

Cesáreo Morales

El impacto norteamericano en la política económica de México (1970-1983)¹

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo propone una interpretación de carácter bastante general de la forma en que la relación económica entre México y Estados Unidos afecta el diseño de las políticas económicas del gobierno mexicano y de las nuevas tareas que esta situación le impone de frente al todo social. La complejidad de los problemas aquí implicados hace que además de lo general de la interpretación se trate, más que nada, de proposiciones iniciales que sólo tienen como finalidad abrir la discusión en ese punto.

De entrada, la cuestión principal que se plantea es la conceptualización del carácter de la dirección política ejercida por el gobierno mexicano para explicarse, a partir de ahí, su intervención en la economía y su presencia en la sociedad. Las concepciones teóricas acerca del gobierno o Estado como aparato fundamentalmente administrativo y que desempeña además funciones de mediador y de árbitro en los conflictos surgidos entre los diversos grupos sociales no son de mucha utilidad en este caso, pues no corresponden a la complicada inserción del gobierno en la trama social y política de una nación tal como se da en la realidad.² Por esto, aquí se adopta la teoría del Estado-nación que da resultados explicativos mucho más satisfactorios que las anteriores teorías.³ De acuerdo con ella, en todas las sociedades el Estado es una relación política de clases y grupos sociales que distribuye desigualmente el poder entre ellos. Se trata, por eso, de una relación de

1 Ponencia presentada en el "II Encuentro sobre Impactos Regionales de las Relaciones Económicas México-Estados Unidos" celebrado en Tucson, Arizona, del 25 al 27 de mayo de 1983.

2 Para una crítica general de estas concepciones, véase Ralph Miliband, *The State in the Capitalist Society*, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1969, cap. I.

3 Para la exposición más reciente de esta teoría véase: L. Althusser "Idéologie et appareils idéologiques d'État", *La Pensée*, n. 151, junio de 1970; N. Poulantzas, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, P.V.E. París, 1978; Varios Autores, *Discutere lo Stato*, Donato, Bari, 1978.

dominación y de acuerdo a ella se organiza la sociedad política que coincide, punto por punto, con el Estado. El gobierno, "personal de gobierno" o burocracia política, forma parte del Estado pero *no es* el Estado. El gobierno tiene a su cargo la dirección del Estado, es decir, de la sociedad política. El aparato gubernamental tiene como misión dar unidad tendencial a esa sociedad, pero él mismo está inserto en ella y, por lo tanto, se encuentra también atravesado y sostenido por la relación de dominación a través de la cual el poder se distribuye en forma desigual entre grupos y clases sociales. El poder que está en juego dentro del Estado tiene su origen en la sociedad, fundamentalmente en las relaciones de producción que le proporcionan su estructura, es decir, en la economía. Sin embargo, el poder social y el poder económico que se originan a partir de esas relaciones no se trasladan tales cuales a la sociedad política. Aquí se transforman o se modelan en la perspectiva de la nación. La dirección que ejerce el gobierno dentro del Estado se da en esa perspectiva, Por eso se habla de la autonomía política del Estado y, por consiguiente, del gobierno.

Estado o sociedad política y sociedad a secas o "sociedad civil", coinciden en la nación. En la sociedad civil se dan las relaciones de clases que son fuentes del poder. En el Estado se materializan políticamente esas relaciones de clase construyendo la unidad del todo social bajo el vínculo de dominación. Esto hace que el Estado se convierta en fuerza de organización social aun bajo la relación de dominación en que se asienta. El gobierno tiene aquí, de nuevo, la dirección de esa fuerza.

En el seno de estas relaciones complejas hay que ubicar la "intervención" del gobierno en la economía. Un principio fundamental ordena este fenómeno: la formación y reproducción del capital en su conjunto exigen la "intervención" general del gobierno en la economía.⁴ Este principio, que es general para todos los países capitalistas, se acentúa para aquellos en desarrollo. En ellos, a través del aparato administrativo, el gobierno, desde los primeros momentos, tiene que crear fuerzas productivas y ampliar las relaciones de producción produciendo directamente bienes y servicios.⁵

Tal va a ser el papel del gobierno en el desarrollo del capitalismo tardío mexicano. Sus acciones se despliegan en tres perspectivas.

4 L. Althusser, art. cit., p. 8.

5 Véase R. Cordera, "Estado y economía: apuntes para un marco de referencia", *Comercio Exterior*, vol. 29, n. 4, abril de 1978, p. 414.

1] *La función estratégica del gobierno en la economía*

Esta función modula las relaciones del gobierno mexicano con la economía. Su presencia en *ella* es condición indispensable del proceso de acumulación. El gobierno crea, articula y estimula las bases mismas de la formación de capital. La política económica, por esto, no puede cometer demasiados errores de perspectiva. Hacerlo significaría poner en peligro la acumulación como tal y, sobre todo, arriesgar la propia capacidad de dirección del gobierno sobre el Estado y la sociedad en su conjunto.⁶ Para mantener esa capacidad el gobierno tiene que convertirse en el promotor del desarrollo económico de la nación, dando una cierta unidad a los factores productivos dispersos y fortaleciendo las relaciones económicas por si mismas débiles.⁷

2] *La acción permanente del gobierno en la recreación de la base económico-material del proceso de acumulación*

Desde el momento en que se da la consolidación política de la Revolución de 1910 y que se plantea con claridad el proyecto capitalista —lo cual sucede durante el gobierno de Cárdenas— el reto del gobierno es paradójico: impulsar el desarrollo de un capitalismo moderno y autosostenido sin que existan los actores sociales que lo puedan llevar a cabo. El gobierno va a hacer entonces todo lo necesario para que emerjan los grupos empresariales y tomen una conformación de clase: grupo social que en posesión del capital puede tomar la dirección del proyecto capitalista para desarrollar desde él a la sociedad en su conjunto.

Los grupos empresariales emergen así sobreprotegidos económica y políticamente. Sin embargo, no adquieren la capacidad suficiente para dar dirección al proceso de desarrollo, situación que es evidente a fines de los años sesenta. El gobierno ha de asumir entonces la tarea de alentar un crecimiento económico sostenido. La falta de ahorro interno, tanto

6 Para las relaciones entre política económica y tareas de dirección del gobierno véase: Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, ed. Era, México, 1972; O. Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México*, ed. Siglo XXI, México, 1979, cap. II; Américo Saldívar, *Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976)*, ed. Siglo XXI, México, 1980; C. Tello, *La política económica de México, 1970-1976*, ed. Siglo XXI, 5a. ed., México, 1982, R. Cordera y C. Tello, *La disputa por la nación*, ed. Siglo XXI, México, 1981.

7 Arnaldo Córdova, op. cit., p. 9. [^]certadamente Carlos Pereyra afirma que en México la sociedad civil quedó reducida al carácter de prolongación directa del ejercicio gubernamental. "Estado y movimiento obrero", *El Estado mexicano*, ed. Nueva Imagen, 1981, p. 152.

público como privado, lo obliga a acudir cada vez más al crédito externo y a la inversión extranjera directa. En esta forma, la deuda externa se convierte en una camisa de fuerza para la política económica del gobierno mexicano, que lo disciplina a los mandatos impuestos por los Estados Unidos en el contexto internacional. Al mismo tiempo, la inversión extranjera, que en un 70% es de origen norteamericano, y la integración comercial e industrial de los dos países, imponen nuevas restricciones a la política económica de México. Por eso se puede afirmar que la elaboración de la política económica del gobierno mexicano se encuentra sobredeterminada por la relación económica con Estados Unidos. Así, a través de nexos estructurales precisos y sin dirección posible por parte del gobierno mexicano, dado el lugar central que ocupa Estados Unidos en la acumulación internacional, se da la transnacionalización de la economía mexicana. Esta situación produce efectos específicos en la sociedad y en el Estado que plantean nuevos retos a la dirección política ejercida por el gobierno de México.

3] La dirección política del gobierno en el mantenimiento de la cohesión nacional

Histórica y estructuralmente, el personal de gobierno tiene la conducción de una relación política de dominación en el seno de un Estado que, paradójicamente, tiene su origen en un gran movimiento de masas: la Revolución de 1910. El hecho de que el Estado haya sido "fundado" en esa lucha constituye un punto necesario de referencia para el gobierno, y en él se encuentra uno de los grandes pilares para la cohesión nacional.

Así, el discurso gubernamental sobre la Revolución Mexicana es "real" o retórico y manipulador, lo que también es muy "real", de acuerdo a los requerimientos de la administración gubernamental de las relaciones sociales. Esos requerimientos provienen, por una parte, del mismo proyecto capitalista, cuyas bases fundamentales son los grupos empresariales subsidiados y el gasto gubernamental cada vez más dependiente del financiamiento externo; por la otra, de las demandas de los amplios bloques sociales: campesinos, trabajadores y otros grandes segmentos urbanos como burócratas, empleados, pequeños comerciantes, universitarios, etcétera.

El mismo personal de gobierno se divide en *torno* a la posición que hay que asumir frente a esas dos clases de exigencias producidas por las contradicciones fundamentales de la

sociedad. Como "administrador" de una relación de dominación, el gobierno adquiere tendencialmente un carácter que concuerda con ella. Sin embargo, la permanencia misma de esa relación, y del Estado que ella conforma, *exige* que a pesar de todo el gobierno no pueda abandonar completamente el horizonte de dos perspectivas centrales abiertas y constantemente actualizadas por los amplios bloques sociales: la democratización de la nación y la distribución social de la riqueza. Por su suerte, los grandes grupos empresariales y los intereses transnacionales a que están ligados, y aun algunos grupos del "personal de gobierno", siempre han tenido que ser remolcados en esas direcciones, en ocasiones a pesar suyo. Esto significa que por su naturaleza misma ellos no han constituido *per se* una fuerza de democratización política o económica de la sociedad mexicana.

Este triple despliegue del gobierno en el seno del Estado y la sociedad se apoya y mantiene en las instituciones que surgen igualmente de este proceso histórico-estructural. En primer lugar, *la institución presidencial* en la que se concentra prácticamente todo el poder de dirección gubernamental. La misma Constitución de 1917 consagra esta situación al hacer depender directamente del Ejecutivo la toma de decisiones relativa al logro de los grandes objetivos sociales de la nación expresados en los artículos 27 y 131.⁸ En segundo lugar, el conjunto de la administración pública, que a través de su red compleja, la cual abarca desde los servicios de salud hasta la regularización de la propiedad de la tierra, cohesiona las relaciones sociales incluso en los últimos rincones del país. En tercer lugar, y a partir de 1929, el partido político único o ampliamente mayoritario, que directamente ligado al gobierno y con fuertes organizaciones de obreros, campesinos y capas medias, es un dispositivo fundamental de organización social amplia y de control o contención, sirviendo al mismo tiempo de barómetro en donde se registran las presiones sociales.⁹

Gracias a estos tres pilares institucionales y a la triple función del gobierno antes señalada, la sociedad política o Estado se organiza en torno a una relación de dominación que toma la forma de una alianza.¹⁰ Se trata de una relación pragmática, flexible, negociada

8 Ibid., p. 20. Según este autor esos dos artículos dan "al Estado ese carácter ambiguo, entre paternalista y reformista, que durante mucho tiempo constituyó un enigma para los estudiosos de nuestro país. Hay que agregar que ese enigma permanece como tal para muchos estudiosos norteamericanos del problema y en particular para la prensa de Estados Unidos. A este respecto véase: "Miguel de la Madrid en la prensa norteamericana", *Informe; Relaciones México-Estados Unidos*, - CEESTEM, vol. 1, n. 3, pp. 256-66.

