

MÉXICO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO



TOMO I

 **siglo
veintiuno
editores**



**INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS**

MÉXICO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

DEL PROTECCIONISMO A LA INTEGRACIÓN / APERTURA Y CRISIS DE LA ECONOMÍA

TOMO I

por

ARTURO ORTIZ WADGYMAR
MARÍA ELENA CARDERO
ALFREDO GUERRA-BORGES
MIGUEL D. RAMÍREZ
GERARDO GONZÁLEZ CHÁVEZ
ISABEL RUEDA PEIRO
ELVIRA CONCEIRO BÓRQUEZ
CARLOS MORERA CAMACHO





siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248. DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310 MÉXICO, D.F.

siglo veintiuno de españa editores, s.a.

CALLE PLAZA 5, 28043 MADRID, ESPAÑA

primera edición, 1996

© siglo xxi editores, s.a. de c.v.

isbn 968-23-2021-6 (obra completa)

isbn 968-23-2022-4 (tomo i)

en coedición con el instituto

de investigaciones económicas de la unam

isbn 968-36-5359-6 (obra completa)

isbn 968-36-5379-0 (tomo i)

derechos reservados conforme a la ley

impreso y hecho en méxico/printed and made in mexico

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, <i>por</i> Alicia Girón y Genoveva Roldán	7
PRIMERA PARTE: LA INTEGRACIÓN Y LA ECONOMÍA MEXICANA	
1. EL SECTOR EXTERNO, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL AÑO 2000, <i>por</i> Arturo Ortiz Wadgymar	19
2. POLÍTICA ECONÓMICA EN ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ, <i>por</i> María Elena Cardero	36
3. MÉXICO: INTEGRACIÓN HACIA EL SUR, <i>por</i> Alfredo Guerra-Borges	64
SEGUNDA PARTE: LA CRISIS ACTUAL: UN PRESENTE DOLOROSO	
4. EL PROGRAMA MÁS RECIENTE DE ESTABILIZACIÓN AUSPICADO POR EL FMI, ¿REPRESENTA UNA SOLUCIÓN A LARGO PLAZO PARA LA ECONOMÍA DE MÉXICO?, <i>por</i> Miguel D. Ramírez	79
5. LA CRISIS ACTUAL Y EL ESTADO NEOLIBERAL, <i>por</i> Gerardo González Chávez	105
TERCERA PARTE: DEL ESTADO EMPRESARIAL A LA PRIVATIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN DEL GRAN CAPITAL	
6. CAMBIOS EN LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO MEXICANO, <i>por</i> Isabel Rueda Peiro	127
7. PRIVATIZACIÓN Y RECOMPOSICIÓN DEL PODER ECONÓMICO EN MÉXICO, <i>por</i> Elvira Concheiro B.	148
8. LÍMITES Y CONTRADICCIONES DE LA REORGANIZACIÓN DEL GRAN CAPITAL, <i>por</i> Carlos Morera Camacho	166



INTRODUCCIÓN

La actual crisis económica nacional ha puesto de relieve la importancia de las labores realizadas en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, que sin menospreciar el análisis coyuntural ha insistido y profundizado en el conocimiento estructural de la economía nacional e internacional, lo cual le ha permitido un amplio margen de exactitud en el carácter prospectivo de sus investigaciones. De tal manera que la presente obra no se limita a estudiar el surgimiento y la evolución de la crisis económica que se inicia a finales de 1994, sino que va a las raíces del comportamiento tendencial de las leyes que han caracterizado al sistema económico mexicano en las últimas cinco décadas, con el ánimo de encontrar las causas estructurales y poder dar un diagnóstico científico de la compleja situación actual, creando así las condiciones óptimas para elaborar propuestas viables en materia de política económica que propicien el tan ansiado desarrollo económico.

No podemos perder de vista que analizar la economía mexicana no debe ser únicamente el resultado de una mera reflexión coyuntural, sino el producto del estudio del comportamiento histórico y estructural de aquélla, de tal manera que se sitúe en el conjunto de las transformaciones de la economía mundial. La crisis económica actual y la multiplicidad de fenómenos en los que se inserta y a que da lugar nos exigen mantener una mayor y mejor presencia que nos permita llegar a un diagnóstico, a una evaluación y a propuestas con fundamento científico.

El análisis de la política económica no sólo atañe a los economistas; por ello esta obra busca interesar a un público más amplio, así como enriquecer el debate nacional, factores que hoy como nunca son indispensables en la búsqueda de soluciones con una verdadera dimensión social.

Los participantes en este volumen enfrentaron un reto de enormes proporciones, pues se evaluó una economía que, además de padecer una seria problemática en cuanto al financiamiento del desarrollo y un cuantioso déficit en la cuenta corriente, enfrenta una crisis estructural en lo que hace al modelo aplicado desde hace más de una década así como a las políticas económicas adoptadas que no han logrado configurar un esquema de desarrollo que amiore los profundos desequilibrios sectoriales, regionales y distributivos que aquejan a la sociedad mexicana; situación que no puede disociarse de la cada vez mayor internacionalización e integración que se vive en el plano mundial, de las que no escapa nuestro país.

Los autores son académicos del propio Instituto, de la Facultad de Economía de la UNAM y su División Sistema Universidad Abierta y del Instituto de Investigaciones Sociales; de la Universidad de Puebla; del Trinity College de Hartford, Connecticut, en Estados Unidos; del Banco Interamericano de Desarrollo y del gobierno de Oaxaca.

En esta introducción pretendemos señalar algunas de las tesis y temas centrales que se abordan en el conjunto del material, con miras a introducir al lector a una obra que, por su carácter colectivo, exige una compilación temática.

Partiendo de las razones y objetivos perseguidos en la preparación de este libro que mencionamos, cabe señalar que el material ha sido organizado temáticamente en seis partes. La primera, titulada “La integración y la economía mexicana”, tiene la finalidad de situar la crisis económica nacional en un entorno caracterizado por la “globalización” y la integración económica, no perdiendo de vista que la crisis mexicana es una crisis compartida que no nada más ha expresado la debilidad de su sistema financiero, sino también la del estadounidense. Por esta razón resulta impredecible analizar sus consecuencias en el conjunto de las relaciones entre los mercados emergentes y los mercados financieros, vistos en conjunto.

No es factible entender la crisis actual por la que atraviesa la economía mexicana sin explicar algunos de los cambios más importantes que se han dado en el seno de la “nueva economía mun-

dial”, ni sin revisar las consecuencias de las cartas de intención firmadas con el FMI, que se han traducido en el plano doméstico en los “programas de ajuste” y que son la medicina “amarga” que supuestamente conducirá a la curación.

En diversos ámbitos de análisis económico se ha insistido en que en el mundo actual “globalizado” ya no hay interferencias de los gobiernos en la operación de los mercados, que se ha terminado con el Estado benefactor que protege a sectores productivos o a la población de escasos recursos y que la apertura y desprotección son las características básicas del comportamiento de los mercados. Nada más lejano a la realidad, ya que en diversos países europeos, en Estados Unidos, Canadá y los países más dinámicos de Asia las políticas proteccionistas y regulatorias han permitido fomentar y desarrollar programas de apoyo sectoriales a la producción, en sectores de punta de la economía mundial, o en aquellos que tradicionalmente los han requerido, como la agricultura.

En esta compleja y tupida red que configura el entorno internacional en el que se desenvuelve la realidad mexicana destaca que con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) se redimensionó la vieja relación económica y comercial existente entre México y Estados Unidos y se anticiparon cambios en los vínculos y acuerdos comerciales con países latinoamericanos, los cuales han procedido a tomar parte activa en el proceso de “apertura comercial”.

La firma de acuerdos de libre comercio de México con países del Sur establece compromisos de integración en instrumentos con el mismo formato que el TLC, de tal manera que la normatividad comercial que se prefigura hacia América Latina corresponde al proyecto regional hegemónico de Estados Unidos.

La intención de la segunda parte, “La crisis actual: un presente doloroso”, es señalar las principales características de la crisis actual y el papel que ha tenido el programa de austeridad emprendido en marzo de 1995. En el invierno de 1994 se expresaron en forma alarmante una serie de indicadores económicos; a un año del desencadenamiento de la crisis todavía persisten condiciones de profunda incertidumbre, de tal manera que en la actualidad el debate se centra básicamente en definir cuáles son las causas que originaron esta crisis. ¿Es una de tipo financiero y de liquidez, motivada por el déficit en cuenta corriente y por el proceso devaluatorio de la moneda?, ¿o por el contrario estamos frente a una crisis que, además de tener fuertes expresiones en el plano financiero, obedece

a fenómenos de carácter estructural de mayor envergadura relativos a las limitaciones y la incapacidad del proyecto económico neoliberal, y que además atañe al funcionamiento de las leyes de acumulación capitalista?

Sin lugar a dudas resulta trascendente definir y jerarquizar los diversos elementos que están en juego en la actual coyuntura. De que esta definición y esta jerarquización sean certeras depende de la efectividad de los programas que se pongan en marcha y la posibilidad de proyectar un crecimiento económico que conlleve el desarrollo. Por tal razón es preocupante que a la fecha se continúen presentando acuerdos como la Alianza para la Recuperación Económica (APRE), que parten de la consideración de que con la estabilización financiera, reducciones en el gasto corriente del Estado, incrementos en los precios acompañados de aumentos paupérrimos al salario y el retorno de la credibilidad y el capital extranjero la crisis estará superada.

El costo social que ha tenido, en los últimos ocho meses, el programa de ajuste y estabilización promovido y auspiciado desde el FMI, anunciado el pasado 9 de marzo, todavía es incalculable. El incremento del desempleo abierto en más del 100% en los últimos diez meses, el decrecimiento del PIB en un 5% por el estancamiento y la declinación del nivel de la actividad económica, han colocado al país en la vanguardia de los indicadores más dramáticos de pobreza y rezago social en América Latina. Sin embargo, diversos funcionarios insisten en que a la larga quedará allanado el camino para reanudar el crecimiento económico, lograr la estabilidad de precios e incrementar el ahorro interno, ya que, se dice, “los movimientos económicos de México son relativamente sólidos”.

La tercera parte, “Del Estado empresarial a la privatización y reorganización del gran capital”, se propone ahondar en el conocimiento de las características de la actividad estatal, así como en los efectos del proceso de privatización en las formas que adopta la organización del gran capital.

La participación del Estado mexicano en la actividad económica como propietario de empresas se desarrolló durante más de cuarenta años sobre la base de la ineficiencia y la incapacidad del capital privado para asumir el proceso de industrialización que requería el desarrollo del capitalismo en el país. La propiedad estatal de empresas productivas tuvo como propósito la generación de bienes intermedios para subsidiar y apoyar a las empresas privadas.

Las críticas que el “nuevo” liberalismo hace al Estado benefactor por obeso, despilfarrador e ineficiente poco se ocupan del papel que éste tuvo en el proceso de acumulación capitalista y el apoyo que brindó a la “economía de mercado”. Con el Estado benefactor lejos se estuvo de que sus beneficios alcanzaran en forma importante a la mayoría de la población, ya que su acción se orientó, en lo fundamental, a garantizar las mejores condiciones de funcionamiento al gran capital nacional y extranjero.

Con la década de los ochenta se inicia la privatización y la etapa de reestructuración del poder de los grupos financieros privados. Entre 1983 y 1994 fueron desincorporadas más de mil empresas, y entre las ventas más importantes estuvieron la de Telmex, 18 bancos comerciales, Mexicana de Aviación, 28 empresas de Altos Hornos, Siderúrgica Nacional, 11 unidades industriales de Fertimex y Diesel Nacional, entre otras. En todo este proceso destaca que el capital obtenido por la venta de estas empresas dio lugar a una recomposición del poder económico del capital privado y a la consolidación de una nueva estructura financiera que surge con la vuelta a la propiedad privada del sistema bancario.

Sin embargo, los objetivos que se perseguían con este proceso privatizador no se alcanzaron; los recursos obtenidos por este hecho no lograron el saneamiento de las finanzas públicas, pues al finalizar el sexenio salinista teníamos un Estado bastante más endeudado, y en el caso de la banca, a pesar de encontrarse en manos privadas desde hace más de dos años, continúa siendo ineficaz, burocrática y atrasada en sus políticas con respecto a la banca internacional, a lo que hay que añadir la actual crisis que enfrenta por el monto de las carteras vencidas.

La concentración y la centralización de capital a que dieron lugar las privatizaciones permitieron al gran capital privado nacional, en estrecha vinculación con el capital extranjero, colocar a la economía mexicana como una de las principales economías emergentes, en donde la forma esencial que adquirió la inversión extranjera fue la de cartera. Resulta evidente que la recomposición del poder económico en México promovió una serie de alianzas y asociaciones que aceleraron la concentración de la riqueza en manos de un número cada vez menor de grandes grupos de capital privado. A los compradores de las empresas industriales, comerciales y financieras del Estado se les otorgaron extensas facilidades para adquirirlas y reestructurarlas; es el caso del imperio del cobre que dirige Jorge

Larrea y del de la telefonía que está en manos de Carlos Slim.

Uno de los temas más complejos, y que exige una atención especial, es el financiero, ya que la crisis actual nos remite sistemáticamente a su estudio. De tal manera que la cuarta parte, titulada "Las finanzas nacionales y la inserción financiera", tiene como meta tocar todos aquellos aspectos de la intermediación, sus características y especificidades durante el devenir histórico mexicano, así como su organización y su crisis, que si bien no explican todas las peculiaridades de la crisis estructural sí nos revelan algunos de sus principales rasgos: el cuantioso déficit en la cuenta corriente, el incremento de la deuda pública y de la deuda externa del sector privado, la caída de las reservas internacionales y la insolvencia de los prestatarios privados, no sólo frente a los acreedores externos sino también frente a la banca mexicana, pueden ocasionar que la carga de la cartera impagable precipite situaciones de insolvencia entre los intermediarios.

La expansión del mercado financiero en México ha estado permeada por la fuerte presencia y regulación del Banco de México y del gobierno federal. Su magnitud y sus mecanismos de intervención se han constituido en unas de las principales divergencias con el gran capital privado y pese al proceso privatizador la presencia del Estado en la conducción económica general tiene impacto directo en los circuitos financieros.

Históricamente el sistema bancario ha cumplido la función de reconcentrar y reubicar el capital, y existen amplias evidencias estadísticas de que dicho proceso se ha traducido en un incremento del costo del capital y los servicios proporcionados por la banca.

Con la nacionalización de la banca se inicia el proceso de recomposición del gran capital que en la actualidad conocemos, a partir del desarrollo del sistema de intermediación financiera bursátil, ya que los dueños de las casas de bolsa se adicionan nuevos grupos empresariales. Pese a ello, el mercado de valores continuó funcionando basándose en las colocaciones de corto plazo de valores públicos y permitió que el sistema financiero cumpliera ampliamente las funciones de valorización de los excedentes económicos por los altos niveles que alcanzaron las tasas de interés.

En el ámbito monetario-financiero se han expresado en forma particular los procesos de apertura, reprivatización y desregulación, lo cual dio lugar a un nuevo proceso de concentración en los intermediarios financieros. Sin embargo, mientras que los merca-

dos financieros del mundo tendían a la especialización, en México se continuó con el proyecto de la banca universal; la falta de previsión y la excesiva flexibilidad colocaron al sector financiero en severos problemas, pues las reservas contra riesgos crediticios han sido insuficientes para hacer frente a la problemática de las carteras vencidas.

La privatización y la apertura del mercado financiero mexicano no condujeron a la tan ansiada modernización que estimulara y atrajera el ahorro privado interno e incrementara los coeficientes de inversión, situación que una vez más fue subsanada por el ahorro público y el ahorro externo (deuda, inversión extranjera directa e inversión en cartera), incrementando la dependencia respecto del capital financiero especulativo.

Además de las limitaciones estructurales para aumentar la capacidad de ahorro interno (profunda desigualdad en el ingreso y la riqueza), las políticas económica y fiscal han propiciado el consumo y agravado la falta de liquidez; esto se ha traducido en que el capital privado nacional continúa sin ahorrar en el país, derrochando o haciendo transferencias al exterior y lamentándose de la volatilidad del capital extranjero. Este ahorro externo se ha convertido en un componente central de financiamiento del crecimiento.

El papel de la crisis financiera es de importancia en el contexto de la crisis estructural, e indudablemente exige una atención particular en virtud de que sus contradicciones irradian en forma aumentada al resto de la economía. Su volatilidad y fragilidad han exigido que el Estado acuda en su apoyo con recursos directos al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y a los programas de capitalización temporal, promoviendo reformas al sistema de pagos, con la creación de las UDis y con emisión de deuda gubernamental a plazo de catorce días, entre otras medidas.

En esta "crisis de liquidez" ha sido fundamental el apoyo financiero internacional, el cual se encuentra a niveles altos de integración. Es en los circuitos financieros donde de manera más clara se ha tendido a la estructuración de un mercado global que tiene como eje las bolsas de valores con fuertes lazos de interdependencia entre los diferentes mercados nacionales.

No podemos pasar por alto que, al mismo tiempo que el sistema tributario no ha tenido como premisa central la formación de capital, se ha llevado adelante una política de fuerte endeudamiento externo que no se encuentra avalada por un importante crecimiento

económico, inversión o ahorro interno, de tal manera que se torna insostenible en el corto y mediano plazos. El endeudamiento alcanzó la cifra de 32 000 millones de dólares anuales en el periodo 1991-1994, de los cuales alrededor de 17 000 millones de dólares anuales correspondieron a la inversión extranjera de cartera, más del 53%. Con tales niveles de endeudamiento, el servicio de la deuda llegaría a ser de 20 000 millones de dólares en 1995.

En la quinta parte, "Viejas raíces, nuevos problemas", se propone el análisis específico de temas que por su trascendencia ocupan un lugar relevante en la realidad mexicana: el comportamiento de la industria de bienes de capital, el proceso de acumulación y condiciones de vida en Chiapas, la propiedad pública en el caso del petróleo mexicano y el funcionamiento del mercado laboral México-Estados Unidos.

La desestructuración de la industria de bienes de capital ha sido uno de los efectos más importantes y determinantes de la actual crisis estructural que vive la economía mexicana. El modelo de crecimiento echado a andar hace más de dos decenios ha traído como consecuencia un mayor atraso tecnológico, desintegración de la planta productiva, déficit creciente en la balanza de pagos y aumento del desempleo. La quiebra de medianas y pequeñas empresas ha significado que dejen de operar fabricantes de maquinaria pesada, montacargas, compresoras, fundiciones, pailería pesada, tractores, máquinas de inyección, maquinaria agroindustrial, etcétera.

El proceso de modernización no ha logrado expresarse en adelantos en la industria de bienes de capital en virtud de que no ha habido capital que esté dispuesto a invertir en este tipo de empresas y el capital extranjero se ha orientado hacia el sector servicios, en particular a la especulación. No es factible suponer que se vaya a alcanzar el crecimiento sobre la base del desmantelamiento de la planta productiva en general y, en particular, de la de bienes de capital.

En el último año el estado de Chiapas se ha convertido en un centro neurálgico del país, tanto en el terreno económico como en el político y social. En este espacio territorial se observan abundantes riquezas naturales en cuanto a la biósfera y el petróleo, cuyo control y explotación generan fuertes contradicciones. A la vez, el proceso de acumulación de capital regional ha generado niveles muy profundos de atraso, marginación y pobreza. Si bien es cierto que el análisis de las condiciones estructurales de la economía chia-

paneca no se traducirá mecánicamente en la comprensión de las variables políticas y sociales que están en juego en ella, tampoco debemos olvidar que su conocimiento nos permitirá profundizar en la globalidad de los fenómenos y su evolución.

Han sido permanentes e insistentes los asedios para avanzar más rápidamente en la privatización de Pemex, como parte de un proceso de integración petrolera del hemisferio occidental, con el ánimo de conjuntar las reservas probadas de petróleo bajo la hegemonía de Estados Unidos. Igualmente grave es que por el préstamo recibido quede como garantía de pago la producción petrolera de México. Los resultados ya evidentes del proceso de privatización y desmantelamiento de la planta productiva deberían llevar a conjuntar todos los esfuerzos nacionales para evitar que un producto estratégico se traslade a manos del capital privado nacional y extranjero y, paralelamente, replantear la necesidad de desburocratizar y modernizar una industria tan importante como es la petrolera, sobre la base del respeto a los derechos laborales y sociales de los trabajadores petroleros.

El gran tema ausente del proceso de negociación y firma del TLC entre México, Estados Unidos y Canadá es el que se refiere al mercado laboral internacional existente entre estos países y más particularmente, por su importancia cuantitativa y cualitativa, el que tiene lugar entre México y Estados Unidos. En cuanto a las relaciones bilaterales, este fenómeno ha sido uno de los más conflictivos y ásperos, y si bien no fue objeto de negociación y acuerdos explícitos estuvo en el trasfondo de la discusión que rodeó a la firma del Tratado.

Durante el año de 1994, la problemática del flujo de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos adquirió una gran predominancia que, si bien está matizada por algunas características coyunturales, hace referencia a un fenómeno estructural con profundas raíces históricas y de largo plazo. De tal manera que las justificaciones para no incluirla en el TLC (el creciente clima antimigrante, la xenofobia y el racismo de la sociedad estadounidense y los gobiernos estatales y federales para con los trabajadores migratorios, documentados o no) no bastan y habría que rebasar los parámetros circunstanciales y localizados en los que se ha desenvuelto últimamente esta discusión.

La última parte está orientada al análisis de las perspectivas y alternativas de la economía mexicana y se titula "Mirando al futuro:

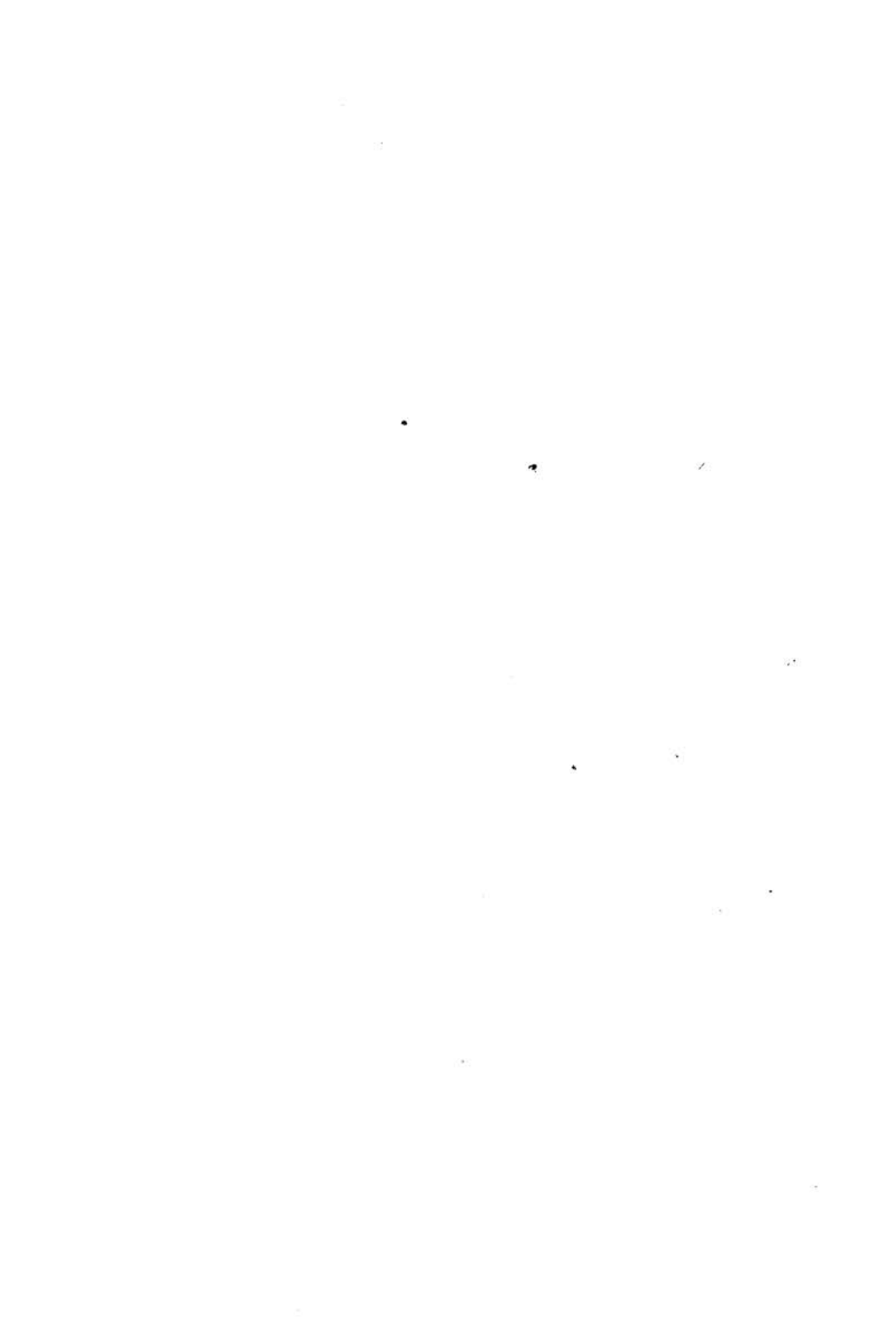
perspectivas y alternativas”. En este apartado se presentan diversas propuestas de solución tanto para la crisis financiera como para la que se observa en las leyes del proceso de acumulación capitalista en México. Múltiples esfuerzos académicos y sociales se han realizado para dejar bien patente que no existe una sola salida para la crisis mexicana. Sirva este modesto pero entusiasta esfuerzo como una aportación más a la fuerte discusión y al intenso debate de hoy en la sociedad mexicana.

México, D.F., octubre de 1995

ALICIA GIRÓN
GENOVEVA ROLDÁN

PRIMERA PARTE

LA INTEGRACIÓN Y LA ECONOMÍA MEXICANA



1. EL SECTOR EXTERNO, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL AÑO 2000

ARTURO ORTIZ WADGYMAR*

1] ANTECEDENTES

Para poder entender la crisis actual por la que atraviesa la economía mexicana es necesario explicar los cambios recientes que se han dado en el seno de la actual economía mundial, que se manifiestan en nuevas formas de acumulación del capital en las que la explotación de los países débiles por parte de los poderosos ha tomado formas novedosas, como es ya no sólo la explotación de sus recursos naturales sino, fundamentalmente, de su mano de obra barata, al igual que de sus escasos mercados de consumidores. Éste es el tributo que deben pagar estos países para disponer de un ahorro interno del que carecen, y por ello se ven precisados a importar capitales no ya en función de su desarrollo y de crecer, como ocurría en los años sesenta y setenta, sino exclusivamente para pagar los intereses de deudas contraídas con la usura internacional. Además, existe la nueva modalidad de la importación de capitales, que sirven únicamente para compensar el desequilibrio externo que se produce al desnivelarse la balanza en cuenta corriente debido a los enormes

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

pagos que hay que realizar al exterior en virtud de dicho endeudamiento.

En el caso de México, es lo que viene ocurriendo desde 1982, con las consecuentes severas devaluaciones del peso, los procesos inflacionarios, las crecientes dolarización, especulación y fugas de capitales. Por esta razón no es posible considerar la devaluación de 1994 como algo coyuntural y de corto plazo; más bien constituye una faceta más de una larga crisis estructural y de largo plazo derivada de un sector externo en condiciones de desequilibrio crónico o “fundamental”.

Las medidas correctivas puestas en marcha por los gobiernos no han sido propiamente tales —como sería, por ejemplo, el aumento de las exportaciones de bienes y servicios con el fin de equilibrar las salidas de capital por concepto de importaciones; o el servicio de deuda y rendimientos netos de las inversiones extranjeras tanto directas como en cartera.

Para la fundamentación de lo anterior pasemos al cuadro 1, donde es posible observar el deterioro de la balanza de pagos mexicana en un periodo largo; es visible que el déficit de la cuenta corriente data de los años setenta, pues se han registrado saldos negativos desde entonces. En particular, obsérvese que en 1975 el déficit de la cuenta corriente alcanza la cifra más elevada del sexenio de Echeverría, -4 426.2 millones de dólares, como preludio de la devaluación de 1976, en la que se rompió con el sistema de paridad fija y por primera vez se pasó al sistema de “flotación regulada”.

Echeverría dejó endeudado al país y el gobierno de López Portillo (1976-1982) tuvo que sortear los severos efectos posdevaluatorios; y no sólo eso, sino que, pese a los esfuerzos por que se saneara la cuenta corriente y a los ingresos petroleros, para 1980 el déficit era de -7 223 millones de dólares, preludio inmediato de la macrodevaluación de 1982, que culminó como en la ocasión anterior en una severa dolarización y especulación y desde luego fugas de capitales.

Aquí, una vez más, el detonador fue el desequilibrio externo de tipo “fundamental”, que no pudo cubrirse con los ingresos petroleros y otras exportaciones tradicionales; los pagos por servicio de deuda pública externa, que con López Portillo llegó a sumar 80 000 millones de dólares, impidieron el saneamiento del sector externo.

Por ello insistimos en el carácter “estructural” y de largo plazo de una crisis que se empezó a manifestar desde los años setenta,

CUADRO 1
BALANZA DE PAGOS EN EL LARGO PLAZO, 1970-1994
(en millones de dólares)

	1970	1975	1980	1988	1991	1992	1993	1994
1. Cuenta corriente	-1 187.9	-4 426.2	-7 223.3	-2 901	-13 283	-22 809	-23 392	-29 104*
2. Cuenta de capital	848.6	5 458.9	11 948.3	-3 361	20 179	26 542	30 882	-
3. Derechos especiales de giro	45.4	-	73.5	-	-	-	-	-
4. Errores y omisiones	102	165	1 150	-7.1	7 281	1 161.3	6 083	-

FUENTE: Banco de México, informes anuales, varios años.

* Datos estimados, *El Financiero*, 23 de diciembre de 1994.

que se agudizó en los ochenta y que en los noventa ha llegado a un nivel inmanejable, como puede apreciarse en las cifras del cuadro 1 para los años 1991-1994, con perspectivas de repetirse hacia el año 2000.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, en 1987, se siguieron al pie de la letra las recetas económicas del FMI, con distintos planes fallidos como el Programa de Reordenación Inmediata (PIRE), posteriormente el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC), bajo los suspicios del Plan Baker, que sólo se tradujo en más endeudamiento y más ajustes a la población, y por último el Pacto de Solidaridad de 1988, como resultado del *crack* bursátil de 1987, con las consecuentes macrodevaluación, inflación galopante y fugas de capitales que siempre han seguido a una devaluación.¹

La principal causa de la macrodevaluación de 1987, en que el tipo de cambio pasó a más de 2 000 viejos pesos por dólar, fue el desmedido endeudamiento externo del gobierno de De la Madrid, que no dejó muy atrás a su antecesor, ya que de la deuda externa de 80 000 millones que dejó López Portillo se llegó a 108 000 millones de dólares, como puede observarse en el cuadro 2, donde se

¹ Para mayor información sobre este tema, véase nuestro libro *El fracaso neoliberal en México*, México, Nuestro Tiempo, 1989; Francisco R. Dávila Aldas, *Del milagro a la crisis. la ilusión... el miedo y la nueva esperanza*, México, Fontamara, 1995; Arturo Huerta, *La política neoliberal de estabilización en México*, México, Diana, 1994; así como otros destacados analistas como John Saxe-Fernández, José Valenzuela F., Héctor Núñez Estrada, Víctor Bernal Sahagún, Rivera Ríos, José Luis Calva y otros.

CUADRO 2
DEUDA EXTERNA DE MÉXICO, 1940-1994
(en millones de dólares)

<i>Sexenio</i>	<i>Periodo</i>	<i>Deuda</i>
Miguel Ávila Camacho	1940-1946	278
Miguel Alemán	1946-1952	346
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	602
Adolfo López Mateos	1958-1964	1 723
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	3 280
Luis Echeverría A.	1970-1976	19 349
José López Portillo	1976-1982	65 419 ^a
Miguel de la Madrid H.	1982-1988	108 500 ^b
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	125 000 ^c
Ernesto Zedillo	1994-2000	145 000 ^d

FUENTE: Datos de Nafin, *El Mercado de Valores*, núm. 1, 1995, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

^a No incluye la deuda privada.

^b Incluye deuda privada.

^c Incluye la deuda pública, 8 600, que sumada a la privada de 24 000, más 15 000 de Tesobonos, se considera de 125 000 millones de dólares. Datos del tercer semestre de 1994.

^d Incluye el préstamo Clinton, de 20 000 millones de dólares, de febrero de 1995.

presentan los diversos niveles de endeudamiento externo al final de cada gobierno, incluyendo el más reciente.

Esto explica por sí solo que la crisis estructural del sector externo obedezca a la intromisión del FMI y de la banca trasnacional, que sólo aconsejan y presionan para compensar el desequilibrio en la cuenta corriente con mayor endeudamiento externo, razón por la cual el sector externo sólo se compensa contablemente, pero provocando que a la larga los compromisos con el exterior sean cada vez menos manejables. Sin embargo, queda demostrado que para los usureros internacionales el "cumplimiento" cabal de los diversos gobiernos mexicanos y en general de todos los países ha sido el gran negocio, y el modelo que hay que seguir; dicho de otro modo, es la nueva modalidad de acumulación de capital en escala internacional.

2] NUEVA FACETA DE LA CRISIS ESTRUCTURAL DE 1988-1994.
APERTURA COMERCIAL Y FINANCIERA UNILATERAL,
ESPECULATIVA E INDISCRIMINADA Y CON MAYORES
NIVELES DE DEUDA EXTERIOR

Cabe recordar que desde la devaluación de 1982 se han firmado constantemente cartas de intención con el FMI que en lo interno se han traducido en mayores programas de ajuste, que en el gobierno de Salinas se llamaron “pactos de solidaridad”. Se firmaron nueve versiones, en las que el salario y el gasto público eran siempre las variables más castigadas y en las que se estableció un tipo de cambio casi fijo hasta 1993. Esto para alcanzar dos objetivos fondomonetaristas, que eran: equilibrio de las finanzas públicas y baja inflación.

Todo esto forma parte de un creciente proceso de norteamericanización de la economía mexicana en su conjunto; desde la firma de la carta de intención suscrita con el FMI en 1982, ya siendo presidente Miguel de la Madrid, y como efecto de la devaluación de ese mismo año, hubo que aceptar algunas cláusulas en las que quedaba contenida la apertura de la economía al capital y a las mercancías del exterior.²

Esta apertura se reafirmó cuando México, después de un largo e inútil debate, aceptó en 1986 ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT), merced a lo cual se abrió abruptamente la frontera a las mercancías procedentes del exterior, pero esencialmente a las provenientes de Estados Unidos, aunque algunas fuesen de otros países y llegasen vía comercio triangular. El proceso de norteamericanización de la economía se evidenció con la firma del Tratado de Libre Comercio en octubre de 1993, a pesar de los severos cuestionamientos a que se vio sometido en ambos países y a la reticencia del Congreso estadounidense.

El TLC vino a ser la culminación de la apertura comercial y financiera de México y un paso más hacia la adopción de modelos estadounidenses por la economía mexicana, e incluso por la latinoamericana gracias a la “Iniciativa Bush para América Latina” ratificada por Clinton en enero de 1995 en la “Carta de Miami”.

² Arturo Ortiz Wadgyman, *Introducción al comercio exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 4a. edición, 1994, p. 245.

3] LA DEVALUACIÓN DE 1994, RESULTADO NATURAL DE LA APERTURA INDISCRIMINADA Y LA DEUDA EXTERNA. (EL CICLO SE REPITE.)

Así, pues, las políticas implementadas en diversos países del mundo bajo los auspicios del FMI no han sido las adecuadas para sacar a aquéllos adelante de la crisis económica y social por la que atraviesan, sino los mecanismos idóneos para asegurar el pago oportuno de los intereses y amortizaciones de las enormes deudas externas contraídas por sus gobiernos. Esto, desafortunadamente, se puso de manifiesto una vez más en el caso de México; las devaluaciones de 1982 y 1987 obedecieron esencialmente al mismo detonador: la deuda externa, y la de 1994 a la apertura comercial y financiera unilateral hacia el exterior.

Esto a pesar de que, a instancias del FMI, se llevó a cabo un severo proceso de privatización de las empresas paraestatales y de que con la venta de éstas se alcanzó un alto nivel de reservas monetarias que posteriormente se dilapidaron en pagos al exterior.

Era evidente que el déficit en cuenta corriente, como el comercial, llevaba una tendencia inmanejable, hecho que, como es natural, le restaba solidez a la moneda nacional frente al dólar. Véanse a este respecto, en el cuadro 1, los datos recientes tanto de la balanza comercial como de la cuenta corriente, en los que se detecta de inmediato un peligroso crecimiento, que se cubría indiscriminadamente con inversión extranjera de carácter especulativo y desde luego "golondrino".

Sin embargo, según Salinas de Gortari, la situación de la economía era estable y los triunfos macroeconómicos eran evidentes, como la estabilidad de tipo de cambio, el saneamiento de las finanzas públicas y la llegada de capital extranjero, que ya sumaba más de 50 000 millones de dólares. En fin, estábamos en jauja y sólo los mal intencionados se atrevían a poner en tela de juicio los grandes logros del régimen salinista.

Nada menos el ahora exsecretario de Hacienda, Pedro Aspe hizo una virulenta defensa del modelo salinista y sus logros en fechas muy cercanas al desastre de la caída del peso con que terminó la mentira.³

³ Véase la obcecada defensa de Pedro Aspe de los grandes logros del salinismo durante su gestión como secretario de Hacienda, en *Excelsior*, 12 de abril de 1994, primera plana.

El hecho es que, con el fin de alcanzar un superávit en las finanzas públicas y una inflación de un dígito (7.9%), en 1994, hubo que sacrificarlo todo, o sea, el salario y el empleo, y desde luego sostener un tipo de cambio sobrevaluado en un 30 o 40%. La situación era insostenible hacia los últimos meses del sexenio y parecía que la devaluación ocurriría durante el gobierno de Salinas, hasta que el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, a petición expresa del presidente Clinton, dio un aval al gobierno mexicano de 6 000 millones de dólares, con lo que transitoriamente se sostuvo una creciente demanda de dólares, que fue en aumento a medida que los especuladores veían venir con claridad la debilidad del peso mexicano y las enormes fugas de capitales debidas sobre todo a las persistentes caídas en la Bolsa Mexicana de Valores. Y también por la evidente falta de confianza en el gobierno de Salinas, quien había sido incluso incapaz de solucionar el conflicto armado de Chiapas, aún latente, los asesinatos políticos de Colosio y posteriormente de Ruiz Massieu, en general por el clima de violencia e inseguridad derivado de las recetas recesivas de Salinas y su equipo, o de un crecimiento económico dado sólo en cifras y que en última instancia como fruto de la consolidación de determinados grupos oligopólicos beneficiarios de las prácticas neoliberales en las que el abuso es la tónica central.

Con la devaluación de 1994 cayó el mito de los beneficios de la apertura comercial indiscriminada y del TLC, que lo único que hicieron fue propiciar una vorágine de importaciones no esenciales que vinieron a competir deslealmente con la industria nacional, en particular con la pequeña y la mediana, y a agudizar el problema del desempleo y la inseguridad, que son realmente muy graves, así como el ambulante, que se ha constituido en una de las fuerzas más poderosas del país, y difícil de contrarrestar.

Lo inquietante ahora es el manejo de la nueva faceta de la crisis, que se ataca con más dosis de la misma medicina que se ha visto que no funciona: el Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica, plan emitido en enero de 1995 por el nuevo presidente, Ernesto Zedillo, para hacer frente a la emergencia nacional.

4] LA NUEVA FACETA DEL DESEQUILIBRIO DE MÉXICO EN EL ESQUEMA POSDEVALUATORIO: PERSPECTIVAS A CORTO Y MEDIANO PLAZOS Y PROPUESTAS, 1994-2000. DEL "BIENESTAR PARA TU FAMILIA" AL PLAN DE ESTABILIZACIÓN

Los primeros meses del gobierno de Zedillo se han caracterizado por una terrible inestabilidad financiera y política, un severo clima de especulación tolerada, una irritación social creciente, una caída sin precedentes del mercado interno, manifestado por caída de las ventas, enormes recortes de personal, cierre de muchos negocios y paralización de proyectos de inversión.

Ha sido un torbellino de sucesos desagradables en los que el discurso oficial, a pesar de sus deseos de atenuar lo obvio, no puede dejar de reconocer la gravedad de una crisis interna que tiende a complicarse día a día.

Si hacemos un parangón entre el decálogo del candidato a la presidencia Ernesto Zedillo, conocido como los "Diez puntos para el combate a la pobreza", emitido hacia fines de 1994, y el "Programa de Acción para reforzar el Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica" del 9 de marzo de 1995, encontraremos un cuadro totalmente contradictorio.

PROGRAMA DEL CANDIDATO ZEDILLO "BIENESTAR PARA TU FAMILIA" (noviembre de 1994)

- Fomento a la inversión pública y privada nacional y extranjera para 1995 en un 25 por ciento.
- Política fiscal para la inversión, aliento a la producción e incentivos fiscales. Reducción al impuesto activo de 10 por ciento.
- Promoción del ahorro y financiamiento competitivo.
- Inadmisibles que los usuarios pequeños y medianos paguen tan altas tasas de interés.
- Mayor desregulación para promover el empleo, estímulos a la educación y a la ciencia y la tecnología.
- Posibilidades de empleos mejor remunerados.

PROGRAMA PARA REFORZAR EL ACUERDO DE EMERGENCIA ECONÓMICA (marzo de 1995)

- Contracción del gasto público adicional en 1.6% del PIB.
- Aumento de la tasa general del IVA del 10 al 15% y política monetaria más restrictiva.

- Elevación sin precedente de las tasas de interés.
- Aumento del salario mínimo en 12 por ciento.
- Descenso del PIB en -2% con inflación del 42 por ciento.
- Superávit fiscal que llegará al 4.4% del PIB, aumento de 35% al precio de las gasolinas, de 20% al de la electricidad más 8% mensual.

Como se observa, entre el discurso zedillista como candidato y el último plan de emergencia existe todo menos bienestar para tu familia. El pueblo se sintió seriamente engañado y defraudado. Sin embargo, para el FMI el gobierno de Estados Unidos y la banca internacional sólo se trata de un problema de liquidez que concluirá cuando nuevos capitales extranjeros ingresen y nivelen el saldo negativo de la cuenta corriente, que en 1994 ascendió a -26 000 millones de dólares. De esta manera volverá la confianza en México y tendrán éxito el plan de estabilización y el modelo que tan buenos dividendos ha brindado a la banca internacional y a los capitalistas extranjeros en general.

