcance y el significado de la globalización y la formación de bloques, así como las formas en que hoy se están redefiniendo los límites de acción de algunos estados nacionales, conviene precisar con más cuidado la realidad actual de ambas tendencias.

No cabe duda que el capitalismo ha sido, desde sus inicios, un sistema mundial, sólo que ni los centros hegemónicos a nivel global o en ciertas regiones geográficas; ni las formas de articulación de las economías nacionales dentro de esa totalidad mundial, han sido siempre las mismas. Ello ha sido así, entre otras cosas, porque las condiciones pre-valetientes en materia de comunicaciones y transportes han cambiado mucho de un periodo histórico a otro; abriendo opciones nuevas de funcionamiento y de relación entre los países, las empresas y los individuos.

Hoy se insiste en el peso abrumador de la "globalización" tomando en cuenta la extraordinaria movilidad que ha adquirido el capital a nivel mundial y el elevado aunque desigual nivel de integración que muestran segmentos de la economía internacional; pero también, a partir del hecho de que la multiplicación de las inversiones por todo el mundo, rebasa con mucho, el marco de las manufacturas y la simple explotación de los recursos naturales, desbordándose hacia nuevas áreas como las finanzas, los bienes raíces y los medios de comunicación. (*Monthly Review*, 1992).

Sabemos también, que la globalización está asentada firmemente en las enormes posibilidades y la extraordinaria movilidad de que dotó al capital privado la III Revolución científico-técnica en el campo de las comunicaciones y los transportes: básicamente, el uso de los contenedores ligados a la aviación, pero también, las telecomunicaciones apoyadas en la computación y los satélites. Aunque esto se liga más a la base técnica que ha hecho posible la globalización como capacidad de movilizar mundialmente la información y, con ello, de movilización del capital-dinero.

Sin embargo, el entusiasmo con las nuevas tecnologías no nos debe llevar a absolutizar la tendencia integradora global que vive esencialmente una parte del mundo empresarial, que comprende a las grandes empresas transnacionales, pues existen importantes contratendencias al proceso en varios sentidos: por ejemplo, la desintegración, de algunos países sustentada conflictos nacionalistas, étnicos o raciales; la subsistencia de las fronteras nacionales convencionales y otros muchos mecanismos todavía en poder de los estados nacionales, que obstaculizan el movimiento comercial de bienes y servicios; de capitales y de personas (en relación con este último aspecto, varios sostienen que ya vivimos el fin de la era de la libre migración internacional). Además, las poblaciones en ciertos casos, en ocasiones perciben que un determinado pro-

ceso de integración puede afectar sus niveles de vida, razón que les lleva a resistirlo.

Algunas de estas contratendencias pueden verse operando con toda crudeza como la inconclusa desintegración de la ex URSS, ya que Rusia misma, enfrenta hoy, fuerzas políticas centrífugas. Suiza no entra en el gran juego integrador europeo, Gran Bretaña condiciona a cada paso su permanencia en él y poblaciones como la de Dinamarca primero votaron en contra y recientemente apenas se consiguió ligera mayoría aprobando la aplicación de los acuerdos de Maastricht para avanzar más en el proyecto de la Comunidad Económica Europea.

En Canadá, una clara mayoría de la población se opone al acuerdo de libre comercio de América del Norte (NAFTA por sus iniciales en inglés) y es partidaria de abrogar el acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos (CUSFTA por sus iniciales en inglés) y, en Estados Unidos y en México aunque la información al respecto es poco confiable, hay razones para pensar que la integración entre ambos países es mal vista en amplios grupos de sus respectivas poblaciones. Más aún, en la comunidad del Pacífico Asiático hay dificultades con raíces históricas que impiden la formalización de un proyecto de integración económica liderado por Japón.

1.3. La regionalización, el "libre comercio" y las nuevas formas de regulación en los mercados ampliados

Por eso, la formación de grandes bloques regionales es quizás la tendencia más contradictoria con la globalización, ya que si remitimos a la retórica del "libre comercio" se puede probar que aunque en todos los casos se trata de la búsqueda de mecanismos para ampliar los mercados existentes formando áreas de libre comercio, por definición dichas áreas son agrupamientos comerciales preferenciales y, en consecuencia, discriminatorios de quienes no forman parte de ellas, pues están montadas como una no muy nueva pero si bastante sofisticada forma de protección ante el recrudecimiento de la competencia internacional. Esto es cierto no sólo para los grandes bloques como el NAFTA, sino también, para el caso de acuerdos comerciales entre grupos de países pequeños, que más bien, parecen maniobras defensivas para no resultar afectados por los grandes movimientos integradores. (Whalley, 1992).

