

Una política económica de Estado

Ifigenia Martínez•

El Tercer Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo ha abierto el debate sobre su llamado a consensar una política económica de Estado, con una visión de mediano y largo plazo, que pueda equipararse a la reforma electoral, en la cual, en la opinión presidencial, "se sentaron las bases para que las elecciones fueran no sólo legales sino justas".

Aparentemente ya existe un acuerdo general sobre la preeminencia que debe tener una política de crecimiento económico sostenido y sustentable, el cual debe financiarse mayoritariamente con recursos propios, recurriendo al ahorro externo sólo en forma complementaria. Sin embargo han surgido discrepancias sustantivas no sólo en el cómo, sino también en la interpretación del término "política económica de Estado".

En nuestra opinión, una política económica de Estado tiene que sustentarse en la Constitución y en su marco jurídico, y no en los ajustes, cambios y desviaciones que han caracterizado a la política económica transexenal de los gobiernos neoliberales. El texto constitucional mandata claramente al Estado a dirigir el desarrollo económico de la Nación, a fomentar el crecimiento económico y el empleo, y a promover una más justa distribución del ingreso y la riqueza. En esta acepción, el Estado es responsable de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, así como del fomento a las actividades que demande el interés general, dentro del marco de una economía de mercado y de la economía pública institucional, con objeto de garantizar un desarrollo con justicia social. En otras palabras, el proyecto constitucional está inserto en una economía mixta para promover un desarrollo con justicia social (artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

• Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Las funciones económicas del Estado mexicano emanan directamente de la Constitución. A sus funciones tradicionales de asegurar la soberanía, la integridad territorial y la paz social, el Estado asume la responsabilidad de impulsar el desarrollo pleno y armónico de las fuerzas productivas internas, pues sólo así se garantiza el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Fue el presidente Lázaro Cárdenas quien primero utilizó el gasto público y el déficit fiscal para financiar una política económica y social que permitiera cumplir con los compromisos de la Revolución, sobre todo, el reparto agrario y la protección al salario y al trabajo, y enfilarse al país por la senda de un desarrollo sostenido.

México, como nación independiente, tuvo que sacudirse, primero la herencia funesta del coloniaje español y después del neocoloniaje europeo y estadounidense, expresados en una economía de exportación, propiedad de extranjeros. Ello explica que la Revolución Mexicana, al llegar al poder confiara al gobierno la responsabilidad de reconstruir la nueva nación. Para cumplir con las funciones promotoras del desarrollo, los gobiernos de la Revolución crearon un sector de economía pública y las instituciones necesarias para participar en la asignación y manejo de recursos escasos en las siguientes actividades:

1. Construcción de obras de infraestructura, con objeto de proveer al país de carreteras, aeropuertos, puertos, telecomunicaciones, sistemas de irrigación, apertura de tierras de cultivo, urbanización y otras obras públicas que a través de los años han permitido que fructifique el esfuerzo y aumente la productividad de los empresarios, campesinos, obreros y trabajadores en general.
2. Gracias a la política visionaria del presidente Cárdenas, mediante la expropiación petrolera y la creación de Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, las dos empresas más capitalizadas del país, el Estado se convirtió en productor de los energéticos indispensables para mover la economía.
3. También durante el régimen cardenista el Estado inició sus funciones de banquero con objeto de financiar proyectos de inversión industrial, para lo cual estableció la Nacional

Financiera; de desarrollo agropecuario, creando el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el de Crédito Rural; y posteriormente, una red de instituciones nacionales de crédito de diversas especialidades.

4. Para apoyar el desarrollo de áreas prioritarias, que por una serie de circunstancias no eran atendidas debidamente por los particulares, el Estado impulsó la creación de empresas estatales, paraestatales y privadas en la industria pesada de la siderurgia, fertilizantes, carros de ferrocarril, autobuses, aserraderos, celulosa y papel, etcétera.
5. Para asegurar el abasto y abaratamiento de alimentos y artículos de primera necesidad el Estado reguló la exportación, importación y comercialización de alimentos básicos, a través de Conasupo, y auspició la producción, investigación y desarrollo de otros artículos (productora de semillas, maíz industrializado, leche en polvo, alimentos enlatados, medicamentos, libros de texto gratuito, entre otros).
6. Para proteger el ingreso de los productores primarios y la posición exportadora del país, intervino en la industrialización y comercialización de azúcar, café, y algunos productos pesqueros.

En una perspectiva histórica es honesto reconocer que el sector privado no podría haber realizado las funciones del Estado promotor y que la acción pública, lejos de desplazar a la privada, la complementó y la hizo posible.