9 Véase C. Pereyra, "Estado y movimiento obrero", cit., p. 153. También Emilio Portes Gil, *Quince años de política mexicana*, ed. Botas, 3a. ed. México, 1954.

10 Véase Américo Saldívar, op. cit., p. 51. Igualmente, Lorenzo Meyer, *La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940)*, El Colegio de México, México, 1976.

en la cúpula, en constante transformación y, que apostando por un desarrollo capitalista, enfrenta contradicciones internas cada vez más graves. La mayor parte de ellas se concentran en la política económica gubernamental.

En el marco de este "populismo reformista" o "contrato social populista", cuyo núcleo reside en la alianza política de algunos sectores de las clases populares con la dirección estatal, es natural que la política económica sea una pieza central del mecanismo amplio que conserva y reproduce la cohesión nacional.¹¹ Esto por dos razones; primero, por la relación estructural existente entre la sociedad política y la economía, pues la acumulación capitalista en su conjunto depende de la dirección estatal; segundo, por la relación histórico-social que da su fundamento al Estado mismo y que hace que la política económica se modifique ante las demandas de los actores sociales, a la vez que los cambios que se introducen en ella operan transformaciones en esos mismos actores.¹²

Las dos razones anteriores hacen que la elaboración de la política económica del gobierno sea fuertemente conflictiva. En una primera fase, el proyecto capitalista se nutre de una acumulación que tiene su base principal en los grupos empresariales, lo que dificulta una política que contemple los intereses de los amplios bloques sociales. Luego, el fracaso empresarial en mantener una acumulación sostenida, la presencia cada vez más amplia del capital transnacional, ya sea como inversión directa o como crédito, y la necesidad de dar satisfacciones mínimas a las demandas económicas de los amplios bloques sociales, llevan al gobierno a buscar nuevas bases para la acumulación que se articulen con la anterior y la refuercen. Esto explica la presencia creciente del gobierno en la economía.¹³

Estos dos momentos explican los grandes rasgos de la política económica del gobierno durante los últimos cuarenta años. En esta perspectiva, la época cardenista puede considerarse paradigmática al unir un proyecto capitalista a una presencia activa de los amplios bloques sociales en el seno del Estado. Abandonado ese camino, entre 1940 y 1954 tiene lugar la "primera acumulación industrial", caracterizada por la producción de manufacturas, una caída de los salarios reales y un déficit externo bajo. Entre 1955 y 1960 aparece la gran empresa asociada al capital transnacional y orientada fundamentalmente a

11 A. Córdova, op. cit., pp. 35 y 44.

12 R. Cordera, "Estado y economía en México; la perspectiva histórica", cit., p. 102.

13 Esta situación "resume las incapacidades, los privilegios y la artificialidad de un capital y de unas relaciones productivas, cuyo carácter prescindible forma parte con frecuencia del discurso estatal mismo" (R. Cordera, "Estado y economía: apuntes para un marco de referencia", cit., p. 416).

la producción de bienes de consumo duradero. De 1960 a 1970 se consolida la gran empresa unida a los intereses transnacionales, al mismo tiempo que los amplios bloques sociales comienzan a manifestar su desacuerdo con la forma que ha adoptado la dirección estatal. Se trata de un periodo de diez años de estabilidad de los precios internos y del tipo de cambio que termina generando fuertes desequilibrios económicos y con un fuerte resquebrajamiento del consenso político nacional. De 1970 a 1982 el gobierno tiene dos grandes objetivos: rehacer las bases de la acumulación y reconstruir el consenso nacional.

La crisis que avanzaba desde mediados de 1981, y que hizo explosión en 1982, arroja nueva luz sobre las implicaciones de la relación que el gobierno mantiene con la economía. Todas ellas parecen concentrarse en la política económica que cada vez encuentra mayores restricciones para seguir funcionando como mecanismo de administración de las relaciones sociales que están en la base del Estado y de la nación.

Estas restricciones son múltiples y complejas. En ese marco de complejidad, este trabajo va a privilegiar una: la transnacionalización de la economía mexicana. El peso específico de este fenómeno dificulta la elaboración de una política económica que contemple los intereses básicos de los grandes bloques sociales. Al suceder esto, la dirección gubernamental tiende a recortar los espacios reales de participación política de esos mismos bloques, al mismo tiempo que convierte en simple sumisión la alianza con los representantes de los sectores populares organizados dentro del PRI.

Aquí se analizarán, sobre todo, las dificultades de la política económica ante la relación económica de México con Estados Unidos. Como el diseño de la política económica corresponde al gobierno, el análisis privilegia la actuación de éste, sin dejar de tener en cuenta que esas acciones se ubican dentro de correlaciones específicas de fuerzas, tanto en el nivel de la sociedad como en el del Estado.

Las interpretaciones generales que se desean contrastar con la evidencia empírica son :

1] A partir de los años cincuenta, la economía mexicana entra en un proceso acelerado de transnacionalización, es decir, algunos de los mecanismos centrales de la acumulación escapan al control de la política económica gubernamental y la dominan.

2] Este proceso de transnacionalización se da fundamentalmente a través de la relación económica con Estados Unidos, que siendo una economía cualitativamente distinta (en tamaño, estructura industrial, lugar en la economía internacional), produce un efecto

envolvente de dominación sobre la economía mexicana.¹⁴ Esto se realiza a través de la desigual relación comercial entre ambos países, de la inversión extranjera de origen norteamericano y del crédito externo. La integración económica que resulta de estos procesos es evidente en la frontera norte de México y en la dependencia de la planta industrial de las importaciones de bienes de capital y de insumos industriales provenientes de Estados Unidos. Se puede decir que la base económica estadounidense se prolonga en la economía mexicana produciendo en ésta fenómenos inéditos: especialización industrial, especulación ampliada, desvalorizaciones drásticas del capital social y de la fuerza de trabajo, etcétera.

3] El proyecto del gobierno mexicano de subsidiar y estimular el surgimiento y el fortalecimiento de los grupos empresariales ha hecho que su política económica, coincida en muchos puntos con el proceso de transnacionalización de la economía.

4] La transnacionalización de la economía mexicana cuestiona la formación del capital social y lo desvaloriza. Esta situación hace que, entre 1950 y 1970, los intereses políticos y las demandas económicas de los amplios bloques sociales apenas si se tengan en cuenta. Contemplando a estos últimos, de 1970 a 1982, la política mexicana superpuso otro modelo al adoptado hasta entonces: fortalecimiento económico del gobierno unido al proyecto de Reforma Política. A partir de 1978 este modelo contó con los recursos del petróleo. Sin embargo, al no modificarse las bases de la acumulación, el proceso de transnacionalización se aceleró, mostrando la enorme integración de la economía mexicana a la norteamericana.

5] La crisis actual, además de sus aspectos conflictivos, ofrece algunas condiciones para que en el mediano plazo pudiera redefinirse la relación económica con Estados Unidos, en forma tal que se asegurara el logro de ventajas mutuas y duraderas. Esto requeriría una política económica que contemplara un fortalecimiento industrial integrado, una producción agrícola sostenida y una drástica modificación del Estado que permitiera a los amplios bloques sociales ocupar los lugares prioritarios. Esas tres tareas interpelan, en diversas formas, a diversos sectores norteamericanos: a los hombres de negocios, a la banca y a las diferentes instancias de la administración. O sea, la crisis actual no sólo tiene nuevas exigencias para la política económica de México, también pide a ciertos sectores en Estados Unidos la elaboración de alternativas en su relación con México.

14 Para una explicación más amplia de estas ideas, véase "El marco político de las relaciones México-Estados Unidos", *Informe, Relaciones México-Estados Unidos*, cit., vol. 1, n. 1, octubre de 1981, pp. 10-52.

II. POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIEDAD HASTA 1970

1. Características de la política económica

El proyecto contradictorio de desarrollo capitalista de México que se planteó en la época de Cárdenas encontraba su lógica en la vinculación estructural que lo relacionaba con la base económica construida durante el porfiriato.¹⁵ Por una parte se puede decir que el proyecto cardenista continuó con el proceso de modernización de la economía: dio un nuevo impulso a la agricultura mediante la reforma agraria, amplió la infraestructura necesaria para el comienzo de la industrialización, organizó un mercado nacional y reconoció el papel de los incipientes grupos empresariales. Por la otra, consolidó al Estado como relación de dominación negociada entre los amplios bloques sociales y la dirección estatal (burocracia y ejército), en la perspectiva de la cohesión de la nación.

La característica de ese periodo fue el relanzamiento de la acumulación capitalista apoyada por una base social amplia. Así pudieron lograrse los dos objetivos de Cárdenas: consolidar al Estado y modernizar la economía. Esto fue evidente en la agricultura y en el caso de la nacionalización petrolera. Así, este periodo mostró en la práctica que el capitalismo tardío sólo puede desarrollarse en forma relativamente sostenida si se da sobre bases sociales amplias, es decir, si moviliza en la producción la totalidad de las fuerzas sociales, si hace participar equitativamente a los amplios bloques en la distribución del excedente económico y si se abre a éstos el espacio político necesario para que hagan realidad el gran potencial democratizador que los caracteriza.¹⁶

A partir de los años cuarenta se abandona este rumbo y se adopta una dirección más "ortodoxa" cuyo objetivo central es constituir al sector privado como eje de la industrialización y a ésta como base de la acumulación. La estrategia de industrialización del país centrada en la sustitución de importaciones de bienes de consumo y de uso intermedio se

15 Para el análisis de esta vinculación, véase: R. Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*, ed. Diana, México, 1966; A. Aguilar, *Dialéctica de la economía mexicana*, ed. Nuestro Tiempo, México, 1968; Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retro-visión y perspectivas*, ed. Siglo XXI, México, 1971; Pablo González Casanova, *La democracia en México*, ed. Era, México, 1968.

16 Véase R. Vernon, op. cit., pp. 80-95; Enrique Padilla Aragón, *México: desarrollo con pobreza*, ed. Siglo XXI, México, 1969, pp. 71-75; A. Córdova, *La clase obrera en una época de crisis (1928-1934)*, ed. Siglo XXI, México, 1980, p. 240.

dio de acuerdo a esta lógica, pues permitía ganancias altas y rápidas a ese sector. Por su parte, el gobierno proporcionaba servicios y ciertos insumos industriales a precios bajos: transportes, petróleo, electricidad y algunas materias primas. A esto se acompañaba una política fiscal, crediticia, monetaria y de subsidios perfectamente acorde con el propósito inicialmente fijado.

Los grupos empresariales encontraron así un medio de cultivo extraordinariamente favorable a su desarrollo, pasando progresivamente a constituirse en auténticos "grupos de presión".¹⁷ Su participación en la inversión total del país, más consistente entre 1950 y 1970, se constituyó en su fuerza principal.¹⁸ Por otra parte, al privilegiar las inversiones recuperables en tres o cuatro años, acrecentaron en forma extraordinaria su poder financiero.¹⁹

Por su parte, la inversión pública entre 1940 y 1969 representó en promedio anual apenas el 6% del PIB y el 41% de la formación neta de capital. Además, su distribución señala su clara subordinación al objetivo de favorecer el surgimiento de una clase empresarial: 50% de infraestructura, 36% en petróleo y electricidad y sólo 6% en obras de beneficio social.