Así, en realidad, los grandes bloques comerciales que se están formando hoy, fragmentan el mercado mundial más que abrirlo, pues el acceso a ellos queda rigurosamente controlado a través de las intrincadas "reglas de origen", cuya administración puede ser una verdadera pesadilla. Paradójicamente con las reglas de origen, la proclamada libre operación de las fuerzas del mercado queda sujeta a la más complicada forma de regulación, la de los flujos de comercio aceptables según el porcentaje de valor agregado en que los productos manifiestan un "contenido regional" específico. En el caso concreto del NAFTA, el énfasis en las reglas de origen está centralmente orientado a impedir o desalentar el uso de México como plataforma de exportación de productos de países externos a la región con destino a Estados Unidos.

La lógica de la regionalización vista desde los planos productivo y comercial, proviene de un impulso que procede esencialmente de la gran empresa transnacional, es decir, de un conjunto oligopólico interdependiente en el que cada quien busca optimizar los beneficios y racionalizar la estructura completa de las empresas, con base en asegurar mercados, organizando internacionalmente la distribución de sus plantas; de su producción, de los intercambios dentro de sus filiales y de sus ventas totales.

En un inicio, el desarrollo de la empresa transnacional buscaba esencialmente asegurar el acceso a los recursos naturales; pero desde la segunda posguerra mundial, las principales motivaciones han sido asegurar desde adentro de las economías nacionales el acceso a sus mercados, aprovechar economías de escala, explotar ventajas en costos laborales, reducir costos de transporte, garantizar servicios de apoyo y cuidar sus desarrollos tecnológicos.

Por eso, hay que decir que en la formación de los grandes bloques comerciales de hoy, vemos, en estricto sentido, estructuras de mercado centralmente dominadas por oligopolios, que imponen un despliegue de nuevas formas de regulación capitalista nacional aunque ampliadas a una escala regional para beneficio de la gran empresa transnacional. (Drache y Gertler, 1991).

En esa escala regional, un poder nacional ya hegemónico puede condicionar a sus "socios" a que entren a formar un mercado más grande y una vez que los tienen dentro de esa área ampliada, aseguran los caminos de la necesaria reestructuración y la nueva especialización económica que plantea al centro hegemónico el aumento de la competencia y que justamente le llevó a adoptar una reestructuración regionali-

zada para que sus empresas pudieran aprovechar mejor las ventajas de cada país y mejorar su competitividad en una escala global.

En la formación de los grandes bloques regionales, hay sin duda, un cambio importante de la tradicional relación centro-periferia, pues una economía que funciona como centro de crecimiento en un proceso de integración, en primer lugar atrae hacia sí a las demás, pero sobre todo, pasa a controlar de manera más estrecha las decisiones cruciales en la política económica de su propia periferia.

Está claro que la cesión de poder de los Estados nacionales periféricos hacia el centro de crecimiento que opera como eje de un "bloque regional", no sólo no elimina automáticamente las asimetrías preexistentes optimizando el crecimiento (como dice la teoría), ya que dentro del bloque éstas subsistirán durante mucho tiempo y aun podrían ampliarse las diferencias de poder económico relativo, sino que, la parte más útil para la gran empresa transnacional es que los esquemas de dependencia real de las naciones periféricas así se esconden de mucho mejor manera a los ojos de la población.

2. LA CAMBIANTE RELACIÓN ESTADO NACIONAL-MERCADO SE HA CONSEGUIDO A TRAVÉS DE LA IMPOSICIÓN DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES

2.1. *La crisis y la reformulación del planteamiento económico sobre la utilidad del manejo de la demanda agregada*

Es preciso iniciar este apartado haciendo una digresión para referirnos a la forma histórico-concreta en que se ha desarrollado la crisis del pensamiento keynesiano a nivel mundial, ya que puede decirse que fue simultáneamente cuestionado y golpeado en sus fundamentos teóricos, en su doctrina política del "estado benefactor" y en los aspectos más técnicos de la eficiencia general de la "economía mixta", para dejar el campo fértil al desarrollo del pensamiento económico de corte monetarista, como campeón de la operación libre de las fuerzas del mercado y el libre comercio. (*Griffin*, 1988).

Los fundamentos teóricos y los aspectos técnicos se enlazaron para desmontar la pertinencia del "estado benefactor", empezando por cuestionar el uso de las políticas fiscales y de gasto público, argumentando que en la práctica "desestabilizaban" la economía, ya que provocaban

inflación, implicaban un elevado nivel de impuestos y comprimían el despliegue social del espíritu de empresa.