La composición de la nueva deuda externa para 1995 es como sigue:

28 000 millones de dólares en Tesobonos.

50 000 millones invertidos en acciones BMV como capital en cartera muy volátil.

24 000 millones de deuda de bancos comerciales.

23 000 millones de deuda del sector privado con el exterior.

85 000 millones de deuda pública externa gubernamental y el pago de sus servicios.

29 000 millones de déficit en cuenta corriente para 1994.⁴

Como se ve, la urgencia de capital del exterior era enorme, de allí que se recurriera al FMI y al gobierno de Estados Unidos. El camino era simple: pedir prestado para pagar deudas tanto nuevas como viejas.

5] EFECTOS POSDEVALUATORIOS EN EL SECTOR EXTERNO PARA 1995 Y AÑOS SUBSECUENTES

El impacto de este programa sobre la economía nacional se dejará sentir en 1996, y traerá aparejado el efecto devaluatorio sobre la

⁴ Véase Héctor Núñez Estrada, *Los cien días del gobierno zedillista*, México, PAC, 1995, p. 2.

economía mexicana y de manera particular sobre el barómetro del sector externo.

Lo primero que salta a la vista es que con el préstamo de 20 000 millones de dólares con que regresó el secretario de Hacienda en febrero de 1995 la deuda externa reconocida asciende a 145 000 millones de dólares, sumándole los 88 000 reconocidos a diciembre de 1994.

Así México se convierte en el país más endeudado del mundo.

Estamos de acuerdo con el profesor Juan Castaingts en que México no sólo llevará a costas una enorme deuda externa sino que tendrá que pagar entre 16 000 y 20 000 millones de dólares anuales, tanto por intereses como por abonos al principal y otros gastos.⁵

La situación es en verdad desesperante si tomamos en cuenta que el total de los ingresos petroleros apenas alcanza los 7 000 millones, y éstos sirven de alguna forma para solventar algunos gastos esenciales del gobierno, en especial gracias a los impuestos que causan.

Esto significaría que el Estado ya no tendría ingresos suficientes vía exportaciones petroleras, lo cual obligaría a reducir aún más el gasto y la inversión públicos; con esto tenemos un panorama evidentemente recesivo no sólo para 1995 sino para el resto del sexenio. Y es claro que se tendría que echar mano de nuevos préstamos quizás hasta agotar los 51 000 millones de dólares anunciados en el paquete Clinton.

El paquete de apoyo Clinton se desglosa de la siguiente manera:

1] 20 000 millones de dólares por parte del gobierno de Estados Unidos.

2] 17 000 millones del FMI.

3] 10 000 millones como ampliación del Banco de Pagos Internacionales.

4] 3 000 millones de aportaciones de bancos comerciales.

Estas cantidades son en definitiva inmanejables.

Para que se fueran dando las condiciones para una disminución del déficit externo de México, sería necesaria una reducción draconiana en las importaciones de todo tipo y los pagos al exterior, en un mínimo de 50%, a fin de que la cuenta corriente baje de los -26 000 millones (en 1994) a siquiera 5 000 millones aproximadamente en 1995, y la balanza comercial de -18 542 a por lo menos

⁵ Juan Castaingts, "Decir no al aval", en *Excélsior*, 28 de enero de 1995, sección financiera.

3 000, y así sucesivamente, hasta alcanzar un nivel manejable en el mediano plazo. Habría también que reducir los pagos al exterior radicalmente. Pero es imposible.

Todo esto tiene que darse dentro de un proteccionismo modernizado en los marcos legales convenidos en el TLC y la OMC, a fin de tener nueva capacidad de maniobra, en el sentido de que es posible, en circunstancias emergentes, reducir o ampliar los plazos de desgravación arancelaria dentro del TLC, o bien establecer nuevos "sistemas de permisos previos" a mercancías consideradas suntuarias, o bien recurrir al sistema de cuotas de importación temporal; todas prácticas de comercio desleal y salvaguardias.

Esto no obstante que se habla de algunos superávits comerciales en los primeros meses del año, que son más bien el resultado de la devaluación que de una política constante y premeditada. Además, mucho tienen que ver los efectos de la recesión del primer cuatrimestre de 1995.

Naturalmente, hubo severas reacciones por parte de los importadores coludidos con Estados Unidos para impedir que México siguiera con esa política de apertura comercial indiscriminada y unilateral que sólo ha beneficiado a un grupo de familias, como es el caso ya dado a la publicidad de la familia Salinas de Gortari, que fue la que sustentó el monopolio de las importaciones durante todo el sexenio; no se trataba propiamente de una política comercial errónea sino que lo que prevaleció fueron los intereses de un grupo de funcionarios del gobierno que se dedicaron a cobrar enormes comisiones por permitir el ingreso a México de todo tipo de mercancías, sin control sanitario, fitosanitario o de calidad y a precios de *dumping*.

Este tipo de negocios corruptos que tanto dañaron a la planta productiva y al empleo deben cesar definitivamente. No es posible que, para que saquen provecho sólo unos cuantos funcionarios deshonestos, y otros tantos grupos de la iniciativa privada, el país entero pague el precio de una competencia desleal con la industria y la agricultura nacionales, con la consiguiente quiebra de empresas, especialmente pequeñas y medianas, y el abandono de la agricultura y la ganadería nacionales.⁶ Es sabido que estos grupos oligárquicos importaban carne, azúcar, verduras, huevo y productos industriales

⁶ Respecto a los fraudulentos negocios de Raúl Salinas, familiares y socios, véase *El Financiero*, 2 de marzo de 1995, y *Proceso*, 6 de marzo de 1995.

en detrimento del sector productivo nacional y la consecuente generación de desempleo.

El 2 de marzo de 1995 el presidente Zedillo estableció aranceles a los países con los que no se tenían acuerdos comerciales, medida correcta pero con la que hay que tener cuidado ya que nuestro déficit con países asiáticos o europeos se debe en su mayor parte a productos que entran a México procedentes de países ajenos al TLC pero por la vía del comercio triangular, manejados por *brokers* de Estados Unidos.

De nada servirá establecer aranceles a China, Taiwán o Corea si al llegar los productos a San Diego o a Long Beach, California, se les cambia el sello de origen por el de "Made in USA".

Recíprocamente, es necesario ser más severos con las normas de calidad para productos agrícolas, en especial los enlatados o empacados, que actualmente entran sin control sanitario alguno y que a menudo son dañinos para la salud del mexicano; en este sentido debe haber salvaguardias para productos agrícolas como maíz, verduras y frutas, en los cuales el país es autosuficiente y por tanto no es necesario importarlos, máxime si recordamos la Propuesta 187 estadounidense que discrimina a nuestros trabajadores migratorios, por lo que es en México donde hay obligación de darles empleo y no fuera del país. Pero esto debe ser fruto de una severa reducción de las importaciones de todo tipo, en especial de las que han arruinado a la agricultura y a la industria en su conjunto.

También es necesario establecer barreras a los productos manufacturados de dudosa calidad y de no muy bajo precio que han invadido el mercado nacional, dando origen y estímulo al ambulante y a la economía informal, que es una forma de desempleo y que constituye uno de los mayores retos por resolver para el gobierno zedillista. En este sentido es preferible que las compañías que los manufacturan creen en México fuentes de trabajo, aunque sean maquiladoras, y no que se sigan importando "manufacturas chatarra" que en nada contribuyen al bienestar nacional, que sólo son artículos suntuarios, de pésima calidad y sin garantía alguna.

Para que estas medidas sean congruentes es urgente combatir el contrabando,⁷ que el crimen organizado realizó con absoluta impunidad durante el sexenio de Salinas. El contrabando es dañino porque significa de nuevo fugas de divisas y pérdida de empleos.

⁷ "Aduanas, botín de narcos, agentes y funcionarios", en *El Financiero*, 4 de mayo de 1995.

No debe tolerarse, ni mucho menos fomentarse. Cabe mencionar que la mayor parte de los productos que desbalancearon la cuenta comercial lo hicieron sin pagar aranceles, entrando fraudulentamente debido a los malos manejos en las aduanas; las influencias de alto nivel dejaron las manos libres al contrabando. Zedillo debe frenar esto.

En cuanto a las importaciones no esenciales, hay que evaluar cuáles son necesarias para la planta productiva y el empleo, como bienes de capital, ciertos insumos, tecnología y algunas materias primas. Estamos de acuerdo con el economista Héctor Núñez de la UAM en que "para bajar el déficit de la cuenta corriente a menos de 2 000 millones de dólares, implicará una disminución del producto, no del -2%, sino, seguramente de más del -5 por ciento".⁸

Esto significa que desafortunadamente nos enfrentamos a un panorama recesivo para todo 1995, y es muy probable que esta situación no se revierta en años subsecuentes, como lo planteó la Canacindra el 2 de mayo de este año.⁹

Sin embargo, podría ocurrir que en 1996, debido a las presiones sociales y a la violencia a que está empujando este esquema, se aflojen un poco los candados a fin de dar un respiro de corto plazo a la población; pero esto, como vimos, está sujeto a los compromisos que tiene México con sus acreedores externos, que no van a detenerse hasta adueñarse del petróleo mexicano y de otros recursos naturales que aún son propiedad de la nación.

El problema fundamental, insistimos, es que sólo se está pidiendo prestado para pagar deudas tanto internas como externas y para cubrir elevadísimas tasas de interés que sólo a los banqueros benefician, ya que ellos pagan tasas de un promedio del 40% al ahorro pero compran y acaparan Cetes y otros instrumentos al 100%, lo cual les da una ganancia especulativa injusta y basada en la elevación de impuestos a la población y de tarifas y en bajos salarios a los trabajadores. El panorama es, pues, poco alentador. Tampoco es posible seguir manteniendo esas absurdas tasas de interés con el objeto de atraer más capital golondrino, de corto plazo y por ende especulativo, aunque recientemente hayan descendido algunos puntos.

⁸ Héctor Núñez Estrada, "Comentario al nuevo programa de acción", en *Empresa en Marcha*, año 2, vol. II, núm. 40, abril de 1995.

⁹ "La recesión continuará todo 1995: Canacindra", en *Excélsior*, 2 de mayo de 1995.

Según Martín Guerra, del Instituto de Investigaciones Económicas, “México está incapacitado para pagos de 75 000 millones de dólares durante 1995. Éstos implican Tesobonos, deuda externa, déficit de la deuda corriente, Certificados de Depósito y otros muchos adeudos más que llevarán a México a la insolvencia”.¹⁰

Tocante al delicado asunto de la inversión extranjera, la elevación sin precedentes que autorizó la SHCP en los últimos días de febrero de 1995 para las tasas locales de interés resulta sumamente inquietante. Esto se hizo, como explicamos, con el objeto de atraer capital extranjero en busca de elevadas tasas de interés. Lamentablemente, es insistir en atraer capital especulativo cuyas desventajas están plenamente comprobadas con las salidas de capital que tuvieron lugar durante la etapa de la devaluación.

No obstante, llaman la atención las declaraciones del secretario de Hacienda, Ortiz Martínez, en el sentido de que “el error de México, que lo llevó a la severa crisis recesiva en que se encuentra, fue haber descansado exclusivamente en el ahorro externo, de capitales de corto plazo, sin resolver el problema estructural de la economía, lo cual provocó que por lo menos en los últimos tres años se incrementara el déficit de la cuenta corriente en 80 000 millones de dólares”.¹¹

Esta declaración es insólita porque reconoce la volatilidad de la inversión extranjera especulativa, pero por el otro lado la justifica más adelante cuando dice que “el paquete externo es fundamental para resolver los problemas internos. Si no tuviera la posibilidad de utilizar esos recursos del exterior, el país no se estabilizaría, con lo que nos iríamos a una situación de suspensión de pagos o moratoria que tendría consecuencias funestas”.¹²

Dicho de otro modo, no hay más que seguir por la senda del endeudamiento externo a fin de no caer en el *incumplimiento con el exterior*, lo que se convierte en prioridad nacional número uno según se desprende de las declaraciones del secretario de Hacienda y que se demostró con la aprobación por el Congreso de la Unión del paquete el 7 de marzo de 1995.

No obstante, insistimos en que es necesario establecer topes al

¹⁰ “México incapaz de pagar 75 000 millones de dólares”, en *Semanario Punto*, 24 de abril de 1995.

¹¹ “Fuga de 30 000 mdd en el último año, causa de la recesión: depender del ahorro externo exclusivamente, el verdadero error: Ortiz”, en *El Financiero*, 2 de marzo de 1995.

¹² *Idem*.

capital extranjero especulativo y de corto plazo que se desea atraer con las nuevas alzas en las tasas de interés, al parecer implícitas en el paquete de los 20 000 millones que Ortiz Martínez consiguió en febrero de 1995. No es posible que se siga pensando en cubrir un déficit de la cuenta corriente con más capital golondrino. Si bien hasta ahora no hubo más remedio que aceptar condicionalidad, una vez cubierta la deuda de Tesobonos en el corto plazo deben tomarse medidas para que la inversión extranjera sea de preferencia directa, esto es, enfocada a crear fuentes de trabajo, y desde luego de largo plazo. Es muy deseable que el señor Zedillo y su gabinete se percaten de que no es posible seguir en una "economía casino", pues sus nefastos resultados son evidentes.

En cuanto a las exportaciones, la apertura comercial indiscriminada, unilateral y absurda debe detenerse y es necesario reivindicar al sector exportador. Es claro que en el sexenio anterior éste se minimizó en comparación con los negocios de importaciones que fueron más florecientes.

Era negocio importar, no exportar; por ello se prefirió concesionar a las empresas exportadoras tradicionales importaciones y la distribución de productos extranjeros competidores, en lugar de seguir apoyando la producción y la exportación. Es claro que hubo más corrupción que políticas erróneas. En tal virtud, las exportaciones deben crecer por lo menos en un 30 o 40%, o más, para contrarrestar el desequilibrio comercial que tan dañino ha resultado y cuyos efectos seguimos padeciendo. Es necesario que este déficit comercial, que en 1994 alcanzó la cifra récord de -18 542 millones, se reduzca al mínimo, o se convierta en superávit permanente.

Todo esto es consecuencia del fracaso del TLC y del modelo neoliberal.¹³

Es necesario replantear la política comercial de fomento de las exportaciones mediante planes de apoyo a la pequeña y mediana industrias, así como resolver el problema de las carteras vencidas, tanto de las industrias endeudadas que estén al borde de la quiebra como del campo, que encabeza el movimiento El Barzón.

En una reunión reciente que tuvieron los industriales de la transformación con el presidente Zedillo la Canacintra propuso un programa alternativo en el que precisamente expone la urgencia de

¹³ Véase Arturo Ortiz Wadgyamar, *Política económica de México 1982-1994*, México, Nuestro Tiempo, 1994.

volver a apoyar a la planta productiva y al empleo reduciendo los impuestos; renegociando las carteras vencidas, aumentando plazos de amortización y reduciendo tasas de interés; respaldando a las empresas medianas y pequeñas; impulsando a la exportación y poniendo aranceles a las importaciones chatarra.

El plan Canacindra¹⁴ podría ser el principio de discusión de nuevas alternativas o de un cambio de modelo que deje de mirar tanto al exterior y se concentre de preferencia en el interior. Los problemas del desempleo masivo y de competitividad y modernismo deben abandonarse en definitiva y dar prioridad a la producción nacional, al empleo y al salario, así como al mercado interno que como sabemos se verá aún más deprimido en 1995. ¿Será soportable para la población el creciente abatimiento? Nosotros pensamos que es necesario un cambio de modelo y lo hemos fundamentado a lo largo de este ensayo; sin embargo, no dejamos de reconocer que es difícil: es un problema de decisión. Zedillo tiene la palabra.

Como el presidente Zedillo insiste en su plan de ajuste, los empresarios no han llegado a un acuerdo definitivo con él, siendo en general su relación poco cordial. Y esto porque han visto reducidas sus ventas como nunca antes y de ninguna manera les conviene que el mercado interno siga deprimido para favorecer los intereses de una pequeña oligarquía extranjera eminentemente especuladora.

En fin, las perspectivas para 1996 son inciertas, pues no parece que los programas de ajuste vayan a salvar al país de la crisis, sino todo lo contrario.

Para el primer cuatrimestre de 1995 la recesión se ha sentido en casi todas las ramas industriales del país. Y lo peor es que no parece que vaya a mejorar a corto plazo.

Los salarios se han pulverizado, situación que se ha visto agravada con el problema del transporte en el Distrito Federal, que a pesar de todo resultó en la quiebra de Ruta 100 y el despido injustificado de cientos de trabajadores que están actuando con violencia antigubernamental y ya con enfrentamientos abiertos, como los del 1 de mayo.

El caso de Chiapas sigue sin resolver; la violencia sorda continúa con perfiles cada vez más dramáticos y su desenlace es incierto. Se sabe de asesinatos, de acciones de guardias blancas, de desalojos violentos y de un clima generalizado de violencia que los medios

¹⁴ El plan Canacindra apareció en *El Financiero* el 2 de marzo de 1995, p. 26.

oficiales de difusión callan por consigna. Estos problemas tienden a agonizar en la medida en que avanza el plan de ajuste de Zedillo, que seguramente para 1996 mostrará su total ineficacia. Ojalá que se opte por el cambio de modelo.

También mostrará su total ineficacia el Plan Nacional de Desarrollo dado a conocer por Zedillo el 30 de mayo de 1995, en cuyas metas a largo plazo se ratifican los mismos puntos y se ofrece un catálogo de buenos deseos para el sexenio.

Lo único viable es un cambio de modelo, en el que se haga una adecuada renegociación de la deuda externa con algunos años de gracia; mayor plazo en el pago de las tasas de interés, en especial de los Tesobonos; un freno al capital especulativo aunado a una baja generalizada en las tasas de interés y una revisión a fondo de la apertura comercial y financiera.

Seguir en este modelo complicará las cosas para el año 2000. Sólo las fuerzas sociales y las organizaciones nacionalistas podrían presionar para que el actual gobierno se percate bien de que el camino de la violencia no le conviene a nadie.

2. POLÍTICA ECONÓMICA EN ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

MARÍA ELENA CARDERO*

Las negociaciones del TLC se realizaron bajo la premisa de que estábamos negociando con dos de los países más abiertos y menos protegidos del mundo, donde en principio no hay interferencia del Estado en la operación del mercado, no existen apoyos a ningún sector productivo o a la población de menores recursos y tampoco medidas regulatorias que protejan a ciertos grupos de productores. Este principio es falso. En este ensayo intentamos describir algunas de las políticas y de las medidas proteccionistas existentes en Estados Unidos y Canadá, que han servido para propiciar el surgimiento y desarrollo de algunos sectores así como para proteger a diversos grupos de productores y de actividades productivas. La intención es destacar el ámbito tan variado de políticas y mecanismos que aún mantienen estos países para fomentar el crecimiento, frente al constante dismantelamiento de estas políticas en México.

Para ello, en el primer y segundo apartados se revisan varias de las políticas económicas y regulatorias más relevantes que mantienen nuestros dos socios comerciales,¹ en la parte final se hace una

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

¹ Este ensayo forma parte de un trabajo más amplio de próxima publicación.

reflexión sobre algunas de las implicaciones que ha tenido para México la apertura comercial iniciada desde mediados de los años ochenta a la luz de la crisis actual, y que, en el marco del TLC, se ha comprometido a ampliar.

1] POLÍTICAS COMERCIALES, AGRÍCOLAS, INDUSTRIALES Y DE INVERSIÓN EN ESTADOS UNIDOS

Paralelamente a las negociaciones multilaterales, muchas de las naciones industrializadas avanzaron rápidamente en un proteccionismo selectivo mediante leyes comerciales injustas, acuerdos de restricción voluntaria (*voluntary export restraints*), órdenes de mercado (*orderly marketing arrangements*) y restricciones cuantitativas (*quantitative restrictions*) que se convirtieron en frenos efectivos para la entrada de mercancías en muchos de los países desarrollados.

Estados Unidos, Europa y Japón han hecho uso de varios de estos mecanismos, destinados a proteger sus economías, a la vez que han efectuado acuerdos productivos y de mercados para un número importante de bienes y servicios, particularmente de aquellos que consideran como industrias de punta.

Una revisión superficial de la política comercial de Estados Unidos muestra cómo, en muchos de los casos, las negociaciones comerciales de ese país se enfocan a la defensa de diversos sectores productivos y sociales y en menor proporción al impulso del libre comercio. Una parte importante de su legislación comercial intenta contrarrestar el deterioro de su posición en el comercio mundial.

Esta legislación es en gran medida una interpretación unilateral de lo que es una práctica comercial legítima e ilegítima, y el país al que se la aplica se siente acosado por un comportamiento injusto. A la vez que pretende crear la imagen de ser poco proteccionista, dirige sus esfuerzos a ubicar sus problemas comerciales en el exterior con la amenaza de incorporar a los distintos países en sus listas de observación aun cuando no haya disputas o quejas en proceso. El único límite a su aplicación internacional es la decisión interna. Estas políticas obligan a los exportadores de otras naciones a limitar sus exportaciones e invalida en muchas ocasiones lo acordado en el plano internacional.

Sin pretender realizar una revisión exhaustiva, en el siguiente

apartado se describen algunas de las políticas comerciales, agrícolas, industriales y de inversión más relevantes de Estados Unidos y Canadá. Su descripción ilustra la manera en que ambos han protegido y fomentado el desarrollo de distintos segmentos de sus economías nacionales con un proteccionismo efectivo y permanente en muchos de los casos.

a) *La legislación comercial en Estados Unidos*

El Congreso estadounidense delega facultades en el presidente para que haga las negociaciones comerciales con el exterior. Esta estructura de poder ha permitido al Congreso presionar al Ejecutivo para promover activa o pasivamente políticas específicas que favorezcan a sectores determinados de su electorado.

Inicialmente la mayor parte de la política comercial de Estados Unidos estaba orientada a las negociaciones tarifarias. En 1913 ese país tenía una tasa promedio tarifaria de 15%. Las reformas de 1922 la elevaron a 40% y para 1932 era de 60%. A partir de 1934, con el Acta de Acuerdo de Comercio Recíproco (*Reciprocal Trade Agreement Act*) la responsabilidad de negociar las tarifas se delegó en el Ejecutivo. Se pudo negociar la primera reducción tarifaria acordada en el GATT en 1947.

Bajo el impulso de las diferentes negociaciones la política comercial estadounidense experimentó cambios sucesivos. Así, las presiones para ayudar a los trabajadores desplazados condujeron a que, al amparo de la sección 252 (Acta de Expansión Comercial de 1962, *Trade Expansion Act*), se le dieran atribuciones especiales al presidente para actuar en contra de prácticas injustas en el comercio de bienes agrícolas y se permitiera al Ejecutivo (bajo la sección 232) restringir las importaciones por consideraciones de seguridad nacional. Esta sección 252 fue el antecedente de la sección 301 del Acta de Comercio de 1974 (*Trade Act*), que con el tiempo se convirtió en uno de los instrumentos centrales de lo que en este país se ha denominado la política de "comercio justo".

En ese entonces (1974) se autorizó al presidente a otorgar preferencias comerciales a los países de menor desarrollo bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y se facultó al Ejecutivo para conducir las negociaciones en la Ronda Tokio. Igualmente se condicionaron las negociaciones comerciales con los países comunistas a un examen de sus políticas migratorias.

Pero lo importante de la legislación de 1974 fue que facilitó a los productores domésticos conseguir la protección de las importaciones. De hecho, una de las secciones de esta ley, la llamada sección 301, junto con las disposiciones en materia de anti-*dumping* y derechos compensatorios, y la sección 337 del Acta Tarifaria de 1930 (que tiene que ver con prácticas injustas de comercio por parte de la United States International Trade Commission, USITC), bajo la cual se revisan principalmente los casos de patentes, derechos de autor (*copyright*) y marcas comerciales, constituyen la espina dorsal de la legislación comercial estadounidense para manejar sus negociaciones en el GATT y en el plano mundial.²

La idea básica detrás de la sección 301 es dar autoridad al presidente para tomar represalias (retorsión) contra aquellos países que tienen prácticas comerciales no razonables o injustificables y/o que afectan los intereses comerciales de Estados Unidos. Introduce además el derecho de los agentes privados para iniciar procedimientos que cuestionan y demandan políticas activas por parte del Ejecutivo, sin tener que esperar a las resoluciones de los paneles del GATT. De hecho, la sección 301 articula el permiso del Congreso para que la administración actúe de manera independiente y si es necesario no congruente con el GATT. El objetivo fundamental de la 301 es el control de las políticas y prácticas comerciales de los otros países.

Para 1979 (Acta de Acuerdos Comerciales) se instrumentaron los resultados de la Ronda Tokio. Se incluyó por primera vez el mecanismo de la vía expedita (*fast track*) para negociar y aprobar los resultados de las negociaciones en el Congreso y se introdujeron modificaciones sustanciales en materia de anti-*dumping* y derechos compensatorios, a partir de los cuales el presidente podía tomar decisiones acordes con la ley doméstica aunque no los fueran con los acuerdos multilaterales. Igualmente se incorporó en ese entonces la prueba de daño en materia de derechos compensatorios y se adoptó un mecanismo conocido como *undertaking* por medio del cual los exportadores podrían retirarse de los procedimientos que se les iniciaran por *dumping* y derechos compensatorios si aumentaban unilateralmente sus precios. En el caso de los subsidios también se podría suspender la demanda si el exportador aceptaba limitaciones cuantitativas (restricciones voluntarias) a sus ventas en el mercado estadounidense.

² Véase Patrick Low, p. 56.

Las modificaciones legales de 1984 sirvieron de base para negociar el acuerdo de Libre Comercio con Israel y permitieron posteriormente negociar los acuerdos con Canadá y México. Se incluyeron nuevos temas de la agenda comercial de Estados Unidos como son los servicios, las medidas comerciales relacionadas con la inversión, particularmente las relacionadas con los requisitos de desempeño, los derechos de propiedad intelectual y el comercio de bienes de alta tecnología.

Adicionalmente, el Sistema Generalizado de Preferencias que otorga Estados Unidos de manera unilateral a los países en desarrollo se sujetó a la imposición de condicionamientos con respecto a los nuevos temas de la agenda estadounidense. Se avanzó en una interpretación unilateral de lo que el sistema internacional de comercio debía ser y se definieron los términos *no razonable*, *injustificable* y *discriminatorio*. Por no razonable se entiende aquellos actos que violan o no concuerdan con los derechos internacionales de Estados Unidos, por ejemplo la denegación de oportunidades de mercado justas y equitativas, o las oportunidades para establecer una empresa, o la adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual. Injustificables son todas aquellas políticas que limitan los derechos legales de ese país en cuanto a obtener el trato de nación más favorecida, trato nacional, derecho de establecimiento o protección de la propiedad intelectual. Se consideran discriminatorios todos aquellos actos, políticas o prácticas que niegan a los estadounidenses un trato de nación más favorecida para sus bienes, servicios o inversión. En materia de subsidios se incluyeron no sólo los *daños probados*, sino también el concepto de *amenaza de daño* y el de *daño acumulado*, de manera que las exportaciones de todos los exportadores de un determinado producto se suman para calcular la amenaza, aun cuando algunos sólo exporten una pequeña proporción del total. Además, en la legislación de 1984 algunos congresistas pudieron incluir protección especial para ciertos grupos de electores, como fue el caso del acero, zapatos, cobre, ferroaleaciones, vino, textiles y derivados de la leche.

En 1988 se emitió la legislación más extensa que en materia comercial haya tenido esa nación: la *Omnibus Trade and Competitive Act*. Esta acta incluyó, además de cuestiones comerciales, disposiciones de política financiera internacional, prácticas extranjeras corruptas, competitividad, tecnología, educación y capacitación. La reglamentación interna de esta ley se enfocó hacia un

aumento de la competitividad del país, mientras que en el ámbito internacional promovió una igualdad en materia de competencia internacional. La sección 301 se modificó, para disminuir los poderes discrecionales del Presidente y transferírseles a la Oficina del Representante Comercial (USTR), haciendo más específicos y delimitados los aspectos que no eran razonables, no justificables y discriminatorios. Al Representante se le dio un cierto grado de discrecionalidad. Se permitieron algunas excepciones siempre y cuando el país involucrado aceptara eliminar la práctica u ofreciera compensación, en el caso de que hubiera un efecto adverso para Estados Unidos, o implicara aspectos relacionados con la seguridad nacional. Esta acta también incluyó la disposición *super 301*, por medio de la cual la Oficina del Representante debería identificar, entre 1989 y 1990, acciones prioritarias en materia de liberalización comercial que tendrían un impacto significativo para aumentar las exportaciones estadounidenses. Las respuestas internacionales a este mandato, acusando a este país de un agresivo unilateralismo, surgieron de inmediato.

Junto con la *super 301* se instrumentó la *301 especial* que creó las disposiciones para proteger la propiedad intelectual. En esta acta (sección 1303) se destaca la importancia que el Congreso otorga a la protección de estos derechos, señalando cómo afectan a los intereses económicos más importantes de esa nación si el resto de los países no ofrecen la protección adecuada en patentes, patentes de procesos, marcas, derechos de autor y otros aspectos de la propiedad intelectual.³

Los derechos compensatorios y anti-*dumping* son dos de los mecanismos más complejos de la protección comercial. Pocos países recurren a ellos de una manera regular. En el caso de anti-*dumping*, los principales usuarios son Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Australia. En Estados Unidos cerca del 90% de los casos han demostrado la existencia de *dumping* y subsidios, pero sólo 30% han mostrado daño a la industria local. Sin embargo, en muchos de los casos se han llegado a establecer impuestos compensatorios ante la mera *amenaza de daño*. Existe una estrecha relación

³ Junto con la propiedad intelectual en la sección 1374 del acta se establecieron procedimientos especiales para proteger al sector de *telecomunicaciones*, mediante la identificación de aquellos países con los que se establecerían negociaciones para aumentar las oportunidades en materia de comercio de bienes y servicios de telecomunicación. Véase Patrick Low, cap. III.

entre anti-*dumping* y antimonopolio, ya que ambos implican un manejo monopólico de los precios. Sin embargo, su aplicación en Estados Unidos es notablemente diferente. En el caso de la ley antimonopolio las variaciones en los precios marginales no son tomadas como prueba de comportamiento predatorio, en cambio en la legislación anti-*dumping* el precio que esté debajo del costo promedio más un margen de utilidades es considerado *dumping*.⁴

Con la especial 301 se introdujo el concepto de países que están en la Lista de Observación y aquellos que están en la Lista Prioritaria. Desde su introducción sólo Malasia, México y Portugal han sido quitados de la lista. La mayoría de los países consideran que la sección 301 es proteccionista e injusta.

Este mecanismo comercial no es acorde con los principios del GATT. Obliga a los países a cambiar sus políticas comerciales y permite a Estados Unidos tomar medidas de retorsión con base en la legislación doméstica. En la aplicación de su legislación esta nación ha reforzado el uso de mecanismos bilaterales para resolver disputas comerciales y ha sido renuente a aceptar los dictámenes de los paneles del GATT (el caso de los mamíferos marinos) o a modificar su legislación cuando el informe de un panel ha sido adoptado (acciones discriminatorias en el caso de las patentes).

El alcance extraterritorial de la legislación de Estados Unidos afecta a los importadores y exportadores fuera de ese país cuyos negocios son propiedad o están controlados por estadounidenses (*Cuban Democracy Act*). Asimismo incluye embargos secundarios y aun terciarios, como los productos europeos elaborados con azúcar cubana, o los productos marinos de países europeos que compren atún aleta amarilla a México (*International Dolphin Conservation Act*, 1992) y quieran exportar a Estados Unidos aun cuando aquéllos no contengan el atún.⁵

b) *Las políticas agrícolas e industriales en Estados Unidos*

En el sector de la agricultura este país ha mantenido una serie de apoyos financieros y tecnológicos por más de cien años. La legis-

⁴ Existe una discusión sobre la definición de *dumping*. Un número importante de economistas consideran que los precios que están abajo del costo marginal o del costo promedio variable pueden ser indicio de comportamiento predatorio. El problema reside en el concepto del costo en industrias emergentes o tecnológicamente avanzadas. Véase Tyson, p. 268.

⁵ La protección estadounidense no deja de ser costosa para ese país. Autores como Melo y Tar, con base en un modelo de equilibrio general en que analizan la protección no tarifaria

lación comercial (Acta de Seguridad Alimentaria, *Food Security Act*, 1985) permite al Departamento de Agricultura utilizar los recursos de la Commodity Credit Corporation para subsidiar las exportaciones de trigo, harina, sorgo, pollo, puerco, huevos, arroz y otros productos.⁶ Otros programas son los llamados préstamos de mercadeo (*marketing loans*), obligatorios en el caso del arroz y el algodón y que permiten que el repago de los préstamos del gobierno se haga a tasas menores que la del costo del préstamo. En esta acta se establece un programa (*Targeted Export Assistance*) destinado a promover la búsqueda de mercados para los productos agrícolas al que, por ejemplo, en 1992 se le destinaron 200 millones de dólares y 147.7 en 1993. Los pagos por insuficiencia (*deficiency payments*) garantizan al agricultor un precio mínimo si no puede vender su producto al precio del mercado, lo que permite vender a un precio más alto en su mercado interno y tener un precio más bajo si lo exporta.

Desde 1982 funciona el programa más importante de promoción de exportaciones agrícolas (*Export Credit Guarantee Program*), que garantiza el repago de los créditos privados de corto plazo hasta por tres años. En 1992, 5 000 millones de dólares de productos agrícolas estadounidenses se financiaron con este mecanismo, y en 1993 la cifra ascendió a 3.6 mil. Nuevas adiciones al programa permiten otorgar créditos en dólares a bajas tasas de interés hasta por 40 años.

Según estudios realizados por el GATT en materia de subsidios otorgados por los países desarrollados a la agricultura, para 1993, Estados Unidos otorgó 41.1 mil millones de dólares a sus agricultores por concepto de asistencia a los productores e impuestos implícitos al consumo.

En cuanto a los apoyos al sector manufacturero, Estados Unidos no tiene lo que formalmente se conoce como una política industrial. Sin embargo, por años el gobierno federal ha sido un importante

de textiles, ropa, automóviles y acero calculan que se requiere aplicar una tarifa uniforme de 23.7% para replicar los efectos distorsionantes de las barreras no arancelarias. Asimismo calcularon que una tarifa de 49% representaría el mismo costo-beneficio que las barreras no tarifarias. Encontraron que 294 000 empleos eran protegidos por barreras cuantitativas a un costo de 72 000 dólares por trabajador por año. Por cada dólar que perdiera un trabajador desplazado al quitar las restricciones cuantitativas en estos sectores la economía en general ganaría 28 dólares. Citado por Patrick Low, p. 72.

⁶ Se calcula que para 1993 el gasto de esta agencia fue de 1.2 mil millones de dólares. Entre 1985 y 1992, 194.1 millones de toneladas de granos y productos equivalentes, 2.8 millones de toneladas de aceite vegetal y cantidades sustanciales de otros productos recibieron alrededor de 5 306 millones de dólares de subsidios para ser exportados.

proveedor de fondos para actividades como la investigación básica y el desarrollo de la tecnologías militar, de la energía, la informática y las telecomunicaciones. Desde mediados de los años cuarenta el gobierno federal ha aportado entre 45 y 60% del total de los recursos destinados a la investigación y el desarrollo; ha tenido injerencia directa en la expansión de sectores en los que hoy este país es altamente competitivo en el plano mundial como son la aeronáutica, la informática, los medicamentos y las comunicaciones.

En febrero de 1993 el gobierno introdujo una política tecnológica sobre la que se sustenta la Estrategia Económica Nacional del presidente Clinton. El cambio más importante consiste en que los apoyos en el área de la tecnología ya no sólo se van a dirigir a cuestiones de defensa, sino que ahora se va a acentuar la ayuda a la industria y el comercio en general y en menor medida a los sectores militares. Con este cambio se espera que el monto de los recursos destinados a la investigación en el área civil crezca de 41% en la actualidad a 50% para 1998. Entre los apoyos más importantes está la alianza entre el gobierno y las tres grandes empresas automotrices para desarrollar automóviles más eficientes en cuanto al uso de combustibles, los fondos para los programas de tecnología avanzada y los proyectos de investigación avanzada para fines comerciales.

A lo anterior se suman las modificaciones introducidas en la legislación de 1993 (*National Cooperative Research and Production Act*), que ofrecen cierta inmunidad a las nuevas inversiones y asociaciones (*joint ventures*) manufactureras en la aplicación de las leyes antimonopolio para favorecer los gastos que se destinen a la investigación y el desarrollo. Para poder gozar de la dispensa de la aplicación de la legislación antimonopolio, la empresa debe estar ubicada en Estados Unidos y, si es un inversionista extranjero, el país de origen debe otorgar un trato recíproco.

En cuanto a los gastos en defensa (*Defense Appropriation Act and the Technology Reinvestment Project*), en 1993 se autorizó el financiamiento de los proyectos de reinversión tecnológica (*Technology Reinvestment Projects*, TRP), que en 1992 alcanzaron un valor de 472 millones de dólares. Este programa otorga fondos a empresas del sector privado ubicadas en el país y cuya propiedad debe ser mayoritariamente de ciudadanos estadounidenses. Las empresas extranjeras son elegibles si otorgan trato recíproco en su país de origen y cumplen con requisitos adicionales de los que posteriormente haremos mención.

En febrero de 1992 se autorizó (*American Technology Pre-Eminence Act*, ATP) un fondo para financiar la investigación y el desarrollo de tecnologías de alto riesgo y alto potencial productivo, que estimulen la creación de empleos, el crecimiento económico y la investigación manufacturera, asignando a este proyecto 200 millones de dólares durante 1994 y 750 millones para 1997.

La llamada acta "compre americano" (*Buy American Act*, de 1933) es un impedimento estructural para el acceso al mercado estadounidense de compras del sector público. Este tipo de restricciones afectan desde productos de uso cotidiano y doméstico hasta sectores como el de telecomunicaciones y barcos. "Compre americano" adopta tanto francas prohibiciones al sector público de comprar bienes extranjeros como requerimientos de contenido local que van del 50 al 65% y términos preferenciales de precios a proveedores locales que varían de 6 a 50% y se aplican en áreas como el agua, el transporte, la energía y las telecomunicaciones. La legislación "compre americano" tiene un fuerte impacto económico. Las compras gubernamentales federales de Estados Unidos son de aproximadamente 210 000 millones de dólares anuales. El valor de las compras gubernamentales de este país, cubierto por el código del GATT, ha declinado de 18.8 a 13.1 mil millones de dólares de 1985 a 1990, mientras los contratos fuera del mismo han aumentado. Además de este mecanismo están las compras que el gobierno reserva para las minorías y las pequeñas empresas (*small business set aside*) que restringen una proporción considerable del mercado de compras gubernamentales para estos grupos. A los socios del TLC se les exime de la legislación "compre americano" pero no de las reservas para estas empresas.

c) Barreras a la inversión extranjera

Durante los últimos años las restricciones en el sector financiero estadounidense se han hecho mayores, siguiendo una tendencia presente en varios países de la OCDE, entre los que hasta hace poco tiempo algunos mantenían controles a los movimientos de capitales; otros, como Irlanda y Grecia, todavía lo hacen. A pesar de los niveles de liberalización alcanzados en varios de los socios de la Organización, existen restricciones importantes en el mercado de emisión de valores y en el de dinero (Bélgica, Alemania, Islandia, Portugal y Turquía). Las tasas de interés, la dirección y el volumen

de los flujos de capital, el sector bancario protegido y no sujeto a la competencia, son elementos presentes hoy en día en Francia, Grecia, Japón, Portugal y Suiza.

Con el aumento de la inversión foránea en Estados Unidos se creó una serie de medidas que no son congruentes con los principios de trato nacional y de nación más favorecida. Los inversionistas extranjeros en el sector financiero, transporte marítimo, cableado submarino, transporte aéreo, derecho de paso para tuberías de petróleo y gas en tierras federales, y permisos para la explotación de recursos minerales en tierras federales, reciben un trato claramente discriminatorio. Una parte de las restricciones se dirige a solicitar una estricta reciprocidad para los inversionistas estadounidenses en los países de donde proviene la inversión extranjera.

En el área financiera, la FED (*Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act*) debe aprobar el establecimiento de todas las agencias sucursales y representaciones, incluso las estatales. Debe igualmente verificar si el banco está sujeto a una supervisión total consolidada con las autoridades de origen y revisar los antecedentes de todo el personal. Hay estados de la Unión Americana que prohíben el establecimiento de sucursales extranjeras, exigen que los directivos sean nacionales y no aceptan depósitos, o exigen ciertos requisitos para ellos.

En cuanto a las compañías aseguradoras controladas total o parcialmente por extranjeros, algunos estados no permiten su establecimiento, otros imponen depósitos especiales.

La *Primary Dealers Act* de 1988 prohíbe que empresas de países que no cubren los requisitos de reciprocidad operen bonos gubernamentales (se exceptúa a Canadá e Israel). Asimismo, los bancos extranjeros están en desventaja en materia de exenciones de impuestos, y la separación entre banca y compañías de seguros que exige la ley de ese país tiene un impacto extraterritorial sobre los bancos extranjeros que invierten en esa nación al afectar sus formas de inversión tradicionales.

En 1991, en la Interstate Commerce Commission se introdujo el requisito de que el comercio interestatal sólo podía asegurarse en compañías locales, lo que elimina a muchas aseguradoras.

En cuanto a la inversión en otros sectores, la Exon-Florio en 1988 exige que las asociaciones y adquisiciones que puedan afectar la seguridad nacional (este concepto no está definido) sean revisadas por el Treasury-Chaired Committee on Foreign Investment in

the US (CFIUS) bajo cuyas recomendaciones el presidente puede pedir la desincorporación de los activos o impedir que se establezcan sin revisión judicial o compensación en caso de desincorporación de activos. Un problema adicional es que exige requisitos de desempeño para algunas de las empresas que compran plantas estadounidenses, tales como comprometerse a hacer cierta investigación en el país y mantener el nivel de empleos.