Igualmente, con vistas a ese objetivo disminuyó la participación de los amplios bloques sociales en el ingreso. La tasa media de crecimiento de los salarios no siguió la tasa de crecimiento de la productividad. El tanto por ciento de sueldos y salarios en relación con el PIB bajó del 30.5% en 1930 al 24% en 1950, para quedarse en un promedio de 27.8% entre 1960 y 1970.²⁰ Por otra parte, los impuestos como porcentaje del PIB se estancaban entre 1950 y 1970, por lo que hubo pocas posibilidades de aumentar los gastos del gobierno federal pues, además, el ahorro de las empresas públicas había disminuido por los bajos costos de los servicios ofrecidos al sector privado.

Los grupos empresariales, decididos a fortalecerse financieramente aunque fueran débiles productivamente, aparecieron como los responsables principales de la fragilidad de la planta industrial. Entre 1945 y 1960 las industrias que empiezan a desarrollarse de acuerdo

17 Véase Carlos Arriola, *Los empresarios y el Estado*, ed. FCE, México, 1981, pp. 7-19; Mario Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, El Colegio de México, México, 1977; Julio Labastida, "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", *El perfil de México* en 1980, vol. n, ed. Siglo XXI, México, 1973.

18 Véase *La economía mexicana en cifras*, Nacional Financiera, S. A., México, 1981, cuadro 2.5.

19 Véase M. Vellinga, *Industrialización, burguesía y clase obrera en México*, ed. Siglo XXI, México, 1979, p. 51.

20 Véase L. Solís, op. cit., p. 317 y A. Béjar, "Nota sobre la distribución del ingreso", mimeo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, citado por A. Saldívar, op. cit., p. 93.

a la estrategia de la sustitución de importaciones son las de la transformación, alimentos, textiles y, en menor grado, las de derivados forestales y productos químicos. En comparación con éstas, la industria de bienes de capital apenas si se desarrolla, dedicándose sobre todo al ensamble de automóviles y de aparatos eléctricos. Sin embargo, ya a mediados de los años cincuenta estas industrias, dedicadas casi únicamente a satisfacer el mercado interno, se encontraron con dificultades ante la poca expansión de éste, consecuencia de las políticas salariales y monetarias aplicadas. Esta situación exigió del gobierno una mayor protección a la industria, propiciando así la ineficiencia y los altos precios.²¹

Otro elemento distorsionante del proceso de industrialización en este periodo, aunque animado en buena medida por la política económica aplicada, fue la inversión extranjera directa, de la cual, en 1970, el 80% es de origen norteamericano. Su incremento y desplazamiento coincidieron puntualmente con el comienzo de la estrategia de sustitución de importaciones (véase cuadro I). Hasta 1940 la inversión extranjera se concentró en la minería, la energía eléctrica y las comunicaciones; a partir de 1950 se desplazó masivamente hacia las manufacturas y el comercio, llegando en estos sectores al 74.2% y al 14.8% respectivamente en 1968 (véase cuadro II).

21 Véase "Lista de productos con sobreprecio en relación a los similares de origen extranjero", Secretaría de Industria y Comercio, 1966, *Perspectivas de la economía mexicana para 1970*, Banco Nacional de México, S. A., junio de 1969, pp. 4-7.

Cuadro I

MÉXICO: INVERSIÓN EXTRANJERA 1941-1959

(millones de dólares a precios corrientes)

<i>Periodo</i>	<i>Directa¹</i>	<i>Indirecta²</i>	<i>Total</i>	<i>Promedio anual</i>
<i>Avila Camacho</i> <i>(1941-1946)</i>	121	56	187	31
<i>Alemán</i> <i>(1947-1952)</i>	251	207	458	76
<i>Ruiz Cortines</i> <i>(1953-1958)</i>	486	432	918	153
<i>López Mateos</i> <i>(1959-1964)</i>	511	2 414	2 925	488
<i>Díaz Ordaz</i> <i>(1965-1969)</i>	606	3 268	3 874	775

¹ No incluye reinversiones.² Créditos a largo plazo a organizaciones y empresas estatales; no se incluyen los créditos a corto plazo.FUENTE: Fernando Carmona, "La situación económica", *El milagro mexicano*, ed. Nuestro Tiempo, México, 1970, p. 71.

Cuadro II

MÉXICO: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL TOTAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA PRIVADA DE MÉXICO, 1911-1968

(Porcentajes)

<i>Sectores</i>	<i>1911</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1968</i>
Agricultura	7-0	1.9	0.7	1-8	0.7
Minería	28-0	23.9	19.8	15-6	6-0
Petróleo	4.0	0.3	2.1	2.0	1-8
Manufactura	4-0	7.0	26.0	55-8	74-2
Energía eléctrica	8-0	31.5	24.2	1.4	-
Comercio	10.0	3.5	12.4	18.1	14.8
Comunicaciones y transporte	39.0	31.6	13.3	2.8	-
Otros servicios	-	0.3	1.5	2-5	2.5

FUENTE: M. Wionczek, *Crecimiento o desarrollo económico*, SEP, México

En 1967, de las 187 mayores empresas transnacionales, a través de las cuales se efectuaba más del 70% del total de la inversión directa de Estados Unidos en el exterior, 172 estaban implantadas en México con 412 subsidiarias locales. El 56% de ellas poseían capital ciento por ciento estadounidense; 19% mayoría de capital norteamericano y otro 19% con capital en minoría, desconociéndose la composición del 6% restante.²²

Las inversiones norteamericanas se concentraron en los productos químicos, farmacéuticos, cosméticos, alimentos procesados, bebidas, bienes duraderos para el hogar y electrónica. La producción de estas empresas estuvo dirigida en su mayor parte al mercado interno de México, pues, a fines de los sesentas, apenas si exportaban el 3% de sus ventas.²³ En 1970, entre el 35 y el 40% de la producción industrial del país provenía de las empresas transnacionales.²⁴

El enorme peso de la inversión extranjera directa aceleró el proceso de concentración de la propiedad; además, a consecuencia de los sectores en que se ubicaba, agravó el desempleo y contribuyó enormemente a acentuar la fragilidad de la planta industrial mexicana. En 1970, menos del 1% de los establecimientos industriales disponía del 60% de los activos fijos de la industria y del 63% del capital invertido, aportando el 63% del valor de la producción. Mientras, por otro lado, el 92% de los establecimientos disponía sólo del 5.2% de los activos fijos y del 5.0% del capital invertido, aportando el 6% del valor de la producción.²⁵

El mismo carácter del desarrollo industrial, centrado en la producción de bienes de consumo y de uso intermedio, unido al lento crecimiento del mercado interno, tuvo como consecuencia la generación de un desempleo alto. Entre 1940 y 1970 la fuerza de trabajo pasó de 6 a 16.5 millones de los cuales el 45% se encontraba desempleado o subempleado.²⁶

22 Vaupel James y Curham Joan, *The Making of a Multinational Enterprise*, Harvard University, School of Business Administration, Boston, 1969, citado por M. Vellinga, op. cit., p. 45.

23 M. Vellinga, op. cit., p. 46: véase también M. Wionczek, "La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas", *Comercio Exterior*, vol. u, n. 10, 1970, pp. 810-24 y B. Sepúlveda y A. Chumacero, *La inversión extranjera en México*, ed. FCE, México, 1972.

24 F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales*, ed. FCE, México, 1976, pp. 353-55.

25 C. Tello, op. cit., p. 21.

26 Véase Alonso Aguilar, "El proceso de acumulación de capital", *México: riqueza y miseria*, ed. Nuestro Tiempo, México, 1972, p. 144. Igualmente S. Trejo, "Desempleo y subocupación en México", *Comercio*

Finalmente, el carácter de la industrialización de México se reflejó con claridad en la estructura de la relación comercial con Estados Unidos. Entre 1955 y 1959 fue evidente un cambio en esa estructura, consecuencia de la estrategia de sustitución de importaciones. Disminuyeron las importaciones mexicanas de bienes de consumo y aumentaron las de bienes de uso intermedio y de bienes de capital. A su vez, aumentaron las exportaciones mexicanas de bienes de consumo y de bienes de uso intermedio. Sin embargo, este cambio de estructura, al aumentar la importación de materias primas industriales y de bienes de capital, aceleró el desequilibrio de la balanza comercial con Estados Unidos, país del que importó entre 1950 y 1959 aproximadamente el 79% de sus importaciones totales y al que exportó alrededor del 67% de todas sus exportaciones (véase cuadro III). Entre 1960 y 1969 el porcentaje de las importaciones totales de México provenientes de Estados Unidos bajó a 66% y el de las exportaciones a 60%. Esto se debió sobre todo a la política proteccionista norteamericana en ese tiempo. Sin embargo, a pesar de esa disminución relativa de los volúmenes de intercambio, el déficit de la balanza comercial se hizo más grave (véase cuadro IV).

Cuadro III

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: BALANZA COMERCIAL 1950-59

(miles de pesos)

<i>Año</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Saldo</i>
1950	3 716 377	3 747 284	+ 30 907
1951	5 520 359	3 836 928	-1683 431
1952	5 292 603	4 027 372	- 1 265 231
1953	5 386 078	3 494 869	-1891209
1954	7 183 451	4 165 803	- 3 017 648
1955	8 762 206	5 753 147	- 3 009 059
1956	10 490 925	5 985 029	- 4 505 896
1957	11 120 970	5 617 501	- 5 503 469
1958	10 861 597	5 441993	- 5 392 754
1959	9 174 087	5 468 843	- 3 705 244

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Estadística. *La economía en Exterior*, vol. XXII, n. 5, mayo de 1972, pp. 411-16.

cifras, Nacional Financiera, S. A., 1981.

Cuadro IV

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: BALANZA COMERCIAL 1960-69

(miles de pesos)

<i>Año</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Saldo</i>
1960	10 688 718	5 684 600	- 5 004118
1961	9 938 536	6 268 528	- 3 670 008
1962	9 749 670	6 905 669	- 2 844 001
1963	10 614174	7 450 953	- 3 163 221
1964	12 779 090	7 608 976	-5170114
1965	12 810 903	7 823 950	- 4 986 953
1966	12 801562	8 098 627	- 4 702 935
1967	13 742122	7 743 128	- 5 998 994
1968	15 435 300	8 840 730	- 6 594 570
1969	16 213 328	10 065 124	- 6 148 204

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Estadística. *La economía en cifras*, 1981, p. 338.

Junto con ese enorme desequilibrio comienzan a aparecer rasgos claros de una integración especializada de las dos economías. Durante esos veinte años las exportaciones mexicanas consisten fundamentalmente en productos agrícolas tropicales y de mano de obra intensiva, algunas manufacturas tradicionales, y partes o componentes industriales de mano de obra intensiva. Las importaciones por su lado, son granos, maquinaria, equipo y materiales industriales procesados o semiprocesados. En algunas ramas industriales comienza un proceso especializado e integrado de división del trabajo, como en la automotriz y en la electrónica.

Igualmente, algunas zonas de México comienzan a ser totalmente dependientes del mercado norteamericano. Sinaloa, Sonora, Baja California y regiones de Guanajuato y Michoacán, en relación a frutas y legumbres. Otros fenómenos se dan en dirección de un proceso inédito de integración económica: los intercambios fronterizos, las maquiladoras, el turismo y la movilidad de los trabajadores mexicanos que emigran a Estados Unidos.