A pesar del embate neoliberal, el Estado mexicano todavía posee amplias facultades en materia económica. El manejo eficiente de la economía pública requiere no sólo de cuadros administrativos altamente especializados, sino de un sistema de planeación y control democráticos que no han logrado madurar plenamente, debido a la falta de continuidad de los programas sexenales y al atraso en el desarrollo político. La planeación democrática debe darle racionalidad a la gestión del sector público y promover y orientar la de los sectores social y privado.

En innumerables ocasiones hemos mencionado las fallas que tuvo la política económica desarrollista, a saber: el desequilibrio externo asociado al crecimiento; la tendencia hacia la devaluación-inflación, y la inequitativa distribución del ingre-

so. La crisis de 1982 puso en evidencia una falla mayor en el sistema político: el autoritarismo presidencial y la debilidad de un régimen sin contrapesos, capaz de tomar medidas apresuradas, sin consenso y sin racionalidad económica. De esa manera, el presidente López Portillo transfirió el poder al grupo financiero del Banco de México, desplazando a la clase política e inaugurando la era del neoliberalismo mexicano.

Para la tecnocracia neoliberal la política económica de Estado consiste en darle permanencia a la actual política económica de gobierno —que no de Estado— que surgió en 1982. Esta tuvo como objetivo corregir el desequilibrio de la balanza de pagos y generar un superávit de ahorro interno para poder pagar el servicio de la deuda externa. La política de ajuste ideada para el corto plazo significó de inmediato (1983) una caída del Producto Interno Bruto (PIB) del 4%; de la inversión pública del 40% y de la inversión privada del 10%, lo cual generó un cuantioso superávit en la balanza comercial de 13 761 millones de dólares destinado a pagar el servicio de la deuda externa. A pesar de la baja en el precio del petróleo en 1986 y de la caída del PIB (3.8%), el superávit comercial duró hasta 1988, mientras la economía padecía una situación de esta inflación, es decir, cero crecimiento e inflación acelerada.

A partir de 1989 entró de lleno la segunda fase de la receta fondo-monetarista: la política de cambio estructural diseñada para transformar al país en una economía de exportación, en detrimento y a costa de un proyecto endógeno. La apertura indiscriminada y la desregulación financiera provocaron un déficit insostenible en la balanza de pagos que se financió con entradas de capital de cartera. Finalmente, la situación hizo crisis en diciembre de 1994 a pesar de que en ese año la política de combate a la inflación había logrado disminuir el ritmo de aumento de los precios a un 6% anual. En las palabras de un apologeta del neoliberalismo: “desde la perspectiva gubernamental, la política económica de Estado, tiene que partir de algunos factores de la globalidad, por ahora inamovibles: economía de mercado; libertad de cambios; estabilidad de los mercados financieros; apertura comercial; control de la inflación; equilibrio presupuestario; fomento al ahorro interno y a la inversión pública y privada”. Para los liberales la política económica de Estado supone mantener la actual dinámica de creciente desigualdad y dependencia.

La política económica neoliberal no sólo significó el abandono del proyecto constitucional de economía mixta, sino el haberlo constituido por otro ajeno a nuestra historia, a nuestra dinámica social y a nuestro marco jurídico, a grado tal que hubo que reformar la Constitución en artículos fundamentales como el 27 y el 28. Las reformas legales tuvieron por finalidad adoptar las políticas sancionadas por el llamado “Consenso de Washington”, es decir, apertura comercial, reducción del Estado, privatizaciones, desregulación financiera, superávit fiscal, autonomía del banco central; entre otros.

El proceso de “enterrar” a la Revolución o en su expresión más suave “reformarla”, como lo expresó el anterior presidente de la República, ha ocasionado daños quizás irreversibles, que es necesario corregir dentro de un nuevo proyecto que supere significativamente las fallas de la política económica, tanto desarrollistas como neoliberal.

Desde que estalló la crisis en 1982 advertimos sobre las graves consecuencias de aceptar los mecanismos de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI), sin negociar una solución equitativa y definitiva al problema de la deuda externa. Ello requería: identificar las causas internas y externas del grave desfinanciamiento del gobierno; compartir responsabilidades y costos entre los cuatro actores involucrados (gobiernos deudores, bancos acreedores, gobiernos con monedas de reserva e instituciones financieras internacionales); establecer modalidades y condiciones de pago compatibles con el crecimiento económico, es decir tener en cuenta la capacidad de pago externa del país, entre otras.