De acuerdo con la *International Investment and Trade in Services Act and the Foreign Investment in Real Property Tax Act*, toda la inversión en la que un extranjero tiene 10% o más del voto debe ser reportada. En fechas recientes ha entrado en el Congreso una nueva iniciativa que va más allá de la Exon-Florio y que intenta controlar las inversiones extranjeras que atenten contra la "seguridad económica". Igualmente la iniciativa *Technology Preservation Act* de 1991 dispone que todas las adquisiciones por parte de extranjeros de compañías estadounidenses, que contengan "tecnología crítica" deben ser investigadas y obtener la "seguridad apropiada" por parte del inversionista extranjero. Entre estos aspectos de seguridad destaca que la investigación y el desarrollo deberán continuar realizándose en Estados Unidos y que el abastecimiento local no debe ser interrumpido.

Las empresas controladas por extranjeros no recibirán de manera incondicional trato nacional en los programas de desarrollo tecnológico financiados con fondos federales. Se requiere para ello que su investigación sea relevante para el país y que, además, a] se otorguen oportunidades comparables a las empresas estadounidenses para participar en programas de apoyo en su país de origen, b] se les ofrezcan oportunidades similares de inversión y c] se otorgue una protección adecuada y efectiva a la propiedad intelectual.⁷

En los programas ambientales automotrices y en la investigación de semiconductores que hace el consorcio Sematech⁸ no existen

⁷ Estos cambios se incorporaron en la antes mencionada *National Cooperative Research and Production Act* de 1993, ya que en la legislación anterior de 1984 no había exigencias de reciprocidad. No todos los programas de investigación están sujetos a estos condicionamientos. El programa para el desarrollo de computadoras, *High Performance Computing and Communicatios Program* (HPC), no maneja criterios de elegibilidad.

⁸ Sematech es una corporación establecida en 1987 con apoyo del Departamento de Defensa que otorga a las empresas de semiconductores propiedad de estadounidenses recursos para alcanzar el liderazgo mundial. Adicionalmente esta corporación destina recursos a once universidades y a dos laboratorios. Los recursos de este consorcio ascienden a 150 millones, de los que el gobierno federal aporta la mitad.

estas cláusulas de reciprocidad, sin embargo no hay participación foránea porque en la práctica no se ha permitido la presencia de extranjeros.

A los inversionistas extranjeros se les exige (*Omnibus Budget Reconciliation Act, 1990*), de manera retroactiva, que hagan un informe, lo que tiene un carácter oneroso y extraterritorial. Igualmente existen ciertos sectores donde la inversión extranjera está restringida, como son: embarcaciones, comunicaciones, telecomunicaciones y energía. En relación con este último sector (*Federal Power Act*), cualquier construcción, operación o mantenimiento de una instalación en tierras o aguas en las que el gobierno federal tenga control requiere de una licencia de la Federal Regulatory Commission. Esta licencia sólo se otorga a ciudadanos estadounidenses y a empresas constituidas bajo las leyes de ese país. Para la explotación de petróleo, gas, carbón y otros minerales se requiere que las empresas estén integradas bajo las leyes estadounidenses, siempre y cuando el país de donde procede la inversión otorgue un trato recíproco a inversionistas de este país. El gobierno estadounidense concede ciertos préstamos y facilidades para la investigación en el sector de energía que están disponibles sólo para empresas que son propiedad en su mayor parte de nacionales o que dan un trato similar en su nación de origen a sus empresas.

Adicionalmente existen restricciones fundadas en el principio de "seguridad nacional", entre las que destacan la inversión en embarcaciones costeras (*Jones Act* y *US Outer Continental Shelf Lands Act*), que incluye pesca, salvamento, dragado y transporte de un punto del área continental a una plataforma marina.

Pero al igual que existen limitaciones a la presencia de la inversión extranjera, también hay una política de fomento para atraerla, particularmente en algunos estados, por medio de reducciones de impuestos, créditos para la adquisición de tierras, equipo, créditos por debajo de la tasa de mercado para la modernización de las plantas, capacitación y empleo, a partir de los compromisos que asuman las empresas para crear empleos e incrementar la inversión. Muchos estados preservan su inversión local mediante una legislación que protege a las empresas para no ser adquiridas mediante prácticas predatorias y hostiles (*anti-takeover legislation*).

d] *Otras medidas proteccionistas*

Estados Unidos permite la existencia del cartel exportador de roca fosfórica y la venta del producto a un precio superior al del mercado doméstico. Los países importadores se ven forzados a comprar a un alto precio y no pueden competir en el mercado estadounidense de fertilizantes fosfatados.

La legislación impositiva es también una fuente discriminatoria. En el caso de los automóviles, favorece a aquellos fabricados localmente, o a los que tienen un porcentaje alto de contenido nacional. Discrimina contra automóviles de lujo o que no cubren las especificaciones en materia de consumo de combustible.⁹

Las exenciones fiscales para los pequeños productores de vino son también una medida discriminatoria contra las compras extranjeras. Las modificaciones periódicas de aranceles, las llamadas "cuotas a usuarios" a los compradores a la llegada de las mercancías, las cuotas por aduanas, puertos, etc., los requisitos de facturación para exportar a ese país y las cuotas de importación a productos como el azúcar y el queso, son barreras que tienen que incluir en sus costos los exportadores y elevan los precios de los bienes importados en el mercado estadounidense.

Una barrera adicional son los estándares, pruebas, etiquetado y certificados que el país exige. Se estima que existen más de 2 700 autoridades estatales y municipales cuyos requerimientos no son uniformes o congruentes entre sí, sin que a la fecha exista una fuente central de información en materia de estándares y certificación. El Sistema de Normas Nacionales Americanas se compone en la actualidad de más de 250 organizaciones profesionales técnicas, de ingeniería, laborales, sindicales y de consumidores. Según el *Boletín Oficial Federal (Federal Register)*, el total de normas adoptadas o usadas como referencia directa por las diversas agencias y departamentos federales supera las 7 000. Sin embargo, el verdadero impacto de las normas es en el nivel estatal y local, donde los códigos nacionales aprobados por ANSI (American National Standards Institute of New York) han alcanzado una extensa difusión.¹⁰

⁹ Los recursos obtenidos por la aplicación de este impuesto en 1991 fueron de 558 millones de dólares, de los que 494 se obtuvieron de autos europeos.

¹⁰ J. Witker y M.B. Amaro Díaz, p. 191.

El gobierno asegura a la flota mercante de ese país que todas las compras realizadas por los departamentos militares sean transportadas exclusivamente por navíos con bandera estadounidense (*Cargo Preference Act*, de 1904), al igual que la carga generada por préstamos del gobierno (préstamos de Eximbank). Puede haber una dispensa bajando esta proporción al 50% y la otra parte ser transportada por el país que recibe la mercancía. Por lo menos el 50% de todo el movimiento de mercancías por agua generado por actividades del gobierno debe realizarse en navíos de ese país, al igual que el 75% de los programas de apoyo del Departamento de Agricultura y de la Agencia Internacional de Desarrollo.

En transporte aéreo la legislación permite a las compañías aéreas extranjeras ser propietarias hasta del 49% de los activos, pero sólo del 25% de los votos. En cuanto a las reservaciones, las compañías tienen que dar preferencia mediante el Sistema Computarizado de Reserva a las compañías *on-line*, es decir, conectarse con los transportistas nacionales en lugar de al sistema *interline*, que son las conexiones con otros transportistas, lo que constituye una restricción encubierta al servicio aéreo. Las aeronaves de ese país pueden ser reparadas o recibir mantenimiento en otros países pero para ello requieren de una certificación de la Federal Aviation Administration, misma que tiene una lista de espera para conceder esos permisos de por lo menos dos años.

Los lanzamientos de satélites gubernamentales sólo pueden ser efectuados por empresas domésticas, aun cuando dichos satélites se destinen a uso civil.

En cuanto al sector de telecomunicaciones (*Telecommunications Trade Act*, 1988), también se identifica a los "países prioritarios" para la negociación y se realizan acciones unilaterales si los objetivos estadounidenses no son alcanzados. Las inversiones en telecomunicaciones pueden ser realizadas por compañías extranjeras sólo para servicios de larga distancia, ya que para uso local son consideradas monopolios naturales. Las compañías filiales de extranjeras que en su país de origen tienen una posición monopólica serán consideradas como "dominantes" de manera que estarán sujetas a fuertes regulaciones y permisos de la Federal Communications Commission (FCC).

Existen limitaciones (sección 310 de la *Communication Act*, 1934) a la presencia extranjera en el área de telecomunicaciones y de las difusoras. La FCC otorga derechos monopólicos exclusivos

a la agencia American Mobile Satellite Corporation (AMSC) para todos los servicios de satélites móviles dentro de Estados Unidos. Al mismo tiempo, se promueve la presencia de esta empresa en el nivel mundial de manera que tenga un poder dominante y refuerce su carácter monopolístico local.

Un número importante de estados no permiten los servicios profesionales de extranjeros. En aquellos donde sí están permitidos es necesario que tengan nacionalidad estadounidense, residencia o establecimiento local, y no se cuenta con procedimientos para el reconocimiento, que en la práctica funciona como una limitante para el acceso al mercado.

Por lo que se refiere a la propiedad intelectual, estará prohibido seguir importando (órdenes de exclusión) los bienes importados que infrinjan la protección de las patentes o bien serán removidos del mercado (órdenes de cese y desistimiento), sin que la misma legislación se aplique a aquellos que infrinjan la Ley de Patentes desde el mercado doméstico. La sección 104 de esta Ley de Estados Unidos se basa en el principio del que "primero inventa". Sin embargo, para el resto del mundo se aplica el sistema del que "primero se apunta". En él se establece que las patentes efectuadas fuera del país no pueden tener una fecha anterior al día en que se registran. Este principio discrimina claramente contra las patentes extranjeras y obliga a que un gran número de operaciones de investigación se realicen dentro de Estados Unidos.

2] POLÍTICAS PROTECCIONISTAS EN CANADÁ

De manera similar a su vecino del sur, Canadá tiene un sinnúmero de políticas comerciales, agrícolas, industriales y financieras para promover su industria local y proteger su mercado interno por medio de distintos mecanismos.

Al amparo de la dispensa del artículo XI del GATT, que busca eliminar las restricciones cuantitativas a las importaciones, Canadá desarrolló un sistema regulador de la oferta de los productos lácteos y avícolas. El sistema se aplica mediante comisiones de comercialización que buscan generar ingresos adecuados y estables para los productores mediante la combinación de precios controlados, cuotas de producción y controles a la importación. Estados Unidos, tanto en las negociaciones del ALC como en el TLC, se opuso a las

barreras a las importaciones relacionadas con la regulación de la oferta. Sin embargo, Canadá señaló que sus políticas de regulación de la oferta no eran negociables. México en cambio eliminó las licencias a las cuotas de importación.

Si bien en el ALC entre Estados Unidos y Canadá se prohibieron los subsidios agrícolas bilaterales entre ambas naciones, Canadá no pudo evitar que su socio comercial mantuviera los subsidios para terceros países y que compitiera en otros mercados con Canadá. En el TLC la intención canadiense era extender la prohibición de exportar productos agrícolas subsidiados a México. Sin embargo, Estados Unidos se reservó el derecho de usar el Programa de Fomento de la Exportaciones en sus ventas a nuestro país. Las tres partes reconocieron que *no es apropiado* que una de ellas otorgue subsidios a las exportaciones a la otra parte cuando no existan otras importaciones subsidiadas de ese producto, pero no se prohibió su uso. La protección que México invocó en este sentido es que *se reservó el derecho* de aplicar cuotas compensatorias a las importaciones subsidiadas de productos agropecuarios.

La protección arancelaria en Canadá se centra en los productos que suelen considerarse de alta intensidad de mano de obra y que se basan en tecnologías no muy avanzadas. Los textiles, las prendas de vestir, los buques y barcos y el calzado están sujetos a picos arancelarios de hasta 20%. Además, los requisitos de licencias de importación están muy extendidos en los sectores de agricultura, prendas de vestir y textiles.

La protección comercial incluye también productos como vinos, licores y cervezas, vegetales, fruta y bienes apícolas, agrícolas y ganaderos.

En fechas recientes (1991) se han establecido dos programas (Plan de Garantía de los Ingresos Brutos [GRIP] y la Cuenta de Estabilización de los Ingresos Netos [NISA]) para incrementar la estabilidad de las rentas y los ingresos de todas las explotaciones agrícolas.

El Canadian Wheat Board está encargado de controlar las importaciones de trigo, centeno, avena, leche y sus derivados y los permisos correspondientes de importación. Al principio de cada año agrícola, esta corporación otorga a los productores canadienses un pago inicial que fluctúa entre el 70 y el 80% del precio probable del trigo. Este pago se complementa cuando termina el año. Cuando los ingresos netos por la venta de trigo son menores que los pa-

gos iniciales a los productores, el gobierno canadiense absorbe el déficit.¹¹

Canadá subsidia el transporte ferrocarrilero de la Costa Oeste de trigo, cebada, avena y otros muchos productos agrícolas (*Western Grain Transportation Act*, WGTA), siempre y cuando se destinen a exportación. En otras regiones este subsidio se extiende al consumo doméstico. Cerca de una tercera parte de las ventas de trigo canadiense reciben garantías crediticias gubernamentales así como subsidios al transporte.

Además del proteccionismo arancelario existe un gran número de licencias para importar ciertos productos (margarina, ternera, trigo, centeno). Igualmente, productos como la leche y sus derivados reciben un subsidio al transporte que les permite competir en el mercado mundial.

El gobierno federal mantiene una política forestal e industrial muy activa, particularmente en el desarrollo de la investigación y la tecnología de nuevos productos y procesos, así como en la búsqueda de nuevos mercados, aportando una proporción sustantiva de apoyos financieros que a fines de los años ochenta ascendían a 145 millones de dólares. Adicionalmente los gobiernos provinciales destinan recursos importantes a la producción forestal.

En el periodo 1991-1993 los apoyos gubernamentales a los productores agrícolas ascendieron a 18.3 miles de millones de dólares, a lo que se debe sumar los apoyos recibidos por transferencias de los consumidores, del orden de los 7.7 millones de dólares.

En cuanto a la industria pesquera, existe una activa política de protección de los mares y apoyo a la industria que le ha permitido convertirse en uno de los renglones fundamentales de las exportaciones canadienses.

En relación con las compras gubernamentales, Canadá mantiene políticas que favorecen los principios de "compre nacional o compre lo local". La principal entidad compradora de ese país (Supply and Services Canada, SSC) se encarga del 45% de las compras de los ministerios del gobierno federal, las demás las realizan los distintos ministerios por cuenta propia. La SSC administra un fondo de recursos para establecer y promover el abastecimiento por empresas locales. Generalmente, cuando existe una amplia oferta de los bienes requeridos, las empresas extranjeras no son invitadas a

¹¹ Véase Theodore Chon.

concurrir. Se mantiene además una tasa preferencial de 10% para los precios de las empresas locales. Las empresas gubernamentales (*Crown corporations*) ejercen políticas de compras locales o nacionales en telecomunicaciones, equipo eléctrico, equipo de transporte, productos médicos y de la salud.

En general, hay un esquema de apoyo al sector industrial de largo alcance, cuyo objetivo es que los sectores industriales que abastecen al gobierno se beneficien de las compras del sector público no sólo de manera eventual sino permanente. Las compras que no están sometidas a las obligaciones internacionales se sujetan a condiciones de política regional e industrial. La Política de Ventajas para Industrias y Regiones de Canadá y la Política de Promoción de Contenido Canadiense tienen como fin promover la participación de empresas nacionales en las compras del sector público no incluidas en el Código de Compras Gubernamentales del GATT. En las provincias, las compras preferenciales han tenido un peso definitivo en el desarrollo de distintas industrias.

Las ayudas a la exportación en el nivel federal comprenden la asistencia financiera, los servicios de promoción de las exportaciones y la asesoría. Las principales instituciones que participan son la Corporación de Fomento de las Exportaciones, que en 1991 otorgó cerca de 1 400 millones de dólares de financiamiento, y el Programa para el Desarrollo del Mercado de Exportación. Para "optimizar" el contenido canadiense de las exportaciones, la Corporación sólo autoriza actividades de apoyo a condición de que el contenido local de los productos sea de 60% como mínimo.

Por medio del Acta de Inversión de Canadá y de políticas específicas en sectores como pesca, industria editorial, telecomunicaciones, transporte, cine, música, transmisión de programas, televisión por cable y el sector financiero, este país mantiene limitaciones importantes a la entrada de capital extranjero. Es necesario que el gobierno federal haga una revisión de las adquisiciones para asegurar un "beneficio neto para Canadá". En cuanto a los criterios utilizados para evaluar los efectos de una inversión sometida a examen, se incluye su impacto potencial sobre la actividad económica, la productividad, el desarrollo tecnológico, la eficiencia, su compatibilidad con las políticas nacionales y provinciales y la participación de canadienses. El Acta exenta de esta revisión a las nuevas inversiones y a las adquisiciones directas menores a los 5 millones de dólares, así como a las compras indirectas con un valor

menor a los 50 millones. En el caso de Estados Unidos y México, estos umbrales se elevaron a 150 millones de dólares (contra el umbral de 5 millones de dólares para inversionistas no regionales); la revisión de las inversiones indirectas, por activos superiores a los 50 millones de dólares, o adquisiciones indirectas por un valor de entre 5 y 50 millones de dólares, en las que los dos socios comerciales tengan una participación superior al 50% de valor de los activos, desaparecerán. Sin embargo, esta exención del mecanismo de revisión no se aplica a sus socios en el TLC para adquisiciones de empresas productoras de uranio, petróleo y gas, servicios financieros, transporte y los sectores culturales considerados sensibles, tales como periódicos, revistas, edición de libros y su distribución, películas, videos, grabaciones musicales.

En la llamada industria cultural, las empresas canadienses que contraten publicidad extranjera dirigida al mercado canadiense, así como aquellas que hagan publicidad en medios extranjeros, no recibirán las exenciones de impuestos que obtienen aquellas que manejan su publicidad mediante empresas locales. La transmisión de programas está restringida a empresas canadienses.

En el sector de la energía Canadá mantuvo hasta hace poco una política de 50% de propiedad canadiense. Las adquisiciones de las empresas petroleras, de gas y de uranio se revisan de acuerdo con los umbrales generales fijados por el Acta. En fechas recientes se canceló el impedimento de comprar empresas canadienses petroleras que tuviesen utilidades. Aquellas que no son rentables están sujetas a las decisiones de revisión del gobierno federal. Se permite a las empresas extranjeras participar en arrendamientos y en la exploración y el desarrollo de reservas de gas y petróleo.

Canadá se reserva el derecho de exigir a ciertos inversionistas extranjeros requisitos de desempeño. Si bien éstos fueron en su mayor parte eliminados para sus socios comerciales en el TLC, hay algunos de carácter tecnológico que las empresas deben comprometerse a efectuar de manera "voluntaria".

En cuanto a las telecomunicaciones, la relación entre el principal proveedor canadiense, Bell Canada, y el principal productor de equipo de telecomunicaciones, Northern Telecom, ha generado un mercado cerrado para este tipo de bienes, que además ha favorecido, gracias a políticas tecnológicas y de apoyos públicos, su presencia en el mercado internacional.

Por último, cabe mencionar la existencia de programas para es-

timular la inversión foránea, entre los que se encuentra el de remisión de impuestos, que ha favorecido a un número importante de industrias, particularmente a la automovilística. En 1991 los pagos por concepto de reembolsos ascendieron a 439 millones de dólares canadienses.

3] LAS NUEVAS CONDICIONES INTERNACIONALES DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN EN MÉXICO

De la revisión anterior podemos concluir que en los dos nuevos socios comerciales de México están presentes distintas medidas de intervención y regulación de sus economías por medio de las cuales se fomenta y protege a sectores más o menos amplios de la población, se subvenciona a ciertas áreas e industrias cuya capacidad de competir ha disminuido, al tiempo que se ejercen políticas de fomento en aquellas actividades que forman parte de lo que hoy se conoce como los sectores punta de la economía mundial.

A partir de la inserción en el GATT y la OCDE, y con la firma del acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá, nuestro país se ha ubicado en un contexto internacional distinto que ejerce una creciente presión por que se avance hacia una mayor apertura de la economía en todos los ámbitos.

La política de apertura comercial iniciada desde mediados de los años ochenta forma parte de un ajuste estructural de largo alcance, entre cuyos objetivos estuvo el control de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la privatización de las empresas del Estado y la apertura y liberalización de la inversión extranjera. En el área productiva se intentó conformar un sector exportador dinámico a partir del acceso a insumos importados baratos y de calidad. Ello con el propósito de que la producción nacional en general se volviera más eficiente frente a la competencia externa, mediante la reconversión de la planta productiva, lo que, a la larga llevaría a nuestro país a la línea de los nuevos países desarrollados.

A diferencia de lo que han hecho nuestros socios comerciales por muchos decenios, en México se cancelaron en estos años diversos programas de apoyos sectoriales a la producción. En el ámbito agrícola se hicieron desaparecer los precios de garantía para los productos agrícolas, excepto el maíz y el frijol, desarticulando

la anterior cadena productiva-alimentaria de abasto del Estado. El sistema se modificó para conciliarlo con lo permitido en el GATT, como son los subsidios directos al productor. El monto inicial de los recursos destinados al agro mexicano durante los dos últimos años alcanzó un valor cercano a los 3 000 millones de dólares, frente a, por ejemplo, los 41.1 mil millones de dólares que en 1993 Estados Unidos otorgó a sus agricultores por concepto de asistencia a los productores e impuestos implícitos al consumo.

En cuanto a la política industrial, sólo se mantuvieron tres programas sectoriales de estímulo (tasas arancelarias elevadas, eliminación de las licencias de importación y devoluciones de impuestos), la mayor parte de ellos dirigidos a sectores en los que predominan las empresas transnacionales: automotriz, computadoras y medicinas. Igualmente se apoyó a las empresas altamente exportadoras (Altex) y se creó un Programa de Importaciones Temporales para producir artículos de exportación (Pitex), además del estímulo al crecimiento de las zonas maquiladoras.

Los resultados de estos cambios están a la vista. Particularmente se han hecho evidentes a partir de la crisis reciente, en la que un gran número de sectores han tenido que cerrar sus empresas, las carteras vencidas afectan la solvencia de los bancos y el déficit externo y la deuda denominada en moneda extranjera han crecido vertiginosamente.

Si bien las exportaciones crecieron a una tasa media anual de más de 12.4% entre 1988 y 1994, las importaciones lo hicieron a más del doble: 23.4%. Para sostener este déficit externo en aumento y cubrir el servicio de la deuda, se privilegió la entrada de capitales foráneos sosteniendo un tipo de cambio controlado, para fijar la inflación y ofrecer rendimientos financieros sumamente atractivos. El tipo de cambio se sobrevaluó y esto aceleró la entrada de las importaciones y amplió aún más la brecha externa.

Esta política tuvo resultados importantes en la sobrevivencia de varios sectores productivos. Con un elevado costo del crédito interno, una apertura acelerada y un tipo de cambio sobrevaluado, las importaciones se activaron aun cuando el crecimiento económico mantuvo tasas de aumento sumamente modestas.

En el momento actual existe un amplio debate sobre las causas que han dado origen a la crisis desatada a finales de 1994. Un primer diagnóstico (oficial) la ubica como un problema fundamentalmente financiero, de liquidez, ocasionado por un déficit creciente en la

cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio. En la versión del Banco de México, el déficit en la cuenta corriente fue resultado del exceso de inversión sobre el ahorro interno, es decir, por acumulación neta de capital productivo. También las entradas masivas de capital externo dieron lugar a una apreciación del tipo de cambio. La Secretaría de Hacienda, siguiendo esta línea, señala que México cuenta con una propensión al ahorro menor que la de otras economías similares, lo que limita la inversión con recursos propios. De esta suerte, las expectativas de que el déficit financiero se estaba volviendo insostenible, en la medida en que cada vez más dependía de instrumentos de corto plazo para financiarse, fueron las que condujeron a una devaluación precipitada.

Se argumenta que la crisis era manejable dado el alto nivel de reservas con las que se contaba. Que la corrección sería gradual a partir de las medidas tomadas desde comienzos de 1994, en que la tasa interbancaria promedio (TIP) se elevó de 10.8% a mediados de febrero a 22% para abril, manteniéndose alta en términos reales y nominales durante todo el año. Cuando las presiones cambiarias aumentaron, se dejó que el tipo de cambio ascendiera dentro de la banda y se sustituyó el endeudamiento gubernamental en forma de valores denominados en pesos por instrumentos financieros (Tesobonos), cuyo valor en dólares no se ve afectado por las variaciones en el tipo de cambio. La circulación de Tesobonos creció aceleradamente alcanzando un valor cercano a los 26 400 millones de dólares a fines de 1994, de los que el 65% están en poder de extranjeros. Si a los Tesobonos se les añaden otros pasivos en moneda extranjera (como certificados de depósito, préstamos interbancarios y papel emitido por los bancos), el total de pasivos de corto plazo con el extranjero que vencen en 1995 se eleva a 28 700 millones de dólares.

La fuerte demanda especulativa de divisas afectó severamente el nivel de las reservas. En la parte final se intentó estabilizar el techo de la banda, pero ante el escaso éxito de esta medida, se permitió la flotación del tipo cambiario. La extrema vulnerabilidad financiera de la economía mexicana se hizo evidente. En sólo un año la deuda externa del sector público aumentó en cerca de 40 000 millones de dólares, de los que aproximadamente dos terceras partes están nominados en Tesobonos. A ello se suma el acelerado crecimiento de la deuda externa privada productiva y financiera, estimulada por una política financiera de altas tasas in-

ternas de interés para atraer al capital foráneo y financiar el déficit creciente de la cuenta corriente.

Una segunda visión de la crisis es que en el marco de este entorno fuertemente especulativo existe una crisis estructural de más largo alcance. Si bien las políticas de contención de precios y mejoramiento del déficit público han sido exitosas, el desempeño económico de los últimos doce años ha sido por demás modesto. En sectores como la agricultura su descenso es alarmante.

Esta otra visión señala que en un entorno de acelerada apertura, con un tipo de cambio sobrevaluado utilizado como mecanismo para estabilizar los precios y de altas tasas de interés para mantener rendimientos atractivos para el capital externo, la producción interna agrícola y manufacturera sufrió un severo retroceso. A pesar de las sucesivas caídas de la demanda interna ante la contención salarial y la disminución del empleo, las importaciones crecieron exponencialmente y pasamos de un modelo de sustitución de importaciones a uno de importaciones abiertas.

El coeficiente de exportación (exportaciones/PIB) se ha mantenido constante (alrededor de 11% entre 1986 y 1991), en tanto que el déficit de la balanza comercial como porcentaje del PIB creció en forma impresionante (-14.24% en 1988 a 42.4% en 1992).¹² El crecimiento exportador se centró en sólo unas cuantas ramas¹³ de la industria manufacturera, mismas que a su vez ejercieron una demanda creciente de importaciones. El sector exportador, al tener vinculaciones endógenas débiles hacia adelante y hacia atrás, tuvo bajos efectos de arrastre hacia un aumento generalizado de la competitividad y el crecimiento. El impulso exportador que se imprimió al crecimiento derivó en una estructura productiva con un fuerte sesgo importador.¹⁴

Evidentemente ambas versiones son ciertas. Al fincarse en el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado, el crecimiento de los últimos años sirvió para ejercer una política financiera de tasas reales rentables y permitió que fluyeran al país importantes

¹² La estructura de las importaciones refleja un aumento de la participación de las importaciones de bienes de capital y de consumo. La importación de bienes de consumo pasó de 9.5% en 1988 a 15.7% en 1994, y la de bienes de capital de 19.8 a 22.5%, en tanto que la de bienes intermedios cayó de 70.7 a 61.8%. La tasa media de crecimiento de las importaciones de bienes de capital fue de 21.9% y la de bienes de consumo de 29%. Véase Enrique Dussel.

¹³ La industria automotriz, sus partes y motores, por ejemplo, aportó más del 40% de las exportaciones de 1992. Véase Dussel, p. 20.

¹⁴ Véase Cardero y Rock.

montos de inversión externa.¹⁵ Sin embargo, esta política de altas tasas de interés y apertura acelerada afectó severamente a la planta productiva, conduciendo a un modelo con un fuerte sesgo antiexportador.

La importancia de un diagnóstico preciso de lo que hoy ocurre en nuestro país es evidente. En la medida en que sólo se privilegie la estabilización financiera y se pretenda que una vez alcanzada ésta y superada la crisis de credibilidad se podrá retomar el camino del crecimiento a partir de la restauración de los circuitos financieros internacionales, estaremos de nueva cuenta apoyando un modelo productivo-financiero que ha mostrado severas deficiencias estructurales.

Los acuerdos firmados en los foros multilaterales y trilaterales presentan un gran reto a nuestro país. Muchas de las disposiciones aceptadas en ellos limitan el uso de instrumentos tradicionales de política económica. Probablemente las condiciones de extrema fragilidad financiera que vive hoy día la economía mexicana son "suficientes" para solicitar una dispensa temporal por motivos de balanza de pagos. También puede plantearse a los mercados financieros internacionales redocumentar la deuda externa de corto plazo a largo plazo, usando los recursos por exportaciones petroleras como garantía, sin que éstas tengan que estar resguardadas en un banco de Nueva York.

Pero además de un cambio en la manera de enfrentar la crisis financiera quizá más importante sea enfrentar la crisis productiva nacional: apoyar el uso de la capacidad productiva no utilizada; estimular a las empresas, mediante mecanismos fiscales, a mantener el nivel de empleo y a que lo acrecienten; disponer de mecanismos que alienten a los sectores que producen para el mercado externo y, sobre todo, a aquellos que cubren la demanda doméstica. Crear en general políticas que estimulen el empleo, protejan la planta productiva y financiera y fomenten el uso de bienes y servicios producidos internamente, a la vez que se logre el fomento e impulso de las exportaciones. Mantener una política cambiaria de fomento

¹⁵ La participación porcentual del capital externo en la inversión total pasó de 9.4% en 1988 a 21.6% en 1993, aumentando su participación en el PIB de 1.8% en 1988 a 4.3% en 1993. De los 48 774 millones de dólares captados en ese lapso 55% fue inversión directa (30% fueron proyectos autorizados por la CNIE y 25% movimientos de inversión notificados en el RNIE), y el 45% restante se invirtió en instrumentos del mercado de valores. En 1994 la inversión foránea directa se elevó a 66% y el 34% restante se dirigió a la inversión en cartera. Véase Secofi.

a la exportación y de protección de las industrias nacientes, particularmente de aquellas que forman parte de las cadenas productivas de exportación. Mantener una disciplina fiscal que estimule el ahorro interno y la inversión productiva, mejorar la distribución del ingreso y acelerar el crecimiento del empleo.

Nuestros dos socios comerciales usan estos instrumentos de manera abundante, quizá sea el momento de reconocerlo e imitar algunas de estas políticas, particularmente aquellas que favorecen el crecimiento de los sectores desprotegidos como la agricultura o las que tienen como propósito fomentar el desarrollo de nuevos sectores productivos o modernizar muchos de los ya existentes.

Por lo demás, este tipo de apoyos no son privativos de los dos vecinos del Norte. Una revisión de las políticas aplicadas en Europa o en los países más dinámicos de Asia¹⁶ muestra que todos ellos manejan instrumentos de política económica dirigidos a mantener y ampliar su presencia en la economía internacional y proteger y apoyar su estructura productiva. Más aún, desde comienzos de esta década, en los países de la OCDE¹⁷ se ha discutido abiertamente el apoyo que deben brindar los gobiernos a las llamadas industrias estratégicas. En el campo de la actividad económica se reconoce la existencia de la competencia imperfecta, las economías de escala y los elevados costos de los procesos de aprendizaje. La discusión se realiza en torno a cuáles son esas industrias estratégicas. Para algunos países son las industrias de la robótica, para otros aquellas que proveen de una base de inversión intangible, vital para otras empresas de la misma industria o industrias relacionadas. Pero quizá la noción más amplia de "estratégico" se relaciona con aquellas actividades que se infiltran en toda la economía nacional y que son esenciales en los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante en términos de insumos materiales y de conocimientos.¹⁸

A la fecha los empeños públicos se han dirigido a tranquilizar

¹⁶ Véase Banco Mundial, 1993. El modelo asiático de desarrollo es en este sentido totalmente opuesto a lo que se ha hecho en México en los últimos doce años. En los países en los que se registran tasas de supercrecimiento existen políticas activas de promoción a las exportaciones, protección temporal del mercado interno y de las industrias nacientes, política industrial y de mejoramiento del mercado de largo plazo de los factores (capital y trabajo), política cambiaria de apoyo a la industria y a las exportaciones, disciplina fiscal con aumento del ahorro interno e inversión pública y privada. Todas estas medidas han tenido como resultado una disminución de la pobreza absoluta y relativa, mejoras en la distribución del ingreso y acelerado crecimiento del empleo.

¹⁷ OCDE, 1991.

¹⁸ Véase Cardero y Rock, p. 24.

a los mercados financieros internacionales sin que con ello se haya logrado estabilizar la situación cambiaria nacional. Falta el sustento productivo que dé validez a la política financiera adecuada. De no encontrarlo, el desempleo y la marginación social pueden llegar a alcanzar proporciones tan alarmantes que afecten la estructura y permanencia del tejido social. El reto es formidable.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.
- Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, abril de 1994.
- Cardero, Elena y Catarina Rock de Sacristán, "Repensando América Latina en el nuevo entorno internacional", en *Comercio Exterior*, agosto de 1995.
- Chon, Theodore, "Canadá y las negociaciones agropecuarias del TLC: un conflicto de prioridades", en *Comercio Exterior*, enero de 1994.
- Dabat, Alejandro, "La coyuntura mundial de los noventa y los capitalismos emergentes", en *Comercio Exterior*, noviembre de 1994.
- Day Wallace, Cynthia y John Kline, "EC 92 and changing global investment patterns. Implications for the U.S.-EC relationship", en *The Center for Strategic and International Studies*, vol. XIV, núm. 10, Washington, D.C., 1992.
- Drucker, Peter, "Trade lessons from the world economy", en *Foreign Affairs*, enero-febrero de 1994.
- Dussel, Enrique, *From export oriented to import oriented industrialization: Recent developments in Mexico's manufacturing sector*, UNAM, Facultad de Economía, DEP, ensayo procesado, 1995.
- Low, Patrick. *Trading Free. The GATT and US Trade Policy*, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press, 1993.
- OCDE, *Progress in Structural Reform*, Supplement to OECD Economic Outlook 47.
- , *Global Issues and National Governments: Challenges for International Economic Cooperation*, París, marzo de 1992.
- , *Support Policies For Strategic Industries: Systemic Risks and Emerging Issues*, OECD Forum for the Future, París, enero de 1991.
- Secofi, *Resultados de la nueva política de inversión en México. 1989-1994*, México, Porrúa, 1994.
- Services of the European Commission, *1994 Report on U.S. Barriers to Trade and Investment*, Bruselas, abril de 1994, doc. núm. 1-194-94.
- Services of the Commission of the European Communities, *Report on*

- United States Trade and Investment Barriers 1993*, Bruselas, 1993.
- United States Mission to the European Union Public Affairs Office, *USA Text*, París, varios números.
- Witker, J. y M.B. Amaro Díaz, "Las medidas relativas a la normalización", en *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, t. 1, p. 191.

3. MÉXICO: INTEGRACIÓN HACIA EL SUR

ALFREDO GUERRA-BORGES*

En estas notas nos proponemos explorar las probables motivaciones y ventajas que para México tiene la concertación de acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos y hacer una apreciación preliminar de la forma en que esos acuerdos se vienen insertando en el panorama actual de la integración latinoamericana. Se trata de un primer ejercicio analítico de procesos que hasta ahora despuntan.

1] APROXIMACIÓN A LAS MOTIVACIONES Y VENTAJAS

No obstante haber sido México país suscriptor del Tratado de Montevideo que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960, su relación comercial con América Latina ha sido siempre irrelevante. El comercio de México ha apuntado invariablemente hacia el Norte, y los registros disponibles indican que así ha sido a lo largo de la historia republicana. Sin embargo, en años recientes el gobierno mexicano dio muestras de tener gran interés en la concertación de acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos. ¿Qué es lo que motiva esta actividad inusitada tan a contrapelo de la experiencia anterior?

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

a] *Los motivos internos*

Una primera observación es que el gobierno de Salinas de Gortari reactivó la política de integración con América Latina por razones de política interna. Con la acentuación de la tónica latinoamericanista de la política exterior mexicana se buscó contrapesar internamente las reacciones que suscitaría la negociación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, reacciones particularmente indeseables pues la propia legitimidad de la administración de Salinas era objeto de cuestionamientos internos.

El discurso de Salinas de Gortari con motivo de su visita a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1990 fue particularmente ilustrativo. El temario de diez puntos que propuso parecía anunciar una voluntad política resuelta a imprimir un fuerte impulso a la integración latinoamericana, rescatando a la ALADI de su debilidad congénita.

Para no dejar lugar a dudas, Salinas de Gortari consiguió que la IV Reunión del Grupo de Río (Caracas, octubre de 1990) hiciera suyo el temario mencionado, con lo cual el expresidente aparecía personificando un liderazgo continental que estaba en consonancia con la tradicional identificación de México con el destino tercermundista de América Latina.

Lamentablemente, todo aquello fue un montaje diplomático insincero; los jefes de Estado presentes en la reunión del Grupo de Río sabían mejor que nadie que nada de aquel audaz temario se llevaría a cabo, pues todos ellos, sin excepción, han seguido en años recientes una política diferente de la expuesta en el temario, de lo cual da buena cuenta la situación peculiar de la ALADI.

b] *Desarme arancelario y bilateralidad*

Una segunda explicación se encuentra en la nueva política exterior de México abierta a todos los mercados. En este punto el gobierno de México "está en línea" con los demás gobiernos de América Latina, que casi simultáneamente han procedido al desmantelamiento arancelario de la región, buscando ante todo la integración a la economía mundial, y como secuela la integración en América Latina. En ambos casos se persigue abrir mercados y sobre todo atraer inversiones extranjeras.

En el ambiente de desarme arancelario las iniciativas de libre

comercio intralatinoamericano han encontrado una receptividad acentuada, pero a diferencia de la práctica habitual en los años sesenta el instrumento más utilizado en años recientes ha sido la negociación bilateral.

La preferencia por la bilateralidad puede explicarse de varias maneras. Por una parte, como apunta Mónica Hirst, "el agotamiento de una postura regionalista tal vez constituya el legado político más importante dejado a América Latina por la crisis de la deuda externa y por sus efectos sobre la economía de la región".¹ Ciertamente en los años más duros de la crisis los países latinoamericanos perdieron el sentido de comunidad, todavía no muy maduro pues veinte años de integración fueron insuficientes para subvertir la herencia secular de la relación latinoamericana con el mundo exterior.

Por otra parte, la negociación bilateral tiene para los gobiernos latinoamericanos aspectos muy atractivos: en primer lugar, facilita elegir a la contraparte siguiendo criterios políticos o económicos específicos; en segundo lugar, facilita deslindar los productos que son sensibles para cada una de las economías (en particular donde hay fuertes intereses creados); y, en tercer lugar, permite, a la mejor conveniencia de las partes contratantes, avanzar gradualmente en la construcción de una red de convenios de libre comercio con otros países, en cada uno de los cuales dichos intereses quedan debidamente garantizados mediante la negociación de reglas de origen específicas.

Se concluye que una segunda razón de la nueva política de integración del gobierno mexicano es su reacción por completo natural al ambiente de desmantelamiento arancelario de la región latinoamericana. La principal recompensa en estos casos no es tanto la apertura de nuevos mercados en América Latina, que pueden tener importancia marginal en algunos casos, sino el que a mayor número de acuerdos para abrir esos mercados mayor es el interés que despierta para la inversión extranjera el país que los suscriba.

c) *La expectativa de las inversiones externas*

Una tercera motivación de la integración de México hacia el Sur se vincula funcionalmente al Tratado de Libre Comercio de Amé-

¹ Mónica Hirst, "Condiciones y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina", en *Integración Latinoamericana*, enero-febrero de 1992, p. 26.

rica del Norte (conocido comúnmente como TLC), y ello en varios aspectos, como indicaremos enseguida.

Para México el TLC constituye “la reafirmación de que el país persistirá por largo tiempo en llevar adelante una reforma económica en que la demanda externa, la inversión extranjera, el sector privado y el juego de las fuerzas del mercado desempeñarán los papeles protagónicos”.²

En el nuevo modelo la inversión extranjera constituye el eje principal de acumulación. Por ello, entre las varias razones del gobierno de Salinas para emprender las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, la principal fue conseguir que en virtud del acuerdo fluyera hacia México una poderosa corriente de inversión extranjera directa, tanto de Estados Unidos como de otras regiones.

Las iniciativas emprendidas para diversificar las fuentes de inversión arrojaron resultados por debajo de las expectativas. Como balance de sus visitas a Europa y Japón, Salinas de Gortari “se dio cuenta de que México no tenía gran prioridad en esos países”.³ Por otra parte, no obstante el interés que despertaron en el Viejo Continente y Asia las negociaciones del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, no era razonable esperar que Europa y el Oriente tomaran decisiones de inversión antes de conocer las reglas de origen del convenio proyectado.

Así, pues, de nuevo se impuso la elección del Norte. La confianza ha estado depositada en que la inversión extranjera directa, sobre todo estadounidense, permita la modernización de la economía mexicana y amplíe su capacidad productiva, a fin de tener no sólo un creciente acceso al mercado estadounidense, meta de primera importancia, sino también proyectarse hacia los mercados de América Latina.⁴

Esto es lo que explica el interés del gobierno mexicano por celebrar acuerdos de libre comercio con mercados que por razones históricas tienen hasta ahora una importancia relativa insignificante para las exportaciones de México (incluso menores del 1% de su

² David Ibarra, “Un espacio para reflexión: reforma económica y Tratado de Libre Comercio”, en *Comercio Exterior*, núm. 6, 1994, p. 472.

³ Sidney Weintrub, “El TLC es sólo el principio”, en *Comercio Exterior*, núm. 6, 1994, p. 482.

⁴ El resultado ha sido el contrario del esperado: la principal afluencia de capital extranjero ha sido hasta ahora de corto plazo. La volatilidad de éste constituye una bomba de tiempo que está más allá del control de las autoridades nacionales de los países.

exportación total), como son los acuerdos con Chile y Costa Rica, con Colombia y Venezuela o los que están en perspectiva con otros países de Centroamérica. En otras palabras, ante la expectativa de una ampliación de capacidad productiva mediante inversiones extranjeras atraídas por el TLC, la concreción de acuerdos de libre comercio prefigura los mercados hacia los cuales se piensa dirigir en el futuro una parte de la oferta exportable incrementada.