Así, las políticas económicas aplicadas durante ese periodo, y que tuvieron como objetivo constituir un sector empresarial sobre la base de ganancias altas y rápidas, dieron al proceso de industrialización una alta fragilidad, que se reflejó de inmediato en una fuerte dependencia de Estados Unidos y en una balanza comercial cada vez más deficitaria para México. Ese déficit tuvo que financiarse acudiendo al crédito externo. La deuda externa, que era de 574.8 millones de dólares en 1959, pasa a 1 800 millones de dólares en 1964, para alcanzar los 4 mil millones en 1970. Además, entre 1960 y 1970 la deuda se contrata en forma mayoritaria con instituciones bancarias privadas. Comienzan así los desequilibrios producidos por la carga financiera del capital externo.

En esta forma, el crecimiento económico sólo se asegura acudiendo cada vez más al capital transnacional, lo que, a su vez, dificulta la elaboración de una política económica adecuada al pacto social celebrado por el gobierno con los amplios bloques sociales. Al mismo tiempo, a través de todo el proceso hasta aquí descrito, el crecimiento económico de México se sincroniza con los frenos y arranques de la economía norteamericana. Entre 1950 y 1959 el crecimiento de la economía mexicana sigue los vaivenes de ese tiempo de inestabilidad: 8% en 1950 y 1951; 4% y .2% en 1952 y 1953 respectivamente; una nueva recuperación del 8% hasta 1959 y una caída al 3% en 1959. Entre 1960 y 1970, la estabilidad del crecimiento de la economía norteamericana también se refleja en México: 7.1% en promedio anual de 1960 a 1965 y 6.9% en promedio de 1965 a 1970.

2. Dirección estatal y sociedad

Es, así, bastante evidente que entre 1950 y 1970 la política económica obedeció en varios puntos las tendencias de la acumulación internacional.²⁷ Si gracias a la alianza política que

²⁷ Véase Sofía Méndez V., "Perspectivas de la economía mexicana", *El Trimestre Económico*, vol. no. n. 197, enero-marzo de 1983, pp. 377-79; René Villarreal, "Del proyecto de crecimiento y sustitución de importaciones al de desarrollo y sustitución de exportaciones", *Comercio Exterior*, vol. 25, n. 3, marzo de 1975, pp. 315-23. Véase igualmente: M. Vellinga, op. cit., p. 49.

constituía al Estado la transnacionalización de la economía no tuvo demasiados costos sociales y políticos, durante los últimos años de ese periodo la política económica aplicada debilitó el consenso generado en torno a la dirección gubernamental.²⁸

La política económica en el contexto de la transnacionalización restringió progresivamente el campo de las reformas, tanto en la económico como en lo político: disminuyó el ritmo de repartición de tierras entre los campesinos; no se satisfacían los requerimientos sociales mínimos de los grandes bloques sociales en el campo de la educación, nutrición, vivienda y servicios básicos; se asistía a una distribución cada vez más inequitativa del ingreso. En 1969, el 50% de las familias con ingreso más bajo recibía el 15% del ingreso personal disponible; el 20% de las familias con más altos ingresos recibía el 64% y el 10% de las familias más ricas, menos de novecientas familias, recibía el 51%.²⁹ Esta distribución inequitativa del ingreso era consecuencia de la política de industrialización aplicada que produciendo por un lado una alta concentración, por el otro era incapaz de absorber la mano de obra del país y de ofrecer bienes adecuados al consumo social. Todo esto traía, a su vez, un lento crecimiento del mercado interno, lo que retroalimentaba las consecuencias negativas del modelo de industrialización.

El estrechamiento del reformismo económico se acompañó de un control más vertical de los amplios bloques sociales. Disminuyó la participación política, aun la puramente formal. Buscando estimularla, en 1949 una reforma de la ley electoral otorgó facilidades para el registro de otros partidos políticos, pero excluyó de ese beneficio a organizaciones políticas efectivas como el Partido Comunista Mexicano y Fuerza Popular, que aglutinaba a los sinarquistas. En las elecciones de 1952 participaron, por primera vez, además del PRI, el PAN, el Partido Popular de Lombardo Toledano y la Federación de Partidos del Pueblo de México dirigida por Miguel Henríquez Guzmán. Sobre todo a causa del éxito obtenido por este último, la ley electoral se modificó de nuevo en 1954, aumentando el requisito cuantitativo para el registro de partidos a 75 mil miembros, repartidos por lo menos en las dos terceras partes de las entidades federativas a razón de tres mil en cada una de ellas. Con esto se buscaba evitar en lo sucesivo que otro disidente del gobierno formara su propio

28 C. Pereyra, art. cit., p. 151.

29 Véase C. Tello, "Notas para el análisis de la distribución personal del ingreso en México", *El Trimestre Económico*, n. 150, abril-junio de 1971, pp. 629-57; Alonso Aguilar, "El proceso de acumulación de capital", cit., p. 76; I. M. de Navarrete, "La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", *El perfil de México en 1980*, t. r, ed. Siglo XXI, México, 1970, pp. 18-70.

partido y que pudieran constituirse legalmente partidos con bases sociales autónomas. En 1963, la ley electoral introdujo la modalidad de diputados de partido en el Congreso de la Unión.³⁰

En esta situación, a fines de los años cincuenta y durante los primeros de los sesenta, diversos movimientos sociales intentaron abrirse espacio en un contexto cada vez más cerrado: el movimiento de los ferrocarrileros en 1958 y 1959, las amplias manifestaciones de apoyo a la revolución cubana, la efímera organización del Movimiento de Liberación Nacional y diversos movimientos campesinos.³¹

Durante este tiempo, el control político impuesto no sólo tuvo como justificación explícita la conservación de la unidad nacional. El gobierno también adujo como razón las precauciones que debía tomar contra el pretendido enemigo interno. Con esto, el gobierno mexicano tomó su lugar en la lucha de contención del comunismo internacional impuesta por Estados Unidos. La mínima disidencia social fue calificada por el gobierno de "subversión dirigida desde el extranjero". El movimiento estudiantil de 1968 cuestionó en forma global el sistema implantado a partir de los años cuarenta. Fue una explosión social democrática contra las instituciones, la represión, el control monolítico de un solo partido y que tan sólo exigía respeto a la ley y la desaparición de la arbitrariedad autoritaria. Por su origen universitario y por aglutinar amplias capas de profesionales, fue también una expresión cultural. El PRI reaccionó brutalmente y la CTM amenazó al movimiento. La matanza del 2 de octubre en Tlatelolco mostró el autoritarismo irracional de la dirección estatal.

Todos estos elementos hicieron que el movimiento se convirtiera en una experiencia política de la nación. A partir de entonces comenzó un proceso de transformación del Estado que se alimentaba en las propias contradicciones de la sociedad y que escapaba, en buena medida, a la tradicional dirección gubernamental. Fue el fin de una política económica y también de un "estilo de gobierno".³²

30 Véase O. Rodríguez Araujo, op. cit., p. 42.

31 Véase Antonio Alonso, *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958-1959*, ed. Era, México, 1972; Mario Gill, *Los ferrocarrileros*, ed. Extemporáneos, México, 1971; F. Gómez Jara, *El movimiento campesino en México*, SRA, México, 1981.

32 Véase Javier Barros Sierra, *1968: Conversaciones con García Cantú*, ed. Siglo XXI, México, 1972; Sergio Zermeno, *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68*, ed. Siglo XXI, México, 1981; Ramón Ramírez, *El movimiento estudiantil de México*, dos tomos, ed. Era, México, 1969.

III. 1970-1983: ¿QUÉ POLÍTICA ECONÓMICA APLICAR ANTE LAS NUEVAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD?

1. 1970-1976: *fortalecimiento económico del gobierno para mantener el crecimiento y reconstruir la dirección estatal*

a) *La política económica*. Desde su "Mensaje a la Nación" el nuevo gobierno declaró que "si para cumplir los mandatos de la constitución es preciso modificar la estrategia de nuestro desarrollo procederemos resueltamente".³³ Esa estrategia tuvo dos grandes objetivos: mantener un crecimiento alto y modificar la planta industrial, que de la sustitución de importaciones pasaría a una política exportadora. Al mismo tiempo se manifestó la necesidad inaplazable de modernizar la agricultura.

La palanca de la estrategia fue el fortalecimiento económico del gobierno. Por este medio se buscaba lograr los grandes objetivos de la estrategia: la creación de empleos remuneradores en el campo y en la industria y la redefinición de la relación transnacionalizadora, sobre todo con Estados Unidos, al aumentar y diversificar las exportaciones mexicanas, imponer una regulación a la inversión extranjera directa y hacer uso del endeudamiento externo sólo en última instancia.

Esta estrategia no abandonó los presupuestos fundamentales de la política económica aplicada por el gobierno mexicano hasta 1970, uno de los cuales era precisamente el lugar privilegiado de los grupos empresariales. Su novedad, a partir de 1971, residió en la superposición de un *nuevo* elemento: el fortalecimiento económico del gobierno. Se consideró que así se podría mantener *un* crecimiento estable que a la vez fuese compartido socialmente. Fue un "cambio en la política de desarrollo [...] para que el desarrollo siguiera siendo posible".³⁴ En esa forma el gobierno respondía en lo económico a los problemas planteados por el movimiento del 68. Aun "la oratoria oficial [...] parecía responder a las pancartas de los manifestantes" de entonces.³⁵

³³ *El Gobierno mexicano* 1, Presidencia de la República 10./31 de diciembre de 1970, p. 10.

³⁴ Carlos Tello, op. cit., p. 15: "Los últimos diez años han sido para México un periodo de búsqueda de alternativas para su desarrollo [...]"; R. Cordera y C. Tello, *La disputa por la nación*, ed: Siglo XXI, México, 1981, p. 55. Respecto a la superposición de modelos de desarrollo, véase Daniel Bitrán, "Rasgos sobresalientes de la economía y de la política económica de México en el umbral de los años ochenta", *El Trimestre Económico*, vol. L, n. 197, enero-marzo de 1983, pp. 49-51.

³⁵ Julio Labastida, "El régimen de Echeverría; perspectivas de cambio en la estrategia de desarrollo y en la

Esta nueva estrategia no se aplicó sin problemas. Hizo ver, de inmediato, que el gobierno no era un todo homogéneo y que había intereses conflictivos entre los diversos grupos que lo integraban. Esto se reflejó en la política económica. A pesar de los propósitos inicialmente declarados, el primer año del nuevo gobierno disminuyó el gasto público, decisión impuesta, al parecer, por las condiciones imperantes en la balanza de pagos. Los efectos inmediatos de esta medida fueron el aumento del desempleo y la elevación de los precios al consumidor, sin conseguirse por otra parte efectos positivos espectaculares en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El Jueves de Corpus de 1971 una manifestación fue disuelta por grupos de choque armados, causando un número indeterminado de muertos y decenas de heridos. Extrañamente, ésta pareció ser la señal para comenzar la aplicación de la política económica inicialmente expresada. La expansión del gasto público se mantuvo desde entonces, pasando del 23.0% del PIB en 1971 a 25.4% en 1972 y a 37.4% en 1976 (véase cuadro V). Igualmente se introdujo algo de flexibilidad en la política monetaria y crediticia. En 1972, la tasa de crecimiento del PIB fue superior al 7% en términos reales y entre 1971 y 1975 el promedio anual de crecimiento fue de 5%. Sin embargo, al no avanzar paralelamente las reformas necesarias en materia fiscal y al no darse el ajuste de precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el gobierno, creció el déficit financiero del sector público, empezó a aumentar la inflación y se crearon condiciones para la actividad especulativa posterior del sector privado.

estructura de poder", *Re-vista Mexicana de Sociología*, julio-diciembre de 1972, p. 897, y del mismo autor, "Nacionalismo reformista en México", *Cuadernos Políticos*, n. 3, enero-marzo de 1975, pp. 33-50.