Otra vertiente de las críticas, estaba centrada en la ineficacia del sostenimiento de las políticas de “pleno empleo”, pues el estado de bienestar a través del seguro del desempleo, desincentivaba la búsqueda de trabajo, perpetuando de esa manera la situación del trabajador desempleado y su pobreza. Pero tal vez el argumento más estratégico consistía en un ataque técnico dirigido al corazón de la “economía mixta”, al cuestionar el funcionamiento de la empresa pública base a que no pasaba la prueba del mercado; caracterizándose por tener una tendencia estructural a ser ineficiente porque opera con altos costos debido a las excesivas prestaciones de sus trabajadoras, porque saca productos o proporciona servicios de baja calidad y funciona en base a precios subsidiados, o porque opera en mercados que el estado admitió casi como monopolios naturales.

Peor aun se argumentó que la construcción de mercados nacionales cerrados en base a tarifas que protegían a la industria nacional, o en base a subsidios en forma de créditos baratos, exenciones fiscales y transferencias (por ejemplo, para programas de vivienda popular, para aliviar la situación de quienes tienen ingresos muy bajos, para pensiones estatales, para programas de comercialización de alimentos básicos), sólo provocaba severas distorsiones en los precios relativos, aparte de la realidad de que las limitaciones de la demanda por el tamaño pequeño del mercado interno impedían a las empresas aprovechar cabalmente las economías de escala.

2.2. La promoción universal de los esquemas de economía abierta, como parte de la erosión de los mercados nacionales

Detrás de esas críticas vino la propuesta de dar un impulso generalizado a los esquemas de economías “abierta”, rompiendo a fondo por un lado con la lógica de los mercados nacionales cerrados, pero por otra parte, colocando todos los incentivos a favor de los esquemas de crecimiento orientados a la exportación, ambos aspectos claves para la operación fluida de una empresa transnacional más integrada internacionalmente, lo que se expresa en que un elevado porcentaje del comercio mundial ocurre como comercio intraindustrial e intrafirma.

La primera fundamentación se hizo sobre el argumento clásico que mencionamos más arriba: un comercio sin restricciones no sólo es bené-

fico para todas las partes (de ahí la necesidad de suprimir aranceles), sino que es una poderosa máquina de crecimiento que tiene la virtud de elevar los ingresos reales y reducir las diferencias entre países ricos y pobres (de ahí la importancia de privilegiar las exportaciones).

Como también señalamos más arriba, una economía abierta supuestamente hace que el comercio proporcione dos oportunidades básicas: una, que los países se especialicen en aquellos productos en que tienen ventajas comparativas; y otra, que los consumidores se beneficien al poder contar con productos mejores y más baratos.

En el esquema de economía abierta, se trata no sólo de abrirse a los flujos de comercio internacional, sino especialmente, de permitir los libres movimientos del capital, pues se supone que ello hará que el capital fluya desde los países en que es abundante y por eso las tasas de ganancia son bajas, hacia los países en que es factor escaso y por eso permiten obtener altas tasas de ganancia.

Eso es lo que dice la teoría, pero la realidad es que muchos de los países desarrollados que proclaman el comercio libre de tarifas, han recurrido insistentemente a las llamadas "barreras no-arancelarias"; está además el hecho indiscutible de que los países desarrollados concentran entre sí el grueso del comercio mundial en una época en que el comercio ha crecido más que la producción y el flujo de capitales ha crecido mucho más que el comercio.

Es dramática la realidad de que el flujo más importante de inversión extranjera directa y de inversión de portafolios a nivel mundial ocurre entre países desarrollados, de que globalmente los países del Tercer Mundo han perdido peso relativo en el comercio mundial y han sufrido el deterioro de los términos de intercambio, de que en los esquemas multilaterales como el GATT (concretamente en la Ronda Uruguay) no se vislumbran concesiones significativas en la supresión de las barreras arancelarias que todavía afectan a muchas de las exportaciones de países tercermundistas.