Adicionalmente, la concertación de acuerdos de libre comercio persigue también abrir mercados a las empresas mexicanas no aptas para participar en el intercambio con Estados Unidos y Canadá pero que tienen o podrían tener posibilidad de penetración en mercados latinoamericanos.

d] *El beneficio de la exclusividad*

Los beneficios potenciales de la integración hacia el Sur no se limitan a lo anterior. Otras ventajas importantes son las siguientes.

Al emprender la negociación del TLC el gobierno de Salinas de Gortari esperó disfrutar durante cierto periodo del beneficio de la exclusividad. Según ha trascendido, por ese motivo el gobierno mexicano no vio con interés que se abriera a Canadá un espacio en las negociaciones del TLC, posición que cambió cuando Bush anunció su Iniciativa para las Américas, pues entonces se tuvo delante un escenario diferente en el que podían participar otros actores.

En tales circunstancias el gobierno mexicano no se negó a la inclusión en el TLC de una cláusula de adhesión de nuevos países, pues, como apunta Vega Cánovas, "si Estados Unidos decidiera seguir adelante con ulteriores negociaciones de libre comercio con la región, México estaría en mejor posición al tener un lugar en la mesa de negociaciones".⁵

El beneficio directo de esto es mucho mayor, pues la presencia de México en la mesa de negociaciones al lado de Estados Unidos y Canadá despierta el interés de los países latinoamericanos por estrechar relaciones con México.

En segundo lugar, México es hasta ahora el único país de los tres firmantes del TLC que tiene firmados acuerdos de libre comercio con países de América Latina. Ello significa que México goza

⁵ Gustavo Vega Cánovas, "¿Es el TLC un modelo para el resto del hemisferio occidental?", en *Comercio Exterior*, núm. 6, 1994, p. 491.

actualmente de preferencias comerciales que no están disponibles para los otros dos miembros del tratado.

Agréguese que en cada acuerdo de México con un país latinoamericano se establecen reglas de origen específicas, además de otras normas, reglas que, en el momento de negociar la adhesión de un nuevo país al TLC, tendrían que ser tomadas en consideración y esto es una ventaja importante para México: incrementa su capacidad de negociación.

En tercer lugar, con la suscripción de acuerdos de libre comercio México viene conformando en la región latinoamericana un sistema de integración del tipo "centro y radios", como se le conoce hoy día, consistente en que las contrapartes de México conceden a éste preferencias comerciales que no se otorgan entre sí.

Ésta es una ventaja adicional para México, pues, por una parte, el "centro" resulta más atractivo para la inversión extranjera por cuanto tiene acceso a un número mayor de mercados en condiciones preferenciales; en segundo lugar, se abre para la empresa mexicana un repertorio más amplio de oportunidades de exportación; y, en tercer lugar, se está en posibilidad de elegir el mercado más conveniente para adquirir materias primas y bienes finales, con la consiguiente ganancia en competitividad.

2] INTRODUCCIÓN A LOS RESULTADOS Y PECULIARIDADES DE LA INTEGRACIÓN DE MÉXICO HACIA EL SUR

La nueva política de integración de México con países latinoamericanos se ha traducido ya en la suscripción de tratados bilaterales con Chile, Costa Rica y Bolivia, un tratado trilateral con Colombia y Venezuela y la negociación o propuesta de negociación con Ecuador, Nicaragua y los países centroamericanos del llamado Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras). De igual manera, México suscribió, junto con otros 23 países, el acta constitutiva de la Asociación de Estados del Caribe.

Del Acuerdo de Complementación Económica con Chile es posible hacer un balance de resultados, no así de los otros tratados ya suscritos porque entraron en vigor apenas en 1995. Sin embargo, en el presente trabajo nuestro interés se centra más bien en hacer una apreciación preliminar de la repercusión de los acuerdos concluidos en el panorama de la integración latinoamericana. De ello

nos ocuparemos luego de pasar rápida revista al Acuerdo con Chile.

a] *El Acuerdo Chile-México*

En vigor desde el 1 de febrero de 1992, el Acuerdo de Complementación Económica estableció un programa de desgravación que culminó el 1 de enero de 1996, fecha a partir de la cual la mayor parte del universo arancelario alcanzará la tarifa cero. Algunos productos quedarán en libre comercio hasta el 1 de enero de 1998 y un número más reducido, que incluye el petróleo y sus derivados, leche en polvo, aceites vegetales y otros, quedaron fuera del programa de desgravación.

El comercio entre Chile y México ha sido tradicionalmente de muy poco valor. Constituye un poco más del 1% de las exportaciones de Chile y un medio por ciento de las exportaciones de México. No obstante, tratándose de dos países con programas de liberalización bastante avanzados, la concertación del acuerdo no presentaba mayores dificultades y podía presentarse como un signo de los nuevos tiempos. Además, para México el convenio tenía un significado adicional, pues "desde el punto de vista político [era] un medio para equilibrar el TLC".⁶

El acuerdo suscrito ha estimulado el comercio entre ambos países, pero no podría atribuírsele todo el incremento, pues en los últimos seis años, con o sin acuerdo, el intercambio entre Chile y México creció en forma significativa.

No obstante, el comercio entre ambos países sigue teniendo un valor varias veces menor que el de Chile con Argentina y Brasil. En 1993 las exportaciones a Argentina tuvieron un valor de 589 millones de dólares, a Brasil de 406 millones y a México de 131 millones.⁷

A la luz de la experiencia de integración en América Latina, no resulta extraño, pues el intercambio tiende a ser mayor y a crecer a tasas más altas entre países geográficamente vecinos o cercanos, con mayor razón si entre ellos existen vínculos tradicionales, que es el caso de Chile en el Cono Sur.

El desafío para Chile y México en los años venideros será con-

⁶ Patricia Gray Rich, "Acuerdo Chile-México: ¿una forma de integración viable?", en *Comercio Exterior*, núm. 2, México, 1995, p. 126.

⁷ FMI, *Direction of Trade. Yearbook*, 1994.

solidar su intercambio en el marco del acuerdo y superar cierta fluctuación anual que se advierte hasta ahora en los flujos de comercio, así como incorporar nuevos rubros al intercambio, que por ahora se concentra en un número reducido de productos.

En el marco de la ALADI el Acuerdo de Complementación Económica Chile-México constituyó en su tiempo y en su género la realización más ambiciosa. Ahora, sin embargo, aquel convenio luce muy modesto al lado del Tratado de Libre Comercio de México con Colombia y Venezuela y el Tratado de Libre Comercio de México con Costa Rica, que tienen una cobertura temática más amplia y normas de alcance mucho mayor, pues se han negociado teniendo como referente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

b] *La integración de México hacia el Sur y la irradiación del TLC*

En términos de liberalización comercial el Acuerdo Chile-México impresionaba por la celeridad de la desgravación y el carácter automático de la misma; el mecanismo de solución de controversias era, asimismo, muy operativo (las controversias debían quedar dirimidas, sin opción a la apelación, en 75 días); algo dispone también el Acuerdo sobre inversiones, compras gubernamentales y otras áreas usualmente no consideradas en los numerosos acuerdos de alcance parcial que han suscrito los países latinoamericanos.

Todo ello, sin embargo, fue anterior a la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A partir de su negociación y vigencia México se orienta a encuadrar sus compromisos de integración en cuerpos normativos similares al de dicho tratado. El significado más importante de este hecho es que, por la vía de los tratados que viene suscribiendo México, las normas del TLC están cobrando una creciente cobertura geográfica en el hemisferio occidental. Al concluirse los acuerdos de libre comercio con los países centroamericanos, el espacio de aplicación de tal normatividad se extenderá desde el río Bravo en el Norte hasta las fronteras de Brasil y Bolivia en el Sur.

Desde el punto de vista de México, resulta comprensible su interés en conseguir la mayor homogeneidad posible de las normas de integración a que se sujeta. Desde el punto de vista de sus contrapartes latinoamericanas, la adopción del formato del TLC puede verse favorecida por el hecho de que sus disposiciones son congruentes con las normas emanadas de la Ronda Uruguay, que los

países latinoamericanos han suscrito. Y, asimismo, porque la adopción de ese formato probablemente se haya visto como un medio que a la larga podría facilitar la adhesión al TLC, y en todo caso allanar la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas.

Estados Unidos resulta ser así, por vía indirecta y sin que medie acción alguna de su parte, un beneficiario neto de la irradiación geográfica de las normas del TLC, pues gracias a ella se viene conformando un ambiente normativo que le facilitará la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas desde posiciones que comenzó a definir en el Acta de Libre Comercio con Canadá (1988).

c) *Contrapartida y sobreposiciones*

Los acuerdos suscritos sientan las bases para el establecimiento de un área de libre comercio de gran extensión geográfica, que viene a ser una especie de contrapartida de la otra gran área de integración que es el Mercosur con su propia dinámica de intereses. La particularidad de dichos acuerdos es que tienen lugar en espacios donde ya existen otros esquemas de integración, visiblemente atrapados por la crisis existencial de su readaptación a los requerimientos del nuevo entorno internacional.

Veamos, por consiguiente, la forma en que los acuerdos con México se vienen insertando en el panorama actual de la integración latinoamericana.

El Tratado del G-3 y su impacto en el Grupo Andino. El Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (G-3, entre Colombia, México y Venezuela) se suscribió en 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995, fecha en que también comenzó a operar el programa de desgravación.

Una particularidad del G-3, que seguramente imprimirá cierta originalidad a los resultados de este Tratado, es la importancia, incluso creciente, del comercio entre Colombia y Venezuela, que contrasta con la insignificancia del intercambio de ambos países con México.⁸ El Tratado del G-3 tiene otras diversas particularidades que reflejan la asimetría de los participantes y la cautela consiguiente de la apertura de algunos sectores, dado que Colombia

⁸ Las exportaciones de Colombia y Venezuela hacia México representan el 1 y el 1.6%, respectivamente, de su exportación total. A su vez, las exportaciones de México hacia ambos países constituyen menos del 1% de su exportación total.

y Venezuela pertenecen también al Grupo Andino.

Por lo que toca a la liberalización del comercio, el Tratado del G-3 dispone que cada parte eliminará progresivamente sus impuestos de importación sobre bienes originarios en diez etapas iguales. La primera reducción tuvo lugar el 1 de enero de 1995; en las nueve etapas subsiguientes el impuesto de importación residual deberá eliminarse a partir del 1 de julio de 1996, de manera que los bienes en cuestión queden en libre comercio a partir del 1 de julio del 2004.

Siendo ésta la regla general, el programa de desgravación contempla otras siete distintas modalidades aplicables a diferentes productos. Además, en el momento de suscribirse el Tratado del G-3 no hubo acuerdo sobre las reglas de origen para los productos de la industria textil ni en cuanto a la apertura de la industria química y el libre comercio de automotores. Respecto a los dos primeros, se asumió el compromiso de alcanzar un acuerdo en los siguientes dos años, en tanto que para lograr un entendimiento sobre el libre comercio de automotores el plazo se extiende hasta un máximo de 13 años, es decir, al 2008.

El rasgo más original del Tratado del G-3 consiste en la doble pertenencia de Colombia y Venezuela a este instrumento y al Acuerdo de Cartagena. Por tal razón, ocho de los capítulos de este Tratado (entre otros los de trato nacional, reglas de origen, salvaguardias y propiedad intelectual) regirán solamente entre Colombia y México y entre México y Venezuela, de donde se deriva una situación dual en virtud de la cual en sus relaciones recíprocas Colombia y Venezuela se ajustarán en unos casos a lo dispuesto en el Tratado del G-3 y en otros a sus obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico del Grupo Andino.

Sin embargo,

este tratamiento dual no puede afectar los derechos que México pudiera tener conforme al Tratado. El criterio general adoptado para hacer esta distinción es que se aplicará el ordenamiento jurídico andino en aquellas materias que hoy forman parte del mismo, y las que no tienen tal carácter se regirán por las normas del Tratado del Grupo de los Tres.⁹

El criterio salomónico anterior parecería simplificar la aplica-

⁹ Manuel José Cárdenas, "Implicaciones del regionalismo abierto en el ordenamiento jurídico del Grupo Andino", en *Integración Latinoamericana*, núm. 205, Buenos Aires, INTAL, 1994, p. 6.

ción del Tratado, pero es de suponer que en la práctica se darán situaciones poco transparentes, y será hasta entonces cuando se pueda evaluar el impacto del Tratado en el Grupo Andino. No se puede excluir que la aplicación del Tratado abra otras vías de erosión. La propia evolución del Grupo, bastante conflictiva y controvertida en años recientes, matizará la perspectiva de esta "dualidad de poderes".

El Acuerdo Costa Rica-México y su impacto en el Mercado Común Centroamericano. Más despejada es la situación creada en el Mercado Común Centroamericano por el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México, pues la parte costarricense no hizo reserva alguna de sus compromisos en el Mercado Común.¹⁰

En virtud del programa de desgravación Costa Rica otorga a México reducciones arancelarias que fracturan el arancel externo común. El deterioro también se manifiesta en la Preferencia Arancelaria Centroamericana, norma vigente en el Mercomún desde 1960 según la cual los países del área se otorgan entre sí un tratamiento siempre más favorable que el otorgado a terceros países. Unilateralmente Costa Rica deja de tener en cuenta la Preferencia mencionada no sólo en el programa de desgravación sino también al conceder trato nacional a los bienes que importe de México, en conformidad con el capítulo III del Tratado.

Por otra parte, Costa Rica concede a los servicios y a los prestadores de servicios mexicanos un trato nacional que no otorga a los prestadores centroamericanos, lo que los coloca en desventaja. De igual manera, Costa Rica no otorga a las inversiones y a los inversionistas centroamericanos el trato nacional y el trato de nación más favorecida que, en cambio, le otorga a México.

Finalmente, pues sólo se pretende hacer algunas observaciones, las normas de origen del Tratado de Libre Comercio podrían tener un impacto en el comercio intracentroamericano de aquellas materias primas que hasta ahora han venido utilizando los productores costarricenses y que en virtud de dichas normas podrían ser desplazadas por materias primas mexicanas.

Cuál sea el impacto real de estas discrepancias formales es algo que se sabrá con la experiencia. El hecho mismo de la existencia del

¹⁰ Es obligatorio agregar que los otros miembros del Mercado Común no le demandaron a Costa Rica hacer reserva alguna de dichos compromisos y que tampoco hubo un intento serio de negociación como Mercado Común.

libre comercio *intrarregional*, con pocas excepciones dentro del Mercado Común, seguramente imprimirá rasgos peculiares a las consecuencias del Tratado Costa Rica-México en Centroamérica.

3] ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

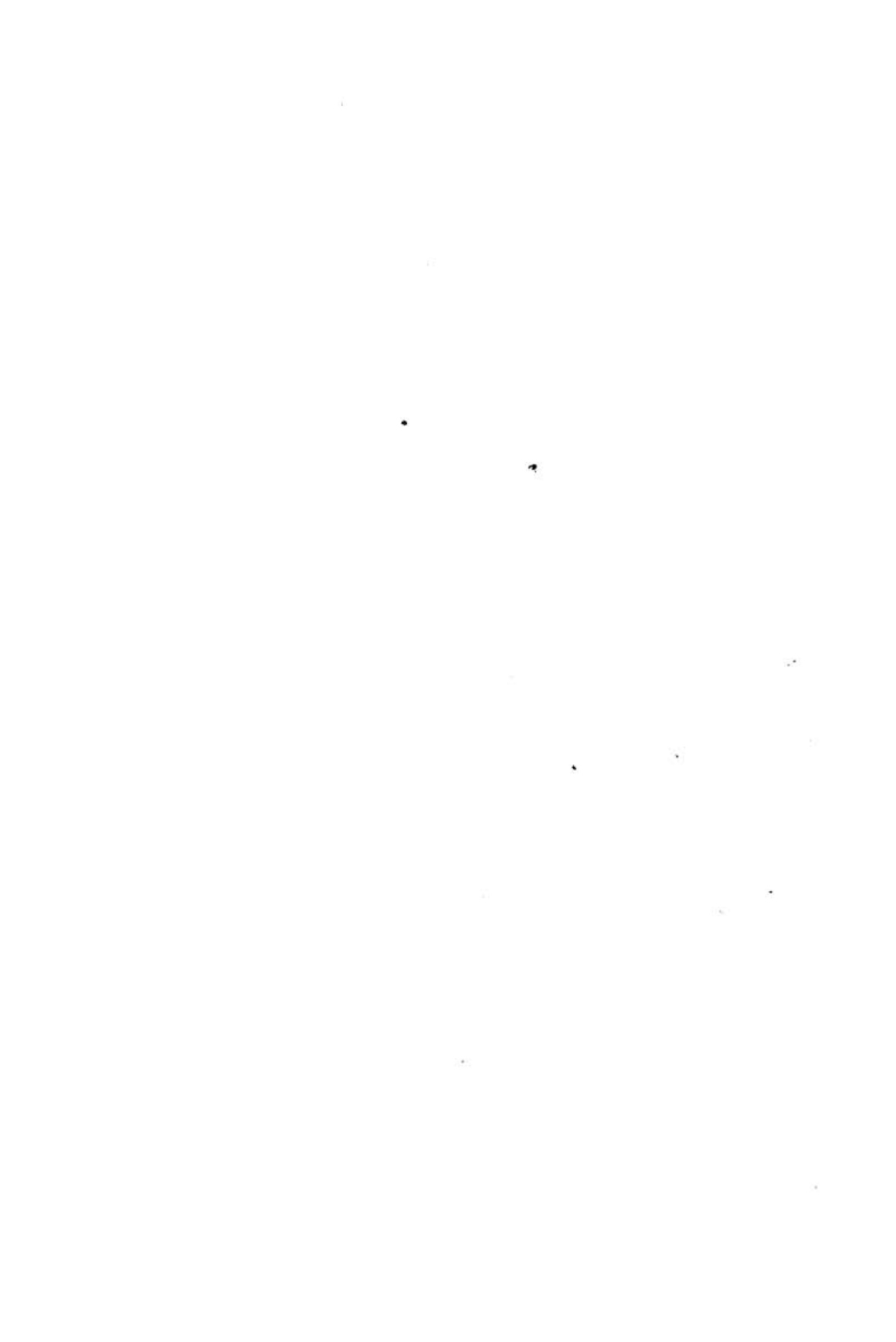
Lo expuesto en las páginas anteriores pone de manifiesto, por una parte, la fragilidad de que adolecen en la actualidad los vínculos de los acuerdos históricos de integración y, por otra, la tendencia a una redefinición de éstos en consonancia con el sesgo impreso a las estrategias económicas. Dado dicho sesgo, la apertura de canales hacia los mercados de mayor tamaño mediante acuerdos de libre comercio tiene un poderoso atractivo.

Los años venideros darán cuenta de éxitos importantes en el reajuste de los procesos de integración que se viene operando si la participación en nuevos esquemas corre pareja con el aprovechamiento del potencial que encierran los acuerdos preexistentes y se realizan dentro de las economías los cambios estructurales que mejoren sus condiciones de participación.

Pero en los próximos años también se pondrá en evidencia que algunos gobiernos corren tras espejismos, por sobrestimar el potencial de los nuevos acuerdos o, lo que es peor, porque todavía hay líderes políticos y empresariales que tienen una noción confusa acerca de cómo acceder a la globalización y creen ingenuamente en el automatismo de los beneficios del libre comercio. Sin que nada o muy poco cambie dentro de sus países, esperan de la globalización la expansión automática de las exportaciones, el influjo de capitales y la conversión hacia la competitividad internacional.

Una pregunta final es pertinente: ¿cabe esperar que el activismo integracionista de México hacia el Sur se mantenga en los próximos años? No parece posible. Abstracción hecha de la situación de la economía mexicana a partir de 1994, no se percibe hacia dónde podría expandirse la red de acuerdos de libre comercio. La opción del Caribe insular tiene problemas y una negociación con el Mercosur no se anticipa por ahora.

Por consiguiente, lo más razonable es dar tiempo a que “maduren” los acuerdos suscritos. Entonces se podrá establecer cuál es el ámbito de las realizaciones posibles, y qué es lo que de cada Tratado quedará como normatividad inactiva.



SEGUNDA PARTE

LA CRISIS ACTUAL: UN PRESENTE DOLOROSO



4. EL PROGRAMA MÁS RECIENTE DE ESTABILIZACIÓN AUSPICIADO POR EL FMI, ¿REPRESENTA UNA SOLUCIÓN A LARGO PLAZO PARA LA ECONOMÍA DE MÉXICO?

MIGUEL D. RAMÍREZ*

INTRODUCCIÓN

La fachada de modernidad con que se había revestido México quedó hecha añicos el 20 de diciembre del año pasado, cuando el gobierno del presidente Zedillo, que acababa de asumir el poder, se vio obligado a devaluar la moneda en 14%, en términos reales —sólo para que esta medida tuviera que ser complementada unos cuantos días después, bajo la intensa presión de los especuladores (sacadólares), con la decisión de dejar el peso en libre flotación frente al dólar. Hacia fines del mes, el valor del peso respecto al dólar había caído en más de 30% y el país había perdido entre 7 000 y 8 000 millones de dólares de sus reservas para el intercambio internacional.

Las desventuras de México se han complicado, además, a causa de varios acontecimientos políticos y sociales que han dejado a flor de piel la fragilidad de las instituciones nacionales; son ejemplo de esto las recientes revelaciones en las que se implica al hermano del

* Profesor Asociado de Economía en el Departamento de Economía del Trinity College, Hartford, Connecticut. Traducido del inglés en el Liceo Mexicano de Lenguas Extranjeras, por Martín Mur U.

expresidente Carlos Salinas de Gortari en la conspiración para el asesinato del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Mas-sieu, y el estancamiento, para el que no parece vislumbrarse final, en lo tocante a los rebeldes zapatistas de Chiapas —aspecto que fue el que precipitó la devaluación más reciente.

Lo que determina que para el mexicano común el actual desastre sea tan inesperado y descorazonador es que hace apenas poco más de un año los encabezados de los periódicos rebosaban de promesas acerca de una economía en gran auge y a punto de unirse a las economías del primer mundo, tras la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) que acababa de concertarse.

Los dirigentes del país y la comunidad internacional del mundo de los negocios y las finanzas reforzaban este sentimiento colectivo de euforia metiendo grandes sumas de dinero al mercado de valores nacional, y entonando loas, que se escuchaban en el resto del hemisferio, a sus líderes y a las políticas que éstos seguían. Y todo esto llegó hasta el punto en que ya se tenía listo y acicalado al ahora caído en desgracia expresidente Carlos Salinas de Gortari para que encabezara la recién creada Organización Mundial de Comercio (OMC).

¿Dónde estuvo la falla? ¿Qué fue lo que salió mal? ¿Cómo pudo el sino del país desatarse de manera tan rápida e inesperada, y con tal intensidad que los días brillantes que el TLC prometía traer se han visto ahora interrumpidos por una tormenta de incertidumbre política y de depresión económica?

En el presente trabajo se intenta ofrecer algunas respuestas que expliquen la crisis más reciente que ha padecido el país, buscando y analizando algunos de los principales factores económicos que hicieron a México tan vulnerable a los problemas políticos internos y a los caprichos del mercado internacional. Con base en este análisis se evalúa aquí, de manera crítica, el programa de austeridad más reciente que ha auspiciado el FMI y se esboza un conjunto de objetivos alternativos de largo plazo en cuanto a política económica, que se refieren a los problemas estructurales subyacentes en el país. El trabajo está organizado de la siguiente manera:

En primer lugar se repasan los llamados fundamentos, o cimientos, de la economía mexicana durante el periodo 1988-1994, centrándose primordialmente en los crecientes desequilibrios macroeconómicos que se manifestaron en déficit rápidamente crecientes y, a la postre, en déficit de cuenta corriente.

En segundo lugar, se exponen las principales características de las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno, y auspiciadas por el FMI, a la vez que se evalúa si el plan más reciente puede restablecer la estabilidad financiera y el crecimiento económico sostenido de un país que, desde la administración de López Portillo, en muy poco ha gozado de cualquiera de estos dos aspectos.

Y, finalmente, se esboza una alternativa neoestructuralista frente a las actuales medidas ortodoxas que se están poniendo en marcha en México y en otros países de la región. Se recalca aquí la importancia de centrarse en los factores del lado de la oferta, como importantes cuellos de botella del proceso de desarrollo, así como en los problemas de distribución que invariablemente se generan a consecuencia de pretensiones competitivas sobre el ingreso nacional por parte de poderosos grupos económicos.

1] ¿FUERON SÓLIDOS Y SENSATOS LOS LLAMADOS FUNDAMENTOS?

Las actuales dificultades económicas y financieras de México no se pueden entender adecuadamente sin antes hacer una evaluación de sus fundamentos económicos durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994). En estos días uno oye decir frecuentemente que México sólo está atravesando por una grave crisis de liquidez, pero no es que esté inmerso en una crisis estructural de largo plazo, dada la solidez de sus cimientos económicos [véase la Encuesta del FMI, de 1994]; sin embargo, una mirada más atenta a tales fundamentos revela la existencia de fallas geológicas como las que determinan un sismo de grandes proporciones.

Consideremos las cifras que se nos dan en el cuadro 1. Se puede observar que, a partir de 1990, la economía mexicana comenzó a experimentar una importante desaceleración de su tasa de crecimiento en el PIB real; de hecho, a partir de 1992 el país comenzó a registrar, tal como lo había hecho durante un buen trecho de los años ochenta, tasas negativas de crecimiento en el PIB per cápita. Buena parte de la culpa del desaceleramiento de la economía se puede achacar al objetivo deliberado del gobierno de reducir la tasa de inflación a un dígito, con el fin de mantener la política cambiaria y de garantizar la aprobación del TLC. La desaceleración que comenzó en 1992 alcanzó un punto de estancamiento virtual en 1993 –incluso en los momentos en que Estados Unidos había comenzado

CUADRO I
MÉXICO: SELECCIÓN DE INDICADORES ECONÓMICOS, 1989-1994

Rubro	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PIB real	2.9	4.0	3.6	2.6	0.3	3.0
PIB per cápita real	0.7	1.7	1.4	0.4	-1.9	0.8
Precios al consumidor	19.7	30.0	18.8	11.9	8.0	7.0
Salario mínimo real	-7.9	-7.0	-6.5	-7.2	-5.6	-5.0
Desempleo urbano	2.9	2.7	2.7	2.8	3.4	3.9
	<i>Porcentaje del PIB</i>					
Déficit fiscal	6.0	3.5	1.3	-1.0	-0.2	0.5
Inversión interna	17.8	18.9	20.4	23.0	20.5	20.8
Ahorro interno	16.2	15.5	14.1	13.8	14.0	13.5
Balance de la cuenta corriente	-2.8	-3.2	-4.8	-6.8	-6.4	-8.1
Deuda pública externa	32.5	31.7	26.1	31.0	31.1	29.8
Tasa de cambio efectiva real (1990 = 100)	103.2	100.0	91.1	83.8	78.0	80.0

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y BID (1990-1994), diversos informes.

a recuperarse de su propia recesión.

Tal como se acaba de señalar, la tasa de inflación se redujo considerablemente durante el sexenio de Salinas, pasando del 30% en 1990 a poco menos del 7% hacia finales de 1994 (véase el cuadro 1), logro notable, dada la muy real amenaza de hiperinflación durante los años críticos de 1986 a 1988. Y sin embargo, a pesar de la dramática caída de la tasa de inflación del país, a consecuencia, en gran medida, del uso de la tasa cambiaria como ancla nominal, dicha inflación era aún considerablemente más alta que la de su principal socio comercial, es decir, Estados Unidos. Las pequeñas devaluaciones diarias (de 0.04 centavos por día) no eran suficientes para equilibrar el diferencial de inflación con Estados Unidos, lo cual significaba que el valor real del peso se iba incrementando constantemente. (Lo que se pensaba en esos momentos era que los avances en productividad iban a compensar la sobrevaluación de la moneda.) Tal como se expone más adelante, la sobrevaluación real de la moneda contribuyó a la estimulación de las importaciones de bienes de consumo, de piezas intermedias y de entradas de ca-

pital, al tiempo que poco ayudaba a promover las exportaciones no tradicionales. (Las importaciones mexicanas de bienes intermedios y de capitales entrantes representan, cuando menos, el 80% del total de las importaciones.)¹

Así, al emplear la tasa de cambio para hacerla incidir sobre la inflación, los responsables de la política ya no pudieron usarla para reducir el déficit en cuenta corriente o para impedir que éste creciera a tasas muy rápidas. La moneda que se iba apreciando (sobreevaluando) y el ascendente déficit en cuenta corriente socavaron la confianza del público en cuanto a la viabilidad a largo plazo de las políticas económicas adoptadas por el gobierno, e incluso quizás hayan contribuido, de manera perversa, a incrementar aún más las importaciones, dadas las expectativas generalizadas de una devaluación importante [véase Edwards, 1987 y Rodrik, 1992].

En segundo lugar, aun cuando el balance fiscal global como porcentaje del PIB fue superavitario a partir de 1991, el desequilibrio del sector privado del país, medido por la zanja existente entre el ahorro nacional bruto y la inversión externa bruta como porcentaje del PIB, se amplió significativamente. La caída en la tasa del ahorro nacional que se señala en el cuadro 1 se puede achacar, en parte, a la tasa de cambio sobreevaluada, pero también se puede explicar por la naturaleza de la recuperación del consumo –inducida por medio del endeudamiento– a principios de los años noventa, que se financió mediante los grandes flujos de capital a corto plazo que entraron al país (véase el cuadro 2). El endeudamiento rápidamente creciente de los consumidores e inversionistas mexicanos de la clase media –junto con la caída en el ahorro– se puede explicar parcialmente en virtud de las expectativas, que en 1992 y 1993 se habían generalizado, en el sentido de que la aprobación del TLC iba a encajar perfectamente con las reformas orientadas al mercado que el país había realizado y que en el futuro habrían de elevar considerablemente el ingreso y la riqueza.² En estas circunstancias, existe una sustitución intertemporal del consumo presente por un

¹ Para mayores detalles, véase CEPAL, *Panorama económico de América Latina 1994*, cuadro 8, p. 61.

² Este efecto metzleriano sobre el ahorro, a saber, que en el plazo corto a mediano un incremento esperado en la riqueza y el ingreso va a disminuir –y no a aumentar– los ahorros, es el que parece haber ocurrido en Chile durante el periodo de 1979 a 1981, justamente antes del desastre económico que tuvo lugar en ese país en 1982. Para mayores detalles, véase Edwards y Edwards, capítulo 7.

CUADRO 2
DEUDA EXTERNA DE CINCO PAÍSES LATINOAMERICANOS, 1994

	<i>Deuda total como porcentaje del PIB</i>	<i>Deuda a corto plazo como porcentaje del PIB</i>
Argentina	31	3.6
Brasil	26	6.0
Chile	43	8.3
México	47	18.0
Perú	54	5.6

FUENTE: Federal Reserve Bank de Dallas, *The Southwest Economy*, núm. 2 (1995), p. 7.

consumo futuro; un agrandamiento del déficit en cuenta corriente y una caída en la tasa de ahorro interno, aun cuando las tasas de interés reales se estén elevando —situación que se asemeja mucho a la vivida durante los tres últimos años del sexenio de Salinas.³

Como nos lo hubiera podido explicar cualquier estudiante de segundo año de economía, este desequilibrio macroeconómico privado que surge al gastar más allá del ingreso generado internamente se reflejó en un dramático incremento del déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB —que culminó en un nivel sin precedentes e insostenible de 8.0% hacia finales de 1994 (cercano a los 30 000 millones de dólares; véase el cuadro 2).

A estas alturas, resulta útil comparar la tasa de ahorro de Chile con la de México, dado que el desastre económico que ocurrió en aquel país en 1981-1982 es similar en ciertos aspectos a la crisis actual de México. A finales de los años setenta y principios de los ochenta los chilenos, al igual que sus homólogos mexicanos de hoy, también habían gastado en exceso un ingreso generado internamente y financiaron este gasto mediante flujos de capital a corto plazo —esto es, con un ahorro no generado internamente. Sin embargo,

³ La tasa de ahorro interno cayó, aun cuando las tasas de interés reales promedio sobre depósitos se elevaban en México para pasar del -0.22% en 1991 al 2.71% en 1992 al 8.1% en 1993 y al 9.08% en julio de 1994. Para mayores detalles, véase Calva, p. 92, cuadro 15. Véase también el estudio realizado por Warman y Thirlwall, en el que se presentan evidencias econométricas para el periodo 1960-1990 que sugieren que el ahorro total en México no está relacionado positivamente con la tasa real de interés (de hecho, el coeficiente es negativo e insignificante), pero sí se halla relacionado, conforme al enfoque keynesiano, de manera positiva y significativa con el ingreso nacional (el coeficiente logarítmico es: 1.09; y la relación t (t -ratio) es: 10.38). Se obtienen resultados similares por lo que toca al ahorro privado.

en menos de una década la economía chilena ha logrado elevar espectacularmente su tasa de ahorro interno. Por ejemplo, en el transcurso del periodo 1990-1994 la tasa de ahorro interno se incrementó para pasar del 16% del PIB al 26%, aumento que fue el más alto de la región.⁴ Buena parte de esta elevación de la tasa de ahorro nacional se puede atribuir al sistema privado de pensiones (Asociación de Fondos para Pensiones, AFPS) que se estableció a principios de los años ochenta con el fin de lidiar con las deficiencias estructurales del país en cuanto al ahorro global. Ésta y otras reformas institucionales han contribuido al desarrollo de mercados de capitales locales al proporcionar una importante salida para los ahorros acumulados por los inversionistas institucionales y los trabajadores chilenos —estos últimos han abrazado el sistema con entusiasmo debido a la pensión mínima que garantiza el gobierno. Las cifras que siguen nos dan ciertos indicios del éxito que ha tenido el sistema: hacia mediados de 1992, el estrechamente regulado y supervisado sistema de pensiones de Chile manejaba fondos por más de 12 000 millones de dólares, que equivalían a cerca del 38% del PIB nacional.⁵

Antes de pasar al siguiente aspecto importante, se debe señalar que buena parte del tan publicitado decremento en el déficit fiscal de la economía mexicana fue consecuencia de una reducción en los pagos de intereses sobre la deuda pública, de la abrupta reducción de la inversión privada y del uso de ingresos extraordinarios provenientes de la privatización del sistema bancario, que se aplicaron a la cancelación de deuda interna y externa [véase Elizondo, 1993]. Aun cuando la discusión sistemática de los pros y los contras asociados con esta estrategia rebasaría los alcances del presente trabajo, uno de los principales problemas que plantea el uso de los fondos provenientes de la privatización para reducir el déficit fiscal radica en que, a cambio de una inyección de dinero, de un solo golpe, con frecuencia viene una pérdida a largo plazo de ingresos gubernamentales por concepto de impuestos.

En tercer lugar, y como ya se ha mencionado, el creciente desequilibrio del déficit en cuenta corriente a partir de 1990 fue financiado mediante un fuerte incremento en el flujo neto de entrada de

⁴ Datos de ahorro obtenidos de *Latin American Regional Reports*, 16 de marzo de 1995, p. 1.

⁵ Para mayores detalles sobre las políticas que ha adoptado el gobierno chileno para estimular el ahorro interno, véase Melles, 1993 y Luders.

inversión extranjera —buena parte de ella atraída por los réditos relativamente atractivos de la deuda y la parte no amortizada (*equity*) de ésta. Esto por sí solo no hubiera sido del todo problemático de no ser por el hecho de que una parte desproporcionada de los flujos netos de fondos que ingresaban al país eran del tipo de corto plazo, esto es, de cartera. En 1993, por ejemplo, se estima que México recibió 17 000 millones de dólares en inversión extranjera (buena parte de ella adelantándose a la aprobación del TLC); el 69% de esa cifra pasó a inversiones en cartera del mercado de valores, y no a inversión directa en plantas, maquinaria y equipo (véase el cuadro 2).

Hablando en general, el grueso de estos fondos fue atraído gracias a las condiciones más que generosas que se les ofrecían a los inversionistas en las privatizaciones de los bancos y de las principales empresas paraestatales, así como —ya lo señalamos— a consecuencia de la emisión de deuda gubernamental de corto plazo, es decir, de Tesobonos. Estos últimos resultaban altamente atractivos para los inversionistas porque, aun cuando eran pagaderos en pesos, su valor se hallaba indexado al dólar. De esta manera, el riesgo de una devaluación se trasladaba de los acreedores o inversionistas al gobierno, que era en definitiva el prestatario. A consecuencia de la inestabilidad política que experimentó el país en 1994, el gobierno se vio forzado a emitir estas obligaciones “libres de riesgo” con el fin de atraer, o más exactamente de impedir que los inversionistas aprensivos retiraran su dinero del país.⁶ Otros factores que contribuyeron al flujo neto de entrada de dinero a los mercados que estaban surgiendo en México y en el resto de América Latina fueron los relativamente bajos intereses que privaban en Estados Unidos y las perspectivas de que la aprobación del TLC embonara con las reformas orientadas al mercado que estaba adoptando el gobierno mexicano.

En cuarto lugar, aun cuando durante el periodo de 1989 a 1992

⁶ Al 30 de abril de 1995, el gobierno mexicano había pagado 14 700 millones de dólares a tenedores de tesobonos, que representaban la mitad de los aún pendientes de pagar (17 000 millones de ellos, esto, es el 58%, están en manos de residentes en el extranjero). Esto ha colocado al gobierno en una situación muy vulnerable, ya que hacia finales de abril sus reservas eran únicamente 6 700 millones de dólares, a pesar de haberse apoyado en otros 3 000 millones del paquete para el rescate de México. Hasta ahora, este país ha utilizado cerca de 10 000 millones, de los 20 000 millones de dólares que se le han prometido del Fondo de Estabilización del Intercambio Estadounidense (U.S. Exchange Stabilization Fund). Para mayores detalles, véase el *Mexico and NAFTA Report* del 11 de mayo de 1995, pp. 2-3.

la inversión interna bruta creció como porcentaje del PIB, el cuadro 3 pone de manifiesto que los niveles registrados únicamente lograron recuperar alguna parte del terreno perdido durante los años ochenta. Y antes de que se pudiera establecer una inercia autosostenible, dicha inversión registró una fuerte caída de dos y medio puntos del PIB durante el año recesivo de 1993, para sólo permanecer relativamente estancada en 1994. Por otro lado, los datos sobre inversión que se dan en el cuadro 1 enmascaran el deterioro subyacente de la inversión pública en infraestructura económica y social que tuvo lugar durante la administración de Salinas de Gortari. El cuadro 3 muestra que en 1985 la inversión pública como proporción del PIB alcanzó el 6.5%; sin embargo, hacia finales de 1993 registró un nivel de únicamente el 4.0%. (Algunas de estas erogaciones se pueden efectuar como contratos ofrecidos al sector privado, pero es preciso poner cuidado en la forma en que esto se hace, particularmente en presencia de altos costos de monitoreo.)

Una vez más resulta instructivo comparar lo que ocurrió en Chile con la parte de inversión financiada por el Estado, puesto que éste es el otro único país del hemisferio en el que se han seguido políticas orientadas al mercado en el mismo grado en que esto ha ocurrido en México. Por ejemplo, la relación inversión pública/inversión total se elevó para pasar del 25.8% en 1990 al 31% en 1993, en tanto que en Chile el coeficiente de inversión global, en el mismo periodo, creció del 18.8 al 22% [véanse Miller y Suminski, 1994]. En contraste con esto, el cuadro 1 muestra que la participación del Estado mexicano en la inversión global declinó para pasar del 34% en 1986 al 19.5% al cierre de 1993.

Este pronunciado deterioro de las erogaciones en inversión pública del país es particularmente preocupante, ante la reciente evidencia empírica que sugiere que este tipo de erogaciones en inversión pública ejercen un impacto positivo en la formación de capital privado, aparte del que induzca algún efecto acelerador [véase Ramírez, 1994]. El cuadro 3 presenta los resultados estadísticos de una función modificada de la inversión mexicana, estimada, durante el periodo 1950-1990, que incluye como argumento, entre otras variables, las erogaciones en inversión gubernamental (RGI). Las demás variables del modelo se definen de la siguiente manera: RGDP es el producto interno bruto real en millones de pesos de 1970; Δ RGDP se refiere al cambio en el RGDP (toma en consideración el efecto acelerador); Δ RCPS es el flujo de crédito otorgado

CUADRO 3
 INVERSIÓN INTERNA BRUTA EN MÉXICO Y EN AMÉRICA LATINA
 (en miles de millones de pesos reales - 1980 = 100)

Año	Inversión pública	Inversión privada	Inversión total	Inversión pública / PIB	Inversión privada / PIB	Total / PIB
1980	476.4	630.4	1 106.8	10.7	14.0	24.7
1981	583.4	703.0	1 286.4	12.0	14.5	26.5
1982	473.5	596.9	1 070.4	9.8	12.3	22.1
1983	303.0	464.7	767.7	6.5	10.0	16.5
1984	315.4	501.6	817.0	6.6	10.5	17.1
1985	318.2	563.0	881.2	6.5	11.4	17.9
1986	272.9	504.3	777.2	5.7	10.5	16.2
1987	239.5	536.7	776.2	5.0	11.0	16.0
1988	229.3	591.8	821.1	4.7	12.0	16.7
1989	237.6	635.5	873.1	4.7	12.5	17.2
1990	268.0	720.6	988.6	5.0	13.6	18.6
1991	250.0	822.5	1 072.5	4.5	15.0	19.5
1992	241.4	993.5	1 234.8	4.3	17.7	22.0
1993	225.4	929.8	1 155.3	4.0	16.5	20.5

País	Proporción del PIB		Tasas de crecimiento	
	1970-1979	1980-1989	1971-1980	1981-1991
Argentina	21.7	16.1	3.7	-12.1
Brasil	24.5	17.9	9.5	-2.4
Chiles	17.9	16.3	2.8	0.6
México	23.0	18.4	8.6	-3.6
Venezuela	26.5	18.9	4.6	-7.0
América Latina	23.0	17.3	7.3	-3.2

FUENTES: BID, 1991, cuadro B-5, p. 267, y 1992, cuadro B-4, p. 275; OCDE, 1992, cuadro B, p. 253; INEGI, 1993, y ECLAC, 1993.

por el sistema bancario al sector privado (en millones de pesos de 1970); EX representa la tasa de cambio real (pesos de 1970 por dólares de 1970); DUM1 es una variable de simulación que adopta el valor de 1 para 1978-1981 (años del auge del petróleo) y de 0 en los demás casos; y, finalmente, DUM2 adquiere el valor de 1 para 1982-1983 y para 1986-1987 (años de crisis económica).