Cuadro V

MÉXICO: INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO

(porcentaje del PIB)

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Gasto</i>	<i>Déficit financiero</i>
1971	20.	23.0	2.6
1972	21.	25.4	4.2
1973	23.	29.5	6.4
1974	24.	31.0	6.1
1975	26.	35.7	9.0
1976	26.	37.4	10.9
1977	25.	32.7	6.8
1978	27.	34.0	6.7
1979	28.	35.9	7.4
1980	33.	41.3	7.5
1981*	28.	41.1	12.4
1982*	38.	55.7	17.4

Crédito

* Cifras preliminares.

FUENTE: En base a *Indicadores Económicos*, Banco de México, varios números.

Los factores principales de la transnacionalización de la industria mexicana no pudieron ser dirigidos conforme a la perspectiva de un capitalismo autosostenido. La inversión extranjera directa pasó de 2 mil 809 millones de dólares en 1970 a 3 mil 277 en 1976. En 1973, de una inversión extranjera directa acumulada de 3 mil 611 millones de dólares, 2 mil 800 millones eran de procedencia norteamericana, lo que representa el 78%. A partir de 1975 esa proporción baja a favor de la República. Federal de Alemania, Suiza y Japón (véase cuadro VI).³⁶

La reorientación industrial no se dio. Esto se debió, en parte, a la resistencia de los empresarios a invertir en sectores de rendimientos más lentos, al aumento de la inversión

³⁶ Véase *Indicadores del Sector Externo*, n. 8 y 43, Banco de México, S. A., noviembre de 1978 y febrero de 1982.

extranjera y a las mismas políticas proteccionistas y de subsidios del gobierno. En parte, también, a la resistencia estructural presentada por la situación del comercio internacional. Aunque la relación comercial con Estados Unidos disminuyó en cuanto a su volumen, pues entre 1970 y 1976 las importaciones alcanzaron un promedio del 62%, el déficit para México se incrementó enormemente, pasando de 9 mil 144 millones de pesos en 1970 a 24 mil 591 millones en 1976 (véase cuadro VII).

Cuadro VI

ORIGEN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR PAÍS
(porcentaje de participación)

<i>País</i>	1975	1976	1977	197	197	1980
	%	%	%	%	%	%
Estados Unidos	70.1	72.2	70.2	69.8	69.6	69.0
República Federal de Alemania	6.2	6.5	7.3	7.3	7.4	8.0
Suiza	4.3	4.2	5.3	5.5	5.5	5.6
Japón	2.0	2.0	4.2	4.8	5.3	5.9
Gran Bretaña	5.5	3.9	3.7	3.6	3.0	3.0
España	0.9	1.1	1.0	1.4	1.8	2.4
Suecia	1.0	1.0	0.9	1.5	1.7	1.5
Canadá	2.9	2.0	2.1	1.8	1.6	1.5
Países Bajos ¹	1.7	2.0	2.0	1.8	1.3	1.1
Francia	1.8	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2
Italia	0.9	1.5	0.6	0.6	0.8	0.3
Otros	2.7	2.2	1.4	0.6	6.8	0.5
	100.0	100.0	100.0	100.	100.	100.0

¹ Holanda y Bélgica. Información al 31 de diciembre de 1988.

FUENTE: Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

Cuadro VII

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: BALANZA COMERCIAL 1970-1976
(millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Saldo</i>
1970	19 569	10 425	- 9 144
1971	18 481	11352	- 7 129
1972	22 153	16 013	- 6140
1973	23 408	16 198	- 1 2 210
1974	47 116	20 673	- 26 443
1975	51 558	21650	- 2 9 908
1976	56 848	32 257	- 2 4 591

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. *La economía mexicana en cifras*. pp. 339 y 343.

El otro punto en el que la estrategia aplicada de 1970 no encontró solución fue el de la deuda externa. Al no darse la reforma fiscal prevista, el endeudamiento externo y el déficit del sector público aumentaron. La deuda externa pasó de 4 mil 545 millones de dólares en 1971 a 19 mil 600 en 1976 y los servicios de la deuda de 767 millones de dólares en 1972 a 2 mil 187 millones en 1976 (véase cuadro VIII).

Cuadro VIII

MEXICO: DEUDA PÚBLICA EXTERNA

(millones de dólares)

<i>Años</i>	<i>Deuda pública externa</i>		<i>Servicios de la deuda externa</i>	
	<i>Valor</i>	<i>% del Producto Interno Bruto</i>	<i>Valor</i>	<i>% de las exportaciones de bienes y servicios</i>
1971	4 545.8	12.5	-	-
1972	5 064.6	12.1	767.0	21.0
1973	7 070.4	14.3	1224.0	26.0
1974	9 975.0	15.4	1 150.0	18.0

1975	14 449.0	19.0	1 657.0	27.0
1976	19 600.2	30.9	2 187.7	28.5
1977	22 912.0	29.9	3 837.3	45.1
1978	26 264.0	26.9	6 287.4	58.5
1979	29 757.0	23.6	10 174.3	67.9
1980	33 812.8	20.1	7 681.0	33.0
1981	51 000.0	21.0	11 640.0	40.9

FUENTE: Banco de México, S. A. y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La situación económica internacional, sobre todo la de Estados Unidos, no favoreció a la nueva estrategia. A partir de 1970, el país vecino se enfrentó a una crisis estructural de expansión económica: declinación de la productividad, incremento de la inflación, pérdida de la competitividad en el mercado externo, disminución de la inversión, comportamiento especulativo del capital, oscilaciones del dólar, desintegración del sistema monetario internacional y aumento de las tendencias proteccionistas en el comercio internacional. En 1974-1975, la recesión norteamericana fue todavía más aguda. El PNB tuvo crecimientos negativos de -0.6 y de -1.2%; la producción industrial disminuyó; en mayo de 1975 el desempleo alcanzó la cifra de 9.2%, lo que representaba aproximadamente 8.5 millones de trabajadores desocupados.

Aunque el crecimiento económico de México se mantuvo alto entre 1972 y 1975, la inflación incontrolable que se produjo y los desequilibrios externos que aparecieron eran signos de una contradicción fundamental: la transnacionalización de la economía mexicana, efecto central de la relación con Estados Unidos, iba en dirección contraria al pacto social establecido entre gobierno y grandes bloques sociales. La transnacionalización ponía restricciones cada vez mayores a una política económica que contemplara la satisfacción de las demandas sociales.

Esta situación es clara a partir de 1974, año en que los obreros, sobre todo, exigen la recuperación del poder adquisitivo erosionado por la inflación, que alcanzaba ya el 24%. Ante la intransigencia de los empresarios, las huelgas comenzaron a estallar ese mismo año. Además, a finales de ese año fueron claros los síntomas de agotamiento de la actividad productiva. En 1975 disminuyó el crecimiento del PIB, bajaron todavía más las inversiones

privadas, aumentó el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, se dolarizó la economía y vino la fuga de capitales. La situación empeoró en 1976 y el 31 de agosto se dio la devaluación del peso que de 12.50 pesos pasó a 24.38 pesos por dólar. Posteriormente vino el acuerdo del Fondo Monetario Internacional que preveía un ajuste recesivo de tres años.

b] *Política económica, dirección estatal y sociedad.* Si la hipótesis avanzada al comenzar la sección anterior es correcta, la política económica aplicada entre 1970 y 1976, apoyada fundamentalmente en el incremento del gasto público y el fortalecimiento económico del gobierno, a pesar de sus contradicciones y de las reticencias en llevar adelante las reformas previstas, logró salvar a la dirección estatal y, así, la cohesión nacional. Al mantener un crecimiento elevado hubo un aumento relativo del empleo y los servicios educativos y de cuidado de la salud se ampliaron. Igualmente se crearon ciertas condiciones mínimas, pero básicas, para que el desarrollo económico pudiera continuar: fortalecimiento del sector paraestatal y políticas de producción que tuvieron éxito en energéticos, acero, petroquímica y fertilizantes, aunque fracasaron en el sector agropecuario.

Junto con estos logros en el terreno de lo económico, hubo aperturas reales en la perspectiva de la necesidad de democratización planteada por los grandes bloques sociales. Esto a pesar de que la política económica apenas logra durante periodos muy cortos, de meses, la recuperación del nivel real del salario. Esta última constatación debería ser suficiente para revisar lo que algunos grupos sociales, entre ellos los empresarios, llamaron el "populismo" del gobierno en ese periodo, con lo cual afirman que en ese tiempo los amplios bloques sociales, trabajadores sobre todo, tuvieron una participación en la riqueza más allá del nivel adecuado. El simple análisis del comportamiento de los salarios echa abajo esa afirmación. Igualmente, la creación de empleo apenas si absorbió porcentajes bajos de la mano de obra desempleada o subempleada.

Es, pues, evidente que aun el relativo fortalecimiento económico del Estado no logró satisfacer las necesidades sociales básicas de la nación como son el salario remunerador y las prestaciones mínimas en el terreno de la educación y la salud. Por otra parte, fue claro que los grandes grupos empresariales no estaban dispuestos a entrar en la lógica de la satisfacción de las demandas sociales: se negaron definitivamente a aceptar la reforma fiscal prevista, disminuyeron significativamente sus inversiones y aumentaron sus

ganancias a través de la elevación de los precios, sin ampliar la producción. Todos los efectos negativos de esta situación se fusionaron en 1976 e hicieron estallar la crisis.

En ese contexto, el conflicto entre gobierno y empresarios escenificado durante esta época debe ser aleccionador. En primer lugar, es necesario aceptar como una verdad definitiva que los grupos empresariales tienen la vista corta y por esto sólo defienden sus intereses a corto plazo.³⁷ Considerando que la política económica echeverrista dañaba esos intereses, se rebelaron: "el propósito de Echeverría era acabar con la iniciativa privada", declararon.³⁸

Ellos mismos tuvieron que reconocer al final que el aumento del gasto público los había hecho "más ricos y poderosos que nunca".³⁹ Y, ciertamente, ése fue uno de los efectos contradictorios de la política económica aplicada al detenerse en la ejecución de las reformas previstas, sobre todo la fiscal.⁴⁰

En segundo lugar, es necesario concluir que al defender sus intereses de corto plazo, los empresarios resquebrajan la cohesión nacional y agregan restricciones a la dirección estatal ante las soluciones que ella ha de dar a las demandas de la sociedad en su conjunto.

