

MÉXICO, LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LA SOBERANÍA NACIONAL *

Mexico, the world economy and national sovereignty

IFIGENIA MARTÍNEZ

I. EL CONCEPTO DE SOBERANÍA ECONÓMICA

La actual crisis económica por la que atraviesa el país se manifiesta ante todo como una aguda escasez de divisas, necesarias para cumplir compromisos con el exterior, en perjuicio de la operación normal de la economía. Este hecho ha planteado inquietudes en los círculos políticos e intelectuales y en la opinión pública, sobre si la política financiera que ha conducido al país a una situación de aguda dependencia no lesiona la soberanía económica.

La soberanía puede definirse como la calidad que se atribuye a un cuerpo supremo e independiente de autoridad que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior. Es decir, la soberanía la ejerce o posee la autoridad suprema e independiente.

El artículo 39 de la Constitución afirma que "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". El pueblo ejerce la soberanía por medio de 'los Poderes de la Unión en los aspectos que competen a éstos, y por medio de entidades federativas por lo que toca a sus regímenes interiores.

En lo interior la soberanía queda, pues, clara y perfectamente definida. En lo internacional la soberanía se identifica con la independencia; se considera que radica en el Estado y que tiene un

* El presente análisis fue tomado de Deuda Externa y Soberanía Nacional. Ifigenia Martínez (1986), Materiales de Investigación Económica, Facultad de Economía, UNAM, México. Digitalizado y corregido por Octavio Cortés Gutiérrez.

carácter inmanente y previo al derecho internacional. Éste reconoce y puede limitar la soberanía de un Estado, pero no constituye su fundamento.

Con motivo de la negociación llevada a cabo en el seno de las Naciones Unidas para aprobar la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, se produjo un amplio debate alrededor del concepto de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales. Los países en desarrollo (PED) deseaban el reconocimiento de la soberanía plena y permanente sobre los recursos naturales. Los países desarrollados insistían en la necesidad de atenerse en estos casos al derecho internacional. Los países en desarrollo se oponían a la invocación del derecho internacional al enunciar el principio de la soberanía permanente de los recursos, por el temor de que el ejercicio de esa soberanía y sus manifestaciones principales, como el control sobre las inversiones extranjeras y las empresas transnacionales y el poder de nacionalizar, escaparan a las leyes e instituciones nacionales y se asentaran en el derecho internacional.

Temen que su capacidad para actuar en economía dependa en cierto modo de una instancia distinta y superior a su propia voluntad soberana.¹

El debate fue rico e interesante y finalmente prevaleció la posición del Grupo de los 77 y del bloque socialista. El concepto de soberanía plena y permanente se estableció con firmeza y se amplió para incluir la riqueza y las actividades económicas.

Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas (artículo 2 de la Carta).

¹ Castañeda, Jorge, *La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados desde el punto de vista del derecho internacional: La soberanía de los estados sobre sus recursos naturales* UNAM, México, 1980, pp. 9-41.

La Carta indica que el Estado además de que tiene, ejerce soberanía permanente; tal formulación señala que la soberanía incluye la posesión, uso y disposición plena.

La insistencia de los PED en ejercer soberanía permanente, libre y plena sobre su vida económica, tiene también una dimensión política e ideológica: para muchos países la soberanía es un instrumento esencial para dar al pueblo la necesaria cohesión política, económica, social y cultural, y en algunos casos aun para integrar y construir la nación.

Esta es una realidad política de primer orden que a menudo tiene preeminencia sobre las ventajas económicas inmediatas que podría representar el atraer al capital extranjero.²

Prevalece, entre los países en desarrollo, la impresión de que no sólo en el pasado sino todavía en la actualidad, su situación de dependencia y atraso se debe en parte a la exagerada explotación de sus recursos naturales por parte de los antiguos poderes imperiales, y a los excesivos beneficios que obtienen los países industrializados en la actual estructura del comercio mundial.

Esta explotación ha sido posible, entre otras razones, precisamente por el insuficiente resguardo de la soberanía estatal, lo cual se debe a la desigual capacidad de negociación y también en parte a las concepciones y normas tradicionales del derecho internacional en esta materia...³

Se quiere indicar con soberanía permanente, que el Estado no puede llegar a perder su poder supremo de decisión sobre sus recursos naturales. Si otorga concesiones a extranjeros o aún

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

celebra tratados con otros estados para la explotación de sus recursos, si sobreviene el cambio de régimen político o económico, o aún de legislación, tales concesiones o tratados no pueden tener por efecto el hacer perder al Estado su capacidad legal para cambiar el destino de esos recursos.

La Carta señala también el derecho del Estado de reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional, con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. También reconocer el derecho a la nacionalización, expropiación y transferencia de la propiedad de bienes extranjeros mediante una compensación apropiada, de acuerdo con sus leyes y reglamentos y aquellas circunstancias que considere pertinentes.

Por tanto resultaría temerario afirmar que la nación ha perdido soberanía debido a la política de endeudamiento externo seguida por el Estado. Lo que sí parece evidente es que ha acentuado la dependencia económica del país.

La doctrina económica latinoamericana ha caracterizado la dependencia porque los PED no pueden llevar a cabo el proceso de desarrollo sobre la base de su propio esfuerzo sino que, al abrirse la economía internacional, quedan sujetos a relaciones de mercado que no son entre iguales ni equitativas pues se ven obligados a operar en un marco de dominación e inequidad que les es desfavorable. Porque en el juego del mercado predominan potentes fuerzas productivas que operan conforme al principio del máximo beneficio, mientras que el Estado tiene que funcionar considerando el bien común.

Las reglas del comercio internacional sujetan a las economías de los PED a las fluctuaciones en la demanda y en los precios de sus productos de exportación que, por la debilidad de sus estructuras,

repercuten y se transmiten al nivel de ingresos, de inversión, de ahorro, de empleo, de liquidez monetaria y de recaudación fiscal. En el extremo se pueden mencionar a las economías monoexportadoras. Tratando de compensar los efectos desfavorables de esa situación, se idearon la Convención de Lomé y otros acuerdos limitados en materia de cooperación económica internacional. A medida que los países se industrializan ese tipo de dependencia tiende a desaparecer, pero han surgido nuevos tipos de sujeción económica tan perjudiciales e inequitativos como los anteriores. Un ejemplo lo da la dependencia tecnológica, relacionada con los nuevos modos de producción que conlleva la modernización, basados mayormente en la importación de insumos, patentes, maquinaria y equipo y aun patrones de oferta y demanda inadecuados a las necesidades de los PED.

Otra forma de dependencia aún más sutil y peligrosa es la financiera. Con la idea de complementar el ahorro interno y acelerar la acumulación, los PED recurrieron al crédito externo. Debido al agotamiento de las fuentes oficiales y multilaterales de crédito y a los criterios de graduación que prácticamente eliminaron de la categoría de sujetos de crédito a los países de mayor desarrollo relativo, México recurrió al crédito comercial de la banca internacional privada. La deuda correspondiente se ha convertido en una carga que exige el pago de intereses a tasas que en pocos años igualan el ingreso original contratado (10 años si la tasa de interés es de 7.7%; 7 años si es de 10%, y 4 años si es de 20%) y en cuya determinación no tiene influencia el poder soberano del Estado deudor, pero sí el acreedor. Es decir, el problema se presenta porque la contratación de los créditos no se hace con instituciones multilaterales en cuyos órganos esté representado el país deudor, o con otros gobiernos (entre los cuales se reconoce la igualdad jurídica de los Estados) sino con nacionales de otro Estado, a tasas de interés fluctuantes

determinadas bajo reglas correspondientes a una plaza fuera de la jurisdicción nacional.