Como se puede apreciar fácilmente en las estimaciones 2SLS que se presentan en el cuadro 4, los incrementos en la inversión pública

CUADRO 4
 FUNCIÓN DE LA INVERSIÓN EN MÉXICO, 1950-1989: RESULTADOS 2SLS

Variables	Regresiones			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	15 252.84 (3.86)**	16 878.86 (1.46)*	10 417.31 (4.12)**	10 575.02 (2.09)**
Δ RGDP _t	0.18 (6.50)**	0.19 (6.84)**	0.18 (6.53)**	0.15 (5.76)**
Δ RCPS _{t-1}	0.23 (5.33)**	0.18 (2.29)**	0.22 (5.43)**	0.14 (2.39)**
RG _{t-1}	0.32 (2.32)**	-	0.37 (2.82)**	-
RG _{t-2}	-	0.71 (4.24)**	-	0.64 (3.63)**
EX _{t-1}	-442.72 (-1.71)**	-1 081.71 (-3.90)**	-	-
DUM1	14 695.20 (2.72)**	19 832.39 (4.11)**	15 802.48 (2.95)**	21 996.96 (4.37)**
DUM2	-	-	-3 836.69 (-1.20)	-9 457.13 (-2.49)**
Adj R ²	0.97	0.96	0.97	0.96
D.W.	1.87	1.82	1.99	1.80
S.E.	5 655.01	6 245.22	5 509.73	6 269.98
F	186.76**	146.38**	178.37**	148.38**

NOTA: Las relaciones *t* (*t*-ratios) se hallan entre paréntesis: * denota significancia en el nivel porcentual de 10; ** denota significancia en el nivel porcentual de cinco.

ejercen un efecto positivo y estadísticamente significativo en la formación de capital privado, al cabo de uno o dos años (la naturaleza del retardo se determinó introduciendo a los datos un polinomio de segundo grado, con tres elementos retardatorios). La inversión privada también responde positivamente a un efecto acelerador inducido, a los incrementos en la disponibilidad de crédito real y, cosa que no debe sorprender, a la promoción sin precedentes de la industria del petróleo y del gas durante el gobierno de López Portillo (1976-1982). Sin embargo, la inversión responde negativamente a una devaluación de la moneda en términos reales (dado que las entradas de capital denominadas en dólares y los bienes intermedios representan más del 80% del total de las importaciones mexicanas); y, de nuevo sin que ello nos sorprenda, a la incertidumbre política y a la fuga de capitales que generaron los años de crisis económicas.

Estos resultados sugieren que los recortes indiscriminados en las erogaciones gubernamentales (que recaen de manera desproporcionada sobre la inversión pública), las repetidas devaluaciones de la moneda en términos reales (que incrementan los costos de los insumos claves de capital, así como de los bienes intermedios) y las restricciones draconianas en cuanto a la disponibilidad de crédito (que rápidamente incrementan el costo del crédito, particularmente para las empresas pequeñas y medianas) habrán de reducir agudamente la tasa global de formación de capital y, por ende, limitarán las futuras fuentes de crecimiento del ingreso, así como las oportunidades de empleo. Desafortunadamente, tal como se expone en la siguiente sección, éste es el tipo de políticas de corto plazo que actualmente está aplicando el gobierno mexicano para encarar la crisis más reciente del país.

Antes de dar por concluida esta sección sería preciso mencionar que el único sector de la economía mexicana que se desempeñó relativamente bien durante los dos años que precedieron al desastre más reciente fue el de los servicios financieros y bancarios. Éste creció a las saludables tasas de 3.9 y 4.9% en 1992 y 1993, respectivamente. Sin embargo, la mayor parte de la expansión de este sector se dio a consecuencia de las fuertes inversiones realizadas en el sistema bancario privatizado y altamente rentable —se trató, una vez más, de la adquisición de activos ya existentes, y no de la creación de nuevas fuentes de ingresos y empleo. A este respecto, los bancos privatizados más prominentes, como Banamex, Bancoamer y Serfin, vieron elevarse sus utilidades, en términos reales, en 23.4%, según se estima, en 1993; no obstante, también registraron un preocupante aumento en sus carteras vencidas. Por ejemplo, los préstamos en cartera vencida de los bancos, como porcentaje del total de préstamos, pasaron del 3.25%, a finales de 1991, al 5.5% en 1992, al 8% en 1993 y a más del 10% en 1994.⁷ (Una buena parte de los problemas que actualmente enfrenta el sistema bancario tienen su origen en la naturaleza del endeudamiento al que se recurrió para la recuperación de 1989-1992, así como en el desaceleramiento económico de 1993.)

⁷ Los datos sobre la banca se obtuvieron del boletín *Latin American Economy and Business (LAEB)*, núm. 4, abril de 1985, p. 11.

2] ¿DARÁ RESULTADO EL ÚLTIMO PAQUETE DE AUSTRERIDAD ECONÓMICA DE MÉXICO?

Tras semanas de aparente indecisión que dieron alas a la especulación financiera y a un redoblamiento de la pérdida de confianza de los inversionistas, el gobierno dio a conocer, el 9 de marzo de 1995, otro programa de austeridad para superar la emergencia económica más reciente. Las principales características de este programa de estabilización auspiciado por el FMI son las que se hacen resaltar a continuación. El plan pide:

a] una reducción directa de las erogaciones gubernamentales cercana al 10 por ciento;

b] un incremento inmediato del 35% en los precios de las gasolinas y un salto del 20% en los precios de la electricidad;

c] la implantación de un incremento fuertemente controvertido en el IVA, que del 10 pasó al 15% (entró en vigor el pasado 1 de abril). Los funcionarios esperan que con esto se recauden 15 000 millones de pesos (2 200 millones de dólares), equivalentes al 0.7% del PIB, en el transcurso de un año. Se afirma que estos ingresos darán un impulso, muy necesario, al ahorro nacional;⁸

d] una abrupta reducción a la disponibilidad de dinero y de crédito, que ha empujado los intereses de los Cetes a 28 días a más del 71.5% (en abril);

e] y, finalmente, el gobierno ha obtenido del Banco Mundial una línea de crédito por 3 200 millones de dólares con el fin de lidiar con los graves problemas financieros que encara el sistema bancario del país. (El gobierno mexicano ya ha utilizado 10 000 millones de dólares, de los 20 000 millones que ha prometido el gobierno de Estados Unidos.)⁹

Según el gobierno, en el corto plazo estas medidas originarán una fuerte declinación del nivel de la actividad económica, de las importaciones y del nivel de vida de millones de los pobres y de los trabajadores pobres de México. De esta manera se abatirá el déficit en cuenta corriente y se transformará en un superávit, reduciéndose así la necesidad de que el país reciba financiamiento ex-

⁸ Para mayores detalles, véase *Mexico and NAFTA Report*, 20 de abril de 1995, p. 7, cuadro 1.

⁹ Para mayores detalles sobre la naturaleza y el impacto potencial del programa de estabilización del Fondo Monetario Internacional, véase *IMF Survey y Latin American Economy and Business*, 1995, pp. 4-5.

terno. Estos mismos funcionarios admiten que, en el corto plazo, el costo social que habrá que pagar en términos de creciente desempleo y de oportunidades perdidas en cuanto a inversión será muy alto; sin embargo, a la larga quedará allanado el camino para la reanudación del crecimiento económico, para la consecución de una estabilidad de precios y para el incremento del ahorro, ya “que los cimientos económicos de México son relativamente sólidos”.

Y, sin embargo, tal como acabamos de manifestarlo en la sección anterior, los aspectos fundamentales de México, a saber, su tasa de ahorro, su tasa de inversión, la composición de dicha inversión y la tasa de endeudamiento a corto plazo, nada tienen de sólidos cuando se los compara con otros países de la región tales como Chile o incluso Argentina. Desde una perspectiva keynesiana, las medidas de austeridad que está adoptando México, y particularmente el incremento del 50% al IVA y los recortes indiscriminados en el gasto público, lo más probable es que reduzcan no sólo los gastos en consumo y en inversión, sino, por la vía de un efecto multiplicador inducido y negativo, también la inversión y el ahorro global de la nación. A su vez, con esto se desplazará hacia abajo, para cualquier nivel dado de empleo, la función de producción de la totalidad de la economía, limitándose con ello la capacidad de ésta para generar futuras fuentes de ingreso y oportunidades de empleo bien remunerado para la fuerza laboral joven y rápidamente creciente de México (se estima que cada año ingresan a esta fuerza 1.2 millones de personas).¹⁰

Por consiguiente, a menos que México logre elevar su tasa de ahorro privado por otros medios, tales como la reforma institucional de su sistema de pensiones, incrementos significativos en los salarios reales y en las oportunidades de empleo para la vasta mayoría del pueblo mexicano (con objeto de incrementar el tamaño del mercado interno), o mediante el fomento de la inversión pública en sectores claves de la economía, el déficit en cuenta corriente del país volverá a manifestarse cuando, y en caso de que, el nivel de actividad económica reinicie un repunte. Si acaso sirven para algo el carácter, la secuencia y los momentos de implantación de las medidas de austeridad que actualmente está adoptando el país, lo más probable es que sea para complicar los problemas económicos y sociales de México.

¹⁰ Para mayores detalles sobre el crecimiento de la población de México, así como de la población económicamente activa de este país, véase Ifigenia Martínez, cuadros 10 y 11.

En primer lugar, se espera que la inflación se eleve a más del 42%, y, según los analistas privados afiliados al Centro de Estudios del Sector Privado (Ceesp), es más probable que se acerque al 50%. Hasta ahora, la inflación acumulada durante el primer trimestre de 1995 alcanzó el 14.54%, cifra bastante cercana a la meta oficial del 14.23%. Pero aquí no se toma en cuenta el efecto del 50% de incremento en el IVA.¹¹

En segundo lugar, el pronóstico oficial en cuanto al crecimiento real del PIB en 1995 es de -2.0% (-4.2% en términos del PIB per cápita). El Ceesp, sin embargo, predice una caída del PIB del 4.1% (6.3%, si se habla del PIB per cápita). La curva descendente de la economía y las presiones inflacionarias asociadas con el más reciente paquete de estabilización se espera que generen una declinación en los salarios mínimos de cuando menos el 32% en 1995 (que así se situarán en 65 dólares al mes, frente a los 130 dólares mensuales del año pasado).¹² Junto a esto, la oferta gubernamental de un 12% de aumento al salario mínimo no representa gran cosa.

El panorama del empleo no es mucho menos lúgubre. Según Banamex, durante los próximos seis meses se espera que se pierdan entre 500 000 y 600 000 puestos –además de los 250 000 o 300 000 que ya se perdieron durante los primeros dos meses del año. (La tasa de desempleo pasó del 3.2% en diciembre de 1994 a 4.7% en enero y a 5.3% en febrero de 1995).¹³ Estas cifras son especialmente preocupantes por el hecho de que todos los años ingresan a la fuerza laboral más de un millón de jóvenes mexicanos.

Regresando a las cifras sobre comercio, las proyecciones del gobierno indican un superávit de 2 000 millones de dólares en la cuenta corriente para 1995 –a diferencia de un déficit de más de 25 000 millones en 1994. Se proyecta que las exportaciones crezcan en 19.6% y las importaciones en 13.6%. En febrero pasado, el país registró un superávit comercial por vez primera en 51 meses. Sin embargo, el superávit de 235 millones de dólares resultó inferior a la estimación original del gobierno, que era de 425 millones.¹⁴

El colapso inmediato de la demanda agregada –y, a la postre, de

¹¹ Datos y proyecciones obtenidos de *Latin American Weekly Report*, mayo de 1995, pp. 196-197.

¹² Datos obtenidos de *Mexico and NAFTA Report*, 30 de marzo de 1995, pp. 2-3.

¹³ Obtenido de *LAEB*, mayo de 1995.

¹⁴ Los datos sobre comercio se obtuvieron de *Latin American Weekly Reports*, mayo de 1995.

la oferta agregada, por el efecto nocivo de la formación de capital fijo— que representan estas cifras explica por qué las organizaciones empresariales, tales como la Canacintra y la Concamin, pronostican que, a menos que el gobierno cambie sus políticas, la hiperinflación, el desempleo y las escaseces generalizadas van a sentar sus reales en sectores claves de la economía. He aquí algunos ejemplos de las razones por las cuales las organizaciones industriales y comerciales son menos optimistas que el gobierno en cuanto a las perspectivas económicas:

1] Se espera que en 1995 más del 20% de los 1.5 millones de pequeñas empresas registradas en el país vayan a la quiebra, lo cual acarreará la pérdida de cientos de miles de puestos de trabajo en el sector que emplea a la mayoría de los mexicanos. Es preciso mencionar que Nafinsa prestó 13.5 millones de dólares a 10 259 empresas pequeñas y medianas, durante el primer trimestre. No obstante, en promedio esto se traduce únicamente en 1 316 dólares por empresa.¹⁵

2] Igualmente, y conforme la clase media vaya reduciendo sus salidas a comer o cenar fuera, durante este año se espera que quiebren alrededor de 10 000 restaurantes, lo cual costará cerca de 70 000 plazas de trabajo.¹⁶

3] La industria del automóvil informó que las ventas de coches nuevos habían descendido 72% en marzo y 75% durante el primer trimestre. Decenas de miles de trabajadores de esta industria han sido despedidos, a medida que las fábricas han ido recortando su producción.¹⁷

4] La industria de la construcción se halla en graves dificultades. Según la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, los pedidos de la mayor parte de las constructoras descendieron entre 40 y 80% durante el primer trimestre.

5] Las familias de la capital gastan, en promedio, el 43% de su ingreso para el pago de sus tarjetas de crédito y de otros adeudos bancarios, debido a que las tasas de interés se han ido hasta las nubes y han alcanzado hasta el 120% en el renglón de los créditos al consumidor. Se estima que unos seis millones de tarjetahabientes simplemente han dejado de realizar sus pagos, con lo que han obli-

¹⁵ Datos obtenidos de *Mexico and NAFTA Report*, mayo de 1995, pp. 2-3.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

gado a los bancos a renegociar la deuda pendiente de los consumidores, y con lo que los propios bancos se ven amenazados de insolvencia.¹⁸

6] Las inscripciones en las escuelas privadas ya han descendido en un 30%. Se espera que hacia finales de 1995 cientos de estas escuelas tengan que cerrar, dejando así sin trabajo a miles de maestros bien pagados.

3] UNA ALTERNATIVA NEOESTRUCTURALISTA

¿Cuáles son las opciones políticas a las que pudiera recurrir el gobierno mexicano si no desea que su pueblo sufra innecesariamente a lo largo de más años de austeridad y de marginación económica? En primerísimo lugar, México y los demás países latinoamericanos deben obtener una liberación importante de la carga que significa el servicio de su ingente deuda externa. Aun antes de los recientes créditos que el FMI puso a disposición de México —siempre y cuando se satisficieran ciertas condiciones, esto es, en *standby*— la deuda externa de México, a finales de 1994, alcanzaba la cifra de 125 000 millones de dólares, que causa vértigo, y sus pagos por servicio de la misma eran de prácticamente 25 000 millones de dólares anuales; esto es, en términos relativos estas cifras representaban, respectivamente, el 54.3 y el 33.2% del PIB del país.¹⁹ Para poner estas cifras en su debida perspectiva, ¡sólo los pagos del servicio de la deuda que México tuvo que efectuar en 1994 representaron más que el valor agregado total de su sector agrícola!

Aun cuando no debatiremos aquí los méritos (o los deméritos) de los diversos esquemas (tales como el Plan Brady) que se han ideado para reducir la carga de la deuda, resulta claro que, a menos que se encuentre una forma para que las naciones fuertemente endeudadas como México pasen a ser receptoras netas de fondos, su deuda pendiente continuará ejerciendo costos extraordinarios sobre su pueblo y amenazará la estabilidad política y social.²⁰

¹⁸ Para mayores detalles sobre los graves problemas que padece el sistema bancario mexicano, véase *Mexico and NAFTA Report*, marzo de 1995, p. 6.

¹⁹ Datos obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo (1994). Véase también Alicia Girón, caps. 5 y 6, para una excelente exposición y análisis de los factores económicos y políticos subyacentes y responsables del fenomenal crecimiento de la deuda externa pública total de México durante el periodo 1982-1990.

²⁰ El Plan Brady, que introdujo la administración Bush el 10 de marzo de 1989, difiere

Tan importante como el alivio de la deuda es el que los gobiernos de la región necesitan formular programas de estabilización que se ocupen de las constricciones y realidades socioeconómicas de los países en vías de desarrollo –y no de los aspectos que abordan los economistas que trabajan en el FMI y en el Banco Mundial, quienes, en general, son personas adiestradas en las tesis teóricas monetaristas que les impiden diseñar programas macroeconómicos sensatos para la región. Un ejemplo que viene al caso es la falta de atención a los factores del costo o, del lado de la oferta, a la explicación de la inflación; los economistas del FMI han tratado el problema de la inflación como si fuese primordialmente el resultado del crecimiento del dinero, alimentado por rápidos incrementos del gasto gubernamental y/o por las expectativas inflacionarias. En esencia, se le trata como un problema de “demasiados pesos en busca de demasiados bienes”, alentado esto por expectativas inflacionarias y mecanismos de indexación que vinculan los salarios y los pagos de intereses con la tasa de inflación, con lo cual se lanza hacia el futuro la inflación que el país ya ha sufrido anteriormente.

Para complicar aún más las cosas, poca o nula es la atención que prestan estos economistas a los orígenes sociales y políticos de la inflación; es decir, existe una carencia de análisis en cuanto a las formas en que el proceso de desarrollo genera reclamos, de índole competitiva, por parte de poderosos grupos y clases que intervienen en la economía. Los estudios monetaristas tienden a confinar sus exposiciones únicamente a las variables financieras y, por ende, pasan por alto –y con frecuencia desechan– las dimensiones esencialmente dinámicas y políticas del proceso inflacionario: a saber, el papel que éste desempeña como mecanismo social para desactivar los conflictos distributivos que salen a relucir cuando ningún grupo o clase social es lo suficientemente poderoso como para imponer su plan de estabilización por un tiempo prolongado. Para decirlo en otras palabras, la inflación se convierte, según lo expresa Albert Hirschman [1981], en “una notable invención que permite que una sociedad exista en una situación intermedia entre los extremos de la armonía social y la guerra civil” [p. 201].

del ahora ya difunto Plan Baker en que, en vez de seguir una estrategia de simplemente “crecer lo suficiente como para sacudirse” el problema de la deuda, reconoce la necesidad de deshacerse de la deuda mediante esquemas de reducción de la misma. Para una excelente exposición de las negociaciones que rodearon al Plan Brady en el caso de México, véase Alicia Girón, pp. 210-219.

El enfoque neoestructuralista que defienden muchos economistas estadounidenses y latinoamericanos no sólo toma en consideración los factores de la oferta que contribuyen a generar las presiones inflacionarias, sino que también incorpora la lucha distribucional como un elemento esencial para la plena comprensión del fenómeno inflacionario.²¹ En general, los neoestructuralistas, tales como Nora Hamilton [1986], Ifigenia Martínez [1994], Jaime Ros [1987] y Lance Taylor [1983,1991], por citar sólo algunos, coinciden, en lo esencial, con los “antiguos” estructuralistas tales como Osvaldo Sunkel, Juan Noyola, Aníbal Pinto, Hans Singer y Raúl Prebisch, quienes sostienen que las presiones inflacionarias son generadas por cuellos de botella estructurales y desequilibrios sectoriales. Entre estos cuellos de botella y desequilibrios figuran 1) las inelasticidades en la oferta y la baja productividad del sector agrícola, 2) el deterioro y la excesiva fluctuación de las condiciones de comercio de la región, 3) la distribución altamente regresiva del ingreso, que caracteriza a los países de la región, 4) el carácter intensivo en capital del proceso de industrialización del sector formal y 5) los altamente ineficientes y regresivos sistemas de impuestos, que vuelven a los gobiernos de la región dependientes en grado sumo de los impredecibles ingresos por exportaciones y aranceles.

Sin embargo, los neoestructuralistas critican a los “antiguos estructuralistas” por no haber puesto suficiente atención a las medidas fiscales y de corto plazo destinadas a combatir la inflación. Argumentan que la batalla contra la inflación se va a perder si no se ponen bajo control los mecanismos propagadores de la misma, tales como el déficit fiscal, la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, la espiral salarios-precios y la capacidad de los productores de las industrias oligopólicas para traspasar al consumidor los costos incrementados de la producción, por la vía de precios más altos.

Para decirlo de otra forma, según su punto de vista, bien puede

²¹ La expresión “neoestructuralista” se emplea en este ensayo con la finalidad de diferenciarla de la denominación estructuralista original. Desafortunadamente, este último vocablo se ha asociado erróneamente con la idea de que los estructuralistas creen que los déficit presupuestarios y la creación de dinero no cuentan, cuando se trata de explicar las presiones inflacionarias -y que sólo intervienen las escaseces de oferta y las pretensiones que entran en competencia, sobre el ingreso nacional, por parte de las distintas clases de la sociedad. Donde mejor ejemplificada queda la postura estructuralista sobre la inflación es en los escritos de Celso Furtado, Juan Noyola, Aníbal Pinto, Raúl Prebisch y, sobre todo, Osvaldo Sunkel. Para un análisis afín, aunque crítico, de los trabajos de estos autores, véase Kay.

ser que los mecanismos de propagación queden atrincherados y se vuelvan estructurales en aquellos países que tengan muy altas y persistentes tasas de inflación. También señalan que es preciso enfrentar y eliminar los factores inerciales tales como la indexación generalizada; y que se deben poner en marcha políticas de ingresos orientadas a desactivar la lucha distribucional que frecuentemente tiene lugar en presencia de la hiperinflación. Estas políticas, sin embargo, aunque necesarias, no son suficientes para erradicar las presiones inflacionarias, a menos que vayan acompañadas de políticas fiscales y monetarias creíbles, que les indiquen a los participantes del sector privado que las rápidas presiones inflacionarias ya no se solucionarán por la vía fácil de la política monetaria y del endeudamiento explosivo interno y externo. Se debe recordar que ciertos programas heterodoxos, tales como los implantados en Argentina en 1985 (Plan Austral) y en Brasil durante 1986, tuvieron éxito inicial en cuanto a frenar la inflación inercial, pero a la postre fracasaron porque no se tomaron las medidas necesarias en lo económico y en lo político. Para decirlo lisa y llanamente, si no se controla la tasa de crecimiento del déficit fiscal, todas las políticas complementarias están destinadas al fracaso [para mayores detalles, véase Meller, 1991, pp. 169-206].

Finalmente, y en contraste con lo que defienden los economistas más ortodoxos, las políticas económicas por las que abogan los neoestructuralistas difieren no sólo en términos de su naturaleza y objetivos (particularmente a largo plazo), sino también en cuanto a su momento de aplicación y a su secuencia. Los neoestructuralistas señalan que las políticas de cambio de gasto (*expenditure-switching*), tales como la devaluación (adoptada con el fin de elevar la competitividad de las exportaciones) y las políticas de reducción de gastos (*expenditure-reducing*), tales como los recortes indiscriminados en las erogaciones gubernamentales (que llevan la intención de mantener controlada a la inflación), no se deben aplicar simultáneamente, como se ha hecho en México. El resultado usual de estos tratamientos de *shock* es cierto respiro inicial en cuanto a las presiones inflacionarias, pero sólo al costo de una profunda recesión económica y de una aguda caída en la formación de capital, que, con el tiempo, vuelven a encender la llama de la inflación desde el lado de la oferta o de los costos. El estancamiento económico y las presiones inflacionarias se generan a causa de los recortes que hace el gobierno en las erogaciones para carreteras, puentes,

presas, puertos, aeropuertos, educación y oferta de energéticos, porque estos aspectos incrementan los costos de cualquier actividad empresarial, con lo cual socavan la rentabilidad y la inversión del sector privado (véase el cuadro 4). Además, los neoestructuralistas como Lance Taylor, Jaime Ros, Ifigenia Martínez y Patricio Meller señalan que la devaluación puede resultar de naturaleza estanflacionaria, en vez de expansionaria, debido a la reducción, inducida por la devaluación, del ingreso real de la mayoría del pueblo, y/o a consecuencia de la abrupta elevación del costo en moneda nacional de aquellas importaciones denominadas en dólares, de insumos de capital esenciales y de bienes intermedios, lo cual obliga a los productores a cobrar precios más altos con el fin de recuperar los costos (véase el cuadro 4).²²

En franco contraste con el enfoque ortodoxo, los neoestructuralistas recomiendan un enfoque secuencial y gradualista, en plazo corto a mediano. Señalan que es mucho mejor devaluar primero gradualmente la moneda, y luego implantar un sistema creíble de alzas muy moderadas (*crawling-peg system*), con la finalidad de controlar la tasa de depreciación de la moneda nacional, puesto que un déficit en cuenta corriente que no pueda ser financiado mediante una captación neta de fondos pasa a ser una restricción inmediata y apremiante contra el crecimiento. Además, los precios controlados de los combustibles, del transporte y de los alimentos se deben incrementar gradualmente, con el fin de evitar oleadas inflacionarias en el corto plazo, preservando así los beneficios a largo plazo que habrán de derivar de una mayor competitividad, a la vez que se minimiza el impacto negativo sobre los ingresos reales. Lo último que el gobierno debe hacer en este periodo de transición crucial y delicado es incrementar abruptamente los impuestos a las ventas o al valor agregado (tal como lamentablemente acaba de hacerlo el gobierno mexicano), porque, aparte de su naturaleza inherentemente regresiva, estas medidas tienden a generar ondas inflacionarias, a deprimir la demanda agregada y, por un efecto multiplicador inducido, a reducir aún más el ingreso nacional y el ahorro interno.

Es igualmente imperativo que las condiciones de crédito durante el periodo de transición no sean demasiado restrictivas, con la fi-

²² Para una exposición informada y completa sobre el impacto deflacionario de los programas de estabilización ortodoxos, véase Taylor, 1991, cap. 3, y Taylor y Krugman, 1978, pp. 445-456.

nalidad de impedir que las tasas de interés reales se disparen hacia arriba. De otro modo, uno puede terminar con una situación como la de Chile a principios de los años ochenta (y la de México en la actualidad), en la que las tasas de interés excesivamente altas contribuyeron a una elevación explosiva en los pagos por intereses sobre la deuda interna del país, a una rápida apreciación de la tasa de cambio real, que operó en sentido opuesto a los propósitos del programa de fomento de las exportaciones del país (debido al aumento de la demanda, por parte de los tenedores de la riqueza, nacionales y extranjeros, de activos financieros que ofrecían una tasa de utilidad relativamente más alta), así como a un alza prohibitiva en el costo del capital de trabajo para las empresas pequeñas y medianas.²³

Tal como se sugirió en el inciso 1, la composición de las erogaciones gubernamentales se debería modificar y orientar hacia inversiones en infraestructura, salud y educación, en tanto que, al mismo tiempo, se redujeran gradualmente la tasa de gasto gubernamental y la creación de dinero, con objeto de disminuir las presiones inflacionarias y de mandar una señal clara al sector privado. Después de todo, una de las condiciones necesarias para el éxito a largo plazo de muchos de los programas de reforma comercial y de privatizaciones que se están implantando en la región (notablemente en Chile y México) es un adecuado apoyo en infraestructura y un ambiente no inflacionario. Sin embargo, si la inflación ya inicialmente se halla fuera de control, entonces además de las medidas esbozadas más arriba los funcionarios del gobierno tendrán que poner en marcha políticas de ingresos en forma de controles provisionales de precios y salarios, mediante el establecimiento de un pacto político entre los sindicatos obreros, el sector empresarial y el sector público (por ejemplo, siguiendo los lineamientos del PECE de México), e ir “desindexando” gradualmente sus economías a la vez que se mantiene cierto grado de control sobre la tasa de depreciación de la moneda nacional, con el fin de evitar oleadas inflacionarias y, con ellas, una rápida erosión de los sueldos y salarios reales (que, tal como ha ocurrido en México, fácilmente podría minar el pacto político).²⁴

²³ Para mayores detalles sobre este triste episodio de la historia económica chilena, véase Arellano, Cortázar y Solimano, y Zahler.

²⁴ Para mayores detalles sobre la forma en que los mecanismos de indexación propagan las presiones inflacionarias en países tales como Brasil, véase Cardoso.

A la larga, los neoestructuralistas abogan por la implantación de un conjunto de políticas coherentes que lleven la mira de cambiar la pauta prevaleciente del crecimiento y el desarrollo económicos. Hacen hincapié en la importancia del mejoramiento de la productividad del sector agrícola mediante la introducción de técnicas agrarias racionales, así como en la consecución de fondos para programas de desarrollo unimodales (tales como los relativamente venturosos programas SAM y Pider [Programa Integral de Desarrollo Rural] de México)²⁵ que eleven los ingresos y la productividad rurales, incrementando así tanto la oferta de alimentos básicos como el tamaño del mercado interno. En segundo lugar, argumentan que el crecimiento futuro debiera basarse en el fomento de las operaciones intensivas en mano de obra (tales como las empresas pequeñas y medianas, la construcción de caminos desde la granja hasta el mercado, de puentes, de clínicas, de escuelas, de acueductos y redes de drenaje, etc.) con el fin de proporcionar empleo a quienes actualmente se encuentran desocupados o subempleados, así como para los millones que ingresarán cada año al mercado laboral. En tercer lugar, señalan que los gobiernos latinoamericanos deben continuar diversificando sus exportaciones, apartándose de los productos primarios, y con la mira puesta en manufacturas de exportación, así como en productos agrícolas no tradicionales (como en el caso de Chile y de México) que hagan un uso relativamente mayor del abundante factor de producción de la región. Las inversiones por parte del Estado también deben dar preferencia a aquellos proyectos que promuevan la producción de exportaciones y de sustitutos de las importaciones (por ejemplo, a la expansión de las instalaciones portuarias y aeroportuarias, a la construcción y mejoramiento de caminos y carreteras, a las obras de irrigación y de drenaje, etc.).

²⁵ El Sistema Alimentario Mexicano fue establecido en 1979 por la administración de López Portillo, como respuesta a la creciente crisis alimentaria del país. Su objetivo principal era mejorar la producción y distribución de alimentos básicos, dentro de la economía campesina tradicional (el ejido). Durante su breve vigencia (1979-1981), la producción de granos básicos tales como frijol, maíz y trigo se incrementó en alrededor del 50% -cifra que rebasó el porcentaje promedio de incremento durante los años setenta. El aumento en la producción vino acompañado por una significativa expansión de la superficie dedicada a la producción de estos alimentos básicos. Rose Spalding, p. 20, por ejemplo, informa que "las tierras dedicadas a la producción de maíz pasaron del punto bajo de 5.6 millones de hectáreas en 1979... a 8.2 millones de hectáreas en 1981". Desgraciadamente, el desastre económico de 1982 desembocó en el desmantelamiento del SAM, y los recursos que se canalizaron a su sucesor, el Programa Nacional de Alimentación (Pronal), se vieron reducidos, en términos reales, durante el periodo 1982-1985. Para mayores detalles, véase Austin y Esteva, p. 365.

Estos programas de obras públicas generan una considerable “fuerza por cada peso”, dados su impacto favorable en el empleo y su bajo contenido de importaciones.

Y, finalmente, los neoestructuralistas recalcan que los gobiernos latinoamericanos necesitan reformar sus ineficientes y altamente regresivos sistemas de impuestos, introduciendo incentivos a la inversión y medidas fiscales que generen los ingresos necesarios, de manera eficiente y equitativa. Recomiendan, por ejemplo, que los gobiernos de la región: 1] impongan y/o eleven los impuestos sobre aquellos artículos para los cuales la base gravable crezca a una tasa más rápida que el PIB; es decir, que empleen impuestos sobre ingresos que sean directos y progresivos; 2] introduzcan medidas que eliminen los efectos distorsionantes de la inflación sobre el valor del ingreso individual, tales como un ajuste porcentual promedio sobre los rangos de impuestos al ingreso personal, a la vez que acorten el lapso entre el momento en que los impuestos son recaudados y cobrados, y 3] incrementen las multas por evasión de impuestos e introduzcan incentivos, en este mismo terreno de los impuestos, con el fin de alentar la inversión y la repatriación de capitales.

CONCLUSIÓN

En este trabajo se ha argumentado que las actuales medidas de estabilización auspiciadas por el FMI que se están adoptando en México ya han ejercido, y continuarán haciéndolo, un efecto devastador sobre el nivel de vida de la gran mayoría de los pueblos de la región –sobre los trabajadores pobres y sobre los pobres. Desde un punto de vista económico, estas medidas deflacionarias, al igual que las que contenían anteriores programas de estabilización, lo más probable es que tengan un carácter autoderrotante, ya que, por lo general, entrañan una abrupta caída en la tasa nacional de acumulación de capital y, por ende, en las perspectivas futuras del país en cuanto a crecimiento y empleo. La implantación de medidas de estabilización y de ajuste que tomen en consideración las restricciones socioeconómicas y las realidades institucionales que privan en México constituye un primer paso decisivo para allanar el camino hacia un renovado crecimiento económico del país, así como para la creación de un ambiente propicio para la puesta en

marcha y el éxito a largo plazo de vastas reformas orientadas a la reestructuración y liberalización de la economía. La aplicación obligatoria y simultánea de medidas convencionales lleva, en la mayoría de los casos, a presiones estancacionarias crónicas. En vez de proceder así, el gobierno mexicano necesita implantar medidas creíbles de estabilización, de manera secuencial y gradual, a la vez que modifica la composición de las erogaciones gubernamentales para dedicarlas a inversiones en infraestructura, salud, educación, agricultura y al fomento de las exportaciones no tradicionales. La alternativa es continuar aplicando las políticas neoliberales convencionales que han demostrado ser autodestructivas, no sólo desde el punto de vista social, sino también desde el económico.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, José P., René Cortázar y Andrés Solimano, *Adjustment Policies in Chile: 1981-1985*, Helsinki, Wider, 1986.
- Austin, James E. y Gustavo Esteva (eds.), *Food Policy in Mexico*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1987.
- Calva, José L., "El nudo macroeconómico de México. La pesada herencia de Ernesto Zedillo", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 26, número especial (enero-marzo de 1995), pp. 63-96.
- Cardoso, Eliana, "Hyperinflation in Latin America", en *Challenge*, vol. 32, núm. 1 (enero-febrero de 1989), pp. 11-19.
- Edwards, Sebastian y Alejandra C. Edwards, *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Cambridge, Massachusetts, Harper & Row, 1987.
- FMI. *IMF Survey*, 6 de febrero de 1995, Washington, D.C.
- Girón Alicia, *Cincuenta años de deuda externa*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1991.
- Hamilton, Nora, *Modern Mexico: State, Economy, and Social Conflict*, Newbury Park, California, SAGE Publications, 1986.
- Hirschman, Albert O., *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Kay, Cristóbal, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Nueva York, Routledge, 1989.
- Luders, Rolf J., "Massive Divestiture and Privatization: Lessons From Chile", en *Contemporary Policy Issues*, vol 9, núm. 4, octubre de 1991, pp. 1-19.
- Martínez, Ifigenia, "Desarrollo sustentable sectorial y regional. Un proyecto alternativo", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 26, número especial, enero-marzo de 1995, pp. 137-170.

- Meller, Patricio, "A Review of the Chilean Privatization Experience", en *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 33, número especial, 1993, pp. 95-112.
- , *The Latin American Development Debate*, San Francisco, Westview Press, 1991.
- Miller, Robert y Mariusz A. Suminski, "Trends in Private Investment in Developing Countries", estudio de trabajo núm. 20, International Finance Corporation, 1994.
- Ramírez, Miguel D., "Public and Private Investment in Mexico, 1950-90: An Empirical Analysis", en *Southern Economic Journal*, vol. 61, núm. 1, julio de 1994, pp. 1-17.
- Rodrik, Dani, "The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, núm. 1, invierno de 1992, pp. 87-105.
- Ros, Jaime, *On the Macroeconomics of Heterodox Shocks*, Helsinki, Wíder, 1987.
- Spalding, Rose J., *The Mexican Food Crisis: An Analysis of the SAM*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1984.
- Taylor, Lance, *Structuralist Macroeconomics*, Nueva York, Basic Books, 1983.
- , *Varieties of Stabilization Experience*, Oxford, Clarendon Press, 1991.
- Warman, Fanny y A.P. Thirlwall, "Interest rates, saving, investment and growth in Mexico, 1960-90: Tests of the financial liberalization hypothesis", en *The Journal of Development Studies*, vol. 30, núm. 3, abril de 1994, pp. 629-649.
- Zahler, Roberto, "Financial strategies in Latin America. The Southern Cone experience", en Patricio Meller (ed.), *The Latin American Development Debate*, San Francisco, Westview Press, 1991.

5. LA CRISIS ACTUAL Y EL ESTADO NEOLIBERAL

GERARDO GONZÁLEZ CHÁVEZ*

La crisis actual no se puede explicar si no se ubica como un resultado de la aplicación, desde 1983, de un modelo de acumulación predominante que impuso un proceso de ajuste y apertura comercial dentro del marco de una reforma del Estado encaminada a una estructura neoliberal del desarrollo capitalista.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA CRISIS DE 1982

Teniendo como antecedente la respuesta que se dio a la crisis económica de 1982, debida a la imposibilidad de financiar el déficit del sector externo a consecuencia de la caída de los precios del petróleo, del aumento de la tasa de interés y la restricción de créditos externos, podremos ubicar las políticas que se establecieron para superar la recesión económica y entender las diferencias con la actual coyuntura económica, puntualizando los cambios en el modelo de acumulación.

El gobierno de José López Portillo, al inicio de su administración, aprovechó dos circunstancias que se le presentaron para amortiguar los efectos de la crisis: la crisis energética en el plano mundial

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

y el descubrimiento de enormes recursos petroleros en Chiapas y Tabasco, lo que le permitió profundizar la intervención estatal en la economía, logrando paliar la crisis y establecer altas tasas de crecimiento¹ y convirtiendo al petróleo en la base de la expansión económica.

Asimismo, el financiamiento concertado con los organismos internacionales se supeditó a la confianza esperada en los altos ingresos provenientes del exterior, por la exportación petrolera, ya que se confiaba en este recurso para reactivar la economía, restablecer el crecimiento histórico y recuperar la inversión tanto pública como privada, así como el autofinanciamiento y un equilibrio más holgado con el exterior, de tal manera que se pudiera mantener una creciente deuda externa con algún grado de control.

El ingreso de capitales tanto por la exportación petrolera como por el otorgamiento de créditos impulsó el incremento de las importaciones (aumentó el déficit), fomentó cierta estabilidad cambiaria y estableció bases (muy endeblas) de crecimiento económico que se sustentaron en las expectativas del mercado petrolero.

El endeudamiento externo fue utilizado de manera definitiva para impulsar el programa económico, saltando de un monto de 30 417.4 millones de dólares en 1978 a 82 298.3 en 1983.²

La crisis económica se manifestó cuando se restringieron fuertemente los créditos internacionales, las tasas de interés se elevaron drásticamente (1981) y el precio del petróleo dio señales de interrumpir la tendencia ascendente que tenía desde 1979.

Al conjuntarse el excesivo endeudamiento externo (agudizado por el déficit comercial), la imposibilidad de mantener el creciente déficit del sector público, la sobrevaluación de la moneda y la fuga de capitales, el Estado mexicano tuvo que suspender sus pagos al exterior, restringir la circulación de capitales y decretar la nacionalización de la banca. Al mismo tiempo, estas acciones llevaron al máximo la intervención directa del Estado en la economía y a un profundo retroceso posterior, como consecuencia del nivel alcanzado por la crisis económica.

¹ La tasa de crecimiento promedio fue de 8.4%, en el periodo que va de 1978 a 1981. Al respecto véase Ugo Pipitone, *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, México, FCE, 1994, p. 417.

² Gerardo González Chávez, *La política de salarios, precios y utilidades en México, 1970-1988*, México, tesis de maestría FCPYS-UNAM, 1991, p. 291, cuadro 3.0.

EL ESTABLECIMIENTO DEL MODELO NEOLIBERAL

La pugna del Estado con la burguesía local y la imposibilidad de restituir, sobre las mismas bases, su relación con el capital financiero internacional fortalecieron la opción liberal que el propio Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) venían impulsando en México desde 1976, con la firma de la primera carta de intención. La política de liberalización se había aplicado de manera diferenciada por las circunstancias del auge petrolero y las condiciones especiales de los créditos obtenidos.

La crisis económica de 1982 dio pauta para llevar a cabo el proceso de reestructuración y modernización de la economía, en el que la política industrial nacional y, en general, la política económica experimentarían una serie de cambios que el capital financiero internacional había estado demandando desde hacía mucho tiempo.

En este sentido el FMI y el BM impusieron garantías para sus créditos a largo plazo,³ restringiendo sus préstamos al cumplimiento de programas de estabilización que fueran supervisados por esos organismos. Se avaló un programa de reestructuración económica que incluyó una creciente desregulación, una mayor apertura al exterior y propuestas de privatización del sector paraestatal. Se establecieron límites al endeudamiento público externo, además de otras medidas de corte monetarista que incidieron sobre el gasto público, los salarios y los precios internos, buscando controlar la “expansión de la demanda”, para darle mayores facilidades a las importaciones y reducir la protección a la industria.

La nueva forma de acumulación rescata y critica los enormes problemas que había generado la intervención directa del Estado en la economía, que iban desde el despilfarro de los recursos públicos, la calidad de los servicios, el burocratismo, hasta el déficit fiscal, el crecimiento económico, etc.; según esa argumentación, todo ello mostraba la falta de eficacia y la incapacidad del Estado para regular la economía y los mercados. Es decir, la nueva política convirtió al Estado en un estorbo para el crecimiento económico, por lo cual era necesario que se replegara, en una parte sustancial, en sus responsabilidades económicas.

³ Miguel de la Madrid asumió los acuerdos signados con el organismo internacional, al suscribir la tercera “Carta de intención” o “Convenio de facilidad amplia” entre el gobierno de México y el FMI. Véase Arturo Ortiz Wadgyr, *Política económica de México 1982-1994. (Dos sexenios neoliberales)*, México, Nuestro Tiempo, 2a. ed., 1994, p. 47.