Pese a todo, se proclama y se insiste en que el "libre comercio" será el motor del crecimiento y que la presión internacional competitiva es vital para presionar a la baja de costos, generando además la especialización más adecuada, razón por la cual se recomienda ampliamente poner énfasis en todos los instrumentos de la política económica que afectan directamente al comercio con el exterior (tarifas, cuotas, controles cuantitativos, etc.). Pero se encubre cuidadosamente, la magnitud de los costos sociales que encierra la especialización de las economías

nacionales en la producción de un cierto tipo de bienes, como ocurre con las empresas trasnacionales de Estados Unidos que se han especializado en su territorio en la producción de bienes y procesos más complejos y de mayor valor agregado, mientras que sus plantas en México han tendido a buscar una especialización en la producción de bienes manufacturados intermedios, de bajo valor agregado, para enviar sus productos a Estados Unidos y Canadá. (Velasco, 1992).

2.3. *Los ajustes macroeconómicos de corte monetarista, parte estratégica de la redefinición de la relación Estado-mercados*

En el esquema de economía abierta, el aspecto crucial es la dinámica de la formación de los precios relativos, que se supone alcanzan su nivel "justo" de una forma rápida, pero como si se tratara de un simple estira y afloja entre oferta y demanda; se dice que cualquier distorsión prolongada o deliberada de los precios puede dañar la colocación de los recursos, afectando la eficiencia de la economía y el bienestar de la población.

Por eso, las propuestas macroeconómicas de corte monetarista para operar economías abiertas se concentran en recomendar que sea la eficiencia del mecanismo del mercado lo que mande la señal para una correcta colocación de los recursos en la economía, de ahí también que el énfasis se coloque en las políticas monetarias y fiscales; en las reformas financieras de las finanzas públicas y del sistema financiero privado; así como en la fijación del nivel general de salarios (es decir, concentran la regulación estatal en la manipulación de un conjunto específico de instrumentos de política económica como el tipo de cambio real, la tasa de interés, los tipos de impuestos y el nivel general de recaudación, el monto y la dirección del gasto público, la desregulación de los flujos de inversión extranjera, la política salarial, etcétera).

Sus propósitos explícitos han sido: estabilizar la economía para garantizar que los mercados operen correctamente; mejorar la asignación de los recursos en la economía como un medio de elevar la producción, los ingresos y, por supuesto, los niveles de vida de la población; ello supone que se ha conseguido elevar el nivel de ahorro de toda la economía y que se garantizan al capital los usos más eficientes.

El monetarismo ha sido una estrategia económica que proclama la existencia de un estado pequeño, porque la única función que se le asigna es estabilizar el entorno económico, así se espera que las empre-

sas y los individuos hagan planes y pronósticos más acertados. Se trata de una estrategia que es cerradamente antintervencionista porque está basada en el principio de que el núcleo básico para el crecimiento económico es la iniciativa individual y la capacidad empresarial privada. Se trata de una estrategia que es profundamente antisindical porque considera que los sindicatos distorsionan la operación eficiente del mercado laboral, elevando artificialmente el costo de la fuerza de trabajo.

¹
2.4. *Tres espacios estratégicos de la regulación estatal monetarista: el mercado de capitales; el mercado laboral; la coordinación macroeconómica como nuevo manejo de la demanda agregada*

Teóricamente, en la lógica monetarista la disminución del tamaño del estado y la especialización de sus funciones están pensadas como medios privilegiados para abrir nuevos espacios al crecimiento del sector privado. En los extremos, esa visión implicaría reducir el Estado a su mínima expresión, restringir sus funciones casi a la simple ejecución del gasto corriente que paga los salarios de los empleados públicos.

Pero esa imagen está muy alejada de la realidad de la aplicación de las políticas económicas monetaristas, cuya incidencia ha sido grande en los mercados de capitales y de trabajo, pero además, en la fijación de las pautas de coordinación macroeconómica entre Estados-nacionales, que es preciso poner en marcha, para construir bloques regionales de comercio. (Grinspun y Krekelwich, 1993).

Presentada como su contrario, la desregulación de las actividades económicas es en rigor: una nueva forma de regulación, lo mismo si se trata de suprimir restricciones a las actividades que pueden recibir inversión extranjera, que cancelar formas de operación exclusiva de los empresarios "nacionales" en las instituciones bancarias, o suprimir los controles de cambios para dar libre movilidad internacional al capital.

Pero además, si en la visión monetarista el aspecto más importante de la economía es la formación de precios, ello no le impide reconocer que unos precios son más importantes que otros, por eso sugieren concentrarse en los tres que son claves para el capital: el tipo de cambio, la tasa de interés y el nivel de salarios. Estos son los precios "líderes" en el mercado de capitales y su determinación define no sólo el nivel general de rentabilidad del mundo de los negocios privados, sino la competitividad de un país respecto a otros.