En este caso no están directamente involucrados los recursos naturales localizados en el territorio nacional, pero sí el destino de recursos reales para pagar la deuda. ¿Puede afirmarse que en el caso de la deuda pública externa contratada con entidades particulares el Estado no enajena su soberanía cuando acepta sujetarse a circunstancias en cuya determinación no tiene influencia? Esta pregunta sólo puede contestarse si el Estado se niega a sí mismo el derecho de cambiar las condiciones de la contratación, y si éstas, estimadas favorable cuando se contrató el préstamo, debido a cambios fundamentales e imprevistos en las circunstancias resultan, de mantenerse, claramente desfavorables al interés de la nación y del pueblo que representan. Parece que en este caso el compromiso adquirido sí lesiona la soberanía económica.

La respuesta debe dejarse en manos de los especialistas en derecho internacional. Consultando a un eminente especialista en la materia, el doctor Antonio Gómez Robledo, nos encontramos con que en el caso de tratados entre Estados existe una cláusula, *rebus sic stantibus*, considerada como la corrección o necesario complemento de la norma *pacta sunt servanda*.⁴ Se considera que si las condiciones que dieron lugar a un trato registran un cambio fundamental e imprevisto que altera el mutuo beneficio, el prominente queda exento de la observancia del contrato. *Rebus sic stantibus* significa que las cosas se mantengan en el mismo estado: si por imprevisión de las partes en el momento del acuerdo ocurre un cambio fundamental, el derecho internacional justifica su incumplimiento.

⁴ Gómez Robledo, Antonio, Estudios internacionales, SRE, México, 1982.

Cuando un estado consciente en obligarse por un tratado, lo hace en la convicción de que éste no entraña ningún peligro para su existencia o desarrollo vital y por esta razón el tratado implica la condición de que, si por un cambio imprevisto de circunstancias, la obligación estipulada en el tratado llegara a poner en peligro la existencia o el desarrollo vital de una de las partes, deberá reconocérsele el derecho de solicitar el ser exonerado de semejante obligación.⁵

El doctor Gómez Robledo afirma que aceptada la legitimización de la cláusula, ésta no opera automáticamente *ipso jure*, sino que por lo pronto sólo otorga un *ius negotiandi* con la otra a fin de llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio.

No deseamos ir más allá en el tratamiento de este problema desde el punto de vista de la justicia internacional. Baste decir que si para los contratos entre estados existen cláusulas de salvaguarda que evitan lesionar a una de las partes, los contratos entre Estados y particulares de otro Estado también deben contener cláusulas de salvaguarda que eviten la adopción de políticas económicas lesivas al desarrollo y prosperidad de una nación, patrocinadas por un organismo internacional como el Fondo Monetario Internacional.

A continuación se describe el estado internacional en que ocurrió la crisis económica mexicana, las características de la estrategia del desarrollo y la reorientación del modelo de desarrollo mexicano que plantea el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, así como los objetivos indispensables para asegurar un desarrollo independiente, democrático y popular, que rescate la plena soberanía económica y reafirme la soberanía nacional.

⁵ Oppenheim, *International Law*, 7* ed., Londres, 1948, vol. 1, pp. 843-845, en A. Gómez Robledo, op. cit., p. 99.

II. SIGNIFICADO DE LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL

Los efectos de la crisis económica internacional -caracterizada por el lento crecimiento del producto y el comercio mundial- se han sentido más en los países en desarrollo, especialmente si también se conjugaron factores internos, que en los propios países desarrollados causantes de ella. En realidad no se puede comprender la situación económica de México si no se engloba en las circunstancias internacionales.

De acuerdo con la práctica de la Organización de Naciones Unidas, el sistema de la economía mundial se forma con tres grupos de países: i) países industrializados de economía de mercado; ii) países en desarrollo de economía de mercado; y iii) países de economía centralmente planificada, desarrollados y en desarrollo.

Los protagonistas de la economía mundial de mercado son básicamente los dos primeros grupos; de ahí la importancia del diálogo Norte-Sur. Además, los países del bloque socialista se alinean con los del Tercer Mundo en las negociaciones que se entablan en los foros internacionales.

Históricamente el comercio mundial ha beneficiado a los países industrializados, quienes gozan, a pesar de la crisis, de altísimos niveles de producción, consumo y empleo. La llamada época de oro del capitalismo de los años cincuenta y sesenta se caracterizó por expansión de la producción, el empleo y el comercio mundiales, y por la internacionalización de la economía y de ciertos factores productivos, como el capital y la tecnología, dentro de un marco de relativa estabilidad de precios.

A principios de los setenta la ruptura del sistema monetario internacional al suspenderse la convertibilidad oro del dólar y producirse el alza en los precios del petróleo, marcaron un giro en

las tendencias expansionistas de la economía mundial. El consiguiente desorden monetario produjo efectos negativos sobre la inversión y el empleo en los países industrializados y caracterizó el llamado estancamiento con inflación. Sin embargo, las consecuencias del receso han sido muy diferentes para los países industrializados y para aquellos en desarrollo.

Estructuralmente, el lento crecimiento demográfico y el alto nivel de ingresos en los países ricos hacen menos apremiante para ellos la necesidad de un crecimiento económico acelerado.

La revolución científico-técnica, si bien ha contribuido al desempleo, fortalece la competitividad. Por ejemplo, el conocimiento científico-técnico aplicado al sector agropecuario procuró una ventaja considerable a Estados Unidos y convirtió a varios países industrializados en exportadores de alimentos. Los países industrializados han resuelto el problema de la alimentación empleando cada vez menos tierra y menos hombres, y más capital y tecnología. Han aplicado el conocimiento científico a la producción sobre la base de fuertes inversiones en investigación y desarrollo. Algunos de estos países tienen incluso una situación de sobrealimentación y, además de ser exportadores, almacenan excedentes con los cuales, debido a la falta de esquemas adecuados, desestabilizan el mercado y no contribuyen a dar una solución racional al problema alimentario mundial ni al desarrollo agropecuario.

La desocupación, que actualmente sobrepasa al 10% de la fuerza laboral, afecta a los grupos con menor poder de negociación: trabajadores migrantes, mujeres y jóvenes que ingresan por primera vez a la fuerza de trabajo. Sólo cuando se despiden a obreros industriales, como en Inglaterra o Estados Unidos, adquiere resonancia política el desempleo. Y eso que en los países

ricos existen mecanismos de seguridad que protegen a los desempleados y atenúan los efectos desestabilizadores de la desocupación.

En otro orden de ideas, la toma de conciencia sobre el agotamiento de los recursos naturales no renovables y sobre el deterioro del medio ambiente, ocasionados por la industrialización, también ha contribuido a apaciguar el entusiasmo por la expansión económica. Todos estos factores explican la aparición de teorías de crecimiento cero y de corrientes de opinión que ponen más énfasis en la estabilidad que en el crecimiento; en cierta medida están involucrados con el triunfo de las corrientes políticas conservadoras y monetaristas. He aquí una contradicción fundamental con la gran necesidad de crecimiento del Tercer Mundo, que sólo es posible resolver con una reestructuración de la economía internacional en favor del desarrollo.

En cambio, el elevado crecimiento demográfico de los países en desarrollo, la debilidad de su sistema productivo, el compromiso de satisfacer las necesidades básicas en forma adecuada, incluido el empleo, y las expectativas de mejoría de la población motivan que el desarrollo sostenido se convierta en objetivo prioritario de la política económica, y que una suspensión o reversión de la tasa de crecimiento lesione severamente al cuerpo social.