El gobierno de Miguel de la Madrid encauzó todos sus esfuerzos a lograr la modificación del modelo de acumulación, en donde se establecería la preeminencia del mercado para salir de la crisis. Su programa se encaminó a restablecer los principales equilibrios macroeconómicos, detener la presión inflacionaria, por medio de una drástica contracción del mercado interno, y orientar la producción hacia los mercados internacionales.⁴

El modelo liberal plantea la reforma del Estado que establece que no corresponde a éste intervenir en la economía cuando los mercados pueden, de manera más eficiente, asignar los recursos y distribuir el ingreso. El camino que se propone es que la estabilización de la economía se dé a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra.⁵

Este modelo destaca la importancia del mercado en la regulación económica y el fortalecimiento de la empresa privada, conjuntamente con la participación declinante de la intervención directa del Estado en la economía, mediante un proceso masivo de desregulación, liberalización, apertura, privatización de empresas y servicios públicos y una mayor intervención privada en la inversión pública.⁶

LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) no era otra cosa que la puesta en práctica de la política de estabilización sugerida por los organismos financieros internacionales, mediante el establecimiento de una serie de compromisos encaminados a atacar los problemas inflacionarios. El Estado tuvo que disminuir sus gastos e inversiones para alcanzar un superávit primario, dejando de lado tanto las obras de infraestructura como los sectores estratégicos y prioritarios, con lo cual se configuró un contexto recesivo y

⁴ Ugo Pipitone, *op. cit.*, p. 418.

⁵ Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993, p. 11.

⁶ Osvaldo Sunkel, "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", en *Pensamiento Iberoamericano*, núms. 22-23, t. I, 1992-1993.

se socializaron las pérdidas que le correspondían en gran parte al sector privado.

Se recurrió al endeudamiento interno para poder cubrir los requerimientos financieros. Los pagos del servicio de la deuda externa aumentaron también tanto porque ésta siguió creciendo como por el impacto de la política devaluatoria sobre el valor de la misma.⁷ El FMI asumió funciones de evaluación, supervisión, control y vigilancia más estrecha de la economía.

La política económica descrita se confirmó en la reunión realizada por el BM y el FMI, conocida como el “Consenso de Washington”, en donde se planteó que las raíces del desequilibrio estructural de América Latina estaban en el modelo de desarrollo seguido en la posguerra que asignaba un papel de liderazgo a la estrategia de sustitución de importaciones y al Estado de motor de crecimiento. Según este planteamiento, la exagerada expansión estatal se evidenció en: el incremento del Estado como inversionista, el incremento del tamaño de las empresas públicas y el aumento de las regulaciones.

Ante el excesivo y asfixiante papel interventor del Estado se planteó que éste debería apoyarse en una reforma estructural para recobrar tanto el crecimiento como la estabilidad macroeconómica, con lo que se proponía el cambio a una estrategia de crecimiento de mercado orientado hacia afuera. Para lograr este objetivo se establecieron cuatro condiciones básicas: tener un marco macroeconómico solvente, un gobierno eficiente y reducido, un eficiente y creciente sector privado y una política que permitiera reducir la pobreza. El Estado sólo debería concentrarse en proveer la infraestructura básica, como carreteras, suministro de agua o alcantarillado; los gastos gubernamentales se dirigirían a los programas anti-pobreza, educación y cuidados de la salud.

Las principales sugerencias del “Consenso de Washington” se pueden sintetizar en los siguientes aspectos: *a*] controlar y disminuir el déficit público, *b*] eliminar subsidios y orientar el gasto hacia la infraestructura pública, *c*] ampliar la base fiscal y moderar la tasa de impuestos, *d*] manejar una política de tasa de interés positiva para motivar el ahorro, *e*] aplicar una tasa de cambio competitiva que fomentara las exportaciones, *f*] aplicar una tasa comer-

⁷ Arturo Huerta G., *La política neoliberal de estabilización económica en México*, México, Diana, 1994, pp. 25ss.

cial que liberalizara la circulación de mercancías, g] establecer políticas favorables a la inversión extranjera directa y atraer capitales y tecnología, h] privatizar las empresas en manos del Estado, i] garantizar los derechos de propiedad (patentes) con miras a lograr el control del desarrollo tecnológico por parte de los países desarrollados.⁸

La aplicación de la política liberal fue paulatina. Tenemos, por ejemplo, que a partir de 1985 México suprimió unilateralmente los permisos previos de importación para casi 80% de las fracciones arancelarias sujetas a restricciones; en 1986 ingresó al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), para culminar, a finales de 1991, con menos de 10% del valor total de las importaciones sujetas a permisos de importación. El tercer paso en la reforma comercial lo constituyeron las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio (el Tratado de Libre Comercio, TLC).⁹

En cuanto a la participación directa del Estado en la economía, sus dimensiones se redujeron en forma también paulatina, ya que de las 1 155 entidades paraestatales con que contaba en 1982 en mayo de 1993 quedaban sólo 213. Esto significó que de 1982 a 1993 se desincorporaron 977 paraestatales, además de encontrarse en proceso de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta 51 entidades más.¹⁰

Con las políticas de estabilización acordadas con el FMI se logró un cierto grado de equilibrio en los compromisos externos, sin embargo, esta situación no fue duradera y los problemas económicos se presentaron nuevamente. La deuda acumulada y el flujo de pagos externos mostraron los desequilibrios macroeconómicos. El incremento de las tasas de interés internacional provocó un aumento en las obligaciones gubernamentales y un crecimiento en el déficit, con lo que se revierte, nuevamente, el problema fiscal.

La búsqueda del equilibrio impulsó nuevos recortes al gasto estatal y el establecimiento de nuevos mecanismos para incrementar

⁸ Al respecto consúltese el trabajo de J. M. Fanelli, R. Frenkel y G. Rosenworcel, *Growth and Structural Reform in Latin America. Where We Stand*, documento 57 del CEDES, Argentina.

⁹ Pedro Aspe Armella, *op. cit.*, pp. 132ss.

¹⁰ Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, 1993, pp. 46-47. De manera paradójica, para la venta de las empresas surgieron nuevos organismos y algunas de las empresas se fraccionaron para su liquidación, por ese motivo la suma de las empresas vendidas, más las que quedan en manos del Estado, no coincide con el total. Véase al respecto la nota de pie de página del autor arriba citado.

los ingresos. Esta situación empeoró la evolución de la economía y condujo a una profundización de la fuga de capitales. Al fracasar el intento de reducir las tasas de inflación y estabilizar la economía se cayó en procesos inflacionarios más acelerados. La recesión económica de 1986 obligó al establecimiento del plan gubernamental conocido como el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC), que tuvo como escenario máximo el crack bursátil de octubre de 1987, la devaluación del peso y una inflación anual de 159.2 por ciento.¹¹

A finales de 1987 y durante 1988 se firmaron diversas versiones de lo que fue el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) para “controlar los efectos de la inflación”, ratificando el control de los precios de algunos productos, la congelación de salarios y del tipo de cambio, además de continuar con la apertura externa y la estricta disciplina fiscal.

RATIFICACIÓN DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL, 1988-1994

En diciembre de 1988 tomó posesión el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y ratificó la continuidad de la política neoliberal; al renovar el Pacto suscrito en la administración anterior, le cambió el nombre (ahora sería de Estabilidad y Crecimiento Económico, PECE), para ratificar la necesidad de recuperar el crecimiento económico que había sido tan limitado en el gobierno anterior. Se estableció como prioridad que la economía creciera, así como la re-estructuración de la deuda externa.

La política de los pactos permitió reducir la inflación a partir de 1988 y se alcanzó el saneamiento de las finanzas públicas en 1991, pero a costa de aumentar el desequilibrio productivo, de mantener alta liquidez financiera, creciente desempleo y déficit del sector externo.¹²

A partir de 1989, el Estado profundizó radicalmente el proceso de venta de las empresas estatales, la privatización se expande de las empresas pequeñas y medianas a las mayores empresas públicas.

Los objetivos de la política económica, planteados desde el año de 1983, continuaron siendo la base de la transformación econó-

¹¹ Véase Arturo Ortiz Wadgymar, *op. cit.*, pp. 67-68, y Gerardo González Chávez, *op. cit.*, p. 297.

¹² Arturo Huerta G., *op. cit.*, p. 45.

mica, sin embargo, se iría mucho más allá en el proceso ya que se liquidarían áreas que el gobierno anterior no se decidió a tocar porque aún las consideraba estratégicas, tal es el caso de sectores como: teléfonos, siderurgia, sistema financiero, aviación, actividades petroquímicas y telecomunicaciones.

Los recursos que se obtuvieron por la venta de paraestatales, que generaron ingresos por alrededor de 23 500 millones de dólares,¹³ se incorporaron a un fondo especial, “fuera del presupuesto del gobierno”, constituido como una reserva para enfrentar acontecimientos inesperados, como podría ser, por ejemplo, la caída en los precios del petróleo más allá de ciertos límites.¹⁴ Sin embargo, la mayoría de los recursos se utilizaron para el pago de la deuda pública interna y externa.

La menor participación estatal en la economía, producto de la privatización, liberó ingresos antes asignados a las empresas que se desincorporaron y que se destinaron a otras “prioridades”, sobre todo al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que se convirtió en un elemento publicitario fundamental para las campañas políticas.

Apoyándose en el patrimonio nacional y comprometiendo el crecimiento del país y su soberanía el gobierno procedió al ajuste de sus finanzas y a cubrir las obligaciones con los acreedores internacionales y nacionales para ganarse la credibilidad y la confianza de los grupos más fuertes del sector privado de la economía.¹⁵

La entrada neta total de capitales desde 1990 hasta 1992 suma 58 253 millones de dólares, de los cuales la inversión extranjera directa sumó 12 761 millones de dólares (21.9%), la inversión extranjera en cartera 25 418 millones de dólares (43.6%), y el endeudamiento del sector privado sumó 20 522 millones de dólares (35.2%) de la entrada neta de capitales. Esto ha permitido financiar el déficit de cuenta corriente (que en el periodo sumó 43 712 millones de dólares) así como incrementar las reservas internacionales.¹⁶

¹³ *Ibid.*, p. 32.

¹⁴ Jacques Rogozinski, *op. cit.*, pp. 128-130.

¹⁵ Arturo Huerta G., *op. cit.*, p. 32.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 83-84. Es importante señalar una pequeña diferencia en los datos de la suma neta de capitales, que en realidad son 58 701 millones de dólares, como lo muestran las cifras del cuadro 11 presentadas por el autor; el porcentaje también se ve levemente modificado.

La venta de las empresas estatales se entrelazó con la mayor apertura de los mercados internos y con el establecimiento de acuerdos con otros países en el mismo sentido. En este caso se encuentra el TLC, pero también los acuerdos de liberalización económica signados con otros países de América Latina. Los objetivos declarados en tales documentos destacan los mecanismos tendientes a lograr condiciones arancelarias similares para los países signantes y eliminar las trabas que inhiben la libre circulación de capitales y mercancías.

En la medida en que se tendía a la integración de mercados mucho más amplios, los más interesados en esta apertura comercial fueron los grandes capitalistas tanto nacionales como de fuera, sobre todo las empresas estadounidenses, ya que necesitaban asegurar la libertad de flujos comerciales, de capital y de trabajo, ante la nueva coyuntura internacional; es decir, la formación de los grandes bloques económicos en el ámbito internacional.

EL PRELUDIO DE LA CRISIS DE 1995

El balance elaborado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari mostró un gran optimismo por los “logros macroeconómicos” de su administración: se había alcanzado una relativa recuperación del crecimiento económico, un mejoramiento del ingreso de divisas por la exportación petrolera, el saneamiento de las finanzas públicas y signos positivos en la negociación de la deuda externa con la banca internacional, además de la caída drástica de los índices inflacionarios; era notable también la magnitud de la inversión extranjera y el incremento de las reservas del Banco de México. En conclusión, la política económica de apertura comercial, de reestructuración de la deuda externa y de privatización de los activos gubernamentales habían mostrado su eficacia.

Sin embargo, el sostenimiento de una política económica basada en la entrada masiva de capitales condicionó el establecimiento de una necesaria estabilidad cambiaria, para lo cual se dio demasiada importancia a la reducción de la inflación. Ésta, combinada con la disminución de los gastos y la inversión pública, favoreció el superávit fiscal. Pero los distintos problemas que se fueron generando mostraron que, a pesar del repunte positivo inicial de la economía, éste no se reflejó en el correspondiente mejoramiento de los niveles de vida de la población y la economía en su conjunto entró en una

competencia internacional más abierta, con desventajas significativas en su competitividad.

A partir de 1993, los mecanismos que habían atraído capitales ya no estaban operando y ello se reflejaba en la inestabilidad de la Bolsa Mexicana de Valores, además de las dificultades para obtener nuevos créditos y evitar la salida de capitales por el vencimiento de los Certificados de la Tesorería (Cetes) en manos de extranjeros; por tal motivo se hizo la sustitución de Cetes por Tesobonos, es decir, se cambió deuda interna por externa; esto desestabilizó el gasto público así como el pago de la deuda (pública y privada), y se ocasionaron mayores problemas en las finanzas estatales. Esta situación se ocultó por todo el periodo electoral,¹⁷ hasta que se tuvo que declarar la devaluación y el anuncio de un programa que corregiría "las fallas" del modelo.

Las reservas internacionales del Banco de México se habían incrementado de forma significativa de un nivel de 6 860 millones de dólares, en 1988, para ubicarse en 29 000 millones de dólares en enero de 1994.

El 20 de diciembre de 1994 se anunció una devaluación del 15%, o sea, \$3.50 a \$4.00 por cada dólar estadounidense. Esta situación lanzó a los mercados financieros a una grave especulación.¹⁸ "En el mercado de divisas se experimentaron grandes salidas de capital: 2 500 millones de dólares en un solo día (el 21 de diciembre)."¹⁹

La especulación financiera, que se hizo más aguda en el transcurso de diciembre de 1994, obligó al Banco de México a alejarse del mercado cambiario cuando sus reservas se habían reducido a menos de la cuarta parte (aproximadamente 6 000 millones de dólares) en comparación con el inicio del año.

Según datos proporcionados por el gobierno, la fuga de capitales durante 1994 ascendió a 23 402 millones de dólares, de los cuales 47%, esto es, 11 100 millones de dólares, salieron del país durante

¹⁷ Se agruparon una serie de acontecimientos políticos que, de alguna manera, crearon inestabilidad en los mercados financieros; nos referimos al levantamiento armado en Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio y actos delictivos y de narcotráfico que se unieron al proceso electoral.

¹⁸ "Tomando como referencia el tipo de cambio interbancario, el peso mexicano sufrió una depreciación de aproximadamente 71 por ciento en 1994" *Informe anual 1994*, México, Banco de México, 1995, p. 7.

¹⁹ Miguel Peñaloza W. y Tomás Peñaloza W., *¡Crisis 95! Una explicación clara del problema y cómo superarlo*, México, McGraw-Hill, 1995, p. 6.

los últimos dos meses de 1994.²⁰ La salida de cerca de 6 000 millones de dólares en sólo dos días confirma el alto grado de volatilidad del capital que ingresó a México.²¹

La pesada deuda externa del país se puede evaluar si observamos el monto total estimado para 1995. Los pasivos totales del país ascienden a 211 000 millones de dólares distribuidos de la manera siguiente: 50 000 millones de dólares en bolsa; 29 000 en Tesobonos; 85 000 en deuda pública; 24 000 en deuda con el sector privado no bancario y 24 000 a la banca.²²

EL SURGIMIENTO DE LA CRISIS

La devaluación terminó con la estabilidad fiscal. Lo que explica esta situación es que, al no poderse generar un crecimiento sostenido y a largo plazo de capitales y al disminuir las reservas internacionales, se crearon las condiciones que hicieron insostenible la paridad cambiaria; esta situación incidiría directamente sobre las finanzas públicas, al aumentar la carga del servicio de la deuda interna en términos de pesos y la desvalorización de los pasivos externos. A lo anterior se agrega que gran parte del capital externo estaba en valores gubernamentales y en la bolsa, es lógico que cuando se devaluó el peso las inversiones a plazos que aún no se vencían recurrieran a su cancelación inmediata. Además, se desata la inflación y, al contraer la actividad económica, afecta los ingresos públicos en términos reales.

La salida que plantea el FMI es la profundización del modelo neoliberal, es decir, la ampliación del proceso privatizador, la mayor participación del capital extranjero en ese proceso y la intensificación de la apertura de la economía al exterior. El plan de "rescate" del FMI se sustentó en el endeudamiento externo y el cambio de la deuda de corto plazo por una de más largo plazo, aplicando un plan de austeridad sin precedentes para estabilizar la economía y corregir sus desequilibrios externos.

Las empresas endeudadas en dólares entran en graves problemas

²⁰ "Se fugaron del país 23 402 millones de dólares en el transcurso de 1994", en *La Jornada*, 4 de enero de 1995, p. 37.

²¹ "Informe especial", en *El Financiero*, 8 de enero de 1995, p. 55.

²² "Finiquita el modelo neoliberal mexicano la crisis nacional", en *El Financiero*, 12 de enero de 1995, p. 30.

financieros, y agréguese la programación de mayores recortes en el gasto público. Aunque esta situación es más complicada, pues ya no quedan muchos gastos que recortar ni activos que vender, a no ser, como dice Arturo Huerta, que se decida privatizar lo que queda de la industria petrolera y de la industria eléctrica.²³

La apertura económica obligó a la gran mayoría de las empresas, antes protegidas, a competir con capitales mucho más poderosos y sufrieron un proceso que llevó a muchas a desaparecer, sobre todo las pequeñas empresas, con lo que se acentuó el proceso de concentración y centralización de capital. El último informe del Banco de México hace la siguiente consideración al respecto:

En las actividades con crecimiento bajo o descensos hubo un gran número de empresas que no pudieron enfrentar, mediante un ritmo adecuado de inversiones y de modernización de sus procesos productivos, la mayor competencia de las importaciones, producto de la apertura externa.²⁴

Al intentar ajustar las cuentas públicas con la venta de bienes patrimoniales lo que se logró fue la reducción de la participación directa del Estado en la economía y una endeble estabilidad financiera que se mostró con todo su rigor al estallar la crisis. Es decir, se redujo el peso del Estado y mejoró el déficit corriente, pero no se resolvió el problema del financiamiento corriente del sector público y sí se ajustaron los bienes patrimoniales (privatizaciones) y fiscales (corte violento de los salarios y el gasto público).²⁵

La balanza comercial y la cuenta corriente se fueron desplazando de un superávit a un considerable déficit de cuenta corriente con una moneda sobrevaluada, funcional para el ajuste fiscal y la reducción del proceso inflacionario, pero que terminó destruyendo la capacidad productiva, pues compromete el crecimiento de la economía y la hace más dependiente del capital externo.

La apertura comercial de nuestro país le ha permitido a la economía de Estados Unidos pasar de una situación de déficit comercial respecto a México de 5 448.5 millones de dólares, en 1987, a un superávit (ma-

²³ Arturo Huerta G., *op. cit.*, pp. 61-62.

²⁴ Banco de México, *Informe anual 1994*, México, 1995, p. 19.

²⁵ María Concepción Tavares, "Las políticas de ajuste en Chile, Argentina, México y Brasil", en *Investigación Económica*, núm. 206, octubre-diciembre de 1993, p. 11.

yores exportaciones que importaciones) de alrededor de 9 000 millones de dólares en 1992.²⁶

POLÍTICA ECONÓMICA PARA ENFRENTAR LA CRISIS

El Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), que se planteó en enero de 1995, luego cambiado por Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE), destaca el peso que adquirió la diferencia entre las importaciones y las exportaciones de mercancías y servicios, que ascendió a 25 000 millones de dólares en 1992, fue de 23 000 millones en 1993 y de cerca de 28 000 millones en 1994.²⁷ Los problemas que generó esta situación fueron negados durante el sexenio anterior (en el que participó el presidente Zedillo); se aseguraba que no eran graves ya que se debían a la acelerada expansión de la inversión por la repatriación de capitales, flujos de inversión de compañías extranjeras y préstamos voluntarios del exterior al sector privado, todo ello asociado a la recuperación económica por las importaciones de bienes de capital e intermedios del sector privado.²⁸ Ahora, el programa para superar la crisis destaca de manera significativa el peso que representa esta situación en el equilibrio económico.

La afluencia del ahorro externo sirvió para financiar el creciente déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, pero presionó cada vez más las finanzas públicas y la estabilidad monetaria hasta hacerla insostenible. Lo real era que el déficit creciente, traducido por el crecimiento de las importaciones baratas, se costó durante mucho tiempo con la entrada de capitales y condujo a una crisis cambiaria y fiscal que requirió de un nuevo ajuste de considerables proporciones.

Por el lado de la inversión directa, el problema fue que la mayor parte de los capitales que ingresaron se orientaron a la modernización de bienes comerciales, por lo cual se fue haciendo más grande el déficit comercial.²⁹ Las condiciones de confiabilidad se fueron

²⁶ Arturo Huerta G., *op. cit.*, p. 144.

²⁷ "Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica", en *La Jornada*, 4 de enero de 1995, pp. 18-19.

²⁸ Pedro Aspe Armella, *op. cit.*, p. 42.

²⁹ Arturo Huerta G., *op. cit.*, p. 12.

agotando, sobre todo por el carácter de las propias inversiones de corto plazo que, aunado a los factores antes señalados, más los problemas de inestabilidad política generaron tal vulnerabilidad de la economía que el Estado se vio obligado a establecer el AUSEE y luego hacerlo más profundo con el PARAUSEE.

La inversión de corto plazo indicaba que tan sólo durante 1995 serían liquidados 29 110 millones de dólares a los inversionistas poseedores de Bonos de la Tesorería de la Federación (Tesobonos) de los mercados primarios y secundarios de dinero.³⁰ Los 18 000 millones de dólares inicialmente contratados con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los socios comerciales estadounidenses servirían, limitadamente, para cubrir el vencimiento de Tesobonos por alrededor de 17 000 millones de dólares para el primer semestre de 1995, que sólo representa el 58% del vencimiento total para este año.

Para que México demostrara su solvencia tenía que pagar todos los bonos que se fueran venciendo, de tal manera que la propuesta posterior, de incrementar el crédito para impedir la bancarrota, lo único que aseguraba era el cumplimiento de los vencimientos. A largo plazo la posibilidad de una crisis más profunda es evidente, en la medida en que sólo se logró reestructurar los pagos del endeudamiento con tasas de interés más gravosas, además de la aplicación de medidas que atentan contra la soberanía nacional.

La preocupación de los organismos financieros internacionales no se hizo esperar ante la posibilidad de que el país se declarara insolvente para cubrir su deuda, a pesar del “auxilio” emergente otorgado por el capital financiero internacional. Estados Unidos ve la necesidad de “salvar” a su socio como parte de su propia seguridad.³¹

Las repercusiones en cadena de los mercados de América Latina mostraron el grado de dependencia de los mercados financieros internacionales. En los primeros días después del anuncio devaluatorio, las bolsas de valores de Argentina, Brasil, Chile y Perú cayeron entre un 5 y un 10% por la crisis de liquidez en México.³²

³⁰ “Vencimiento por 29 160 millones de dólares de Tesobonos este año”, en *El Financiero*, 5 de enero de 1993, p. 5.

³¹ Más del 60% de la inversión directa e indirecta proviene de Estados Unidos. Véase a Miguel Peñaloza W. y Tomás Peñaloza W., *op. cit.*, pp. 48-50.

³² “Minicrack de la BMV; cayó 6.26%; suben los réditos; el dólar, en 5.80”, en *El Financiero*, 11 de enero de 1995, p. 1.

El secretario del Tesoro de Estados Unidos dijo de manera muy clara que se “ayudaría” a México a sobreponerse de su crisis económica: “Creo que está en nuestro propio interés apoyarlos mientras trabajan para superar sus problemas.”³³ Esta “preocupación” se intensificó cuando la crisis repercutió en el primer socio comercial de Estados Unidos (Canadá).

Lógicamente, para el otorgamiento de tan inmensos créditos la banca internacional buscó la aplicación de políticas que aseguraran y beneficiaran a los países otorgantes del préstamo.

El presidente estadounidense Bill Clinton lo manifestó de forma contundente: “Tenemos un interés muy fuerte en la prosperidad y estabilidad de México, ya que su éxito está en *el interés económico y estratégico de Estados Unidos*.”³⁴ Reconocimiento explícito de que la crisis mexicana podía tener consecuencias devastadoras sobre la economía estadounidense y los sistemas financieros del mundo.

Con el aumento de la línea de crédito, por más de 51 000 millones de dólares Estados Unidos pretende sostener el modelo neoliberal y evitar las quiebras de bancos de su país, de fondos de pensión, de empresas, la caída de los mercados y la crisis financiera mundial. Las garantías de estos préstamos se sustentarían en las exportaciones futuras del petróleo mexicano, junto con la venta de empresas públicas, la liberalización financiera y un programa muy estricto de ajuste, supervisado por el FMI, la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro.

La política económica se encaminó a enfrentar los efectos de la devaluación y el desequilibrio de la balanza de pagos con la misma estrategia seguida para dar solución a la crisis de 1983, mediante acuerdos signados con el FMI.

En el nivel interno, la devaluación del peso afecta al proceso inflacionario, con la indexación automática de los precios de las mercancías y el control salarial a pesar de las promesas que aseguraban el “bienestar de la familia” en un futuro cercano.

En cuanto al gasto estatal, se planteó la necesidad de un ajuste de ingresos fiscales por medio de un manejo adecuado de los precios de los bienes y servicios que aún permanecen en manos del Estado, así como de diversas reformas tendientes a fortalecer los

³³ “Importante ayudar a México, dice el Tesoro”, en *El Financiero*, 11 de enero de 1995, p. 4.

³⁴ “Ofrece Clinton ampliar el monto y el plazo del crédito a México”, en *El Financiero*, 12 de enero de 1995, p. 4 (las cursivas son nuestras).

ingresos tributarios; esto, necesariamente, conlleva el aumento de la carga impositiva.

El monto del ajuste de los requerimientos de bienes y servicios, durante 1995, disminuirá en el equivalente al 1.3% del PIB, según el planteamiento inicial del ajuste (después se anunció que sería de 1.6 por ciento), asegurando que no se verían afectados el gasto social ni los programas de abatimiento de la pobreza.

La política económica se encaminó a contener la expansión de la demanda. En cuanto a las tasas de interés, se mantendrían altas para atraer capitales y restringir el crédito, planteando en los hechos un escenario recesionista tanto por el lado monetario como por el fiscal y una restricción de los gastos gubernamentales.

En relación con el gasto público y las tasas de interés diríamos, como lo hace Zini,³⁵ que generar un superávit significativo en el presente no elimina el riesgo de reversión si no está basado en políticas institucionales o en garantías legales fuertes. Del mismo modo, pagar elevadas tasas de interés reales, de manera aislada, no resuelve el *impasse* porque permanece la cuestión de la futura capacidad de pago del gobierno (solventía intertemporal).

A pesar de ello, se insiste en el aumento de las tasas de interés, es decir, no se modifica el tratamiento de la inversión de corto plazo y especulativa. Las condiciones actuales limitan la posibilidad de recurrir nuevamente a los ingresos de la privatización, ya no existe el ajuste patrimonial, que está prácticamente terminado (como señalamos antes, las opciones son la privatización de Pemex y CFE), pero aun con ese ajuste se prevé una nueva paralización de la expansión económica.

Las iniciativas planteadas en los programas de emergencia (AUSEE y PARAUSEE) profundizan la política neoliberal. Con la modificación del artículo 28 constitucional se dará pauta para seguir malbaratando la riqueza nacional, con el alejamiento estatal de áreas como ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos e instituciones financieras.

Se sigue planteando que una de las formas de modernizar y ampliar la infraestructura básica³⁶ y los servicios del país para alcanzar

³⁵ Álvaro Antonio Zini Jr., "Hiperinflación, credibilidad y estabilización: un ensayo de interpretación de historia monetaria", en *Investigación Económica*, núm. 209, julio-septiembre de 1994, pp. 9-58.

³⁶ Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, *op. cit.*, p. 18.

el crecimiento económico es fomentando la inversión privada y la eficiencia de las áreas antes señaladas. Se seguirán, así, dando todas las facilidades para ampliar la inversión privada en estos sectores, como señalamos antes y ejemplificamos con los procesos de privatización de los activos públicos y la liberalización hasta del cien por ciento del sistema financiero mexicano.

Por otro lado, la polarización en el terreno productivo y social ha creado tensiones que se expresan cada vez con mayor fuerza. En lo social, la concentración y centralización de la riqueza ha incrementado la pobreza o, como dice el discurso oficial, “la pobreza extrema”.

Sus efectos se ratifican con los acuerdos recientes en donde se pide un “esfuerzo extraordinario por parte de los mexicanos” para realizar el ajuste, es decir, nuevamente son los asalariados los que, debido al recorte en el gasto público al bienestar social, la “reorientación” de actividades estratégicas, el aumento del desempleo y del subempleo (economía informal), la pérdida de prestaciones en los contratos colectivos, la caída del salario real, etc., se sacrifican para permitir que el modelo neoliberal siga funcionando.

Al caracterizar la crisis como financiera y de corto plazo se piensa que la corrección debe ser en el mismo sentido; las alternativas que se aplican buscan corregir las deficiencias económicas detectadas en el modelo y recetar una nueva dosis de políticas estabilizadoras, pero jamás se cuestiona la infuncionalidad del modelo neoliberal.

Los resultados más inmediatos permiten asegurar que los objetivos planteados en los programas de emergencia se alejan de los propósitos que dicen perseguir:

- El peso del ajuste sigue siendo injusto e inequitativo en la medida en que el control salarial “rígido” no se corresponde con la “flexibilidad” demostrada en el aumento de los precios, que el sector empresarial se había comprometido a no incrementar.
- Se mantiene la espiral inflacionaria y la inestabilidad del tipo de cambio, el crecimiento del desempleo y el estancamiento económico.
- La afluencia de capitales no se ha restablecido y, por el contrario, se mantiene una salida constante del capital especulativo de corto plazo.
- Los “cambios estructurales” anunciados lo único que aseguran

es la reducción de los bienes públicos y la hipoteca del país, pero se mantiene la falta de competitividad en el mercado internacional y el asecho a la planta productiva nacional y no se generan los puestos de trabajo prometidos en el Acuerdo de Unidad.

- Falta un apoyo de gran envergadura al aparato productivo nacional, que reactive la producción y la demanda de trabajadores e incentive el mercado interno.
- El programa de rescate neoliberal ha logrado recobrar algo de la confianza de los acreedores e inversionistas internacionales, pero el costo en la pérdida de soberanía, el aumento de la pobreza y la concentración y centralización de los capitales han aumentado la polarización social de manera preocupante.

Los programas de ajuste vuelven a administrar la misma medicina para salir de la crisis, llamando a profundizar en los cambios estructurales para aumentar la productividad, la competitividad y la inversión privada y propiciar la modernización económica, al mismo tiempo que continúa la privatización de los activos nacionales. La política económica sigue siendo la misma que la que se decidió aceptar desde 1983: privatizar, liberar la economía y hacer atractiva la inversión para el capital externo.

Los préstamos negociados están muy ligados a los lineamientos de los Acuerdos de Unidad y de otras negociaciones que necesariamente tienen que ver con privatizaciones encubiertas de activos como los de Pemex y que aceleran la apertura de sectores estratégicos al capital foráneo, hipotecando aún más los activos de la nación. Por otro lado, los créditos concertados están encaminados a enfrentar los problemas de vencimiento de la deuda pública externa, sobre todo la relacionada con los Tesobonos, que en su mayor parte están en manos de inversionistas estadounidenses, con lo cual la moratoria formal de la economía mexicana se trasladaría de inmediato hacia el sistema financiero estadounidense y mundial.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Desde una perspectiva distinta, el problema tendría que abordarse partiendo de la base productiva en donde se pensara proyectar la producción capitalista, mediante una competitividad lograda en la modificación y modernización del aparato productivo, que pudiera

enfrentar la competencia en el mercado mundial. Se requeriría de una política industrial encaminada a resolver el problema del atraso en el desarrollo científico-técnico, atendiendo a la necesidad de la capacitación de la fuerza de trabajo por medio del fomento educativo que permitiera tener un grado de competencia mayor.

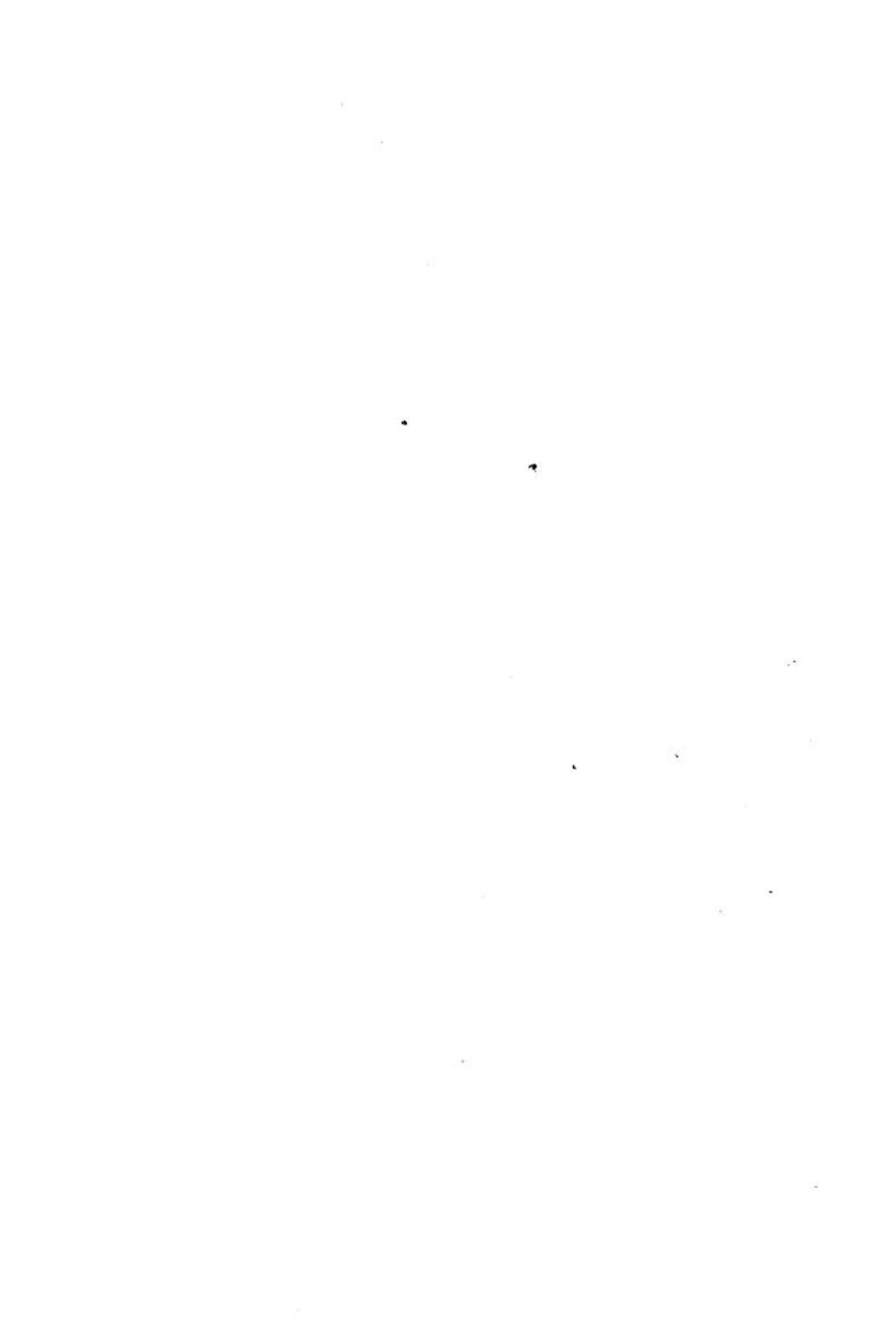
Pensando en la renovación de las formas capitalistas de producción, se requerirían cambios que puedan enfrentar mercados cada vez más competitivos, en constante transformación, con perspectivas de crecimiento a más largo plazo.

El capitalismo contemporáneo requiere de financiamiento de proyectos productivos que impulsen la industrialización y permitan el desarrollo económico con estabilidad monetaria. Las ganancias obtenidas por el capital productivo pueden renovar constantemente el capital en su conjunto. Es decir, se tiene que establecer una nueva política para la deuda en la que los enormes recursos que salen para el pago sean encauzados a la inversión productiva mediante la actividad estatal, cambiando la prioridad externa por atención, desarrollo y fomento del mercado interno, por medio de la recuperación del salario real, apoyando la inversión productiva por sobre la de origen especulativo y de corto plazo.

El sector público debe ser el impulsor de esta política y debe garantizar la afluencia de capital por medio de la negociación de tasas de interés y plazos adecuados. La intervención estatal, similar a la que se da en otros países (Japón, por ejemplo), debe garantizar que la dinámica industrial adquiera competitividad internacional, fortalecer la moneda, el crédito, la inversión y el patrimonio nacional.³⁷ Es necesario limitar el capital especulativo y favorecer el financiamiento de largo plazo. Al mismo tiempo, tener cuidado con la apertura externa, sobre todo en las actividades industriales y agrícolas insuficientemente desarrolladas, y proteger estos sectores utilizando las mismas estrategias que aplican los países desarrollados en su economía.

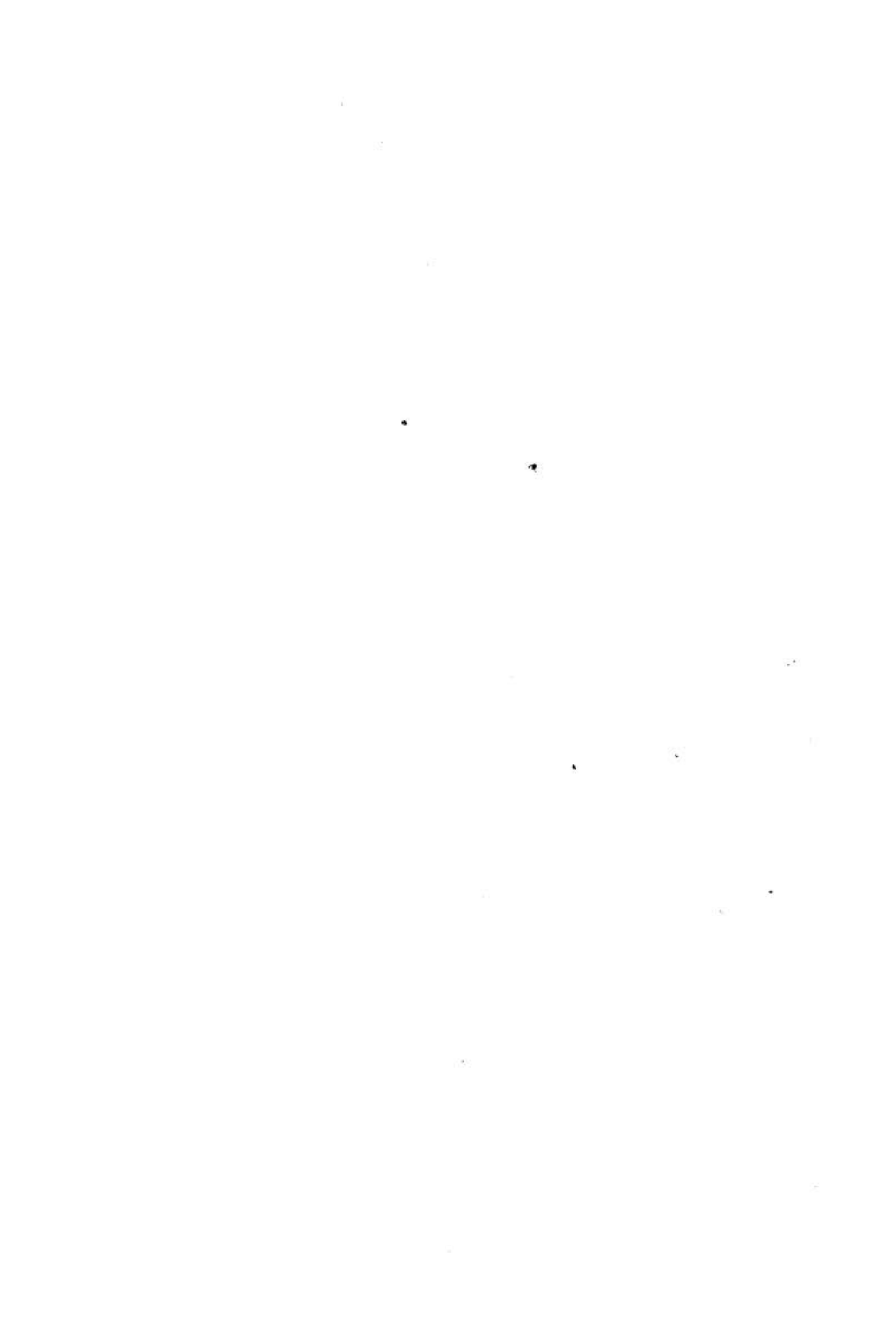
El fortalecimiento del mercado interno pasa por una necesaria distribución del ingreso más equitativa, pero también por el fomento de la producción e impulso de la inversión en obras que generen una dinámica global de crecimiento.

³⁷ José Carlos Braga Souza estudia de manera muy detallada las implicaciones de este proceso en "La restructuración de las finanzas (la moneda y el desarrollo en Brasil)", en *Investigación Económica*, vol. LI, núm. 203, México, enero-marzo de 1993, pp. 103ss.



TERCERA PARTE

DEL ESTADO EMPRESARIAL A LA PRIVATIZACIÓN
Y REORGANIZACIÓN DEL GRAN CAPITAL



6. CAMBIOS EN LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO MEXICANO

ISABEL RUEDA PEIRO*

El tema que aquí abordamos es, además de complejo, sumamente polémico, dados los intereses económicos, sociales y políticos que involucra y los diferentes proyectos nacionales de los grupos gobernantes en las diversas etapas de la actividad empresarial del Estado mexicano. En el breve espacio de que disponemos, debemos restringirnos a aquellos aspectos que nos parecen más relevantes. Aun así, no podemos abundar en ellos. Luego de una breve introducción indicaremos algunos datos y apreciaciones sobre las empresas públicas, fundamentalmente sobre las industriales, referentes a: 1] su expansión de 1937 a 1982; 2] los objetivos primordiales que se les asignaron y su desempeño; 3] los argumentos para su privatización; 4] la evolución de este proceso, que inicia en 1983 y aún no concluye; 5] algunos indicadores sobre sus resultados, y 6] alternativas.