Por ello, en casi todos los programas de ajuste aplicados en países tercermundistas, los dos primeros, el tipo de cambio y la tasa de interés se han mantenido como variables "libres". En cambio, el tercero, se ha mantenido como una variable rígidamente controlada y supervisada, justamente aprovechando el papel del Estado como empleador, como líder salarial, como determinante clave de lo que se puede considerar como "salario mínimo" en una economía nacional y como entidad con enorme fuerza política capaz de usar variados instrumentos de la regulación de las relaciones laborales para propiciar el debilitamiento sindical, capaz de influir sobre la dirección de los movimientos migratorios y aun sobre la estructura de calificaciones y los tipos de ocupación.

Por eso mismo, es en la formación de bloques regionales de comercio donde se encuentra una de las palancas más poderosas para cambiar las relaciones entre el Estado y el mercado, ya que en primerísimo lugar el país que acepta entrar cede soberanía sobre las áreas críticas: las de la política monetaria, fiscal y la de empleo. Más en concreto, para entrar al bloque se adoptan nuevas reglas de funcionamiento que disminuyen ciertos poderes regulatorios de los Estados-nacionales más débiles (como por ejemplo, la incapacidad de otorgar concesiones como tarifas o exenciones fiscales, por ejemplo, imposibilidad de exigir contenidos de producción local en actividades manufactureras, o por ejemplo, posibilidad de exigir cierta transferencia de tecnología a las empresas transnacionales).

A partir de ahí, los términos de la coordinación macroeconómica se fijan por la economía más fuerte y tenderán a reproducir las ventajas para sus empresas en todo el ámbito ampliado del mercado integrado en una área de libre comercio. Dentro de ella, los Estados nacionales relativamente más débiles subsisten aunque despojados de muchos de sus poderes anteriores y sobre todo, limitados en las opciones de política económica que podrían usar pensando en intereses exclusivamente nacionales. Tienen que ceder terreno para los nuevos esquemas de manejo de la demanda agregada en un nivel regional (Drach, 1993).

3. LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD

Vamos a referirnos ahora en forma más específica a los dos planos de la soberanía estatal que cambian al cambiar la relación del Estado con el mercado. Recordemos que por un lado, desde los tiempos de Ma-

quiavelo el Estado significa ante todo autoridad, poder político y dominio jurídico sobre un territorio determinado. Pero por otro lado, la soberanía estatal significa también que el poder coercitivo del Estado es una cesión de la voluntad popular. Es un Poder emanado de la sociedad, que se coloca por encima de ella para garantizar el cumplimiento de la ley en la vida en sociedad.

Aquí nos encontramos directamente con las dos vías por las cuales cambia drásticamente la relación Estado-sociedad a causa de la alteración de la relación entre el Estado y el mercado. Históricamente, en los orígenes del Estado liberal democrático (aquel basado en el principio del *laissez faire*), lo que ocurrió primero fue el liberalismo y luego vino la democracia. Mucho más adelante, por los peligros de disolución contenidos en los planteamientos de las fuerzas políticas socialistas, el Estado liberal se transformó en un Estado social, fuertemente regulador, garante del bienestar común.

Hoy, con la implantación universal del esquema del Estado neoliberal, se desmontan apresuradamente las instituciones sociales para garantizar derechos individuales fuertemente excluyentes, lo que refuerza el autoritarismo político en un círculo vicioso. Esto, para los Estados nacionales de países periféricos, con la cesión del control de espacios estratégicos de la política económica, significa que se debilita la capacidad nacional estatal de instrumentar cualquier política que vaya en contra de la operación libre de las fuerzas del mercado. Pero lo peor, es que como poder emanado de la sociedad, el Estado se ve severamente limitado para cumplir con las cambiantes preferencias políticas que eventualmente se expresan como cambio de gobierno en sociedades formalmente plurales y democráticas.

En algunas de las sociedades avanzadas (como en el bipartidismo norteamericano) la fuerza de estas tendencias se refleja claramente en el hecho de que las opciones políticas están cada vez menos diferenciadas en cuanto a los contenidos programáticos estratégicos, de modo que sólo se presentan ante el electorado como rostros diferentes. En casos como el mexicano, la fuerza de esas mismas tendencias se refleja en la sistemática reiteración del fraude electoral, que busca desalentar que se piense en el voto como vehículo de cambio de la situación económica.