De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, de 1955 a 1980 el crecimiento del producto nacional bruto permitió una mejoría del producto por habitante en todos los países, aunque el beneficio resultó muy desigual y en favor de los industrializados. El producto por habitante en los países ricos de Europa y en Japón, que en 1955 representaba 55% del producto por habitante de Estados Unidos, casi lo iguala (92%) en 1980. Sin embargo, la brecha se amplió en el caso de los PED de bajos ingresos, los cuales representan 47% de la población mundial: en 1955 su

ingreso medio por habitante equivalía al 2.7% del correspondiente a Estados Unidos, y en 1980 descendió al 2.2%. México tuvo un mejor nivel en este periodo: su ingreso medio representó el 18% del de Estados Unidos en 1980. Un freno en el crecimiento mundial logrará mantener los altos niveles de ingreso por habitante en los países industrializados pero en cambio hará descender el de los países en desarrollo, acentuando las diferencias sobre todo con los países y grupos menos favorecidos.

Tradicionalmente el comercio ha constituido el vínculo que ha unido a las economías en desarrollo, exportadoras de materias primas y productos primarios, con los países industrializados, exportadores de maquinaria, equipo, materias y productos manufacturados. En general, las tendencias del comercio mundial, que habían sido desfavorables para los países en desarrollo empeoraron por varios motivos. Por su lado debido al lento aumento de la demanda de materias primas y productos primarios, en muchos casos por tratarse de productos ligados al consumo por habitante en un mercado de bajo crecimiento demográfico (café, té, cacao, algodón, entre otros); en otros casos, por tratarse de materias primas industriales (minerales y otros) afectadas por la recesión de los países industrializados. Por otro lado, el mercado de materias primas contiene elementos especulativos cuyas utilidades tienden a generarse en los procesos de comercialización, industrialización y distribución controlados por corporaciones transnacionales, mientras las pérdidas tienden a recaer en los productores.

El fuerte crecimiento demográfico y la presión que ejercen sobre la tierra y los factores productivos los mercados urbanos de altos ingresos y el de exportación, han ocasionado un menor aumento de la producción agropecuaria y el que los PED hayan tenido que convertirse en importadores de granos, lácteos y otros alimentos

básicos. Esta situación es particularmente grave en aquellos países de alta densidad demográfica donde ya existía de por sí un bajo nivel de nutrición aunada a la ausencia de una infraestructura mínima de producción y transporte para el comercio y distribución de alimentos. Se estima que cerca de mil millones de seres humanos padecen hambre y más de otros mil millones tienen graves carencias nutritivas en grandes regiones de África, Asia y América Latina; es decir, más del 50,% de la población mundial está desnutrida y alrededor de 20% padece hambre.

Además del comercio ha aparecido un nuevo vínculo de los PED con los industrializados que también ha evolucionado en contra de las economías en desarrollo: el financiero.

La abundante liquidez proveniente de los eurodólares y petrodólares creó una masa monetaria manejada hábilmente por la banca privada internacional, sin control ni regulación centralizada. El movimiento de estos fondos que se guiaban solamente por su rentabilidad, produjo la fluctuación especulativa de las monedas fuertes, el abandono de los tipos de cambio fijos, y la adopción de los cambios flotantes. La banca internacional, en busca de utilidades y poder, se dirigió entonces a satisfacer la demanda de capital de los países en desarrollo que deseosos de acelerar sus programas de inversión, se endeudaron gravosamente, sobre todo aquellos de mayor desarrollo relativo como Argentina, México y Brasil. La mayor demanda de crédito, confrontada con la política restrictiva de Estados Unidos para poder financiar la carrera armamentista y al mismo tiempo controlar la inflación, motivaron un alza sin precedente en las tasas de interés. El déficit fiscal de Estados Unidos, aunque relativamente modesto en relación a su PIB, fue importante en términos absolutos a partir de 1975, y de 1980 a 1982 alcanzó niveles desusados que llegarán a los 208 mil millones de dólares en 1983.⁶

⁶ El propio Henry Kissinger reconoció que la política monetaria terminó con la liquidez mundial.

De 1940 a 1960 las tasas de interés permanecieron en los bajos niveles de las décadas precedentes. Se estima que las tasas de interés real (descontados los aumentos del nivel general de precios) no sobrepasaban al 3%, y durante largo periodo fueron negativas. Con este módico precio del dinero se llevó a cabo la acumulación de capital y la reconstrucción de los países industriales.

Pero a partir de la década de los sesentas los tipos de interés que sirven de referencia para el servicio de la deuda externa pública y privada, empezaron a registrar aumentos considerables. La tasa denominada Libor, la más usada en el crédito internacional, que era de 4% en 1960, 5.6% en 1976 y 6.5% en 1977, en 1981 llegó a un promedio de 16.7%, y la tasa preferencial ascendió de 2% en 1950 a 18.87% en 1981. Como se verá más adelante, el alza en el precio internacional del dinero y el agotamiento de las fuentes oficiales de crédito es una de las principales causas del estrangulamiento externo.

Las economías de los PED tienen en común el rasgo de la dependencia, evidente en tres manifestaciones que tienden a intensificarse a medida que aumenta el grado de desarrollo.

1) La penetración de las empresas transnacionales en los sectores básicos y de mayor potencialidad económica aprovechando la creciente demanda de los PED. La dependencia se manifiesta aun en sectores nacionalizados a través de la necesidad de importar tecnología, diseños industriales, servicios de ingeniería y construcción, maquinaria y equipo, e instalaciones de llave en mano. Tratando de apresurar la modernización del aparato productivo, se acentúa la vinculación con el exterior. Por su parte, el gobierno estadounidense favorece un modelo de desarrollo en el cual el agente rector es la empresa privada, lo cual en los PED equivale a empresa extranjera.

2) La aparición y expansión del sistema financiero internacional en el cual predomina la banca privada, mientras han disminuido proporcionalmente los créditos de las instituciones financieras multilaterales. Estados Unidos, el país con más peso en la economía mundial, se ha opuesto a la negociación multilateral y ha disminuido sus contribuciones a las instituciones financieras internacionales. En tanto, las corporaciones transnacionales, cuyos departamentos financieros son verdaderos bancos, han establecido un fuerte vínculo de intereses con el sector financiero internacional y con la banca de los PED.

3) La aparición de la dependencia cultural y pérdida de la identidad nacional. Este hecho es especialmente grave porque debilita el sentimiento de autorrealización y autoconfianza en el sector científico técnico. Este sector que debería estar vinculado a la creación de tecnología propia y al desarrollo de las fuerzas productivas en los sectores prioritarios de la economía, se ve obligado a integrarse a las empresas transnacionales. O aún peor: por la falta de apoyo estatal -financiero y de otra índole- y por la desvinculación de los centros educativos superiores con la producción, se convierte a las empresas estatales en dependientes de la tecnología y bienes de capital de las empresas transnacionales.

Por otro lado, tras bambalinas se ha desatado una guerra económica entre Estados Unidos, cuya actual administración se ha apoyado en la política armamentista, y las otras potencias industriales que dependen en mayor grado del comercio internacional y poseen intereses políticos, económicos y de seguridad más en línea con una expansión pacífica y compartida de la economía mundial. La recuperación de la Comunidad Económica Europea y Japón minó el predominio económico que alcanzó Estados Unidos después de la segunda guerra mundial. La guerra económica tiende incluso a condicionar la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y a debilitar la alianza

atlántica. Los países industrializados favorecen el desarrollo del Tercer Mundo porque lo ven como una tercera fuerza de economía de mercado que puede servir de amortiguador entre la agresividad de los poderes hegemónicos.