INTRODUCCIÓN

La intervención del Estado en la economía tiene larga historia. De hecho, está ligada al desarrollo del capitalismo en todos los países

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

donde este régimen de producción se abre paso. Sin embargo, la actividad empresarial del Estado se amplía alrededor de los años cuarenta. Durante el largo periodo de crecimiento dinámico que registró la economía capitalista en la segunda posguerra hasta finales de los años sesenta, los postulados keynesianos o nekeynesianos de intervención del Estado en la actividad económica tuvieron una creciente aceptación por los diferentes gobiernos. Esta política permitió amortiguar los ciclos económicos al incentivar la demanda y atemperar la lucha de clases —especialmente en los países industrializados— al extenderse el Estado benefactor y el consumo masivo de una gran cantidad de artículos —tanto de consumo inmediato como duradero— que ingresaron a la canasta obrera.

En América Latina las tesis estructuralistas difundidas por la CEPAL, que de alguna manera adaptan la teoría de Keynes al devenir económico y social de estos países, al ser aceptadas por los gobiernos de la región apoyaron el proceso de industrialización y contribuyeron a mitigar la lucha de clases. El Estado se abocó a la construcción de la infraestructura urbana y rural requerida para desarrollar la producción industrial y agrícola, y también tomó a su cargo aquellas industrias que, siendo necesarias para impulsar el crecimiento económico y la acumulación de capital, no podían ser atendidas por los empresarios privados nacionales o no eran atractivas para éstos debido a los grandes recursos de capital que requerían y/o a los largos periodos de maduración que implicaban, a la vez que no eran las más apetecibles para los inversionistas extranjeros, o no les estaba permitido invertir en ellas. Aunque en estos países no surgió un Estado benefactor como en los industrializados, sí se crearon sistemas de seguridad social y se expandió la educación pública, lo cual permitió —especialmente en los países con mayor grado de desarrollo de la región— mejorar las condiciones económicas y sociales de sectores más o menos amplios de la población y atemperar los problemas sociales.

Luego de cuatro décadas de intervención creciente del Estado en la actividad económica, en la segunda mitad de los años setenta empieza a revertirse este proceso, conforme se agudiza la crisis de gran envergadura y larga duración que se inicia a principios de esa década, es decir, conforme el capitalismo se sumerge en un largo periodo descendente. En este contexto, e impulsada por los gobiernos de los países desarrollados —concretamente por el de Margaret Thatcher en Inglaterra y el de Ronald Reagan en Estados Unidos

a fines de los años setenta y principios de los ochenta-, se va expandiendo la política neoliberal hasta dominar al mundo. Privatizar, desregular y abrir el comercio exterior es la consigna para los países atrasados, mientras los industrializados adoptan nuevas formas proteccionistas.

1] EXPANSIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO, 1937-1982

En lo que hoy es México, encontramos la intervención del Estado en la economía desde la época colonial, continúa después de la independencia y se amplía a fines del siglo XIX, con el propósito de impulsar la inversión privada de capital, extranjero y nacional.¹ Sin embargo, es después de la revolución iniciada en 1910, particularmente a partir del segundo lustro de los años veinte, cuando la participación del Estado en la economía cobra mayor importancia. Recordemos la creación del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles.

En el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas dicha participación se amplía al crearse, entre otras entidades de fomento, regulación o apoyo, Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior; la Compañía Exportadora e Importadora; la Productora e Importadora de Papel. Asimismo, se consolida un sector de empresas públicas con la creación de la Comisión Federal de Electricidad —con el objetivo de desarrollar y dirigir la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica— y con la nacionalización de los ferrocarriles y del petróleo, que fortaleció la soberanía nacional. Recuperar para la nación la industria petrolera no sólo significó recobrar un recurso no renovable, sino también la disposición de la renta petrolera —que antes se apropiaban en su mayor parte las compañías extranjeras—, cosa que permitiría impulsar y apoyar el crecimiento de la industria, la agricultura y los transportes.

En los años cuarenta, con el objetivo de impulsar la industrialización sustitutiva de importaciones se amplía la participación del Estado en la actividad productiva, creando, colaborando y/o apo-

¹ Véase Jorge Ruiz Dueñas, *Empresa pública: elementos para el examen comparado*, México, FCE-SEMIP-UAM-Fertimex, 1988, pp. 115-116.

yando la creación de empresas para la producción de insumos básicos para la agricultura y la industria. Tal es el caso de Guanos y Fertilizantes de México, empresa pública creada para impulsar la productividad agrícola con la fertilización de los cultivos, y de Altos Hornos de México, con el objetivo de abastecer de acero a la industria, en especial de productos planos que anteriormente no se elaboraban en el país.

A partir de los años cincuenta se activa la intervención estatal para desarrollar la industria de bienes de capital. Se crea la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional y Siderúrgica Nacional.² En las décadas siguientes, especialmente en los años setenta y principios de los ochenta, la participación estatal en la producción de bienes de capital cobra importancia. La participación del Estado en la producción minera se expande a lo largo de todo el periodo.

En 1960 la nacionalización de las empresas eléctricas que eran propiedad de compañías extranjeras contribuyó a desarrollar la electrificación del país. En 1971 pasa al Estado la empresa Teléfonos de México, misma que en 1958 se había mexicano mediante la adquisición por capitalistas mexicanos de la mayoría de las acciones que estaban en poder del capital extranjero. De los años sesenta a principios de los ochenta el Estado va adquiriendo los ingenios azucareros, para rescatarlos de la quiebra. Con este mismo propósito, de 1971 a 1980 incorpora una serie de empresas de productos pesqueros.

La participación del Estado en la actividad económica culmina en 1982 con la nacionalización de la banca, acción obligada por el virtual agotamiento de las reservas públicas de divisas, en gran medida debido a la especulación de la banca privada.

En el sexto informe de gobierno de José López Portillo se resalta que el papel estratégico de las empresas públicas es

mucho mayor que lo que indican las cifras globales de su participación en el producto nacional y el empleo, donde no alcanzan el 15 y 5% respectivamente. En el plano de la producción su influencia es definitiva y fundamental para la economía: producen todo el petróleo y la petroquímica básica que el país consume y exporta, generan la totalidad

² Las fechas de creación de estas empresas se tomaron de María Amparo Casar y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988. cuadro 50.

de la electricidad consumida, producen casi el 100% de los fertilizantes y el 60% del acero. En el área de alimentos, las empresas públicas participan con las 3/4 partes de la producción de azúcar. En materia de autotransporte producen el 100% de los autobuses de pasajeros y más de la tercera parte de la producción de los equipos de transporte construidos.

Se agrega que en 1980 y 1981 las empresas públicas industriales contribuyeron con el 30% de los ingresos tributarios del Gobierno federal, con el 70% de la exportación de mercancías y con el 19% de la formación bruta de capital fijo (al conjunto de las empresas públicas correspondió el 27% de dicha inversión), además de que dieron ocupación a cerca de 475 mil trabajadores.³

2] OBJETIVOS Y DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS INDUSTRIALES

Al estudiar una muestra de 294 entidades industriales, de entre las 429 en las que el Estado tenía una participación accionaria entre 10 y 100% —muestra que además de considerarse representativa del conjunto se estudió con base en información bastante completa—, Benito Rey Romay resalta la importancia de la actividad del Estado en la industria, entre 1938 y 1982, al introducir nuevos productos. Afirma que fue:

El fundador de 111 empresas que introdujeron 37 nuevos productos básicos en el catálogo de la producción industrial del país.

Socio posterior en 124 más, también productoras algunas de nuevos productos, y de las cuales en 35 se vio obligado a participar en forma mayoritaria por mala situación de las empresas, o bien total, al recibir las en pago de adeudos crediticios y que no pudieron cubrir sus iniciales dueños del sector privado.

En 59 adicionales llegó a ser accionista fundador o posterior debido a que fueron creadas por empresas en que ya participaba, o bien al sumarse éstas a empresas controladoras.⁴

Aquí vemos también cómo la actividad empresarial del Estado

³ José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno. 1982. Sector industrial*, México, 1982, p. 135.

⁴ Benito Rey Romay, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, México, Siglo XXI, 1984, p. 51.

se amplió debido a los fracasos de los inversionistas privados. En efecto, a lo largo de todo este periodo se generaliza la incorporación de empresas privadas para evitar su quiebra (fenómeno que se acentúa en los años setenta), con lo cual la participación del Estado en la actividad productiva se extiende a una diversidad de ramas industriales. De acuerdo con un estudio realizado con base en una muestra de empresas estatales en 1984, el 53% de dichas empresas provenían del fracaso de inversiones privadas.⁵

Casar y Peres resaltan la concentración de la producción estatal en los bienes intermedios (de origen petrolero o no), cuyo destino fundamental es la industria y la agricultura. Estos insumos representaban 85.3% de la producción estatal en 1960 y para 1983 esta proporción se eleva a 88.5%. En estos mismos años la participación estatal en la producción de medios de consumo inmediato pasó de 8.3 a 15.6%; en los medios de consumo duradero dicha participación aumentó de 1.5 a 3.1%, mientras que en la producción de bienes de capital se redujo de 4.9 a 2.8 por ciento.⁶

No cabe duda que la industria estatal representó una gran palanca de la industrialización en México: como introductora de nuevos productos; como suministradora de insumos básicos; como productora de bienes de capital, de bienes de consumo inmediato y duradero, y como generadora, distribuidora y comercializadora de servicios básicos (electricidad, ferrocarriles, teléfonos, telecomunicaciones, telégrafos, etc.). Además, subsidiando a las empresas privadas con los bajos precios de los bienes y servicios creados por las empresas públicas. Estos subsidios, que tenían larga historia, se acrecientan a partir de los años setenta conforme se acentúa el proceso inflacionario, y dichos precios se rezagan aún más en relación con los demás. A su vez, los bajos precios de los bienes y servicios de las empresas estatales, que en ocasiones no cubren los costos de producción, se convierten en la principal fuente de los déficit de estas empresas, como observamos al estudiar la industria de fertilizantes.⁷ Así, al no permitírseles generar el ahorro necesario

⁵ María Amparo Casar y Wilson Peres, *op. cit.*, pp. 32-33.

⁶ *Ibid.*, p. 47.

⁷ "Tomando como base 1970 = 100, el índice de costo de los fertilizantes en México (incluyendo gastos de operación y financieros) subió a 139 en 1977 y a 270 en 1981, mientras que el de los precios de estos productos al consumidor pasó a 125 y 198 en esos mismos años y el de los precios medios rurales de alimentos básicos se elevó a 129 y 263, respectivamente." Isabel Rueda Peiro, *La industria de los fertilizantes en México*, México, IIEC-UNAM, 1991, p. 42.

para el financiamiento de sus inversiones, tienen que recurrir a las transferencias gubernamentales o al endeudamiento externo para este propósito. Por otra parte, el recorte de la inversión y gasto públicos a partir de 1982 ocasionó la suspensión o el retraso de los proyectos que estaban en marcha, con lo cual se elevaron sus costos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND 83-88) se reconoce que

mientras que el índice de precios al mayoreo para la economía en general se incrementó a un ritmo promedio de 30% anual, durante 1977-1982 el índice de precios del sector paraestatal lo hizo únicamente al 21.8 por ciento.

Luego de señalar que quizá los subsidios han sido la principal causa del incremento del déficit público, se asienta que

Los subsidios totales pasaron de representar 7% del producto en 1977 a 15% en 1981, magnitud equivalente al déficit del sector público en ese último año, pero sin la certeza de beneficiar a los grupos de menores ingresos.⁸

Lo que aquí no se especifica es si esos subsidios incluyen los otorgados a las entidades de servicio público, como salud, educación, etcétera.

Cierto es que muchas empresas estatales funcionaron en forma ineficiente durante algunos periodos, pero esto no es generalizable a todas ni es un fenómeno ajeno a las empresas privadas, como lo prueba el hecho de que muchas de éstas tuvieron que ser rescatadas por el Estado para salvarlas de la quiebra. Además, los objetivos económicos y sociales asignados a las empresas públicas —en especial los de subsidiar con productos a bajos precios a las privadas y ser amortiguadoras del desempleo— originan que empresas estatales que fueron muy eficientes y rentables durante largos periodos dejaran de serlo en otros. En el desempeño de las empresas estatales, al igual que en el de las privadas, un elemento muy importante es la eficiencia de su administración y, en relación con ésta, la experiencia de sus administradores. Cierto es que los administradores de las empresas estatales frecuentemente son personas sin la

⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983, p. 96.

debida experiencia para el cargo específico (aunque lo tengan en otros campos), dada la tradición de la política mexicana de premiar la disciplina de los funcionarios públicos no dejándolos vacantes al concluir un determinado cargo.⁹ Sin embargo, también en las empresas privadas es frecuente el nombramiento de administradores sin la debida experiencia y ésta ha sido la causa de numerosos fracasos. Como pudimos constatar al estudiar la industria siderúrgica, la eficiencia de una empresa no depende de su carácter de privada o estatal, sino de otra serie de cuestiones, entre ellas el entorno económico (nacional e internacional) y la política del Estado hacia las empresas.¹⁰

También es una realidad que la corrupción se enseñoreó en algunas empresas públicas, precisamente propalada desde las altas esferas administrativas y gubernamentales hacia abajo. Sin embargo, la corrupción tampoco es ajena al sector privado, que frecuentemente se beneficia de las corruptelas públicas.

Otro elemento que afectó negativamente las finanzas de las empresas estatales —y también de las privadas— es el aumento de las tasas de interés a partir de 1981 y las sucesivas devaluaciones del peso de 1982 en adelante, que incrementaron el monto en pesos de las deudas contraídas en dólares así como los intereses del total de las deudas, problema que ya se había presentado a raíz de la devaluación de 1976. Esto llevó al gobierno a asumir los pasivos de algunas empresas públicas (como es el caso de las siderúrgicas), pero también apoyó a empresas privadas mediante acciones de salvamento (como el crédito del Banco Nacional de Obras y Servicios otorgado al Grupo Alfa en 1981) y mediante el Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca).

Cuando se señala la baja rentabilidad de las empresas públicas suele dejarse de lado que las empresas privadas (nacionales y extranjeras) fueron las principales beneficiarias de los precios bajos de los bienes y servicios suministrados por aquellas empresas, incluyendo los medios de consumo popular producidos o comercializados por el sector público. No hay que olvidar que al subsidiar el consumo popular el Estado asume parte de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, y permite que los trabajadores pue-

⁹ Benito Rey analiza bien este fenómeno en *op. cit.*, pp. 92-102.

¹⁰ Véase Isabel Rueda Peiro (coord.), *Tras las huellas de la privatización. El caso de Altos Hornos de México*, México, Siglo XXI-IEC, UNAM, 1994, p. 268.

CUADRO 1
SALDO OPERATIVO E INTERESES PAGADOS
POR LAS EMPRESAS INDUSTRIALES ESTATALES
(en porcentajes del PIB)

	1970-1975	1976-1980	1981-1982	1983-1984
<i>Manufacturera</i>				
Saldo operativo antes de intereses	0.1	0.1	0.0	-0.1
Intereses	0.1	0.2	0.3	0.5
Saldo operativo	0.0	-0.1	-0.3	-0.6
<i>Electricidad</i>				
Saldo operativo antes de intereses	0.4	0.4	0.2	0.2
Intereses	0.3	0.5	0.7	1.2
Saldo operativo	0.1	-0.1	-0.5	-1.0
<i>Petróleo y petroquímica</i>				
Saldo operativo antes de intereses	1.1	3.1	7.0	11.4
Intereses	0.2	0.4	1.4	1.2
Saldo operativo	0.9	2.7	5.6	10.2

FUENTE: María Amparo Casar y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, op. cit., p. 98, que cita como fuente *Estadísticas hacendarias del sector público, 1965-1982* y *Finanzas públicas, 1977-1985*.

dan subsistir a pesar de los bajos salarios, lo mismo que al hacerse cargo de la educación, los servicios de salud y seguridad sociales, etc. Además, aunque la atención de estos servicios por el Estado es una demanda popular, beneficia también a los empresarios privados al amortiguar las luchas sociales.

A pesar de los múltiples objetivos de las empresas del Estado, el saldo operativo del conjunto de las industriales es positivo antes del pago de intereses, y los déficit que las manufactureras y las de electricidad registran a partir de 1976 al incluir los intereses son ampliamente compensados por los saldos positivos de las correspondientes a petróleo y petroquímica (cuadro 1).

3] LOS ARGUMENTOS PARA LA PRIVATIZACIÓN

En los países industrializados, el principal argumento que se ha esgrimido para vender las empresas públicas es el de reducir los déficit fiscales. También se ha planteado, como en el caso de In-

glaterra, terminar con el monopolio estatal de algunas actividades dispersando la participación accionaria, al vender las acciones por medio de la bolsa de valores, con lo cual —en términos de la teoría neoclásica— se incrementaría la eficiencia de las empresas. En México, como en otros países de América Latina, también se plantea como uno de los objetivos fundamentales de la privatización reducir los déficit públicos y lograr mayor eficiencia y productividad mediante la participación privada. Se hace hincapié en el propósito de lograr no un Estado más grande sino más fuerte y eficiente. Sin embargo, se puede constatar que el proceso privatizador ha estado ligado al problema de la deuda externa, las negociaciones con los acreedores y las cartas de intención firmadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), aunque no siempre haya sido reconocido por los gobiernos.

De hecho, conforme se agudiza el problema de la crisis estructural y de la deuda externa en nuestro país, se intensifica el programa de privatizaciones. Empezó en 1983, luego de la firma de la Carta de Intención con el FMI, por el recién inaugurado gobierno de Miguel de la Madrid, para enfrentar la llamada crisis de la deuda desencadenada el año anterior; se amplió al profundizarse la crisis a raíz de la abrupta caída de los precios del petróleo en 1985, y en el marco de la renegociación de la deuda externa en 1986 (recuérdese el Plan Baker lanzado en este año); se acentuó a partir de 1989 en el marco de la renegociación que culmina al año siguiente con el Plan Brady; y se plantea su culminación al desencadenarse la crisis en diciembre de 1994 y en el marco de la negociación de los préstamos que para hacer frente a los pagos por vencer fueron acordados con el gobierno estadounidense, el FMI y otras instituciones financieras.

Desde el comienzo del régimen de Miguel de la Madrid se plantea que la incorporación no planeada de empresas al sector público —mediante su acción de salvamento— que lo llevó a participar en una gran variedad de ramas, constituía un obstáculo para lograr la eficiencia de este sector.

En el PND 83-88 se reconoce a la empresa estatal como un importante instrumento para lograr los objetivos nacionales, reforzar la rectoría del Estado en la vida económica y apoyar su política económica y social. Sin embargo, se afirma que no se ha logrado alcanzar los objetivos económicos y sociales que justifican la presencia de las empresas públicas, a pesar de los sustanciales avances

de la participación del Estado en la economía. Se anota: "Para alcanzar los objetivos es necesario atender los problemas de operación del sector paraestatal y principalmente los aspectos de orden administrativo y de organización, financieros, laborales y tecnológicos."

Se agrega que: "Para lograr una administración pública paraestatal eficiente se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas."¹¹

En el Programa Inmediato de Reordenación Económica, planteado al inicio del gobierno de De la Madrid para enfrentar la crisis y frenar la inflación, se establece, entre otras medidas, la austeridad en el gasto público y el aumento de los ingresos mediante una reforma fiscal y el aumento de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público; pero se indica que se cuidará el subsidio a los bienes que tienen un peso importante en el consumo de las mayorías, especialmente los alimentos básicos. Más adelante se apunta que la empresa pública actuará directamente en la producción y distribución de productos básicos. Asimismo, se exige mayor eficiencia y productividad a las empresas públicas.¹²

A su vez, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, publicado en julio de 1984, establece que la empresa pública industrial racionalizaría su participación con el propósito de promover "no un Estado más grande sino más fuerte y eficiente",¹³ para lo cual fortalecería su acción en las áreas estratégicas y prioritarias. Se delinearían las áreas en que se especializaría o participaría cada agente económico: público, privado nacional, social e inversión extranjera. Se asientan las áreas estratégicas, reservadas al Estado; las áreas prioritarias no quedaron definidas, por considerar este concepto dinámico; en otras áreas se anota que la participación estatal podría complementar a la inversión privada, y en otras que no era recomendable.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND 89-94), en lo referente a la empresa pública se anotan conceptos similares a los vertidos en el PND 83-88, aunque ahora enmarcándolos en la estrategia de "modernización", la proclama del régimen salinista.

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, *op. cit.*, p. 177.

¹² *Ibid.*, pp. 118, 121 y 369.

¹³ México, "Programa nacional de financiamiento industrial y comercio exterior: 1984-1988", en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de agosto de 1984, p. 53.

Los principales objetivos que se señalan para la modernización son: el fortalecimiento de las finanzas públicas, mejorando la eficiencia del sector público y reduciendo su tamaño, terminando con los subsidios y aumentando la productividad económica al transferir al sector privado parte de las actividades.¹⁴

Se asienta que se continuaría con la desincorporación de entidades estatales, para dar mayores espacios de participación a los sectores social y privado y para liberar recursos públicos que permitieran una mejor atención a las áreas estratégicas y prioritarias, las cuales se fortalecerían y modernizarían, atendiendo a criterios de productividad y eficiencia. Se desincorporarían las entidades pertenecientes a las otras áreas mediante liquidación o extinción, fusión, transferencia a los gobiernos de los estados, o mediante la venta, de acuerdo con criterios de viabilidad económica, eficiencia, integración o complementación acordes con los programas de desarrollo. Además,

el Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y prestación de servicios de banca y crédito. En lo que a las sociedades nacionales de crédito se refiere se mantendrá el régimen mixto de inversión pública y privada.

Así, al igual que en el anterior sexenio, se definen las áreas estratégicas mas no las prioritarias. Éstas se van reduciendo a lo largo de los últimos doce años, conforme avanza la privatización. Por ejemplo, De la Madrid señaló en repetidas ocasiones a las industrias de fertilizantes y siderúrgica como prioritarias y que la “reconversión industrial” (lema de su sexenio) se había iniciado en la siderúrgica. En 1990, al comunicarse la decisión de vender las siderúrgicas paraestatales, se anunció que esta industria había dejado de ser prioritaria, argumentando que desde mediados de los años setenta el comercio internacional del acero se había incrementado grandemente, existiendo disponibilidad en cualquiera de sus tipos en con-

¹⁴ Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, en *Comercio Exterior*, ed. especial, vol. 39, 1989, pp. 55-56.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL
(diciembre 1982-mayo 1993)

	<i>Organismos descentralizados</i>	<i>Empresas de participación mayoritaria</i>	<i>Fideicomisos públicos</i>	<i>Empresas de participación minoritaria</i>	<i>Total</i>
1982	107	744	231	78	1 155
1983	97	700	199	78	1 074
1984	95	703	173	78	1 049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280
1991	78	120	43	0	241
1992	82	100	35	0	217
1993	82	99	32	0	213
1994	81	106	28	0	215

FUENTE: Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas estatales*, México, FCE, 1983, p. 46, que cita como fuente informes de gobierno, UDES. Los datos de 1994 se tomaron de Banco de México, *Informe anual 1994*, México, 1995, p. 99.

diciones competitivas de calidad y precio y que el sector privado estaba en condiciones de una mayor participación en esta industria para fortalecerla y modernizarla.¹⁵

4] EVOLUCIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN

Los documentos oficiales no concuerdan en cuanto al número de empresas públicas al concluir el año de 1982 ni en cuanto a su evolución en los años siguientes.¹⁶ Si nos atenemos a los datos proporcionados por Jacques Rogozinski, quien de 1990 a 1993 coordinó la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tenemos la siguiente evolución (cuadro 2).

¹⁵ Véase el Comunicado del Ejecutivo Federal, enviado el 7 de marzo de 1990 al presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

¹⁶ Véase Jorge Ruiz Dueñas, *op. cit.*, pp. 389-390.

Vemos que la reducción del número de entidades públicas fue mayor en el sexenio de De la Madrid (1982-1988) que en el de Salinas de Gortari (1988-1994), 743 y 197, respectivamente; que en el primer sexenio se desincorporaron todas las empresas de participación estatal minoritaria y que las de participación mayoritaria disminuyeron en 492 (contra 146 en el segundo).

Sin embargo, la importancia de las desincorporadas en el último periodo fue mucho mayor, al incluir los bancos, Teléfonos de México, las industrias de fertilizantes y siderúrgicas, otras de bienes de capital (como Dina, NKS y PMT), algunas mineras (como la Compañía Minera Real del Monte y Pachuca y la Minera Carbonífera Río Escondido), astilleros, además de otra serie de empresas también económicamente importantes, entre las que se encuentran algunas cuya venta ya había sido decidida en el sexenio anterior (Compañía Mexicana de Aviación, los ingenios azucareros, las de productos pesqueros y varias de bienes de capital).¹⁷

Tampoco debe menospreciarse el proceso de desincorporación durante el gobierno de De la Madrid, ya que abarcó la venta de las principales empresas estatales productoras de automóviles (Vehículos Automotores Mexicanos y Renault), de una compañía de aviación (Aeroméxico), así como de una serie de empresas productoras de bienes de consumo durable e inmediato, de insumos y de bienes de capital. Según algunas estimaciones, en este periodo la desincorporación afectó, en su gran mayoría (alrededor de 75%), a empresas que antes pertenecieron al sector privado.¹⁸ Las liquidaciones que originaron mayor polémica fueron las de Uranio Mexicano (en 1983) y de Fundidora Monterrey (en 1986, al decretarse su quiebra), que tuvieron como saldo el despido de varios miles de trabajadores. Sin embargo, durante estos años no se hicieron despidos de personal antes de poner en venta las empresas, cuestión que sí fue la tónica de 1989 en adelante. Cabe recordar que muchas entidades estatales existían sólo como proyecto, en el papel, por lo que fueron liquidadas sin mayor problema. Otras más (como algunos fideicomisos) se decidió extinguirlas al considerar que ya habían cumplido el objetivo para el cual habían sido creadas. También

¹⁷ Sobre las cédulas relativas a la desincorporación en el sexenio de Salinas de Gortari puede consultarse *Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Contraloría General de la Federación-FCE, 1994.

¹⁸ María Amparo Casar y Wilson Peres, *op. cit.*, pp. 164-168.

hubo fusiones, transferencias a los estados y cambios de estatuto. De tal suerte, el mayor porcentaje de desincorporaciones se realizó mediante liquidaciones, extinciones, fusiones y transferencias.

Las reformas a la Constitución o a leyes reglamentarias preceden, en algunas ocasiones, al proceso privatizador, para adecuar la Carta Magna a su avance. Tal es el caso en 1984 para la venta de las acciones de las empresas que eran propiedad de los bancos al nacionalizarse (venta en la que tuvieron preferencia los exbancueros) y para enajenar 34% de las acciones de dichos bancos, así como en 1990 para la reprivatización de éstos. En 1985 se recurre al procedimiento *sui generis* de reclasificar como secundaria una serie de ramas de la petroquímica básica, con lo cual se suprime el obstáculo constitucional a su privatización. En el marco de las negociaciones para obtener el apoyo del gobierno estadounidense para enfrentar los problemas financieros agravados a raíz de la devaluación del peso en diciembre de 1994, en enero de 1995 el gobierno mexicano se comprometió a continuar el proceso de privatización de manera más amplia, abarcando telecomunicaciones, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, petroquímica secundaria y la distribución, almacenaje y comercialización de gas natural. Así, se cambia el artículo 28 de la Constitución para quitar las restricciones a la participación privada (nacional y extranjera) en las áreas estratégicas que serán privatizadas, iniciando con las actividades señaladas referentes al gas natural.

5] INDICADORES SOBRE ALGUNOS RESULTADOS DE LA PRIVATIZACIÓN

Lo primero que advertimos es que resultó falaz el objetivo de fortalecer las finanzas públicas mediante la privatización. En efecto, sin incluir los ingresos extraordinarios representados por la reducción de la deuda pública externa por efecto de la renegociación de 1990, así como por los ingresos de la venta de entidades paraestatales, la situación financiera del sector público pasó de un déficit de 16.9% del PIB en 1982 a 12.5% en 1988, -4.0% en 1990, -1.5% en 1991, un ligero superávit en 1992 y 1993 (de 0.5 y 0.7%, respectivamente) y un balance equilibrado en 1994. Sin embargo, como se asienta en fuentes oficiales, los ingresos ordinarios del sector público se fortalecieron debido a la reforma fiscal, que sig-

nificó una mayor recaudación tributaria del gobierno federal, así como al aumento de los precios de los bienes y tarifas generados por el sector público para superar sus rezagos.¹⁹ Dichos precios y tarifas empezaron a elevarse desde 1983, pero experimentaron un incremento mayor a partir del Pacto de Solidaridad Económica, firmado en diciembre de 1987 por funcionarios gubernamentales y las cúpulas de las organizaciones empresariales y obreras, como un paso previo al plan de choque aplicado en los meses siguientes con el objetivo de reducir la inflación, que en ese año llegó al nivel sin precedentes de 159.2%.²⁰ Así pues, fueron estos elementos (el aumento de precios y tarifas de los productos y servicios públicos y de la recaudación fiscal), además del recorte del gasto público, los que permitieron pasar de un déficit de las finanzas públicas a superávit y luego a equilibrio, mas no la venta de paraestatales, ya que ésta representó ingresos en una sola ocasión.

Incluyendo dichos ingresos extraordinarios, el saldo negativo en 1990 fue de sólo -1.0% (0.5% menos que sin incluir lo ahorrado al renegociarse la deuda externa), en 1991 y 1992 se tuvo superávit de 2.0 y 3.4%, respectivamente, lo que significa que los ingresos extraordinarios por la venta de paraestatales representaron sólo 3.5 y 2.9% del PIB en los respectivos años de 1991 y 1992, pero, al ser ingresos por una sola vez, en los años siguientes el balance del sector público fue igual con o sin los ingresos extraordinarios.²¹

Se argumentará que en muchas empresas estatales había exceso de personal y que esto redundaba en ineficiencia, baja rentabilidad o incluso déficit, por lo que su venta significaría una mejora de las finanzas públicas. Sin embargo, este argumento tampoco es válido, ya que cuando éste era el caso se redujo el personal antes de poner en venta a las empresas. Con ello, el gobierno asumió los costos de los pagos por despido y vendió a las empresas en condiciones de rentabilidad, con sindicatos muy golpeados y con una serie de cambios a los contratos colectivos de trabajo que permitían flexibilizar el consumo de la fuerza de trabajo.

¹⁹ Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1994. Informe de ejecución*, México, 1994, pp. 81-82.

²⁰ Por ejemplo, los precios internos de los fertilizantes, que empezaron a aumentarse desde 1984, reciben considerables incrementos a partir de 1987, igualándose con los internacionales en 1990. Véase Isabel Rueda Peiro, *La industria de los fertilizantes.... op. cit.*, pp. 49-57 y 99.

²¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de ejecución 1994. op. cit.*, p. 83, cuadro.

Además, cabe recordar que muchas empresas estatales se vendieron a precio de regalo, como las siderúrgicas y las de fertilizantes. Por ejemplo, en el caso de Altos Hornos de México (AHMSA) de 1989 a 1991 se invirtieron 250 millones de dólares para modernizar los equipos existentes,²² sin contar lo erogado por concepto de liquidación de personal en esos años. El contrato de compraventa se firmó el 20 de diciembre de 1991 con el Grupo Acerero del Norte (GAN), que pagó 145 millones de dólares en efectivo, además de comprometerse a invertir 498 millones de dólares en los años siguientes.²³ Así pues, en los tres años previos a la venta, el gobierno erogó en nuevas inversiones en la empresa 105 millones de dólares más de los que recibió al venderla. Llama la atención que en la cédula de venta no se menciona que los nuevos dueños asumirían el pago de la deuda de largo plazo que tenía AHMSA en el momento de venderse, ya que se publicó en los diarios de Monclova y Monterrey, al día siguiente de acordarse que GAN era el ganador, que había asumido dicho compromiso. Asimismo, extraña que la propuesta de compra presentada por el Grupo Industrial Alfa (el postor que perdió) fue de 143 millones de dólares en efectivo (sólo 2 millones menos que la del ganador), pero además incluye 37 millones de dólares correspondientes al valor presente de pago a plazos y 329 millones de dólares de inversión comprometida. Así pues, sólo el compromiso de inversión fue menor en el caso del grupo perdedor, pero este monto no significa ingresos para el gobierno y, en la práctica, puede incrementarse o disminuirse según las condiciones del mercado y de las finanzas de la empresa en los años siguientes.

Las privatizaciones no han incrementado el empleo ni han contribuido a hacer menos inequitativa la distribución de la riqueza y el ingreso, que también se señalaban como objetivos de la privatización. Al contrario, han significado un incremento considerable del desempleo, debido a los recortes de personal antes de la venta y en muchos casos también después de ésta, y han provocado una mayor concentración y centralización del capital y una distribución más inequitativa del ingreso. Como ejemplo podemos mencionar el caso del GAN, que si bien

²² Isabel Rueda Peiro, *Tras las huellas de la privatización...*, op. cit., pp. 92-93, cuadro 1.

²³ *Desincorporación de entidades paraestatales...*, op. cit., p. 225.

adoptó ese nombre en 1991 para postular por la compra de AHMSA, la familia de su presidente (Xavier Autrey), que desde el siglo pasado emprendió el negocio de la distribución de fármacos, luego de la nacionalización de la banca se diversificó hacia el sector financiero. Así, en 1982 compra la Casa de Bolsa Bancomer, que luego se llama Casa de Bolsa México. [...] En el periodo salinista compra la Compañía Minera Real del Monte y Pachuca, luego adquiere AHMSA, participa con Inverlat en la compra de Multibanco Comermet, compra las plantas productoras de urea de Fertilizantes Mexicanos instaladas en Pajaritos (estado de Veracruz), y la Minera Carbonífera Río Escondido (productora de carbón para la generación de energía eléctrica).²⁴

Se argumentará que después de la venta se ha elevado la productividad y la eficiencia en las empresas. Esto es cierto en muchos casos, entre ellos en las siderúrgicas, sin embargo sólo ha beneficiado a los nuevos dueños y hasta hoy no ha repercutido en mejoras para el resto de la población.

El resultado de la privatización de los bancos merecería un capítulo aparte. Dada la brevedad de espacio, sólo recordaremos que fueron estatizados en 1982 debido a que la especulación (en la cual tuvieron significativa participación los banqueros) había provocado el virtual agotamiento de las reservas del Banco de México. Luego los exbanqueros recibieron una indemnización muy superior al valor del capital contable de los bancos al momento de nacionalizarse, la que, además, estuvo exenta de impuestos.²⁵ Entre 1991 y 1992 los bancos fueron nuevamente privatizados. Como indicamos arriba, en 1983 se había vendido al capital privado 34% de las acciones de la banca nacionalizada.

De acuerdo con la información de las secretarías de Hacienda y de la Contraloría, por los 18 bancos vendidos el gobierno federal recibió 37 856.452 millones de nuevos pesos, es decir, 55% del total recibido por la enajenación de empresas en el periodo de diciembre de 1988 a diciembre de 1993, el cual alcanzó un monto de 69 360.090 millones de nuevos pesos, que en más de 80% se destinó a amortizar la deuda pública. Los bancos se enajenaron a una cifra 3.09 veces superior a su valor contable.²⁶ Sin embargo, para que

²⁴ Isabel Rueda Peiro, *Tras las huellas...*, op. cit., pp. 55-56.

²⁵ Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo xxi, 1984, pp. 165-168.

²⁶ *Desincorporación de entidades paraestatales...*, op. cit., p. 60.

recuperaran rápidamente su inversión y además estuvieran en condiciones de elevar la productividad y eficiencia, se les permitió, entre otras cosas, mantener un diferencial muy grande entre las tasas de interés pasivas y las activas. Esto derivó en un sustantivo encarecimiento del crédito, que hizo muy problemática la inversión de parte de las pequeñas, medianas y algunas grandes empresas. Ello se tradujo en un enorme incremento de las carteras vencidas y en el debilitamiento de la solvencia de los bancos, que además habían contratado créditos externos para modernizarse.

A partir de la devaluación de diciembre aumentaron las carteras vencidas y, salvo tres bancos, los demás se precipitan hacia situaciones más o menos cercanas a la bancarrota. Para paliar la situación, el gobierno anunció la creación de las Unidades de Inversión (UDIs) indizadas a la inflación, con el propósito de apoyar a la banca para la reestructuración de las carteras vencidas; luego lanzó el Programa de Capitalización Temporal (Procapte), el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Sin embargo, el problema es mayor que los paliativos. Para la mayoría de los bancos, el dilema es volver a manos del Estado (como fue el caso de Banco Unión y Banca Cremi en 1994 debido a la malversación de fondos cometida por su presidente) o ceder parte sustancial de sus acciones al capital extranjero. Esto ya lo hizo a fines de mayo Mercantil Probursa, que se convirtió en filial del Banco Bilbao-Vizcaya cuando éste adquirió 70% de sus acciones. Así, se convierten en letra muerta algunos de los objetivos que se plantearon al privatizar la banca:

conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo [...], vincular aptitud y calidad moral en su administración con un adecuado nivel de capitalización; asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos; [...] y asegurar las sanas prácticas financieras y bancarias.²⁷

Creo que podemos concluir que la privatización, que significó la venta de los activos de la nación, sólo ha beneficiado a unos cuantos, los grupos financieros más poderosos y los acreedores externos, quienes exigen más conforme se incrementa la deuda externa mexicana y las dificultades gubernamentales para hacer frente a

²⁷ *Ibid.*, p. 34.

los pagos vencidos o por vencer, así como la disposición de los más altos funcionarios públicos a acatar dichas exigencias. Ya han cedido al gobierno estadounidense el absoluto control de los ingresos por exportaciones petroleras, que deberán depositarse en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, en garantía del último crédito de 20 000 millones de dólares que el presidente Clinton acordó otorgar a México.

ALGUNAS ALTERNATIVAS

En primer lugar, defender el patrimonio nacional impidiendo la privatización de lo que resta. No deben venderse más empresas públicas y éstas deben ser bien administradas, con honestidad y eficiencia para aumentar la productividad y obtener ganancias que les permitan crecer con recursos propios. Esto requiere barrer la corrupción que invade diversas esferas del gobierno y democratizarlo. Hay que terminar con el mito de que sólo las empresas privadas son eficientes y que la única forma de "sanear" la empresa pública es liquidarla o venderla al sector privado.

Tampoco se debe descartar, en los tiempos por venir, una mayor participación del Estado en la actividad económica, incluso como empresario; pero debe plantearse la exigencia de planeación, atendiendo a los intereses de la mayoría del pueblo mexicano y del fortalecimiento de la soberanía nacional.

Asumir que la única opción (o la mejor) es dejar la actividad productiva y comercial a cargo del sector privado y la regulación económica a las libres fuerzas del mercado; equivale a aceptar la proclama de Fukuyama de "el fin de la historia", aunque de palabra se la rechace.

BIBLIOGRAFÍA

- Casar, María Amparo y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988.
- Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Contraloría General de la Federación-FCE, 1994.
- López Portillo, José, *Sexto Informe de Gobierno 1982*, México, 1982.

- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.
- , *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de ejecución 1994*, México, 1994.
- Rey Romay, Benito, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, México, Siglo XXI, 1984.
- Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, 1993.
- Rueda Peiro, Isabel, *La industria de los fertilizantes en México*, México, IIEc, UNAM, 1991.
- Rueda Peiro, Isabel (coord.), *Tras las huellas de la privatización. El caso de Altos Hornos de México*, México, Siglo XXI-IIEc, 1994.
- Ruiz Dueñas, Jorge, *Empresa pública: elementos para el examen comparado*, México, FCE-SEMIP-UAM-Fertimex, 1988.
- Tello, Carlos, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI, 1984.

7. PRIVATIZACIÓN Y RECOMPOSICIÓN DEL PODER ECONÓMICO EN MÉXICO

ELVIRA CONCHEIRO B.*

La breve historia del neoliberalismo –tal como la de su progenitor– ha sido hasta hoy una historia de privatizaciones. Éstas se han llevado a cabo en nombre de la libertad de comercio, industria y servicios, cuando en realidad se realizaron para favorecer a unos pocos y selectos consorcios capitalistas, elegidos arbitrariamente por el poder.

Veamos el caso reciente de México.

A lo largo de los últimos 12 años, con los gobiernos neoliberales de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas el país ha vivido un persistente proceso de privatizaciones que dio por resultado no sólo una importante reducción en el número de empresas en manos del Estado, algunas de ellas de enorme significación, sino también una nueva normatividad que abarcó desde la Constitución hasta un sinnúmero de leyes y reglamentos. En este proceso, banca, telefonía, minas, aviación, siderurgia, tierra ejidal y comunal, ferrocarriles, han pasado a ser, o se pretende que sean, propiedad privada y, con ello, se ha impulsado una importante recomposición del poder de los grupos financieros privados.

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

Hasta principios de la década pasada el fuerte sector estatal, como sabemos, iba bastante más allá del control de los sectores que, por mandato constitucional, estaban en sus manos.¹ Bajo el precepto de que correspondía al Estado la función de intervenir en los desajustes propios del mercado, la burocracia política mexicana evitó con mucha frecuencia que los capitalistas privados sufrieran pérdidas patrimoniales al asumir como propias las serias dificultades financieras de empresas pertenecientes a éstos. De esa forma, las paraestatales se diversificaron *ad absurdum* y se convirtieron en fuente de una enorme y parasitaria burocracia estatal que con frecuencia las manejaba sin ninguna eficiencia y con mucha corrupción.

En especial, con el inicio de las dificultades económicas a principios de los años setenta, y más aún durante los años en que el país tuvo acceso —gracias al llamado *boom* petrolero— a enormes sumas de dólares, tanto por créditos como por los ingresos provenientes del crudo, el número de paraestatales creció en más de 400%, al pasar de 272 empresas en 1970 a 1 155 en 1983.

Pero, con las nuevas dificultades económicas sufridas por el país a lo largo de los años ochenta y, sobre todo, al cambiar el modelo económico dominante, esta hipertrofia del sector estatal de la economía se presentó como uno de los principales obstáculos para el despliegue de un mercado dinámico. De esta forma, la requerida inversión de capital tanto nacional como extranjero se condicionó a la reducción sustantiva del poder económico empresarial del Estado.