Las sucesivas renegociaciones de la deuda externa, incluyendo la supuestamente “definitiva” de 1990, se hicieron bajo la óptica y en los términos de los gobiernos de las instituciones acreedoras, monitoreadas por el FMI-BM. A pesar de haber seguido al pie de la letra las condicionalidades del FMI-BM, y de haber pagado 150 000 millones de dólares de intereses, la deuda, en 1997, es mayor que en 1982; la tasa de desarrollo es inferior, el desempleo y la subocupación han aumentado, el ingreso por habitante ha disminuido en relación con el de 1981, y hay un mayor número de familias viviendo en la pobreza extrema, y lo que es peor, sin expectativas inmediatas de mejoramiento o de igualdad de oportunidades; pero eso sí,

en un entorno de libre movimiento de capitales y absoluta convertibilidad del peso.

El fracaso de la política económica se resume en una frase: es imposible *pagar y crecer*. Quienes afirman que ahora sí se puede porque la deuda pública externa ha disminuido en relación al PIB y el calendario de pagos ya no tiene un perfil a corto plazo, soslayan los compromisos asociados al aumento de la deuda privada externa, de la deuda bancaria y de la compra de valores y acciones denominadas en dólares en los mercados bursátiles. El aumento de los pasivos de México con el exterior requiere de divisas que lastran el equilibrio de la balanza de pagos y la sujetan a una extrema vulnerabilidad por su carácter volátil.

La prosperidad del enclave exportador no se ha permeado al resto de la economía, en especial al sector rural, a las medianas y pequeñas empresas y a los trabajadores de la economía informal. Otra dualidad es la creada por la desregulación financiera y la movilidad del capital internacional, el cual atraído por los diferenciales en las tasas de interés y la relativa estabilidad del tipo de cambio, fluye hacia la economía especulativa en detrimento del financiamiento de las actividades productivas de la economía real.

La evolución democrática de la sociedad se manifiesta actualmente en un rechazo al proyecto neoliberal, pero también a la política desarrollista de un régimen presidencial económicamente poderoso, autoritario y caprichosos en que degeneró el nacionalismo revolucionario.

Hay una tercera vía que viene madurando desde 1988 y que es la propuesta alternativa de desarrollo económico con justicia social del Partido de la Revolución Democrática (PRD), contenida en sus documentos básicos y en su última propuesta para 1998-2000. Se trata de un esquema dinámico susceptible de profundizarse y enriquecerse con la participación de la sociedad. Su principal característica es que incluye un elemento que ha estado ausente en las anteriores políticas económicas: la democracia. El proyecto alternativo del PRD responde a esta necesidad. Supone un cambio en la correlación de fuerzas para pasar de un régimen autoritario a uno democrático. A continuación se presenta un paquete mínimo de medidas para el diseño de una política económica de Estado congruente con

nuestro marco constitucional en esta etapa de transición hacia la democracia.

Continuar la reforma política del Estado

Incluir en la mesa "Equilibrio de poderes y fortalecimiento del Poder Legislativo" la actualización del proceso de planeación, presupuestación, asignación, control y fiscalización de los recursos públicos con objeto de contribuir a darle racionalidad al gasto público, eliminar la corrupción y asegurar una adecuada rendición de cuentas al Congreso de la Unión. Establecer una comisión de planeación dependiente de la Presidencia de la República, que con una visión de mediano y largo plazo, analice los problemas de coyuntura y asesore al Ejecutivo. Asimismo establecer, con la participación del Congreso, un consejo nacional de planeación económica y social de naturaleza deliberativa y propositiva, que dé curso a las demandas de la población en los sectores estratégicos de la producción y del consumo social.

Revisar la política tributaria y aumentar y reestructurar el gasto público

El principal instrumento para la recuperación y la reestructuración de la economía la constituye la política fiscal, instrumento a disposición de la mayor unidad económica del país: el sector público. Hay que revivir el uso de este instrumento y adecuar la política monetaria y de crédito a los objetivos del crecimiento, la estabilidad y la equidad global de la economía.

En este tenor una tarea principal es la revisión a fondo de la política tributaria para redistribuir las cargas fiscales en función de la capacidad económica de los contribuyentes, simplificarlas y medir sus efectos sobre la producción, la inversión y el empleo. Conviene desgravar la generación de empleos y gravar en forma progresiva los ingresos personales muy elevados, provenientes de fuentes subgravadas o no gravadas y que representan una parte sustantiva de la renta nacional. También hay que revisar la concurrencia fiscal entre los diferentes

niveles de gobierno. El PRD ha propuesto la celebración de una Nueva Convención Nacional Fiscal.

Se requiere un aumento inmediato del gasto público; dentro de un programa de reconstrucción del aparato productivo. El gasto público se debe utilizar para reavivar los sectores agroalimentario y de la construcción, reduciendo al máximo los márgenes de utilidad, con objeto de que la derrama de ingresos beneficie a los productores medianos y pequeños, aumente la demanda de empresas con capacidad ociosa y tenga un mínimo impacto sobre los precios y la balanza comercial. Para reducir la presión inflacionaria del mayor gasto público, la banca de desarrollo puede otorgar créditos de primer paso con bajas tasas de interés, con objeto de aumentar la producción y utilizar la capacidad ociosa.