La salida natural sería exportar más a los países del Tercer Mundo cuyas crecientes necesidades responden a su dinámica demográfica y a los procesos de modernización e industrialización en los que están empeñados. No debería, por tanto, ser alarmante la tendencia al crecimiento cero de la demanda de las economías industriales, siempre y cuando su capacidad de oferta se orientara a satisfacer las crecientes necesidades de los países en desarrollo mediante despliegues industriales y aplicaciones tecnológicas tendientes a resolver, en paralelo, el problema estructural del desempleo y la resultante desestabilización social.

Los efectos de la crisis económica internacional sobre los países en desarrollo han sido devastadores, independientemente de que hayan seguido políticas internas "buenas" o "malas", conservadoras o expansionistas. El lento crecimiento de la demanda internacional, el deterioro de los términos de intercambio, la dependencia y alto costo de la tecnología extranjera, el agotamiento de los fondos oficiales para el desarrollo y (las altas tasas de interés, han recaído sobre una estructura productiva débil y presionada por un elevado crecimiento demográfico que en muchos países se exagera por una marcada desigualdad entre las clases sociales, acentuando los desequilibrios estructurales.

En conclusión, los hechos señalados anteriormente han retrasado la industrialización de los países en desarrollo, han aumentado las necesidades y cargas del crédito externo, y han afectado su capacidad de importación. Los efectos de la crisis mundial sobre el proceso de desarrollo son de naturaleza tan grave que están

poniendo en entredicho la viabilidad de la economía de mercado a nivel internacional.

III. LA CRISIS DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Es severa porque es estructural, coyuntural, y en la etapa inicial, también lo fue de liquidez. A partir de 1940 la economía mexicana experimenta un desarrollo continuo, no siempre uniforme o exento de desviaciones y desequilibrios, especialmente en el sector externo, a pesar de que ha existido como proyecto nacional intención de "construir un sistema económico propio" que permita el constante mejoramiento económico, político y social del pueblo.⁷ Se distinguen tres etapas, marcadas por diferencias en la política económica. Los elementos clave que explican las diferencias en la política económica de los diferentes regímenes se relacionan con: i) el grado de vinculación con el exterior y los mecanismos de regulación y control existentes; ii) la política monetaria y financiera; y iii) la política social y la distribución del ingreso.

Durante la primera fase, que puede describirse como de desarrollo con inflación (1940-1955), se promueve la agricultura comercial y se inicia la industrialización. En este periodo las exportaciones desempeñaron un papel expansivo importante: primero como consecuencia de la guerra, y después, de la reconstrucción. Las importaciones durante la guerra tuvieron que suspenderse. Al abrirse de nuevo el mercado exterior se agotó rápidamente el superávit acumulado que en 1945 ascendió a 350 millones de dólares, o sea, superior al valor anual de las importaciones (330 millones de dólares). Hasta la década de los cincuentas se financió el desarrollo sin recurrir al crédito externo. Se utilizó al financiamiento deficitario en las finanzas públicas y se aplicó una política expansionista del crédito. La política desarrollista del presidente Miguel Alemán desembocó en un patrón concentrador

⁷ Véase PRM. *Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940*.

del ingreso, en parte porque el alza de los precios estimuló las utilidades en detrimento de los salarios, lo cual terminó por provocar un profundo malestar social que trató de atenuar el siguiente gobierno.

En la etapa del desarrollo estabilizador (1956-1972) se logró abatir la inflación y mantener el tipo de cambio fijo, pero a base de crecientes desequilibrios en las finanzas públicas, en la balanza de pagos, en la distribución del ingreso, en el coeficiente ahorro-inversión, y en el mercado de trabajo. Además se propiciaron deformaciones en la estructura productiva y la formación de cuellos de botella por haber relegado las inversiones públicas en la agricultura y en sectores básicos de la infraestructura como energéticos, transportes y educación en favor de las inversiones privadas, las cuales, sin una planeación adecuada, se desviaron hacia la construcción y a sustituir importaciones en detrimento de un perfil industrial integrado. Al final del periodo persistía un profundo malestar económico y político.

El agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador desembocó en un lento crecimiento del PIB (1973-1977), en el estancamiento del coeficiente de inversión (alrededor de 20% del PIB), y en la reanudación del alza de precios, aunque en buena parte fuera reflejo de la inflación internacional. La política económica de desarrollo compartido fortaleció la economía pública y trató de lograr una redistribución del ingreso. Sin embargo, la rigidez del aparato productivo -sobre todo del sector agropecuario-, el tiempo de maduración que requiere una transformación estructural y la vulnerabilidad del sector externo -agudizada por mantener la economía abierta, el peso sobrevaluado y absoluta libertad para mover capitales y divisas- frustraron gran parte del esfuerzo y acentuaron los desequilibrios.

La estrategia de desarrollo debe hacer posible el cumplimiento de los objetivos del desarrollo en sí. Puede decirse que hay consenso en cuanto a los objetivos de la política económica: desarrollar, fortalecer y proteger las fuerzas productivas internas con el objeto de construir una economía nacional fuerte y soberana que sustente la vida democrática, a la cual, como pueblo y como nación, aspiramos.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 define su propósito de la siguiente manera:

Consolidar la independencia nacional y crear una sociedad que con el pleno desarrollo de sus potencialidades, proporcione, en la libertad, mayor justicia e igualdad para todos los mexicanos.

La realización de esos propósitos depende, entre otros factores, de la coherencia de la estrategia de desarrollo. En el Plan Global ésta se orientó hacia la consecución de cuatro objetivos básicos: i) fortalecer la independencia económica, política y cultural de México; ii) proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, dando prioridad a la alimentación, educación, salud y vivienda; iii) lograr un crecimiento económico alto y sostenido, y iv) mejorar la distribución del ingreso.

Para lograr esos objetivos la política económica del sexenio se centró en las siguientes prioridades:

- a) Explotar en forma acelerada las reservas de hidrocarburos hasta alcanzar una plataforma de producción y exportación de 2.7 y 1.5 millones, respectivamente, de barriles diarios en 1982.
- b) Reanudar el estancado desarrollo agrícola y aumentar la producción de alimentos para lo cual se creó el Sistema Alimentario Mexicano.
- c) Fabricar bienes de capital como base de la autodeterminación tecnológica.

- d) Crear empleos para elevar el nivel de vida, redistribuir el producto social y aumentar el ingreso agregado de la clase trabajadora.
- e) Reducir el ritmo de inflación.
- f) Conseguir la autodeterminación financiera utilizando los ingresos del petróleo como punto de apoyo para financiar el desarrollo, en combinación con un aumento del ahorro interno y el fortalecimiento de las finanzas públicas.

El Estado aplicaría tal estrategia ejerciendo su función rectora y utilizando las atribuciones, instituciones e instrumentos a su disposición. Las metas sectoriales se alcanzarían con la participación de los sectores privado y social, mediante una alianza popular, nacional y democrática, para la producción. El programa se aplicaría en tres etapas bianuales: superación de la crisis; consolidación del desarrollo; crecimiento alto y sostenido con cambios cualitativos e inflación controlada y decreciente, manteniendo las "libertades públicas".