Por su parte, el mismo partido del gobierno había manifestado con toda claridad que debía continuar la perspectiva reformista del Estado. La VII Convención Nacional del PRI, del 19 al 21 de diciembre de 1972, declaró: "el Estado puede con el apoyo mayoritario y dentro del sistema democrático, por vías legales, transformando las leyes con las leyes, encauzar las fuerzas populares, apoyarse en ellas y construir una nueva sociedad".⁴¹ La misma convención hizo algunas demandas concretas: reformar el artículo 4o. constitucional para facultar al Estado en la regulación y dirección de la inversión privada nacional y extranjera, la jornada de cuarenta horas, la escala móvil de salarios, seguro social para todos los mexicanos y desaparición de los latifundios.

Al mismo tiempo, diversos grupos sociales comenzaron una movilización amplia de fuerte potencial democratizador. Aumentaron los emplazamientos a huelga, y muchas de

37 Véase Sofía Méndez, V., art. cit., pp. 388-89.

38 A. Saldívar, op. cit., p. 75.

39 Loc. cit.

40 C. Arriola, op. cit., p. 126.

41 *El Día*, 22 de octubre de 1972.

ellas estallaron.⁴² Se crearon los sindicatos independientes.⁴³ Las luchas campesinas se manifestaron a través de la invasión de tierras, a través de movimientos armados en algunos estados y por el control de municipios rurales. En las ciudades se formaron movimientos amplios de colonos y aun grupos de guerrilla urbana.

La respuesta inmediata del régimen echeverrista a esta situación fue de carácter político y tomó la forma de una "apertura". Se abrieron espacios nuevos a los actores sociales, fueron integrados al gobierno profesionistas de tradición liberal y progresista, los presos políticos fueron liberados, se derogaron los artículos 145 y 145 bis del Código Penal, se renovaron algunos cuadros del PRI y la represión, cuando la hubo, fue selectiva. Frente a la enorme abstención en la participación electoral, la ley electoral fue reformada en 1971, facilitando el registro de nuevos partidos, aumentando el número de diputados de partido y reduciendo el límite de edad para votar y ser electo.

Se puede decir que en el aspecto político la "apertura democrática" echeverrista señaló el camino para que el Estado fortaleciera la dirección gubernamental y sentó las bases de la Reforma Política de López Portillo. Sin embargo, en el aspecto económico las demandas de los amplios bloques sociales no fueron satisfechas. La crisis de 1976 y las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional las aplazaban todavía más. En estas condiciones López Portillo asumió el poder el 10. de diciembre de 1976.

2. Fortalecimiento económico del Estado gracias a los recursos provenientes del petróleo y fracaso definitivo de una política económica

a] *Nuevos recursos para un modelo agotado.* En 1977, la política económica del gobierno se encontró de nuevo desafío del relanzamiento del crecimiento. Las restricciones a las que se enfrentaba para lograrlo eran graves: control del crédito externo, crisis fiscal interna, desequilibrio comercial presiones en la balanza de pagos, inflación alta y fragilidad

42 Véase Magdalena Galindo, "El movimiento obrero en el sexenio echeverrista", *Investigación Económica*, Facultad de Economía, UNAM, n. 4, octubre-diciembre de 1977. J. F. Leal y J. Woldenberg, "El sindicalismo mexicano, aspectos organizativos", *Cuadernos Políticos*, n. 7, enero-marzo de 1975, pp. 35-53; José Luis Reyna, *Tres estudios sobre el movimiento obrero*, El Colegio de México, México, 1976; Gregorio Ortega Molina, *El sindicalismo contemporáneo en México*, ed. FCE, México, 1975.

43 Véase Esthela Gutiérrez y Fernando Talavera, *La legislación universitaria y las fuerzas de izquierda en México*, Estudios del CELA, UNAM, n. 43, 1980. Varios autores, *La vida política en México, 1970-1973*, El Colegio de México, México, 1974.

industrial. La disminución del gasto público impuesta por el Fondo Monetario Internacional cuestionaba también el propósito de fortalecer económicamente al gobierno como única posibilidad de mantener el crecimiento. Una explotación intensiva de los recursos petroleros de México apareció entonces como la única salida. Sólo así pudo mantenerse el modelo superpuesto en el sexenio anterior y que apostaba al papel rector del Estado en la economía y a los efectos multiplicadores de la inversión pública. Hay un acuerdo unánime en que el petróleo evitó las peores consecuencias económicas y sociales entre 1977 y 1982.⁴⁴

Cuadro IX

PANORAMA DE LOS HIDROCARBUROS

	1977	1978	1979	1980	1981
Reservas probadas (millones de barriles)	16 001.0	40 194.0	45 803.0	60 126.0	72 008.0
Producción (millones de barriles)	534.1	672.3	784.3	968.3	1 198.6
Valor de la exportación total	1 018.8	1 837.2	3 986.5	10 401.9	14 585.1
Petróleo crudo (millones de dólares)	987.3	1 760.3	3 811.3	9 449.3	13 305.2
Volumen de exportación (miles de barriles diarios de petróleo)	202.1	365.1	532.9	827.8	1 098.0

Fuente: Memoria de Labores de PEMEX, 1977-1981

Los recursos del petróleo permitieron que después de la disminución del gasto público en 1977 se mantuviera su expansión hasta 1981 (véase cuadro V). Entre 1977 y 1981 los recursos provenientes de exportaciones de hidrocarburos alcanzaron la cifra de 31 mil 829 millones de dólares (véase cuadro IX). Esto permitió que entre 1977 y 1982 el gasto del

⁴⁴ Véase Daniel Bitrán, art. cit., p. 50.

gobierno federal llegara a más del 50% del PIB. Aunque los gastos de inversión se incrementaron, disminuyeron los gastos corrientes, lo que se reflejó en una reducción relativa del déficit del sector público, el cual bajó de 10.9 a 7% entre 1976 y 1979 (véanse cuadros V y X). El efecto global de los recursos petroleros no se hizo esperar y a partir de 1978 el crecimiento del PIB alcanzó niveles altos (véase cuadro X).

Cuadro X

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA, 1977-1982

	1977	1978	1979	1980	1981 ¹	1982 ¹
Incremento porcentual real del PIB	3.4	8.2	9.2	8.3	7.9	-0.2
Incremento porcentual del índice de						
Balanza de pagos	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8
			— 4 871	— 7 273	- 1 2 594	— 2 700
Balanza comercial	- 1	- 1 854	- 3 162	— 3 747	— 4 510	6 600
Exportaciones	4 650	6 063	8 818	15 109	19 420	21 600
Petroleras ²	1 263	2 109	3 974	10 422	14 573	15 623
Otras	3 387	3 954	4 844	4 687	4 847	5 977
Importaciones	5 704	7 917	11 980	18 856	23 930	15 000
Balanza de servicios	— 542	— 839	- 1 709	— 3 526	— 8 034	—
Ingresos	4 527	5 590	7 446	9 815	11 390	—
Egresos	5 069	6 429	9 154	13 341	19 424	—
Financieros	2 163	2 786	4 066	5 921	8 934	—
Otros	2 906	3 643	5 088	7 420	10 490	—
Cuenta de Capitales	2 276	3 254	4 533	1 1 94	21 860	—
Errores y omisiones	— 22	— 127	686	— 3 598	— 8 373	—
Variación en reservas	657	434	419	1 151	1 01	—
Déficit financiero del sector público	126	156	224	322	853	1 631
Relaciones respecto al PIB (porcentajes).	6.8	6.7	7.3	7.5	14.	16.
Déficit en cuenta corriente de la balanza	2.0	2.6	3.6	3.9	5.2	—
de pagos/PIB						

¹ Cifras preliminares.

² Incluye petróleo crudo, gas natural, derivados del petróleo y productos petroquímicos.

FUENTE: *Informe Anual del Banco de México*, 1982.

La apertura al petróleo incluyó también el propósito de un cambio cualitativo de la estructura industrial. Después de la etapa de superación de la crisis entre 1977 y 1979, el presidente López Portillo afirmó:

el petróleo es nuestra potencialidad de autodeterminación porque nos hará menos dependientes del financiamiento externo y mejorará nuestras relaciones económicas internacionales. Pero no sólo eso: las posibilidades de exportación, transformación, inducción y asociación, que a partir del petróleo podemos lograr, nos permite trazar una sólida estrategia de energéticos; actuar con una demanda asegurada de bienes de capital, y por ende, facilitar la planeación de la industria y sus asociaciones con el transporte, los asentamientos humanos, la educación, la capacitación, el desarrollo social y principalmente la agricultura.⁴⁵

En abril de 1980 fue aprobado el Plan Global de Desarrollo, en el que se señalaban los objetivos a lograr y la estrategia a aplicar para acceder a "un cambio cualitativo de la economía". Todavía es difícil hacer un diagnóstico preciso de las razones que hicieron fracasar el propósito general anterior. Sin embargo, a la luz de lo que hasta aquí se ha expuesto, se puede adelantar ya la hipótesis siguiente: sin evaluar suficientemente el carácter transnacionalizador de la relación con Estados Unidos, cuyos mecanismos se encuentran instalados estructuralmente en la economía mexicana, al colocar la explotación acelerada del petróleo en el centro de la estrategia, el gobierno mexicano aceleró el proceso de transnacionalización, hasta llevarlo a su punto crítico a nivel de la balanza de pagos en 1981.

Cuando, en 1977, el gobierno mexicano decidió en los hechos, apostar todo al petróleo, la economía norteamericana y el conjunto del sistema capitalista se encontraban ya metidos en el proceso de reconstrucción de las bases de la acumulación; Estados Unidos, aunque debilitado en su hegemonía, mantiene todavía la dirección de este proceso. En términos de una gran generalidad y un tanto burdos, puede decirse que el objetivo central de este proceso es la recuperación de la hegemonía norteamericana sobre la base del capital financiero internacional. La política monetarista rigurosa de la Reserva Federal, bajo la dirección de Paul Volcker, va a ser uno de los mecanismos principales del proceso, al imponer controles restrictivos a la oferta monetaria y dejar que las tasas de interés se fijen de acuerdo a la oferta y la demanda en los mercados monetarios y financieros. Esto hizo

⁴⁵ *Informe Presidencial*, lo. de septiembre de 1979.

que las tasas de interés se dispararan hacia arriba, pasando de un promedio de 6% en 1977 a 18.7% en 1981. Para México, la consecuencia inmediata fue el incremento del servicio de la deuda externa, que ese año alcanzó 11 mil 640 millones de dólares, el 41% de las exportaciones de bienes y servicios (véase cuadro VIII).

La elevación de las tasas internacionales de interés vino acompañada de la caída de los precios del petróleo, consecuencia de la disminución de la demanda, de la racionalización de su uso y de la aparición de fuentes alternativas de energía. Así, al mismo tiempo que aumentaba el servicio de la deuda externa mexicana, disminuían los ingresos previstos por las exportaciones de petróleo.

Sin embargo, el petróleo no fue únicamente un nexo de transnacionalización de la economía mexicana en cuanto a las relaciones financieras de ésta con el exterior; también produjo enormes efectos en la planta industrial. México fue el único país en desarrollo que proyectó una acelerada explotación petrolera dentro de una economía relativamente industrializada y con un mercado interno de cierta importancia. Aunque la actividad petrolera sólo aportaba, entre 1979 y 1981, el 7% del PIB, su incidencia real en la dinámica de crecimiento durante esos años es innegable. De hecho, la política de comercio exterior, la de endeudamiento externo y la cambiaria se vincularon estrictamente a la actividad petrolera.