Otra vertiente del cambio de las relaciones entre el Estado y la sociedad se encuentra en el terreno universalizado de las privatizaciones, pues el pensamiento económico neoliberal prácticamente no quiere dejar espacio alguno para la intervención económica estatal directa. Así,

bancos, empresas productivas en la minería, el sector energético, la siderurgia, las telecomunicaciones, o actividades de servicios como la educación y la salud, los servicios profesionales, etc., han pasado a manos privadas aunque eso no es lo más significativo, ya que en rigor el dato fundamental es que en esa operación ha aumentado notablemente el grado de centralización del capital, vale decir el control monopólico sobre áreas completas, que van quedando en manos de un pequeño núcleo de empresarios.

La dinámica de las privatizaciones muestra que, a pesar de la retórica de la operación libre de las fuerzas del mercado, el monetarismo ha practicado con ellas una intervención estatal intensiva, altamente selectiva y en muchas ocasiones oscura en cuanto los procedimientos financieros.

La "mano invisible" en realidad aparece con un gran sentido clasista, pues dirige la desincorporación de empresas estatales directamente a las manos de poderosos grupos privados. Para hacerlo, los argumentos que se utilizan van: desde la necesidad de racionalizar la intervención estatal y sanear las finanzas públicas, hasta "modernizar" las empresas y aumentar su capacidad tecnológica y productiva para hacerlas "competitivas". Unas y otras variantes, se han utilizado en todo el mundo como argumento para pasarlas a manos del capital privado.

Arribado a este punto, el siguiente problema que tiene el capital es cómo conseguir que los cambios no sean revertidos según los vaivenes políticos del juego electoral democrático. En este sentido, los programas de ajuste pactados con el FMI y los acuerdos regionales de libre comercio, aparecen de nuevo como instrumentos idóneos que aseguran la permanencia de los cambios conseguidos a favor del capital. (Grinspun, Krekelwich).

4. LIMITACIONES IMPUESTAS AL ESTADO MEXICANO, EN SU DESARROLLO RECIENTE

Desde mediados de la década de los setenta y sobre todo durante la década de los ochenta, la profundización de la integración económica mundial estuvo dada en el marco del GATT y supervisada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se convirtieron no sólo en promotores de los intereses de los países centrales en los países periféricos, sino que delinearon con claridad las líneas del "cambio

estructural" que había que impulsar dentro de ellos y se convirtieron en sus supervisores.

Ello se tradujo en que los países que firmaban convenios con el FMI sufrían un aumento de las variables de la política económica que quedaban bajo control de dichos organismos supranacionales, en los cuales estaba firmemente establecida la hegemonía norteamericana. La rebelión de algún país con respecto a los dictados del FMI era prácticamente inimaginable por los riesgos que entrañaría el aislamiento de las fuentes crediticias internacionales y las eventuales represalias comerciales por los países centrales.

En los años ochenta, a medida que se profundiza el deterioro de la hegemonía económica norteamericana y a medida que se perfila la formación de grandes bloques comerciales que ponen en crisis al GATT, sin abandonar la supervisión del FMI, en concreto Estados Unidos se dirigieron por la senda de los acuerdos comerciales bilaterales con Canadá primero (1988), luego con México (1989) y finalmente con los dos en un solo acuerdo (1990-1993).

La experiencia concreta de nuestro país es que, desde 1976, la firma de convenios de estabilización con el FMI comprometieron espacios estratégicos de la política económica, como son la política monetaria y cambiaria, la distribución del gasto público y la política salarial. En 1982, con el Programa Inmediato de Reordenación Económica, además de las anteriores variables, la profundización de la supervisión y la severidad del ajuste pactados con el FMI incluyeron destacadamente la transformación radical de las fuentes de ingresos del Estado y la misma política comercial.

Aceptando por la gravedad de la crisis una supervisión trimestral de todos los indicadores económicos básicos por parte de los expertos del FMI, el gobierno mexicano sólo mantuvo como indicio de soberanía nacional el celo respecto a cualquier observador externo que quisiera dar cuenta de los procesos electorales. Ello le ha sido de enorme utilidad para manejar un profundo y devastador programa de ajuste económico, manteniendo el control corporativo de las organizaciones de masas y usando todos los recursos estatales para conservar en el poder al partido oficial, incluyendo destacadamente el fraude electoral.

La integración de México con Estados Unidos se fue formalizando en los ochenta a través del ingreso de México al GATT en 1986 y con la firma en 1987 del entendimiento bilateral "Marco de principios y procedimientos de consulta sobre relaciones de comercio e inversión".