Puede afirmarse que las metas sectoriales se realizaron e incluso se sobrepasaron. En 1978 se acelera la tasa de desarrollo, estimulada por el auge petrolero y por una política de fomento a la inversión privada, mientras subsisten las presiones inflacionarias. Durante cuatro años consecutivos (1978-1981) el producto interno bruto creció a una tasa de más de 8% anual, y el producto por habitante a 5% anual, situando al país entre aquellos de desarrollo intermedio con un nivel de ingreso per cápita de 2 090 dólares en 1980. Se produce una ampliación de la base productiva en casi todos los sectores de la economía, especialmente en energéticos, minería, siderurgia petroquímica, pesca e industria manufacturera. En buena parte la expansión se logró con un gran contenido de importación y dependencia tecnológica. En muchas ocasiones el auge avivó la competencia pública y privada por los escasos recursos y alimentó

la inflación (por ejemplo en la construcción). El coeficiente de inversión, o sea la porción del PIB dedicada a la acumulación de capital, pasó de 20 a 25%. La inversión pública y privada registró importantes aumentos, así como el consumo. Las nuevas fuentes de empleos superaron el incremento en la oferta de trabajo y se estima que la tasa de desocupación urbana disminuyó del 8 al 4.5% de la población económicamente activa.

Sin embargo, el objetivo de un desarrollo sostenido e independiente se frustró debido al desequilibrio externo y a las fallas en el financiamiento del desarrollo que se apoyó en un excesivo endeudamiento externo.

Los ingresos excedentes provenientes del petróleo representaron 3, 5 y 4% del PIB en 1979, 1980 y 1981, y en parte se destinaron a financiar otros proyectos del sector público mientras para la expansión de la propia industria petrolera se recurrió al endeudamiento externo alegando que había que aprovechar la garantía que proporcionaba PEMEX a los banqueros extranjeros.

La Comisión Federal de Electricidad, nacionalizada hace 20 años, también contribuyó al endeudamiento externo debido a que ha estado funcionando con una creciente dependencia de material y equipo extranjeros.

El sector público registró un creciente desequilibrio. Los ingresos aumentaron en relación con el PIB, pero en mucha menor cuantía que los gastos. Los ingresos de capital continuaron subgravados, mientras los gastos corrientes registraron un vertiginoso aumento así como los de capital. El Plan pretendía limitar el déficit fiscal lo cual no se pudo lograr ante la ampliación y dinamismo del sector público. Se estima que el déficit del sector público, que era de 6% del PIB en 1976, ascendió a 14% en 1981 y a 18% en 1982.

La política de subsidios y estímulos a la industria no tomó en cuenta la situación real al otorgarlos en pleno auge, incrementando las utilidades en detrimento de la recaudación. El Plan se proponía reducir el desequilibrio externo de 3.5% del PIB, en 1976, a 1% en 1982; pero en realidad éste aumentó peligrosamente hasta representar 4.9% del PIB en 1981.

Durante el periodo 1976-1981 la balanza de pagos de bienes y servicios había demostrado un importante fortalecimiento, si se excluyen los pagos por intereses y utilidades. Ocurrió una enorme expansión de las exportaciones, sobre todo de hidrocarburos (casi se sextuplicó su valor en dólares) y de las importaciones (se quintuplicó su valor), y sin embargo el saldo negativo de la balanza comercial, que en 1976 representó 75.5% de los ingresos por exportaciones mercantiles, bajó de 14.2 a 16.7% en 1980 y 1981 respectivamente. Es decir, se estuvo a punto de equilibrar la balanza de comercio a pesar de la falta de integración de la industria nacional que obliga a importar materias primas, maquinaria y equipo.

El saldo por turismo, tradicionalmente positivo, perdió importancia porque los gastos aumentaron más rápidamente que los ingresos y existía el riesgo de que la balanza se tornara negativa (de representar 5.8% de los ingresos en cuenta corriente en 1976, descendió a 0.7% de los mismos en 1981). Las transacciones fronterizas han adquirido mayor importancia tanto en los ingresos, incluida la maquila, como en los egresos; pero el saldo, aunque positivo, no tiene una magnitud significativa. En cambio, el saldo por otros servicios (transportes, seguros, regalías, tecnología) evolucionó en un sentido cada vez más desfavorable, al grado de igualar los demás renglones y hacer negativa la balanza de servicios.

Pero el rubro de mayor peso contra los ingresos en cuenta corriente, y que representa la mayor salida neta de divisas, son los intereses de la deuda externa. Este renglón representó 23.7% de la exportación de bienes y servicios en 1976, y 28.4% en 1981. La parte sustancial de los ingresos en cuenta corriente destinada al pago de intereses son recursos que no se incorporan al aparato productivo. Representan el precio del dinero en un mercado definido monopólicamente por la banca internacional para rendir la máxima utilidad y la Reserva Federal para servir a la política económico-militar del gobierno de Estados Unidos. En ésta las necesidades de crecimiento de la economía militar tienen prioridad respecto a las necesidades de crecimiento de la economía civil, sin considerar los efectos del armamentismo sobre la economía mundial.

La balanza de capitales de México muestra con toda claridad que para financiar el déficit, hasta 1979 se recurrió al endeudamiento a largo plazo. A partir de 1980 también se dispuso desesperadamente de créditos externos pero a plazo menor de un año.

Durante tres años consecutivos, de 1977 a 1979, al mejorar la balanza de pagos en cuenta corriente se pudieron hacer pagos netos por deudas a corto plazo, y hubo salidas registradas de capital que indican cómo el ahorro interno fluía hacia el exterior. En esos años también disminuye en términos absolutos y relativos el renglón de errores y omisiones que representa, en su mayor parte, movimientos especulativos de capital. Se estima que el ahorro privado global, que desde hace años supera a la inversión privada, aumentó hasta llegar a representar 24% del PIB, pero en cambio el ahorro del sector público (quizás con la excepción de PEMEX) fue crecientemente negativo.

El panorama cambia totalmente en 1980 y 1981 cuando aumenta el déficit en cuenta corriente y se intensifican los movimientos

cruzados de la cuenta de capital. A saber: estimulados por las menores tasas de interés del mercado internacional y un tipo de cambio fijo y por las mayores facilidades de crédito internacionales, aumentan las entradas por endeudamiento a largo y a corto plazo. Al mismo tiempo aumentan las salidas de capital y las inversiones en activos a corto plazo de nacionales en el extranjero (depósitos bancarios y otros títulos), así como las cuentas en dólares. El renglón de errores y omisiones asciende en 1981 y 1982 a 2 826 y 7 109 millones de dólares respectivamente, llegando a representar 41.8 y 60.7% del financiamiento neto externo en esos años; o sea, que se hubiera podido evitar el excesivo endeudamiento con controles sobre la cuenta de capital. En cambio, para contrarrestar la salida de capitales se elevaron continuamente las tasas de interés internas que se fueron alejando cada vez más de las que prevalecían en el mercado internacional. No hay duda de que la libertad cambiaria y los diferenciales en las tasas de interés hacían lucrativos los flujos de capital para los particulares, mientras agravaban el desequilibrio financiero de la balanza de pagos para la economía en su conjunto.

El haber mantenido la libertad cambiaria dio lugar a todo un complicado manejo de activos y pasivos, en pesos y divisas, sumamente lucrativo para los particulares, mientras duraron las reservas internacionales. Así, mientras los particulares y el sector público se endeudaban porque las tasas de interés eran menores en el extranjero, se depositaba en pesos para ganar altas tasas de interés y también se mantenían inversiones en el exterior para captar la ganancia cambiaria cuando el peso se devaluara, o bien por motivos de seguridad. El comportamiento de la balanza de capitales es el mejor indicio del fracaso e ineficacia de la política monetaria y financiera de este periodo.