Para mantener la continuidad de la explotación petrolera y la ampliación productiva originada por los nuevos ingresos, las importaciones de maquinaria, equipo e insumos industriales se incrementaron en forma notable. Para 1982 la planta industrial era más frágil y desintegrada y dependiente de las importaciones provenientes de Estados Unidos. En 1981, el 99% de la balanza comercial se registró con ese país y ese mismo año el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó la cifra de 12 mil 544 millones de dólares, más del 79% del ingreso total de divisas del país (véanse cuadros X y XI).

En este contexto, la crisis que estalló violentamente en 1982 representa un punto crítico de la relación económica de México con Estados Unidos. Esa relación, que envuelve a la economía mexicana, dominándola, no puede continuar tal cual: tomará formas cualitativamente nuevas de dominación-integración, o gracias a una voluntad política renovada del gobierno mexicano sufrirá profundas modificaciones que permitan la reconstrucción de la economía mexicana en la perspectiva de una mayor autonomía y de un

mejor control de sus procesos de internacionalización. Por lo pronto, la situación de 1982 ofrece algunas lecciones en cuanto al carácter de esa relación.

1] La relación económica con Estados Unidos es un vínculo de dominación-integración especializada de la economía mexicana

Este proceso se dibujaba ya a fines de 1970 y se aceleró en forma notable a partir de 1977, gracias a los recursos del petróleo. Su efecto principal se registra en la planta industrial de México, a la que impide su integración, además de hacerla enormemente frágil y dependiente de la economía norteamericana. Este proceso se da a través de la inversión extranjera directa y del intercambio comercial desigual entre los dos países. Entre 1977 y 1981, las importaciones provenientes de Estados Unidos suman 43 mil 262 millones de dólares, mientras que las exportaciones mexicanas sólo llegan a 33 mil 228 millones (véase cuadro XI). Las empresas transnacionales, en un 70% de origen norteamericano, son responsables de más del 65% del déficit de la balanza comercial mexicana. Este déficit no es más que una manifestación de la integración especializada de las dos economías: México importa bienes de capital, insumos industriales y granos y sus exportaciones son petróleo, gas natural, productos agrícolas, minerales y metales y algunas manufacturas.

El hecho de que México sea el tercer socio comercial de Estados Unidos es una manifestación más de este proceso, que en el sector industrial posee ya rasgos claros de complementariedad y de subsidio de la planta industrial mexicana respecto a la norteamericana. Las industrias o procesos industriales en los que Estados Unidos ha perdido competitividad, y que no puede simplemente abandonar, son transferidos a los países de reciente industrialización, entre ellos a México. Esto es evidente sobre todo en la industria automotriz norteamericana, que encuentra así un respiro para la integración de los adelantos técnicos que le devuelven, competitividad frente a japoneses y europeos. El mismo proceso se está dando ya en la industria electrónica de Estados Unidos, que frente a la competencia, sobre todo japonesa, busca la disminución de costos maquilando en México. Dada la amplitud de esta industria, si el gobierno mexicano no enmarca debidamente la nueva inversión extranjera que está llegando, México corre el riesgo de convertirse en una gran planta maquiladora dependiente, casi en su totalidad, de Estados

Unidos.

Cuadro XI

BALANZA COMERCIAL TOTAL DE MÉXICO Y CON ESTADOS UNIDOS

(millones de dólares)

Años	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES			SALDO		
	Total	Estados	Por	Total	Estados	Por	Total	Estados	Por
		Unidos	ciento		Unidos	ciento		Unidos	ciento
1977	4 649.8 ^a	2 398.6 ^b	51.8	5 558.8 ^c	3 509.2 ^c	63.1	-1403.4 ^c	-1 110.6	79.1
1978 ^{c,p.1}	5 648.9	3 720.7	65.9	7 802.7	4 747.3	60.8	-2153.8	-4 026.6	47.7
1979 ^{d,p}	8 798.2	6 251.7	71.0	12 502.6	7 558.8	60.4	-3 704.4	-1 307.1	35.2
1980 ^e	- 15 307.5	10 072.1	65.8	19 431.0	11978.9	61.6	-4 123.5	-1 906.9	46.2
1981 ^e	19 379.0	10 701.6	55.2	24193.1	15 470.4	63.9	- 4 814.1	- 4 768.8	99.0
1982 ^{f,2}	4 275.2	2 068.2	48.4	4 4539.5	2 859.1	63.0	- 264.3 ³	- 790.9 ³	-

^p Preliminar

¹ Cifras obtenidas y convertidas a dólares_ de acuerdo al tipo de cambio consignado por el Banco de México, *Indicadores Económicos*, n. 12, marzo de 1982, p. 29.

² Primer trimestre.

³ Datos consignados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

FUENTE:

- a) *Indicadores Económicos*, n. 112, Banco de México, marzo de 1982.
- b) *Comercio Exterior*, febrero de 1978, vol. 28, n. 2, p. 246.
- c) *Boletín mensual de Información Económica SPP*, vol. III, n. 12, diciembre de 1979
- d) *Boletín mensual de Información Económica*, SPP, vol. V, n. 1, enero de 1981.
- e) *Boletín mensual de Información Económica*, SPP, vol. VI, n. 1, marzo de 1981.
- f) *Boletín mensual de Información Económica*, SPP, vol. VI, n. 3, junio de

1982.

2] La deuda externa coloca a México bajo los férreos mandatos del capital financiero internacional

La deuda externa es como un pulpo que estrangula a la economía mexicana, produciendo efectos perversos en la sociedad entera a través de las políticas impuestas: disminución drástica del gasto público, restricciones monetarias y adecuaciones fiscales.

Aunque de los 85 mil millones de dólares de deuda externa de México, tanto pública como privada, sólo una tercera parte está contratada con bancos norteamericanos, el lugar hegemónico de Estados Unidos en el sistema financiero internacional permite que sea el sector financiero de este país el que dicte la política a observar en relación con la deuda externa de México.

Las negociaciones de 1982 con el Fondo Monetario Internacional y la vigilancia que éste ha ejercido durante 1983 sobre el comportamiento de la economía mexicana, muestran hasta dónde pueden penetrar las tenazas multiformes del capital financiero internacional. La crisis financiera de México entre febrero y agosto de 1982, con sus propios actores internos, sector financiero y gobierno, enfrentó al conjunto de la economía mexicana a las distintas percepciones que el sector financiero internacional tenía sobre el fenómeno. El 10. de septiembre, la decisión del gobierno mexicano de nacionalizar la banca y de establecer el control general de cambios, fue la ocasión de un claro enfrentamiento entre un gobierno que recupera la perspectiva nacional aunque sólo sea temporalmente, y los representantes del capital financiero internacional. Por un momento, estos últimos temieron que el gobierno mexicano transitará por vías inéditas para romper el cerco financiero que encerraba a la economía mexicana.

Esos temores explican el carácter de las reacciones del gobierno y del sector financiero de Estados Unidos. Se trataba de una conducta imprevista del gobierno mexicano, sobre todo después de que ese mismo gobierno había acudido precipitadamente el 14 de agosto, apenas quince días antes de las medidas adoptadas, a buscar apoyo financiero en el gobierno norteamericano. Desde el 5 de agosto, Paul Volcker, director de la Reserva

Federal, estaba al tanto de las dificultades financieras de México y había recomendado a Donald Regan, secretario del Tesoro, que se diera a México la asistencia necesaria.⁴⁶ Por eso, cuando el 13 de agosto el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, llegó a Washington, el "paquete de rescate" financiero de México estaba ya listo: un crédito de mil millones de dólares para la compra de granos; el pago por adelantado de otros mil millones a cuenta de ventas suplementarias de petróleo tipo Istmo, destinado a la reserva estratégica; una solicitud de crédito por mil 850 millones ante el Bank for International Settlements de Basilea; un crédito adicional de entre 500 y mil millones de dólares concedido por los principales bancos acreedores de México y una moratoria de tres meses en el pago del servicio de la deuda mexicana.

El argumento principal que los funcionarios norteamericanos esgrimieron ante el presidente Reagan para que aprobara el "paquete" fue que la economía mexicana se encuentra "taiwanizada", o sea, es una economía fuertemente orientada a la satisfacción de demandas sectoriales de la economía norteamericana y que, en consecuencia, un derrumbe económico de México traería consecuencias negativas para Estados Unidos. El reconocimiento de lo que estaba en juego en la crisis de México no podía ser más explícito y el "paquete de rescate" financiero ofrecido por Estados Unidos fortalecía claramente la tendencia integradora de las dos economías y el cerco financiero que aprisionaba a la economía mexicana.

Por eso, la nacionalización de la banca sorprendió al gobierno y a los banqueros norteamericanos. El gobierno manifestó una doble posición; la burocracia financiera se mostró sorprendida, pero cauta; "no se nos había avisado nada", declaró Donald Regan;⁴⁷ la burocracia político, en cambio, expresó su molestia señalando que esa decisión dificultaría las negociaciones de México con el FMI.⁴⁸ Por su parte, los banqueros norteamericanos estaban desconcertados. Sus temores no se referían al carácter político de las medidas, sino a sus consecuencias técnicas y, concretamente, a la posibilidad de que aumentara la desconfianza internacional hacia México, dificultando todavía más el cumplimiento de sus compromisos.

Durante los tres meses siguientes el ambiente se serenó y todos los sectores

46 *Wall Street Journal*, 19 de agosto de 1982; *Neto York Times*, 21 de agosto de 1983.

47 *Wall Street Journal*, 2 de septiembre de 1982.

48 *Wall. Street Journal*, 3 de septiembre de 1982.

norteamericanos pusieron sus esperanzas en las negociaciones de México con el FMI. Al avanzar en ellas, el gobierno mexicano mostró a la comunidad financiera internacional que estaba dispuesto a disciplinarse a las medidas impuestas por ese organismo y a descartar cualquier otra salida. El Programa Inmediato de Reordenación Económica de De la Madrid y el examen trimestral que pasa este gobierno ante el FMI, para seguir recibiendo los créditos previstos, muestran hasta qué punto la economía mexicana se encuentra transnacionalizada.

3] El carácter de la relación económica con Estados Unidos expone a la economía mexicana a fenómenos especulativos diversos

Los desequilibrios producidos en la economía mexicana por la integración comercial, industrial y financiera con Estados Unidos, inducen fenómenos especulativos contra el capital social del país. El primero y más evidente es la fuga de capitales hacia Estados Unidos. Sólo entre 1980 y el primer trimestre de 1982, el Banco de México registró la salida de 10 mil 124 millones de dólares. En su Informe del 10 de septiembre de 1982, el presidente López Portillo señaló que habían "salido ya en los dos o tres últimos años, por lo menos 22 mil millones de dólares; y se ha generado una deuda privada no registrada para liquidar hipotecas, pagar mantenimiento e impuestos por alrededor de 17 mil millones más que se adicionan a la deuda externa del país".⁴⁹

Otro fenómeno notable e inesperado que se suscitó a partir de la implantación del control de cambios fue la captación de pesos mexicanos en la zona fronteriza norteamericana y en algunas centrales bancarias de Estados Unidos. Durante esos meses de septiembre y octubre, la frontera norte se convirtió en una frontera especulativa. Fue también notable la capacidad de asimilación del peso mexicano que mostró la zona fronteriza norteamericana. El Bank of America y el Citibank abrieron cuentas en pesos para aliviar las dificultades que tenían para repatriar sus utilidades las corporaciones transnacionales con filiales en México. La captación de pesos por la economía norteamericana originó compras masivas de ciertos productos en México para exportarlos a Estados Unidos.⁵⁰

Sin embargo, fue en la zona fronteriza en donde la crisis económica dejó ver con mayor

49 *Uno más Uno*, 3 de septiembre de 1982.