No se necesita ser muy ducho en economía para reconocer las enormes diferencias de poder económico y los problemas que supone integrar en un solo bloque a las tres economías de América del Norte, una de las cuales es diez veces más grande que la segunda y 25 veces mayor que la tercera, que son las proporciones que guardan entre sí Estados Unidos, Canadá y México. Pero eso es una frase simplemente retórica si no se aclara que hay otros elementos que debemos poner a consideración para que se entienda el significado de la "cesión de poderes" a la hora de firmar un acuerdo de libre comercio.

La escritora canadiense Maude Barlow (*Action Canada Dossier, 1993*) ha llamado la atención sobre el hecho de que las 600 corporaciones transnacionales más grandes generan hoy una cuarta parte del producto mundial, llevan a cabo entre el 80 y el 90% del comercio mundial pero sólo emplean al 3% de la fuerza de trabajo. No olvidemos que los dueños de muchas de esas transnacionales se concentran en Estados Unidos. Y si tomamos en cuenta que la desregulación progresiva trabaja a favor de las grandes compañías transnacionales, la cesión de soberanía va a beneficiar a Estados Unidos dentro del NAFTA y a las compañías norteamericanas en primerísimo lugar, al extender a Canadá y México los parámetros de operación que se han construido dentro de Estados Unidos.

Es importante entonces hacer una breve referencia al contenido concreto del NAFTA y sus implicaciones a largo plazo. El tratado tiene ocho grandes partes, notas y dos anexos. En estos últimos se tocan los grandes temas generales: de objetivos y deficiones, de comercio de bienes (que incluye el capítulo de reglas de origen), barreras técnicas al comercio, compras gubernamentales, inversión y servicios, propiedad intelectual, provisiones institucionales y administrativas. Los anexos contienen las reservas y excepciones que cada una de las partes ha hecho en alguno de los capítulos. Hay un total de 22 capítulos. Lo realmente significativo es la amplitud y novedad de algunos de los capítulos que considera, como el de propiedad intelectual y el de inversión y comercio de servicios, transfronterizos y de servicios financieros.

Para México, la definición jurídica de un "tratado" implica la superposición de éste por encima de los ordenamientos constitucionales vigentes, entonces es evidente que la firma del NAFTA comprometerá las capacidades de acción gubernamental en todos los niveles, federal, estatal, municipal, y en diferentes asuntos, lo que prácticamente quita

de manos nacionales el destino básico de nuestro desarrollo económico. El NAFTA camina en la misma dirección estratégica en que nos puso el FMI con sus programas de ajuste estructural.

Pero significa, en concreto, una mucho mayor complicación para quien intente revertir dichos cambios, pues los convenios con el FMI eran acotadamente transitorios (duraban de 3 a 5 años), mientras acuerdos como el NAFTA son de carácter global y de consecuencias a muy largo plazo. Por su naturaleza totalizadora, el NAFTA es un candado brutal, presente y futuro, que asegura a las trasnacionales y a la gran burguesía nacional que se le asocia, la invariabilidad de aspectos claves de la política económica monetarista que se ha aplicado en los últimos once años.

Éste es un problema central para la lucha democrática y para la construcción de modelos de desarrollo alternativos. Puede ocurrir que, firmado el NAFTA, llegue un flamante dirigente democrático al gobierno en México, sólo para encontrarse con que no puede hacer otra cosa que cumplir fielmente con lo que firmó el gobierno, anterior, cuya legitimidad por lo demás siempre estuvo en duda.

Por otra parte, el camino de desandar lo pactado sería un camino durísimo de recorrer para quienes pensamos en otro modelo de desarrollo, pues las dificultades económicas podrían aumentar en el corto plazo y lo mismo ocurriría con los riesgos de represalias y aislamiento comercial.

Como se ve, el NAFTA no es sólo un acuerdo preferencial que tiende a excluir a quienes no son parte geográfica del bloque, sino que dentro de él, está dirigido a impedir que cualquier ejercicio democrático del voto, pueda cambiar el mundo que quieren las grandes corporaciones para mantener como regla los altos niveles de rentabilidad. Ninguna otra consideración social o nacional podrá quedar por encima de sus intereses.

5. LAS LIMITANTES EXTERNAS E INTERNAS DE UN PROYECTO ECONÓMICO ALTERNATIVO

Sin duda alguna, los convenios con el FMI y los acuerdos de libre comercio representan las más graves formas de condicionalidad sobre los estados nacionales de los países periféricos o semiperiféricos, porque les

arrancan poder de decisión en aspectos claves para que el Estado pueda moldear los mercados. Un asunto político de primer orden es liberar a los estados nacionales de las ataduras de dichos convenios y acuerdos.