El descenso en el precio de los hidrocarburos y el aumento de las tasas de interés crearon una tenaza entre los ingresos -que tendieron a permanecer estancados- y los egresos -que aumentaron-, provocando una grave crisis de liquidez. Ante esta situación han aumentado las presiones para abrir las puertas al capital extranjero.

La inversión extranjera directa no parece haber sido un factor importante para aliviar la presión sobre la balanza de pagos, ya que el ingreso por este concepto, incluyendo los pasivos contratados por compañías extranjeras en el exterior, es casi igual a las salidas por inversiones de mexicanos registradas en el exterior. Estas cifras confirman la tesis de que la inversión extranjera termina por descapitalizar la economía, pues la remisión de utilidades y las reinversiones (enajenación de activos nacionales) superan, más o menos rápidamente, el ingreso de divisas, pues incluso suele financiarse con fondos locales. Su contribución puede radicar más bien en si fortalecen el sector estratégico en el que participan, o en la aportación insustituible que puedan hacer en tecnología o mercadotecnia. Aun así, se estima que a la vez impiden el desarrollo de tecnología propia y aumentan la dependencia. No se justifica, por lo tanto, la pretensión de sustituir con inversiones extranjeras el agotamiento de las fuentes de crédito externo, ni la de convertir a los acreedores en socios para aliviar la balanza de pagos.

Resulta obvio que a México no le convenía seguir endeudándose a las tasas de interés prevalecientes, y que la mejor política hubiera sido establecer el control de cambios tan pronto como se encareció el mercado internacional de capitales, y posteriormente ajustar el tipo de cambio. Fue un error estimar que el aumento en los precios del petróleo podía contrarrestar el aumento en las tasas de interés, porque: eso dio lugar a un urgente endeudamiento a corto plazo creando serios problemas de liquidez con el exterior.

Hay que distinguir entre los efectos de un déficit financiado con deuda interna, de los que son financiados con deuda externa. En el primer caso el pago implica simples transferencias entre ciudadanos de un mismo país; en el otro se requieren divisas que hacen al país dependiente de las vicisitudes de los mercados exteriores, tanto de mercancías como de dinero y capitales.

Los anteriores gobiernos no pudieron presentar un plan nacional de desarrollo política y técnicamente aceptable. A pesar de que por primera vez se fijaron objetivos y metas en el Plan Global, el órgano central de planeación, localizado en la Secretaría de Programación y Presupuesto, aparentemente no pudo hacer compatibles los programas de gasto con las menores y más caras disponibilidades de financiamiento Internacional. La estrategia puso un énfasis excesivo en la ampliación de un aparato productivo insuficientemente integrado, y soslayó la cuantificación de la demanda tanto interna como externa. Es decir, no logró coordinar la planeación de la economía real, cuya responsabilidad corresponde a la Secretaría de Programación, con la planeación financiera, que corresponde a la Secretaría de Hacienda.

Por otro lado, la falta de instrumentos de control del sector externo situó a la economía en una posición de indefensión frente a los movimientos especulativos de capital.

El comportamiento reciente de la balanza de pagos plantea nuevamente la necesidad de contar con criterios para poder evaluar la capacidad de endeudamiento externo. Se alegaba que México no había rebasado su capacidad de endeudamiento porque todavía podía conseguir prestado, aunque a tasas mayores y en condiciones cada vez más severas. Este criterio es incorrecto porque deja la decisión de limitar el endeudamiento en manos de los prestamistas.

México, entre otros países, tomó la decisión de complementar el financiamiento del desarrollo con ahorro externo, basado en que existían créditos institucionales de largo plazo y tasas nominales de interés relativamente bajas, adecuados para financiar proyectos de infraestructura y otras inversiones que aumentarían la capacidad productiva global y la exportación de bienes y servicios para obtener divisas con que cubrir el servicio de la deuda. El grupo de México-Nacional Financiera-Banco Mundial, en su famoso estudio (1960) "El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior", sostuvo que se alcanzaba el límite cuando el servicio de la deuda superara 25% de los ingresos en cuenta corriente.

Con un crecimiento sostenido del PIB y de las exportaciones se puede concebir, bajo ciertas limitaciones, un incremento del endeudamiento externo neto por un periodo prolongado sin llegar a rebasar la capacidad de pago. Con este propósito deben considerarse varios elementos: el nivel de la deuda (D) en relación con el PIB y, más importante aún, en relación con las exportaciones totales (X); las tasas de crecimiento de las exportaciones y del endeudamiento; las tasas de interés y los plazos de amortización del principal en relación con las exportaciones.

Cuanto más baja sea la relación D/X y menores las tasas de interés, mayor será la capacidad de endeudamiento, sobre todo si las exportaciones están creciendo aceleradamente. Si las exportaciones y la deuda crecen en forma exponencial puede mantenerse el equilibrio a bajas tasas de interés. Pero si la deuda aumenta más rápidamente que las exportaciones y además las tasas de interés suben más allá de 6-8%, el servicio alimenta más que proporcionalmente hasta llegar a agotar la capacidad de pago externo. Sin tener que recurrir a porcentajes más o menos arbitrarios, puede afirmarse que una economía satura su capacidad de endeudamiento cuando para cubrir los compromisos con el

exterior se ve obligada a frenar las inversiones, reducir la tasa de desarrollo y el nivel de ocupación.

En México era patente la vulnerabilidad externa desde la década de los sesentas cuando aumentó paulatinamente la carga de la deuda. En 1950 el saldo de la deuda pública era de 0.90 veces el valor de las exportaciones y esta relación disminuye a un valor mínimo de 0.66 en 1956. A partir de 1961 sube continuamente hasta ser de 2.7 en 1976, y si se considera la deuda privada, de 3.7 veces. En 1980 la relación de la deuda total había disminuido a 2.0 y si bien las exportaciones aumentaron más rápidamente que el endeudamiento externo, en el periodo 1976-1981 la relación D/X permaneció siendo muy elevada y junto con el alza en las tasas de interés provocó el estrangulamiento financiero.

Los intereses de la deuda pública que representaban 1.33% de las exportaciones en 1950, 1.13% en 1966, 2.12% en 1960 y 5.86% en 1970, llegaron a 18.77% en 1978 y a 27% en 1982. Si suponemos que el endeudamiento crece al mismo ritmo que las exportaciones y que la tasa de interés media es de 10%, el servicio por intereses será de 10% de las exportaciones si el nivel de la deuda en relación a las exportaciones es de uno; de 20% si es de 2, y de 30% si es de tres. Si la tasa de interés es de 5% la capacidad de endeudamiento se duplica. Si la tasa de interés es de 20% la carga se duplica.

La expansión de la industria petrolera, que convirtió a México prácticamente en monoexportador, y el elevado financiamiento externo, acentuaron la dependencia y vincularon aún más el ritmo de desarrollo a la evolución de la economía mundial. Una política fiscal fuertemente expansionista y una política monetaria básicamente contraccionista acentuaron los desequilibrios estructurales de la balanza de pagos, de las finanzas públicas, del balance ahorro-inversión y de la distribución del ingreso. Ante esta

situación sumamente vulnerable, La prolongada recesión mundial y las políticas monetaristas precipitaron la crisis financiera externa de México, Brasil, Argentina y otros países del área. La falta de instrumentos compensadores contribuyó a desestabilizar la economía, lo cual se manifiesta por el peso de la deuda externa y por la elevada inflación. Para poder pagar los intereses bajo las actuales reglas de juego de la renegociación con la banca privada, el país está siguiendo una política fuertemente contraccionista con algunas modalidades mediante las cuales se trata de proteger la planta productiva y el empleo.