Revisar la inserción del país en la globalidad

Revisar el Tratado de Libre Comercio (TLC) para proteger a sectores de producción estratégica: la agroalimentaria y, por su impacto en el empleo, la industria pequeña y mediana, así como las actividades de escasa importancia cuantitativa para Estados Unidos y que ayudarían a aliviar la presión migratoria. El Congreso de la Unión debe hacer un análisis anual, objetivo y documentado del saldo del TLC. Esto significa usar una política comercial administrada como lo hace Estados Unidos y otros países industrializados.

Es de esencial importancia elaborar un presupuesto de divisas que estime los ingresos por exportaciones en cuenta corriente y los canalice hacia las importaciones necesarias para cumplir los objetivos prioritarios de la política económica. También deben programarse los pagos por el servicio de la deuda externa y jerarquizarlos de acuerdo con su contribución al proyecto nacional. Ello requiere iniciar una renegociación de la deuda externa que libere el ahorro nacional y utilizar para su pago recursos extraordinarios como los provenientes de la incautación de fortunas mal habidas.

También es necesario diseñar medidas que ordenen las entradas y salidas de capital de corto plazo, para asegurar el ingreso por exportaciones, reducir la volatilidad de los ingresos

especulativos y evitar fugas de capital que amenacen la estabilidad del peso.

La política cambiaria debe tender hacia un tipo de cambio de equilibrio y dejar de ser utilizada como ancla del programa de estabilización.

Sanear y fortalecer el sistema financiero de banca mixta

No puede eludirse la responsabilidad que tienen las autoridades monetarias en la última crisis de pagos de 1994-1995 que resultó en el agotamiento de las reservas internacionales, la devaluación y el alza en las tasas de interés a niveles que acentuaron o condujeron al aumento de las carteras vencidas y el debilitamiento y quiebra técnica de casi todos los bancos. Después de haber bajado la inflación a un dígito y ofrecer una era de estabilidad financiera y crecimiento sostenido que no fue cumplida, se propició una situación de sobreendeudamiento de empresas e individuos agravada por la impericia e imprudencia de los bancos recién privatizados. Una respuesta responsable del gobierno como coautor de la crisis requiere diseñar un programa incluyente que contemple suspender los embargos, redocumentar las deudas, redescantar los créditos con el banco central, bajar las tasas de interés, aumentar los volúmenes de crédito, financiar los créditos vencidos e ir recuperando la solvencia de empresas y familias paulatinamente, a medida que se consolide la recuperación económica. Sin reactivación económica no habrá solución a la crisis financiera ni al problema de las carteras vencidas, a pesar de Procapte, Fobproa, Udis, Ades y demás.

Establecer una política de generación de empleo y aumento de los salarios reales

El aumento del empleo y el alza sostenida de los salarios reales alentará la ampliación del mercado interno y la utilización de la capacidad ociosa de la planta productiva nacional. El estímulo a los sectores estratégicos mencionados traerá indudable-

mente beneficios sobre la producción y empleo por sus efectos complementarios en las cadenas de oferta. Sus efectos sobre la demanda sectorial y global pondrán en juego los efectos multiplicadores sobre el resto de la economía. La mayor producción generará mayores utilidades de ahorro, que se pueden destinar al pago de las carteras vencidas y, finalmente a la ampliación de la planta productiva y del empleo. Liberada la economía de la doble camisa de fuerza que le impide crecer: la apertura indiscriminada al mercado internacional y la restricción monetaria y de crédito impuesta por el Banco de México, habrá que instaurar un monitoreo oportuno y cuidadosos que conduzca a las variables macroeconómicas hacia el equilibrio global de la economía. A su vez, la expansión del consumo y del empleo aliviará las tensiones sociales derivadas de la crisis.

Adoptar una política moderna de comunicación social

Una moderna democracia da a conocer y hace participar a todos los actores sociales, a través de los medios modernos de comunicación, en los objetivos y metas del proyecto nacional, en los sacrificios o costos requeridos y en los beneficios concretos que habrán de obtenerse por regiones o grupos sociales.

Confiamos que las medidas propuestas, entre otras, sean de utilidad para la formulación de los criterios de la política económica del Presupuesto de Egresos y de la correspondiente Ley de Ingresos del ejercicio fiscal de 1998.

Es hora de consensar una política económica que tenga bases constitucionales de bienestar y justicia para todos y no sólo para una minoría; una política económica que responda a una ética de responsabilidad de un Estado democrático y reconozca que el único protagonista indispensable y transcendente para el avance de la Nación, *es el pueblo de México*.