El ambiente externo puede complicarse seriamente al romper las ataduras de los organismos supranacionales y de las naciones hegemónicas, pero ese es el único camino para poder participar en la redefinición del tipo de vínculos que son deseables y posibles dentro de la economía internacional. Ello implica, por supuesto, actuar rápido, firme y profundamente en la modificación de la distribución del poder, lo que significa formas diferentes de regulación sobre el mercado de capitales y respecto a las formas permisibles del máximo nivel de monopolización.

Un excesivo grado de monopolización se convierte en poderoso obstáculo interno al desarrollo, en la medida en que la gran empresa tiende a aprovechar para sí la estructura misma de los incentivos, a colocarse en las áreas definidas como prioritarias y secar las fuentes de ahorro que podrían aumentar la capacidad de acumulación de la pequeña y la mediana empresa. De ahí la trascendencia de la regulación estatal antimonopólica.

En consecuencia, eso significa también que se debe avanzar aceleradamente en la capacidad administrativa del gobierno, en la correcta descentralización de sus decisiones para apoyarse firmemente en las comunidades, en la democratización general de la sociedad, de la vida de las organizaciones sociales y de los centros de trabajo. Pero no debe olvidarse que es intrascendente una democracia que no asegura la satisfacción de las necesidades básicas de comida, educación, salud y vivienda.

El desarrollo de la organización de la sociedad pasa por la construcción previa de amplias coaliciones sociales, desde el nivel local hasta el nacional e incluso internacional. Si diversas formas del ejercicio del poder han de quedar firmemente en manos de las comunidades, serán ellas las que fijen los objetivos del desarrollo, las necesidades básicas y las prioridades; deberán ser ellas mismas las que instrumenten y supervisen la aplicación de los programas.

Una parte importante de las prioridades estará dada por el saldo que dejan las políticas neoliberales de corte monetarista, entre las cuales quizás la más importante sea la de generar empleos masivamente, sobre todo a partir de proyectos intensivos en el uso de la mano de obra, que sean de pequeña escala pero dispersos a lo largo y ancho del país.

El reordenamiento de la actividad productiva tiene dos dimensiones

estrechamente interrelacionadas: una, la de estimular particularmente a las regiones más pobres y atrasadas, así como los sectores más débiles dentro de cada país; la otra, reordenar la producción para proteger el medio ambiente y dar a la economía viabilidad de largo plazo, lo cual es otra prioridad que se deriva del lamentable saldo de destrucción de la naturaleza que encierran los esquemas monetaristas neoliberales.

En ese mismo sentido, una de las grandes cuestiones no resueltas por el monetarismo está en el desarrollo de las capacidades, la productividad y la creatividad de la población trabajadora. Ello pasa, entre otras cosas, por el impulso decidido a una mano de obra más educada y más productiva, lo que significa aumentar los conocimientos, las habilidades, la experiencia y la trama institucional que lo hacen posible.

Por eso también, el tamaño del Estado y las funciones que se le asignen, sobre todo en el terreno de lo social, serán de importancia crucial. No menos importante sería disponer de la capacidad de regulación del comercio exterior para insertarse en la economía internacional, pero sin renunciar a la protección de sectores vitales de las economías nacionales, de la misma manera en la que lo hacen hoy en día las economías desarrolladas.

BIBLIOGRAFÍA

- Barlow, Maude, "NAFTA and the Corporate Agenda", *Action Canada Dossier*, Canada, 1992.
- Drache, Daniel, "States, trade blocs and free trade in the postnational era", Department of Political Science, York University, Paper presented in Mexico city, march. 1993.
- Drache, Daniel and Gertler, Meris S., "The world economy and the Nation-State: the new international order", en *The new era of global competition*, Mc Gill-Queen's University Press, Canada, 1991.
- Griffin, Keith, *Alternative strategies for economic development*, London, UNWIN, 1987.
- Grinspun, Ricardo and Kreklewich, Robert, "Consolidating the neoliberal state: free trade as a conditioning framework", Department of Economics, York University, Paper presented in Mexico city, march. 1993.
- , "Globalization-to what end?", part I and II, *Monthly Review*, feb. 1992, vol. 43, núm. 9, march. 1992, vol. 43, núm. 10. USA.

- Velasco, Edur, *Productividad y salarios en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA): de la especialización por los costos a los costos de la especialización*, mimeo, UAM-Azcapotzalco, México, D. F., 1992.
- Whalley, John, "CUSFTA and NAFTA: can WHFTA be far behind?", en *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, núm. 2, USA, jun. 1992.