En vista de la situación es necesario analizar con toda objetividad las consecuencias de la internacionalización de la economía y del desequilibrio monetario y financiero. México, entre otros países de América Latina, se encuentra en una grave disyuntiva histórica. Resultaría ingenuo desconocer que la internacionalización de la economía nos ha enganchado como PED en la guerra económica de los países industrializados, y en un antiorden económico de transferencia de recursos del Sur al Norte. Hay que comprender que bajo la actual estructura de la economía mundial la vinculación con el exterior, sobre todo con la economía estadounidense, tiende a ocasionar una creciente desnacionalización de la economía mexicana, paradójicamente cuando ésta ha alcanzado un mayor grado de desarrollo. Esto es especialmente alarmante porque existen opciones consecuentes con un proyecto nacional de país independiente y soberano.

México posee un amplio margen de protección fincado en sus recursos naturales, en su infraestructura física, en su población, en su tradición histórica, en una clara posición ante la comunidad internacional, y en una estabilidad política interna probada, una vez más, por la transferencia pacífica del poder político en 1982. Es necesario reconocer que existen dos corrientes divergentes en lo que concierne a la estrategia del desarrollo: continuar acentuando

el desarrollo dependiente o insistir en la construcción de un sistema económico propio.

IV. LA REORIENTACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO

La situación crítica por la que atraviesa el país se caracteriza por hallarse en la fase recesiva del ciclo; por la persistencia de una severa inflación, por el agotamiento de las reservas internacionales, y por un fuerte endeudamiento externo. El reajuste se inició mediante la disminución del gasto y la inversión públicas, el establecimiento del control de cambios y la disminución del déficit externo como resultado de una severa contracción de las importaciones y de la suspensión del crecimiento económico.

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid elaboró el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Ante la crisis no es posible fijar a priori una tasa de desarrollo. Habrá que salir de la crisis tomando una serie de medidas que reduzcan los desequilibrios que han desestabilizado la economía del país. La tasa de desarrollo será una resultante de las medidas tomadas y puede estimarse que será positiva y creciente conforme se vayan liberando las fuerzas productivas internas aprisionadas por la desfavorable vinculación con el exterior a que estuvo sujeta la economía. La política de reajuste trata de utilizar la desaceleración del crecimiento para reorientar el modelo de desarrollo en aras del interés nacional. Sentadas las bases para esta reorientación, se puede resolver la crisis financiera con el exterior. En la siguiente fase se pueden acelerar los reajustes y consolidar un modelo de desarrollo nacionalista, redistributivo y estable.

No es políticamente aconsejable, económicamente conveniente o socialmente aceptable, que el reajuste afecte las inversiones esenciales para integrar la planta industrial, lograr la autosuficiencia alimentaria o disminuir otros gastos esenciales para

el funcionamiento "mínimo normal" de la economía. El aumento anual de dos millones de mexicanos y el bajo nivel de consumo del 60% de la población exigen por lo menos mantener el nivel de empleo y una disponibilidad de bienes y servicios que respondan a exigencias de supervivencia y a expectativas de mejoramiento, así sea en forma parcial y a largo plazo.

Sería trágico, quizás irreparable, que la recuperación de la economía se lograra al precio de una mayor desnacionalización de la misma acudiendo al remate o venta de activos productivos, o se fincara el intercambio de petróleo por intereses de deudas contratadas en términos lesivos. Se trata de presentar una estrategia no sólo para salir de la crisis, sino para consolidar lo logrado, reajustar lo perjudicial, y poder reasumir el desarrollo dentro del rumbo de un verdadero nacionalismo revolucionario.

El nuevo gobierno se apresuró a enviar importantes iniciativas de reformas económicas a la Constitución, aprobadas diligentemente por el Legislativo, entre las cuales cabe destacar que:

Se elevó a rango constitucional la rectoría económica del Estado y la responsabilidad que a éste le incumbe en los procesos productivo y distributivo.

Se adoptó la planeación democrática como el sistema mediante el cual se enmarcará la rectoría del Estado y se conjuntarán el esfuerzo nacional de los diversos niveles de gobierno y de las agrupaciones civiles en un periodo de tiempo determinado.

Se elevó a rango constitucional la propiedad social; es decir, la que corresponde a los productores individuales organizados que no están sujetos a una relación contractual obrero-patronal y que deciden sobre la apropiación total de su trabajo.

Para dar cumplimiento a la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal dio a conocer el documento intitulado Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988.

De acuerdo con el documento, el propósito fundamental del Plan es:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas de un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social (PND, p. 12).

Si bien el anterior objetivo constituye en sí el propósito fundamental y permanente del gobierno, el documento expresa que en vista de la profundidad de la crisis, su logro requiere de una mayor fortaleza interna en dos frentes: el de la economía nacional, mediante la recuperación de la tasa de crecimiento para poder generar los empleos requeridos por la población, y el de la sociedad, mejorando la distribución del ingreso entre familias y regiones y perfeccionando el régimen democrático.

Se elevan así a rango de propósito fundamental del PND el desarrollo, la equidad y la participación democrática. La importancia de este compromiso radica en que la experiencia histórica de las últimas décadas en América Latina se significa por la tendencia a incurrir en un crecimiento económico inequitativo y antidemocrático pese a que en el proyecto nacional de varios gobiernos ha estado presente el lema de desarrollo con justicia social.

Dentro de lo que son las tesis fundamentales del gobierno, hay que mencionar los grandes principios de política o 'tesis programáticas del Estado mexicano que el presidente Miguel de la Madrid manejó durante su campaña. Esos lemas le dieron el triunfo en las elecciones y siguen estando vigentes porque expresan la voluntad popular y pueden ser la base de un gran movimiento de unidad nacional; a saber: nacionalismo revolucionario; democratización

integral; renovación moral; sociedad igualitaria; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación, y planeación democrática.

Para alcanzar el propósito fundamental y la plataforma de principios que obtuvo el apoyo popular manifestado en el sufragio presidencial de 1982, el PND plantea su estrategia a través de dos líneas fundamentales de acción: la reorientación económica y el cambio estructural.

Las dos grandes líneas de acción se antojan hasta cierto punto independientes y de conexión imposible de evaluar por ahora, especialmente porque no se presentó el modelo en cifras.

La primera línea, contenida en el PIRE, se propone superar la crisis básicamente alrededor de tres propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases cualitativas diferentes. Constituye un verdadero plan a corto plazo que es de suponer se procesó econométricamente en la Secretaría de Programación y Presupuesto. El PIRE pretende sanear la economía para poder lograr el cambio estructural. El PIRE se ha presentado como la única opción viable para enfrentar la crisis y contiene la política que se está siguiendo actualmente y cuyos resultados podrán apreciarse en breve.

La segunda línea de acción es una estrategia a mediano y largo plazo, contenida en lo que se denomina el cambio estructural. Esta parte constituye un amplio acervo de principios y lineamientos de política y acción para el desarrollo, acervo que se ha venido gestando en los círculos de estudio y opinión durante los últimos años. En este sentido el cambio estructural revela la existencia de un amplio consenso en áreas importantes de desarrollo. El cambio estructural expresa el proyecto de sociedad que deseamos;

representa el consenso popular recogido durante la campaña y en consultas populares, y sustenta el mandato expreso que recibió el Presidente y que legitima el poder de la actual administración, y es lo que seguramente se seguiría si no mediara la necesidad de afrontar la crisis. En su etapa actual esta parte adolece de imprecisión cuantitativa y se ignora el grado de avance del modelo (Programa II) para poder evaluar si la estrategia a corto plazo permitirá desembocar en la de largo plazo.