50 *Business reek*, 4 de octubre de 1982.

claridad los rasgos de la integración económica entre ambos países. La devaluación del peso y el control de cambios imposibilitaron el abastecimiento tradicional de los mexicanos en los comercios de la zona fronteriza norteamericana. Los mexicanos gastaban anualmente en esa zona más de 4 mil 600 millones de dólares. A partir de las sucesivas devaluaciones del peso, las compras disminuyeron drásticamente.

Pero, al mismo tiempo que sucedía lo anterior, escaseaban los productos de consumo básico en la frontera mexicana y la Secretaría de Comercio tuvo que adoptar medidas de emergencia para asegurar el abasto en esa zona. Entonces se da el asalto de los norteamericanos a los mercados mexicanos. El decreto de las autoridades mexicanas, prohibiendo a los norteamericanos la compra de productos básicos en el lado mexicano, fue muy confuso y los ciudadanos del otro lado de la frontera lo consideraron injusto.⁵¹

Las devaluaciones sucesivas del peso mostraron, igualmente, el verdadero carácter de las empresas maquiladoras establecidas en la zona fronteriza. A partir del mes de diciembre, los salarios pagados en México por esas empresas se encuentran por debajo de los de Hong Kong, Taiwan y Haití. Esto permite que baje el precio de muchos productos norteamericanos, sobre todo en las ramas automotriz, de aparatos eléctricos, electrónicos y juguetería.

b] *Gobierno, sociedad y crisis*

Desde 1982, aun antes del convenio con el Fondo Monetario Internacional, la política económica giró en torno a la lucha contra la inflación. Para ello se redujo el gasto público y se aplicó una política monetaria restrictiva que sólo se modificó durante los tres meses posteriores a la nacionalización de la banca: disminuyó la creación de empleos y se aplicaron topes a los aumentos salariales.

Así, el modelo económico, en su conjunto ahora en crisis, se mostró incapaz de mantener un crecimiento económico y social adecuados. Entre 1977 y 1982 ese modelo, apoyado con los recursos petroleros, hizo su última prueba y fracasó. La dirección estatal no encontró la política económica que, considerando los intereses de la sociedad en su conjunto, al mismo tiempo pudiera dirigir la internacionalización de la economía mexicana sin entregar a ésta a

⁵¹ *Time*, 4 de octubre de 1982.

las tendencias especulativas de la acumulación internacional.

IV. EL NUEVO GOBIERNO. PERSPECTIVAS

La crisis arrasó con las bases de la acumulación. Al suceder esto, la trabazón existente entre gobierno, sociedad política y economía, también perdió sus goznes. Superar la crisis consistiría, pues, en realizar dos grandes tareas: rehacer la economía y, en el mismo proceso, reconstruir al Estado.

¿Cómo ha enfrentado el nuevo gobierno esa doble tarea? De acuerdo al discurso oficial, se trata de aplicar en forma combinada dos estrategias; una de corto plazo, el Programa Inmediato de Reordenación Económica, y otra de largo, a la que se ha denominado "estrategia de cambio estructural".⁵² El programa de reordenación económica se ha propuesto tres objetivos:

- 1.Reforzar la rectoría del Estado.
- 2.Mejorar las formas de organización y producción en el campo.
- 3.Modernizar la industria paraestatal y privada, evitando desperdicios, elevando la productividad y fijando esquemas precisos y claves de prioridades.

Las políticas que están dando sustento al Programa son:

1.Aumento del ahorro interno

Esto se lograría mediante la reducción del déficit del sector público, el aumento de la carga tributaria, la elevación de los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público y la disminución del gasto del sector público.

2.Política cambiaria

El propósito sería doble: "alentar las exportaciones y castigar las importaciones no

⁵² *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, pp. 114-52.

prioritarias", y recuperar el control del mercado cambiario.

3.Promoción del empleo y protección de la planta industrial

Los objetivos centrales serían reducir la tendencia creciente a la desocupación y evitar una baja drástica del nivel de utilización de la industria. Para esto se han puesto en marcha programas de creación de empleo y de apoyo a las exportaciones e importaciones de las empresas.

4 Políticas para combatir la inflación

Se ha hablado, por un lado, de fortalecer la oferta y, por otro, de adecuar el crecimiento de la demanda gracias a la reducción del déficit del sector público, la revisión de las tasas de interés para fomentar el ahorro, las decisiones fiscales que penalizan el consumo y las modificaciones de precios y tarifas que significan un reacomodo del gasto.

A un año de la puesta en marcha de ese programa se pueden hacer ya algunas apreciaciones sobre la estrategia aplicada por el gobierno para superar la crisis. Por lo que se refiere explícitamente a la relación económica entre México y Estados Unidos, superar la crisis significaría redefinir los aspectos fundamentales de esa relación que, de acuerdo a la perspectiva aquí expuesta, serían: fortalecimiento, integración y reorientación de la planta industrial, reubicación de las empresas transnacionales y de las grandes empresas mexicanas, celebración de acuerdos comerciales reconociendo a México como país en desarrollo, y utilización racional y selectiva del crédito externo.

Ahora bien, es evidente que esos cuatro aspectos de la redefinición del nexo económico con Estados Unidos, cuestionan poderes e intereses bien precisos. Por eso, dar comienzo a los procesos que lleven a esa redefinición requiere una buena dosis de poder económico y, sobre todo, de voluntad política. Más de treinta años de historia y la crisis actual han descalificado al actor que "naturalmente" debería haber desempeñado esa tarea: los grupos empresariales. En el momento actual, lo queramos o no y, sin ceder un ápice a cierto "estatismo", el único que puede emprenderla es el gobierno. Cuenta para ello con un enorme pilar: su poder económico innegable, potenciado por el sector paraestatal. Requiere otro: la

fuerza social y política de los amplios bloques de la sociedad. Sin ella, la crisis de 1976, y la actual lo han demostrado, la redefinición de la relación económica con Estados Unidos es imposible. Sólo si las grandes fuerzas *latentes* de la sociedad se expresan con toda su capacidad, remodelando así y fortaleciendo el ámbito de lo político, el gobierno tendrá la fuerza necesaria para ejercer la dirección en ese proceso de redefinición. Se requiere, entonces, un cambio cualitativo de la dirección gubernamental.

Algunos podrán objetar que se trata aquí de una mezcla ilegítima de lo económico y lo político. Ante esta objeción, la crisis, como respuesta, es elocuente: ella muestra que el modelo de acumulación adoptado hasta ahora ya no funciona y que sus desequilibrios incontrolables cuestionan el carácter de dirección estatal. Es necesario reconfigurar las bases de la acumulación y esto requiere que las bases sociales, hasta ahora dominadas y sólo presentes como fuerza latente, se conviertan en una fuerza real. Ésa es la condición necesaria para la redefinición de la relación económica con Estados Unidos. El mismo discurso gubernamental así lo ha reconocido. El secretario de Hacienda declaraba el pasado 20 de mayo en Washington: "no creo que México pueda ser capaz de mantener una economía estancada durante más de dos años"; si esa situación se prolonga "seguramente planteará riesgos adicionales para la estabilidad social y política de la nación". A su vez, el presidente de la República decía, por las mismas fechas, a los empresarios de la CONCAMIN: "lo que antes teníamos ya se fue, señores [...]", esto habría que aplicarlo, igualmente, a la dirección gubernamental.

A pesar de tales declaraciones, en relación a los cuatro aspectos concretos aquí señalados de la redefinición del vínculo económico con Estados Unidos, lo menos que puede decirse es que el gobierno ha tenido hasta ahora un comportamiento contradictorio. La reorientación de la planta industrial en la dirección de una menor dependencia de las importaciones provenientes de Estados Unidos no se está planteando claramente. Es cierto que las grandes empresas paraestatales, PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad entre ellas, han publicado ya sus programas de compras y de sustitución de importaciones. Sin embargo, no se ve un programa articulado y completo, para el corto, mediano y largo plazo, que contemple la recuperación de la productividad agrícola, la producción masiva de bienes para el consumo social y de bienes de capital seleccionados de acuerdo a la demanda potencial nacional y a las posibilidades de exportación. Parecería que el gobierno no ha

querido convertir en factor positivo la escasez de divisas para las importaciones. De hecho, la exigencia del FMI de aplicar a las importaciones del sector privado gran parte del crédito de 5 mil millones de dólares obtenidos de la banca internacional, da la impresión de haber agotado las alternativas del gobierno. Toda su política industrial descansaría, entonces, sobre un supuesto: mantengamos la disciplina financiera impuesta por el FMI y pronto el crédito externo volverá a fluir para financiar las importaciones.

Ese mismo supuesto parece orientar la política del gobierno ante la inversión extranjera. La venta de las acciones de VAM-Renault, la nueva flexibilidad respecto a los porcentajes de participación, la conversión de la deuda externa de algunas empresas en inversión, son signos claros de que el gobierno ni siquiera imagina una política concreta de reubicación de las empresas transnacionales dentro de un proyecto de fortalecimiento e integración de la planta industrial nacional.

Únicamente en lo que se refiere al carácter de la relación comercial con Estados Unidos ha habido suficiente claridad. El secretario de Comercio, con una fuerza inusitada, declaró ante los secretarios de Estado, del Tesoro y de Comercio norteamericanos, de visita en México, que la "reciprocidad" no puede aplicarse en el trato comercial de ambos países, pues México es un país en desarrollo.⁵³ Sin embargo, sin cambios en la planta industrial mexicana, esa energía en las declaraciones se convierte en retórica. Y probablemente así lo entendieron los representantes del gobierno norteamericano que asistían a la reunión.

Así, frente a la relación económica con Estados Unidos, uno de los aspectos estructurales más importantes de la crisis actual, el gobierno mexicano se muestra reticente en ejercitar su rectoría.⁵⁴ Parecería confirmarse entonces que otro de los aspectos que la crisis está dejando ver es la dificultad que tiene ese gobierno para generar alternativas.⁵⁵

Esa misma dificultad, sólo que agravada, ha aparecido en el ámbito de la dirección política gubernamental. La consigna inicial, ambigua de entrada, de "más sociedad civil y menos gobierno", parece haberse cambiado a lo largo de estos seis meses por la de "sólo el gobierno". Aparentemente el gobierno, como aparato de administración, se ha encerrado en sí mismo, contando con que podrá ejercer sus funciones de dirección gracias al poder que se genera dentro de la burocracia política y de las instituciones gubernamentales.

53 *Uno más Uno*, 19 de abril de 1983.

54 Véase G. Bueno, "Hacia una evaluación de la política económica". *Comercio Exterior*, vol. 33, n. 4, marzo de 1983, p. 284.

55 Véase, "La crisis de México", *Nexos*, julio de 1983, pp. 16-38.

Probablemente a esto ha contribuido el calendario financiero impuesto por el FMI y que el gobierno ha observado a la letra. Aun así, el comportamiento de la dirección estatal durante el mes de junio frente a las demandas sindicales de aumentos de emergencia, parece indicar que, por lo menos en el corto plazo, asistimos a una especie de, "gubernamentalización disciplinaria" de la sociedad que contradice su proceso de democratización.