El cambio estructural se basa en seis orientaciones generales:

1) Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del desarrollo mediante la atención a las necesidades básicas de la población (alimentación, salud, educación, vivienda) para poder avanzar hacia la sociedad igualitaria y hacia la democratización integral.

2) Modernizar el aparato productivo y distributivo para reducir la dualidad y marginalidad; asegurar un alto nivel de empleo productivo y combatir la inflación mediante:

a) la integración del sector industrial hacia dentro y hacia fuera, en forma competitiva, vinculando la oferta industrial con el exterior, impulsando la sustitución de importaciones y promoviendo exportaciones diversificadas;

b) la mejoría de los niveles de vida campesina, garantizando La soberanía alimentaria;

c) la integración de un sistema nacional de transporte, y

d) la promoción de un sistema nacional de abastos.

3) Descentralizar la actividad económica y administrativa integrando y coordinando la acción de los distintos niveles de gobierno, especialmente del municipio, con lo cual se impulsará la descentralización de la vida nacional.

4) Adoptar una política de financiamiento del desarrollo no inflacionario y menos dependiente del ahorro externo, para lo cual el Plan debe abarcar no sólo el aspecto real del gasto y la inversión

nacionales sino también la otra cara de la moneda: el financiamiento. Esta medida fortalecerá el nacionalismo revolucionario y el valor interno y externo de nuestra moneda.

5) Movilizar el potencial de desarrollo atendiendo a la educación, capacitación y mejoramiento de los recursos humanos; a la explotación racional de los recursos naturales; a la conservación y mejoramiento del medio ambiente; a la autodeterminación científica y tecnológica, y al fortalecimiento de la cultura y la identidad nacional para "evitar que el país se convierta en un proyecto de enajenación, desarraigo y desnacionalización". El desarrollo racional de las fuerzas productivas internas nos permitirá avanzar hacia la sociedad igualitaria, la democratización integral y la renovación moral de la sociedad al aplicar el trabajo de los mexicanos en el logro de un país independiente, próspero y justo.

6) Fortalecer la rectoría del Estado y los sectores empresarial y social con objeto de garantizar el curso y destino del nacionalismo revolucionario que eligió el país como proyecto nacional después de lo que se considera a nivel internacional como la primer revolución social del siglo.

La estrategia global de largo plazo del PND adolece de limitaciones que podrán precisarse cuando se den a conocer los programas sectoriales. Una de ellas es la insistencia de vincular el desarrollo nacional con la economía mundial a pesar de las desfavorables perspectivas que ésta presenta, aun considerando la recuperación de la economía estadounidense.

La estrategia económica y social del Plan asigna una importante prioridad a la modernización y reorientación del aparato productivo con el propósito de promover una inserción eficiente del sector industrial dentro de las corrientes del comercio internacional y de manera más amplia, fortalecer la vinculación del

país con la economía mundial, en vez de dar prioridad al mercado interno.

La persistencia estructural de bajas tasas de crecimiento y la propagación de la crisis hacia los países de la periferia indican más bien la necesidad de establecer una política de protección y defensa de la economía nacional.

Se trata de reducir la dependencia sin romper las relaciones económicas con el exterior, pues resulta imposible, además de inconveniente, pretender establecer una situación de autarquía. Pero resulta imperioso fortalecer la soberanía económica, controlar las fuerzas del mercado, y tratar de que el Estado ejerza plenamente la rectoría en el sector externo en lo que se refiere a corrientes de comercio y de servicios, movimientos de capital, inversión extranjera y política cambiaria.

Puede también resultar en una limitante la prioridad que se otorga al desarrollo social si éste no va acompañado del fortalecimiento del aparato productivo básico en materia de producción agropecuaria, siderurgia, industria de bienes de capital, industria energética, maquinaria y equipo para los sectores prioritarios. De otra manera puede caer en el enfoque de necesidades básicas, rechazado por el Grupo de los 77, porque resulta oneroso e inoperante si no se basa en el desarrollo de un sistema nacional de economía.

Otra debilidad del PND es que no es posible conocer cómo se puede aprovechar el potencial de ahorro interno quizás porque la tarea se vuelve prácticamente imposible con la inflación. El sector público debe hacer un esfuerzo mayor, dada la importancia que ha adquirido en los últimos años, por reconstruir su capacidad de ahorro. En la crisis, el recortar los gastos de capital a un mínimo ha

elevado proporcionalmente los gastos corrientes sin tener repercusiones sobre el ahorro.

Otra debilidad de la estrategia es que no le asigna una prioridad expresa a la seguridad energética, quizás por estar el sector bajo el dominio del Estado y por la prioridad excesiva que tuvo en el Plan Global 1980-1982.

Ha quedado ampliamente demostrado que el sistema internacional de economía de mercado no es viable para alcanzar los objetivos del desarrollo. Esta perspectiva exige redirigir la estrategia de desarrollo hacia mecanismos de expansión interna.

El proyecto nacional enmarcado dentro del nacionalismo revolucionario pugna por establecer un sistema económico propio con base en las siguientes prioridades:

- 1) Que el Estado ejerza la rectoría económica en el sector externo mediante el control de la balanza comercial (protegiendo la industria nacional y seleccionando por su competitividad los renglones de exportación), en los servicios, en los movimientos de capital y en el tipo de cambio.
- 2) Financiar el desarrollo con ahorro interno, basado en la movilización de las fuerzas productivas internas y en la transformación del excedente económico potencial en inversión productiva.
- 3) Lograr la autosuficiencia alimentaria.
- 4) Mantener la seguridad energética.
- 5) Promover la industria nacional integrada.
- 6) Crear una estructura tecnocientífica propia, y vincular la educación superior y la investigación y desarrollo e ingeniería de proyectos a los sectores prioritarios.
- 7) Integrar un sistema nacional de transporte colectivo.
- 8) Orientar el sistema de educación pública en todos sus niveles hacia el desarrollo y el aumento de la productividad nacional.

9) Fortalecer el sector social de la economía.

El Plan debe expresar cómo se llevará a cabo la política económica y social para el periodo 1983-1988, apoyado fundamentalmente en el programa de inversiones y de gasto del sector público, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, y en concertación o mediante la regulación e inducción del sector privado.

Dentro del proceso de planeación democrática se espera conocer, en fechas próximas, los programas sectoriales, regionales y especiales, y evaluar si es posible cumplir los objetivos, en qué medida, en qué plazos y en qué orden; cuál será la magnitud de los recursos comprometidos y el origen de los fondos de financiamiento para los programas. La Ley de Planeación, artículo 3° párrafo segundo, afirma que:

mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Bibliografía

- Castañeda, Jorge, *La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados desde el punto de vista del derecho internacional: La soberanía de los estados sobre sus recursos naturales*, UNAM, México, 1980.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1982*.
- Gómez Robledo, Antonio, *Estudios internacionales*, SRE, México, 1982.
- Oppenheim, *International Law*, 7a ed., Londres, 1948, vol. 1.
- CEESTEM, *Informe relaciones México-Estados Unidos*, vol. 1, núm. 2, febrero-junio de 1982.
- PRM. *Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940*.
- Banco de México, *Boletín de Indicadores Económicos Internacionales*, vol. VIII, núm. 4, octubre-diciembre 1982.

-
- Naciones Unidas, CEPAL, *Notas para el Estudio Económico de América Latina 1981*.
 - Banco de México, *Informe Anual 1982*.
 - *Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980*.
 - Banco de México, *Servicio Financiero, A. P. Dow Jones-Reuter*.
 - Banco de México, *Informe Anual 1960*.
 - SPP, *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior, México, 1979*.