Como recordaremos, todo esto ocurrió en el momento en que la economía nacional parecía repuntar, a principios de esta década y, en realidad, es la causa fundamental por la que los capitales externos llegaron en ese momento al país, pues, como lo muestra la actual situación, el solo ofrecimiento de mantener la política de las privatizaciones no impidió la salida súbita de enormes cantidades de dólares, tal como ocurrió a lo largo de todo el año de 1994, ni ha logrado en la actual crisis que fluya de nuevo al país capital privado.

¹ De acuerdo con lo que establecía el artículo 28 de la Constitución, modificado a principios de 1983 para introducir lo referente a la banca recién nacionalizada, eran actividades *estratégicas* bajo ejercicio exclusivo del Estado las siguientes: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, la industria eléctrica, petrolera y de los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos, generación de energía nuclear y ferrocarriles.

En condiciones especialmente adversas, Miguel de la Madrid se empeñó en abrir paso a la reducción sustantiva del sector estatal. Su proceso de "desincorporación" abarcó un gran número de empresas, que en su mayoría fueron liquidadas o extinguidas, lo que mostró que el Estado sostenía a centenares de empresas por completo ineficientes o prácticamente inexistentes.

Sin duda, del centenar o más de empresas vendidas por De la Madrid, lo de mayor envergadura fue las empresas y valores que poseían las instituciones de crédito en el momento de ser nacionalizadas y la posterior subasta de la tercera parte de las acciones de los propios bancos, además de algunas de relativa importancia como Aeroméxico, el Grupo Rassiní o la empresa Renault de México. Entre las múltiples liquidaciones destacan la de Fundidora de Monterrey, declarada en quiebra, y la de Uramex, cuyas funciones se transfirieron a otras entidades estatales.

Sin embargo, todo el proceso privatizador de Miguel de la Madrid estuvo permanentemente cuestionado por un sector privado que se sentía profundamente agredido por la nacionalización de la banca, realizada en los últimos días del gobierno de López Portillo. Esa obligada herencia con la que tuvo que cargar De la Madrid hizo que todos sus esfuerzos privatizadores fueran menospreciados por los empresarios, los cuales no cesaron en exigir una mayor profundidad en dicho proceso, es decir, la venta de las grandes paraestatales y la devolución de la banca a manos privadas.

A dichas exigencias respondió con creces el gobierno de Carlos Salinas. De las 418 entidades que abarcó el proceso de desincorporación realizado de 1988 a 1994, 160 empresas fueron vendidas, 152 liquidadas, 51 extinguidas, 17 fusionadas, 11 transferidas y 27 cambiaron su estatuto legal de paraestatales de acuerdo con la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Las ventas más importantes fueron sin duda los 18 bancos comerciales y Telmex. Destacan además Mexicana de Aviación, Cananea, Diesel Nacional, Conasupo, Tabamex, Albamex, las 28 empresas de Altos Hornos, las 11 unidades industriales de Fertimex, las nueve plantas de Liconsa, Siderúrgica Nacional, las empresas de Almacenes Nacionales de Depósito, la Red Federal de Microondas, el paquete de 13 empresas de medios de comunicación y la Aseguradora Mexicana (Asemex).

El aspecto más trascendente, desde el punto de vista de los recursos obtenidos por la privatización y, sobre todo, por los efectos que tuvo en la recomposición del poder económico de los grupos

de capital privado, es la consolidación oligopólica de los servicios financieros a partir de la nueva propiedad privada de los bancos, la cual, a diferencia de lo que ocurría antes de 1982, se dará en franca asociación con el capital extranjero.²

Como parte sustantiva de su programa privatizador, el gobierno de Salinas también reformó el artículo 27 de la Constitución con el fin de abrir al capital privado la tierra comunal y ejidal. Si bien el efecto económico de ello aún no se ha visto y es previsible que tarde en verse, lo importante es el impacto político e ideológico que ello representó.

Por diversas fuentes sabemos que la ambición privatizadora del grupo salinista abarcaba también al sector salud, la educación y el desarrollo social y regional, ámbitos en los que el Estado mantiene aún un centenar de entidades paraestatales. Sólo en lo que se refiere a la educación, el pasado gobierno avanzó con las reformas al artículo 3o. de la Constitución que, entre otras cosas, limitaron la gratuidad de la educación pública a los niveles de primaria y secundaria, es decir, eliminándola de los niveles de bachillerato y de educación superior.

Si se comparan los planes gubernamentales y las entonces favorables condiciones económicas con el número de empresas privatizadas, se llega a la conclusión de que el empresariado mexicano estuvo por debajo de las expectativas privatizadoras del grupo salinista, mostrando sólo interés en aquellas empresas puestas a la venta que se consideraban negocios seguros. En la venta de muchas otras, el gobierno se topó con serias dificultades, pese a las enormes facilidades que otorgó o estuvo dispuesto a otorgar. De todas las empresas vendidas, el 93% fue adquirido por empresarios mexicanos, aunque el monto de los recursos que aportó el capital extranjero alcanzó la cantidad de 14 199.7 millones de nuevos pesos, que representa el 20.47% del total, por su participación en la compra de 19 grandes compañías como Mexicana de Aviación, de la mayor planta de Conasupo, de cuatro empresas de Productos Pesqueros,

² La ley de banca y crédito autorizaba la participación extranjera hasta en la quinta parte del capital social; una posterior iniciativa de Carlos Salinas llevó esa participación, con una nueva serie L, hasta 46% respecto del capital total. Por exigencia de Estados Unidos en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, se ha establecido en éste el principio de no discriminación al capital estadounidense y canadiense en los servicios financieros. Por otra parte, el gobierno autorizó a varios bancos extranjeros su instalación en el país. Además, el capital extranjero puede llegar a ser mayoritario en bancos mexicanos mediante la autorización gubernamental, como ha ocurrido ya en varias instituciones de crédito.

de la Siderúrgica del Balsas y, principalmente, de Telmex, de la cual adquirió el 10% de las acciones "AA".

Entre las privatizaciones que dejó pendientes el gobierno salinista se encuentran, entre otras, la de Productora e Importadora de Papel, Conasupo (ya privatizada en buena parte), Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y terminales de Ferrocarriles Nacionales, para las cuales no hubo comprador. Algunas de las empresas que a finales de 1994 estaban ya en proceso de venta son: Exportadores Asociados, Ocean Garden Products Inc., Mexicana de Papel Periódico, Fábrica de Papel Tuxtepec, Productora Nacional de Papel Destintado y Bodegas, Centros de Almacenamiento, Puerto Interno Pantaco y Activos Improductivos de Almacenes Nacionales de Depósito (esta última fue vendida los primeros días del gobierno de Ernesto Zedillo).³

LA DANZA DE LAS CIFRAS DE LA PRIVATIZACIÓN

En realidad, en más de una década en que se ha desplegado el proceso de privatización en México, pocos son los estudios que se han realizado sobre él y la mayor parte abordan aspectos parciales. Quizá por ello ni siquiera los legisladores, que por mandato legal deben revisar las cuentas públicas, se han percatado de que, pese a toda la publicidad en contra, las cuentas no resultan del todo claras.

Como en muchos otros actos del poder estatal, la privatización realizada también reveló las características propias de un Estado acostumbrado al manejo patrimonialista de los bienes de la nación, y el cual, buscando reformarse sin modificar sustancialmente el régimen político que le da sustento, actúa como si no tuviera que rendir cuentas a nadie. Como veremos, cifras oficiales que no concuerdan entre sí, importantes cantidades de dinero que nadie sabe a dónde fueron a parar, decisiones oscuras sobre algunos de los compradores y ocultamiento de información importante, son las constantes del desmantelamiento del sector paraestatal.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid la información sobre la desincorporación de empresas paraestatales fue muy escasa y confusa, de tal forma que era difícil conocer exactamente cuántas

³ SHCP, *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, México, noviembre de 1994, p. 41.

y cuáles empresas abarcó su programa privatizador. Fue el gobierno salinista el que proporcionó cifras oficiales más completas, aunque también confusas, del número de desincorporaciones. De acuerdo con éstas, durante aquel sexenio se vendieron 155 (de las cuales 133 tenían participación estatal mayoritaria y 22 minoritaria), se liquidaron 174, se extinguieron 120, se fusionaron 72, se transfirieron 25 y 47 cambiaron su estatuto legal. Es decir, en total hubo, al parecer, 593 procesos de desincorporación, aunque esa cifra no coincide con otras, también proporcionadas por el gobierno pasado, ni con la cantidad de empresas paraestatales que Salinas informó que había en 1988.

Tampoco concuerdan las cifras que en diferentes informes dio la dependencia encargada de la desincorporación de empresas paraestatales con las cantidades totales de procesos de desincorporación y con el total de empresas aún en manos del Estado. De acuerdo con el último informe de la SHCP, de 1982 a noviembre de 1994 se habían desincorporado 1 011 empresas, 38 se hallaban en proceso de desincorporación y 216 se mantenían vigentes. Esto da un total de 1 265 empresas, cuando todos los informes coinciden en que el universo total era de 1 155; podría deducirse que en ese mismo periodo fueron creadas 110 empresas, de lo cual no existe información.

Los datos que proporcionaron la SHCP y la Contraloría de la Federación en relación con los recursos obtenidos por el proceso de privatización presentan también algunas incongruencias. En el informe que abarca hasta diciembre de 1993, la suma total dada es de 69 360.9 millones de nuevos pesos, mientras que en el de noviembre de 1994, con la venta primero de un quinto paquete accionario de Telmex del 4.5 y después del 11.4% de las acciones del banco Serfin, que aún estaba en manos del gobierno federal, y otras ocho pequeñas empresas turísticas, el total asciende a 75 281.5 millones de nuevos pesos, cuando por esas ventas obtuvieron un total de 2 719.7 millones de nuevos pesos (1 819.7 millones de nuevos pesos por las acciones de Telmex; 217.6 millones de nuevos pesos y 503.8 millones de nuevos pesos por las acciones de Serfin y 178.3 millones de nuevos pesos por el resto de empresas).

En el último informe de 1994 se desglosa, además, la cantidad obtenida por la venta del resto de las empresas no bancarias en las que el Estado tenía participación mayoritaria, que alcanzó la suma de 29 798.7 millones (de la cual 23 334.9 millones de nuevos pesos corresponden a la sola venta de Telmex); por la venta de la parti-

cipación minoritaria del Estado en 21 empresas, que sumó 465.7 millones de nuevos pesos; por la venta de 76 activos y unidades industriales, por la que se obtuvo la cantidad de 4 986.2 millones de nuevos pesos, y por 12 casos especiales que reportaron 1 452.2 millones de nuevos pesos. En total, la suma de los recursos obtenidos por la venta de las paraestatales, sin contar los bancos, fue de 38 578.6 millones de nuevos pesos.

En esta confusión de cifras, la Secretaría de Hacienda y la Contraloría General de la Federación informaron a finales de 1993 que en el llamado Fondo de Contingencia que conformó el gobierno con los recursos de la privatización ingresaron un total de 61 431.3 millones de nuevos pesos, de los cuales 38 961.4 millones correspondieron a la venta de los bancos, 17 553.4 millones a la de Telmex y 4 916.6 millones de nuevos pesos a la privatización del resto de las empresas. De estas cifras, la que más llama la atención es la de Telmex, pues en ese mismo informe se dice que por las acciones "A", "AA" y los cuatro paquetes de acciones "L" que ya se habían vendido se obtuvo un total de 21 524.1 millones de nuevos pesos, diferencia de 3 970.7 millones de nuevos pesos que no ingresaron en el Fondo mencionado.⁴ Ningún funcionario cuestionado sobre este hecho ha dado una respuesta satisfactoria.

Según el mismo informe, el 81% de los recursos del Fondo fueron utilizados para amortizar la deuda pública, el 4% se utilizó en inversiones financieras en la banca de desarrollo y en fondos de fomento, el 3% sirvió para comprar coberturas financieras "contra posibles caídas en el precio internacional del petróleo y eventuales aumentos en la tasa de interés externa". Al cierre de 1993 quedaban en el Fondo de Contingencia, sumados 2 281.5 millones de nuevos pesos provenientes de la liquidación del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca), sólo un total de 8 052.7 millones de nuevos pesos.

Habría que señalar que la información fue sumamente discreta en lo que se refiere a los compradores y la forma en que se tomaron algunas decisiones al respecto. He aquí algunos ejemplos que adquieren mayor relevancia pues, además, al parecer implicaron pérdida de recursos en la operación de venta:

En la licitación de Hierro y Acero del Norte se recibieron en marzo de 1990 dos ofertas: una por 5 100 millones de pesos de los

⁴ *Ibid.*, pp. 63 y 134.

viejos, de Luis Óscar Montemayor, y la otra de Alejandro Hauser, de un 10% por encima de la postura más alta. Ante ello, la SHCP consideró que no tenía elementos para determinar cuál era la postura ganadora, por lo que realizó una nueva licitación. En esta última se dio por ganador al señor Montemayor, pero ahora con una postura casi 2 000 millones de pesos menor que la primera. De esta forma, las autoridades vendieron esa empresa por la cantidad de 3 120 millones de viejos pesos.

Otro caso fue el de la venta del Grupo Dina, de la que se informa que si bien los compradores ofrecieron la cantidad de 86.3 millones de dólares, el gobierno se los vendió en 82.4 millones, es decir, con un *descuento* de 3.9 millones de dólares, sin que hasta la fecha se haya informado la razón de dicha decisión.

De igual forma, Productora Mexicana de Tubería fue vendida a Tubacer e Ispat Mexicana por un total de 25 481.3 millones de pesos viejos, aun cuando Tubesa había ofrecido 34 500 millones de pesos, es decir, en esa operación se perdió 9 000 millones y también se desconoce la causa de ello.

Además de algunos casos como los de la privatización de Somex y de Comermex que trascendieron en la prensa, quizá lo más relevante al respecto en el proceso de desincorporación bancaria es la manipulación que se hizo de la información sobre la amplitud y diversificación de la nueva propiedad de los bancos. En uno de los mencionados informes de la SHCP se señala que, mientras que antes de la nacionalización existían 8 000 inversionistas en la banca, ahora, tras su reprivatización, alcanzan la suma de 130 000, pero lo que los gobernantes salinistas omitieron difundir fue que cada institución de crédito cuenta ahora con un reducidísimo *grupo de control*, con lo cual todas las decisiones fundamentales de éstas se han puesto en manos, en total, de menos de 300 personas.

Por lo demás, habría que señalar que la información completa de quienes conforman esos *grupos de control* de los bancos es considerada confidencial y, por tanto, negada. Así, sólo se conocen los nombres de quienes encabezaron a dichos grupos en el momento de la compra.

GRUPOS DE CONTROL DE LOS BANCOS PRIVATIZADOS

<i>Banco</i>	<i>Inversionistas del grupo</i>	<i>Principales accionistas</i>
Banamex	16	Roberto Hernández Alfredo Harp Helú José Aguilera Medrano
Bancomer	11	Eugenio Garza Lagüera Ricardo Guajardo Touché Mario Laborín Gómez Rodolfo González Guzmán
Serfin	12	Adrián Sada González Guillermo Ballesteros I. Gastón Luken Aguilar
Comermex	32	Agustín F. Legorreta Guillermo Sottit
Somex	30	Manuel Somoza Alonso Carlos Gómez y Gómez Antonio Frank Cabrera
Del Atlántico	10	Alonso de Garay Gutiérrez Jorge Rojas Mota Raymundo Leal Márquez Francisco López Riestra Fernando Ramos González
Mercantil de México	14	José Madariaga Lomelín Javier Pérez Rocha Eugenio Clariond Reyes
Cremita	11	Raymundo Gómez Flores Juan Arturo Covarrubias
Banpaís	5	Julio C. Villarreal Guajardo Policarpo Elizondo Gutiérrez Sergio Gutiérrez Murgersa
Confía	17	Jorge Lankenau Rocha Enrique García Gómez
De Oriente	12	Marcelo Margáin Berlanga Ricardo Margáin Berlanga Carlos Maldonado E. José C. González Gómez
Banereser	16	Roberto Alcántara Rojas Librado Padilla Padilla Carlos Mendoza G. Rubén Goldberg
BCH	15	Carlos Cabal Peniche Carlos Bracho González Ricardo Armas Arroyo
Promex	12	Eduardo Carrillo Díaz José Méndez Fabre José Guarneros Tovar Mauricio López Velasco

<i>Banco</i>	<i>Inversionistas del grupo</i>	<i>Principales accionistas</i>
Banoro	18	Rodolfo Esquer Lugo Fernando Obregón González Juan A. Beltrán López
Mercantil del Norte	10	Roberto González Barrera Alberto Santos de Hoyos Juan Antonio González M. Federico Graf Campos
Internacional	17	Antonio del Valle Ruiz Eduardo Barriondo Ávalos José Juan Chelala Agustín Villarreal Elizondo
Del Centro	16	Hugo S. Villa Manzo Luis F. Cervantes Coste José Luis Infanzón Gutiérrez

¿QUÉ HAN SIGNIFICADO LAS PRIVATIZACIONES?

Más allá del hecho de que las privatizaciones, como hemos dicho, sean parte de un modelo económico en boga, aunque cada vez con más dificultades, no carece de importancia preguntarse qué ha significado para el país el proceso por el que más de mil empresas estatales pasaron a manos privadas o desaparecieron.

En la lógica gubernamental, la llamada desincorporación tuvo como propósito fundamental el saneamiento de las finanzas públicas, tanto por los ingresos obtenidos por las ventas, que fueron utilizados principalmente en la amortización de pasivos, como por la disminución de algunos subsidios.

Tomando en cuenta que Telmex y los 18 bancos vendidos, que en conjunto representan más del 80% de los recursos obtenidos, no se encontraban contabilizados en el presupuesto de la Federación, lo cierto es que las otras empresas desincorporadas representan una parte muy menor para efectos del saneamiento de las finanzas públicas.

Por otro lado, como hemos señalado, los recursos que proporcionó la privatización de paraestatales, de alrededor de 70 000 millones de nuevos pesos, fueron utilizados en su mayor parte en la amortización de deuda pública. Pese a ello, actualmente tenemos un Estado bastante más endeudado que cuando se inició la parte medular del programa privatizador de Carlos Salinas.

De acuerdo con los datos del informe de la SHCP del primer trimestre de 1995, el monto total de la deuda pública asciende a 720 319.6 millones de nuevos pesos, mientras que en 1989 ésta era de 320 619.7 millones de nuevos pesos. En la deuda actual corresponden a deuda interna 195 068.2 millones de nuevos pesos y a deuda externa 525 251.4 millones de nuevos pesos, o sea, 87 541.9 millones de dólares. En 1989 la primera ascendía a 99 000 9.4 millones de nuevos pesos y la segunda a 209 749.6 millones de nuevos pesos, es decir, 76 059 millones de dólares.⁵

Además, baste señalar que, según el informe de Hacienda, en el primer trimestre de 1995 sólo por “efecto de la devaluación sobre el valor en pesos de los Tesobonos” se perdieron 22 125.4 millones de nuevos pesos; por el ajuste inflacionario sobre los Ajustabonos la pérdida fue de 4 647 millones de nuevos pesos, lo que da un total de 26 772. 4 millones de nuevos pesos. De esta forma, en pocos meses de crisis se perdió una cantidad mayor que todo lo que se obtuvo por la venta del monopolio de la telefonía. Si también contabilizamos los Tesobonos que están en manos del Banco de México, entonces la cantidad que el gobierno perdió es mayor que todos los recursos obtenidos por las 160 empresas vendidas (incluidos los bancos) durante el sexenio salinista.

Otro elemento que habría que considerar es, en lo que se refiere a la reprivatización de la banca, la situación que ésta mantiene después de poco más de dos años de control privado. Como es conocido, lejos de mejorar sus condiciones de operación, hoy el sistema bancario se encuentra en crisis, entre otras cosas, por el aumento de sus carteras vencidas resultado de la voracidad que ha significado el mantenimiento del elevadísimo margen de intermediación.

Como puede observarse, desde el punto de vista económico el resultado positivo de la privatización resulta, por decir lo menos, sumamente discutible. Ahora bien, ello no es así en lo que se refiere al impacto que ha tenido sobre las formas en que se ejerce ahora el poder, es decir, las modificaciones políticas, ideológicas y jurídicas que ha implicado el proceso privatizador.

Al respecto, dos privatizaciones realizadas presurosamente durante estos últimos años adquieren especial importancia. La primera de ellas, la de la banca, no sólo constituye un acto económico de

⁵ Cf. Carlos Salinas de Gortari, *Sexto informe de gobierno. Anexos*, p. 97 y SHCP, *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Primer trimestre de 1995*.

gran envergadura por la dimensión que se otorgó al servicio de banca y crédito con el establecimiento legal de la *banca universal* y la autorización para conformar grupos financieros que concentran un inmenso poder económico, sino que también implica un acto político de grandes consecuencias. Pese a la fuerte denuncia de López Portillo contra los banqueros de entonces para justificar el acto nacionalizador en 1982, el grupo salinista rectificó una trascendente acción gubernamental sin el menor titubeo.

Sólo con un hecho de esta magnitud podía el gobierno de Salinas modificar la actitud de un sector privado que durante todo el sexenio anterior se había escudado en la *desconfianza* para justificar su postura política y las escasas inversiones productivas. Recobrar la *confianza* empresarial fue considerado por el grupo salinista como requisito indispensable para su programa económico y para su recomposición política. Con ese acto privatizador el aparato estatal logró, además, intervenir en la configuración del nuevo segmento de la gran oligarquía que controla ahora los instrumentos financieros del país.

La segunda gran iniciativa de privatización fue la del campo. Con la reforma del artículo 27 de la Constitución y la nueva legislación agraria se pretende impulsar el libre mercado de tierras en el empobrecido agro mexicano. Aunque el Estado no posee tierras ni las administra,⁶ los ejidos y comunidades son titulares de un derecho concedido por el Estado sobre superficies que pertenecen a la nación, no solamente de manera original⁷ sino en forma funcional, es decir, para su usufructo por parte de los pueblos campesinos y grupos indios. La transición de propiedad nacional a propiedad privada de los terrenos ejidales y comunales⁸ constituye una privatización, ya sea que las parcelas sean adjudicadas en propiedad a sus titulares o que éstos las vendan en cualquier momento posterior. En ambos casos, la tierra ejidal y comunal pasa a formar parte del mercado inmobiliario, ya sea como fincas rústicas o urbanas.

Aunque los resultados inmediatos de lo que buscan las modificaciones al 27 constitucional no parecen muy promisorios, se trata

⁶ Existen algunas superficies, llamadas nacionales, como bosques y otras extensiones que son administradas directamente por instancias gubernamentales.

⁷ La Constitución sigue estableciendo, como desde 1917, que "la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación".

⁸ Esta transición debe ser precedida de trámites realizados por los mismos ejidatarios, pero el gobierno de Salinas impulsó programas para estimularlos.

de un asunto que también tiene alcances mucho mayores: tal reforma conlleva un cambio sustancial en la ideología estatal, cuyo origen se remonta a las contiendas revolucionarias de principios de siglo y, especialmente, del momento institucionalizador de los años treinta y cuarenta. Pese a que presidentes anteriores a Carlos Salinas habían declarado ya el fin del reparto agrario, la modificación constitucional en esta materia consolida un nuevo esquema en el que el Estado renuncia a una de las fuentes históricas de legitimación política e ideológica y establece nuevas relaciones de dominio con un segmento fundamental de la sociedad mexicana: los trabajadores del campo.

Si al impacto de la privatización, expresado con claridad en la realización política de un acuerdo con el gran empresariado nacional y extranjero, que Salinas estimó fundamental tanto para gobernar como para establecer las bases de un nuevo desarrollo de la economía, agregamos el hecho de que la venta de importantes empresas en manos del Estado tuvo una franca incidencia en las nuevas relaciones económicas con Estados Unidos, que se expresaron, entre otras cosas, en la firma del Tratado de Libre Comercio, podemos afirmar que, en primer lugar, la política privatizadora sirvió como uno de los instrumentos en los que se ha fincado la recomposición de las relaciones en el interior del bloque dominante, conclusión de un largo proceso en el que el Estado mexicano ha modificado sustancialmente sus vínculos y compromisos con los diferentes sectores sociales. En segundo término, tal como ya lo hemos señalado, el proceso de privatización implicó importantes modificaciones legales que permiten el libre paso al capital privado. Entre las principales están las reformas constitucionales al artículo 28, que precedió al proceso de desnacionalización de la banca, y las reformas al artículo 27, que permiten la privatización del ejido y de la propiedad comunal. Además fueron modificadas las leyes y reglamentos que regulan diversas actividades económicas, como la forestal, la minera, la pesquera, comunicaciones, etc. En realidad, ahora el país cuenta en toda su legislación económica con una nueva normatividad acorde con el imperio del libre mercado. La demanda reiterada de amplios sectores empresariales de tener una economía desreglamentada fue atendida en buena medida. En ello consistió buena parte de lo que el gobierno pasado denominó "reforma del Estado".

En tercer lugar, con el proceso de venta de importantes paraes-

tatales se produjo —y es quizá lo más importante— una *transferencia de poder*: el Estado mexicano, al reducir sustantivamente su poder económico, acercándose al ideal neoliberal de un “Estado no propietario” no sólo ha reforzado a importantes corporaciones industriales y financieras, sino que les ha abierto las puertas del poder político, es decir, de la influencia directa en ámbitos antes cerrados a los grupos económicos privados.

Con la aplicación de una política privatizadora, que trasciende la mera racionalidad económica específica o circunstancial, el gobierno tomó parte directa y, además, dirigente, en el proceso de recomposición e impulso de una oligarquía económica, gracias a lo cual, desde el poder, se pudo planear, por así decirlo, una modificación de la estructura social del país. Este hecho tiene pocos precedentes en la historia, pero quizá podría compararse con las desamortizaciones de propiedad clerical y social del siglo XIX, sobre todo el despojo de las tierras comunales, que fueron utilizadas para la creación de una nueva oligarquía latifundista que, se suponía, generaría el suficiente excedente agrario para ser utilizado en el desarrollo industrial. Ahora, se ha supuesto, también desde el gobierno, que la superación del raquitismo histórico del ahorro privado solamente puede ser lograda mediante el impulso de grandes grupos económicos, en estructuras monopólicas y oligopólicas, que, además, atraigan ahorro del extranjero y tomen parte en la conducción de los asuntos públicos del país.

Como parte de esa recomposición de la oligarquía económica mexicana, el gobierno añadió nuevos elementos sociales que antes no existían, de tal manera que al funcionamiento de grupos económicos, que podríamos denominar tradicionales, le fue agregada la formación de otros nuevos que tienden, incluso, a ser mucho más poderosos. Ello es especialmente evidente en la conformación del nuevo núcleo dirigente del sistema financiero nacional.

Si se analiza la información disponible sobre los compradores de paraestatales, puede observarse que importantes empresas industriales antes propiedad del Estado fueron a parar a manos de algunos de los más poderosos empresarios del país, otorgándoles facilidades para adquirirlas y propiciando la conformación de grupos monopólicos, como es el caso del imperio del cobre, de Jorge Larrea, y de Carlos Slim, quien controla lo principal de la comunicación telefónica del país; o la integración vertical de otros consorcios, como es el caso de las refresqueras que adquirieron inge-

PRINCIPALES EMPRESAS NO BANCARIAS PRIVATIZADAS

<i>Paraestatal</i>	<i>Grupo comprador</i>	<i>Monto (en miles de nuevos pesos)</i>
Telmex	Total	23 335 827.0
20.4% "AA"	Carso + Southwestern	5 171 216.0
4.4% "A"	Bell + France Cables et Radio	955 167.5
31.05% "L"	STRM	17 209 443.5
Paquete de medios de comunicación	Radio Televisora del Centro	2 000 050.0
Asemex	Ángel Rodríguez (cabeza de 22 inversionistas)	1 980 367.7
Cananea	Mexicana de Cananea	1 374 685.0
Sicartsa	Total	969 966.4
I (6 empresas)	Grupo Villacero	604 955.2
II (5 empresas)	Ispat Mexicana	365 011.2
Aeroméxico	Ícaro Aerotransportes	655 190.0
Altos Hornos de México	Total	528 533.0
AHMSA (14 empresas)	Grupo Acerero del Norte	448 659.0
División del Sur (3 empresas)	Alfa	79 874.0
Marcas MINSА	Grupo MINSА	474 159.5
Complejo Industrial Pajaritos	Agro Inmuebles, Grupo Alcántara	473 745.5
Mexicana de Aviación*	Grupo Xabre + Chase Manhattan Bank + DRL	358 960.0
Grupo Dina	Consorcio "G"	213 096.0

FUENTE: SHCP, Unidad de Desincorporación.

* Venta por medio del incremento de capital.

nios azucareros, o el de las siderúrgicas. Además, se propició el surgimiento de unos cuantos poderosos grupos privados regionales en los lugares elegidos para desarrollar polos exportadores, como es el caso del sureste. Nuevos y algunos viejos apellidos oligárquicos dominan hoy la escena económica del país, reforzados por la adquisición de las empresas paraestatales.

La profundidad y trascendencia de este proceso privatizador lo veremos en los próximos años, pero lo que es claro es que la recomposición del poder económico que ello ha producido inició una serie de alianzas y asociaciones que consolidan y dan nuevo impulso al largo proceso de concentración de la riqueza en manos de un número cada vez más reducido de grandes grupos de capital privado.

ANTE LA CRISIS: LA MISMA RECETA

Cuando terminaba el año de 1994, a unos cuantos días de haber tomado posesión el nuevo gobierno encabezado por Ernesto Zedillo, el país recibía las negras noticias de una nueva crisis económica. Devaluación, desinversión, falta de liquidez para hacer frente a las obligaciones del Estado con los inversionistas extranjeros e inflación eran de nuevo todos ellos parte del panorama nacional.

En diciembre de aquel año, el recién estrenado secretario de Hacienda, Jaime Serra, el cual duraría menos de dos meses en ese cargo, anunció de inmediato el primer programa de ajuste que buscaría implementar el nuevo gobierno. Entre los elementos anunciados como claves para paliar la crisis financiera y recobrar la confianza de los volátiles inversionistas se encontraba la socorrida privatización de empresas paraestatales, entre las cuales se mencionaron los puertos, aeropuertos, satélites, petroquímica y plantas generadoras de energía eléctrica.

El segundo secretario de Hacienda del gobierno de Ernesto Zedillo, Guillermo Ortiz, al dar a conocer el segundo programa para enfrentar la emergencia económica sostuvo enfáticamente la decisión gubernamental de mantener el mismo rumbo económico. Ello significó, en cuanto a las privatizaciones, la aceptación de que el paquete de rescate financiero suscrito con el Tesoro estadounidense por 20 000 millones de dólares, 3 000 millones de ellos que ya fueron desembolsados, estuvieran dentro del mecanismo *swap*, que significa que serán pagados con recursos provenientes de la venta de activos públicos mexicanos; es decir, se trata de un compromiso de venta a extranjeros, puesto que es un adeudo pagadero en dólares. Visto así, el *swap* es un pago adelantado por una privatización futura e ineludible.

El recetario de los *principios prácticos* de Pedro Aspe señala que, para una exitosa política de privatizaciones, de la que el anterior gobierno hizo gala, es necesaria una estable situación macroeconómica. “Únicamente en un ambiente de certidumbre económica y confianza –escribía el ahora profesor de una universidad privada– pueden las personas planear adecuadamente inversiones productivas y, consecuentemente, ofrecer un precio más alto por las entidades del sector público.”⁹ Hoy, esa “receta” del exsecretario

es por completo ignorada por los gobernantes, herederos de esa política neoliberal, quienes, por el contrario, en condiciones económicas adversas mantienen a la venta empresas que no tuvieron buenos compradores antes de la actual crisis y ofrecen ampliar la estrategia privatizadora.

En estas condiciones, además de la privatización en curso de la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento del sistema ferrocarrilero (en el que ahora se admite la operación en México de equipos ferroviarios extranjeros), de los puertos y aeropuertos, de la aviación civil (en la que se terminó con el régimen de concesiones) y la apertura a la participación de inversionistas privados, nacionales y extranjeros, en muchas de las áreas del sistema de telecomunicaciones (en el establecimiento, la operación y explotación de satélites se hará con un sistema de concesiones), el gobierno de Ernesto Zedillo ha abierto con nuevo impulso la puerta de la privatización de Pemex.

Sometido a presiones sin precedente, con motivo de la acción estadounidense de rescate financiero, el actual grupo gobernante promueve la idea de que la extracción de crudo sería más rentable si concurrieran compañías petroleras privadas, las cuales pagarían un impuesto *ad valorem* por cada barril de petróleo producido. De acuerdo con esta idea, el costo del crudo se reduciría y se abriría la competencia en esta actividad. Una idea semejante se maneja en cuanto a la refinación del crudo, respecto de la cual se plantea que la competencia privada promovería no solamente la autosuficiencia en gasolina y un aumento de la inversión, sino también la reducción de gastos. Esta lógica privatizadora se expresa también en lo que se refiere a la producción y distribución de energía eléctrica y otras actividades públicas.

De esta forma, la propiedad del subsuelo, la explotación y procesamiento de los hidrocarburos, la generación comercial de la energía eléctrica (incluidos los recursos hidroeléctricos, las plantas generadoras y las redes de distribución), las instituciones de seguridad social, el banco central, las instituciones financieras de fomento, constituyen una lista del sector público cuya eventual privatización forma parte de la ideología explícita del grupo gobernante y del acuerdo histórico que se consolidó entre el gobierno de Carlos Salinas y los mayores empresarios mexicanos,¹⁰ y que Ernesto Zedillo

¹⁰ Después de la devaluación del peso, del 22 de diciembre de 1994, el gobierno mexicano

se empeña, no sin dificultades, en mantener. Para llegar a ese ideal reino del control privado sobre las empresas y los recursos nacionales, que tanto desearían los poderosos grupos financieros nacionales y extranjeros, sólo son necesarias, al parecer, condiciones políticas más claras, con las que no cuenta, por el momento, el grupo gobernante.

recurrió al de Estados Unidos en procura de una garantía para la emisión de bonos hasta por 40 000 millones de dólares, dejando como aval las facturas futuras de las ventas de petróleo crudo en el extranjero. Muchos legisladores estadounidenses plantearon, en tal oportunidad y entre otras cosas, que el gobierno debería deshacerse de todo el sector paraestatal, especialmente de Pemex, mediante un programa de privatizaciones, como condición para que el Congreso de Estados Unidos autorizara la garantía propuesta. La emisión de los bonos fracasó después de largos cabildos en los que no se garantizaba una mayoría legislativa, y

8. LÍMITES Y CONTRADICCIONES DE LA REORGANIZACIÓN DEL GRAN CAPITAL

CARLOS MORERA CAMACHO*

INTRODUCCIÓN

La crisis de diciembre 1994 es el resultado del proceso de reorganización capitalista iniciado por el Estado mexicano y por los grupos de capital financiero en México hace tres lustros. Desde entonces las condiciones del proceso de concentración y centralización de capital han cambiado radicalmente para convertirse de simple fracción predominante del capital privado nacional en agentes principales del proceso de acumulación global de capital. Ello remite particularmente a su relación con el Estado. Para poder entender la importancia de esa relación, debe considerarse el papel del Estado en cuatro aspectos: *a*] en torno al proceso de acumulación, *b*] en torno a los propios grupos de capital financiero, *c*] en torno al mercado interno y *d*] en torno a su inserción en la economía mundial.

La conjunción de los elementos señalados y los cambios ocurridos en torno a ellos nos permiten caracterizar tres grandes periodos: el primero, de fines de los años sesenta a la llamada crisis de la deuda en 1982, caracterizado por el predominio del Estado en el proceso de acumulación, a partir de su control de la renta petrolera,

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

su intermediación de crédito bancario externo y su papel de interventor en diversos aspectos. El segundo, situado de 1983 a 1987, que concluye con el *crack* de la bolsa, la magnitud de cuya crisis (cancelación del crédito externo, inversión extranjera, sobreendeudamiento del Estado y de los grupos, mediado por la nacionalización bancaria) colocó al sistema capitalista ante una virtual quiebra, obligándolo a un proceso de reorganización capitalista signado por violentos y profundos cambios ocurridos en la economía mundial. Para dicha reorganización se adoptaron reformas económicas y financieras que se caracterizaron por el proceso de privatización y la implementación del Fideicomiso de Cobertura Cambiaria (Ficorca), medidas ambas que se centraban en la inversión financiera.

Con la aplicación del llamado pacto económico en 1988 se inicia un tercer periodo, que se subdivide a su vez en dos periodos: el primero de 1988 a 1989, caracterizado por la política cambiaria y cuyo propósito fundamental era abatir la inflación; el segundo a partir de 1990, en que las reformas económicas y financieras y la renegociación de la deuda externa marcaron la pauta y tuvieron como propósito crear las nuevas condiciones de concentración y centralización del gran capital y su reinserción en la economía mundial. Este periodo concluye con la recesión económica de 1993, que se prolonga durante 1994, entrelazándose con inéditos acontecimientos políticos y económicos. Tales hechos expresan, por un lado, el agotamiento y la extraordinaria fragilidad del sistema político mexicano y por el otro el nuevo poderío, surgido en la última década, del gran capital privado mexicano, que se enfrenta por vez primera a sus propios límites y contradicciones ante la conjunción de los recientes acontecimientos. Su mayor desafío es la articulación de las nuevas relaciones sociales de producción de la sociedad mexicana, en un escenario mundial signado por la internacionalización, la concurrencia y la inestabilidad del predominio financiero.

Cuando se habla de grupos de capital financiero se les define y ubica regularmente por su actividad y no en relación con la organización del capital. De ahí que se entienda como grupos financieros exclusivamente aquellos que se dedican a la actividad financiera; cuando se habla de grupos cuya actividad se realiza dentro del sector industrial, se dice que son grupos o conglomerados industriales y comerciales. Para nosotros, cuando hablamos de grupos nos referimos a la organización del capital, su gestión, sus formas de financiamiento, su propiedad y control, es decir, nos referimos a un conjunto de as-

pectos que forman parte de un proceso único y contradictorio. Para ello es indispensable abordarlos desde el punto de vista global del proceso de concentración y centralización de capital, con el objeto de ubicar la especificidad de las formas que ha adoptado en cada uno de sus periodos históricos la *creación y apropiación privada de la riqueza social*.

El objetivo del presente ensayo se sitúa, en la actual coyuntura, en el ámbito del proceso de reorganización capitalista de los grupos de capital financiero. Nuestro propósito es ubicar, en primer lugar, la naturaleza de la crisis a partir de los cambios en los procesos de concentración y centralización de los grupos en México en el último lustro y en segundo lugar los cambios operados en los grupos en la actual coyuntura.

1. LAS TRANSFORMACIONES DE LOS GRUPOS DE CAPITAL FINANCIERO, 1982-1994

La tendencia del proceso de reorganización de acumulación de capital en México, iniciado en 1983, tiene como propósito fundamental elevar la rentabilidad del capital a partir del cambio en las condiciones vigentes hasta 1982, las cuales tuvieron como forma fundamental de financiamiento el crédito externo y al Estado como sujeto fundamental en el entorno de una economía cerrada. Dicho proceso expresó su colapsamiento por medio de una abultada deuda externa que persiste hasta el día de hoy.

Para restablecer las condiciones de rentabilidad el Estado realizó, en el transcurso de una década, profundas reformas económicas y financieras que cambiaron radicalmente las formas de concentración y centralización de capital fundamentalmente por el proceso de privatización iniciado en 1983 y cuya tercera etapa, en ese momento, la constituyó la privatización bancaria. Hasta antes de las reformas, la propiedad accionaria del gran capital se encontraba extraordinariamente concentrada, pues se lo permitía tanto un mercado protegido como el crédito garantizado. Después de la crisis de 1982 por un lado, y ante los cambios en la economía mundial, por el otro, la única forma de garantizar tanto su concurrencia en el mercado sin perder el control accionario como su asociación estratégica era socializando la propiedad, proceso calificado eufemísticamente por el gobierno como "democratización" del capital.

Las reformas realizadas apuntan a una nueva forma de organización del capital, que permite a los grandes accionistas el control del conjunto del capital con un 5.16%, como es el caso del Grupo Carso en Telmex, a la vez que le garantiza el 51% de los votos, o a los grupos financieros el control de 5 a 20% de una *holding*.

Después de renegociada la deuda externa en 1990, y una vez iniciada la tercera etapa de la privatización, empezó a fluir la inversión extranjera por medio del mercado de valores. De 1990 a 1993 el gran capital realizó emisiones primarias que le garantizaron inversión productiva y asociación estratégica, así como emisión de bonos a mediano plazo, e inversión financiera y crédito externo de corto y largo plazos a tasas de interés cada vez menores (de 8.26% en 1990 a 3.2% en 1993). Las múltiples formas de explotación les permitieron obtener ganancias productivas (disminuidas a partir de la recesión en 1993), financieras, patrimoniales, fiscales, etc. El resultado desde el punto de vista productivo fue el crecimiento en la formación bruta de capital durante el último lustro, que fue de 7.47%, en contraste con el 1.63% del periodo anterior.

2. PREDOMINIO FINANCIERO, ESPECULACIÓN Y CONCENTRACIÓN PRODUCTIVA, 1988-1992

En el último periodo, el extraordinario predominio financiero apuntó a la internacionalización, desde el ámbito de la centralización de capital en su doble vertiente financiera y patrimonial; en cuanto al proceso de concentración, se produjo de manera simultánea inversión productiva, financiera y patrimonial. Sin embargo, este periodo se subdividió, como hemos señalado, en dos periodos, 1988-1989 y 1990-1992, y fue en el último en donde el predominio financiero alcanzó su mayor desarrollo, determinado por la propia naturaleza de las nuevas condiciones de acumulación, particularmente a partir de la renegociación de la deuda y de la tercera etapa de reprivatización a partir de 1990, en donde el gran pacto¹ y el anclaje del tipo de cambio harían posible el extraordinario flujo de capitales externos que impulsarían un corto periodo de gran auge que a partir de 1993 agudizaría el proceso especulativo y desenca-

¹ Véase Elvira Concheiro, *El gran acuerdo*, México, ERA-IEC-UNAM, 1996.

denaría más tarde la crisis estructural que se había logrado paliar desde 1982.

Entre 1988 y 1992 la inversión financiera representó el 40.79% de la inversión total, en contraposición al 59.6% que alcanzó en el periodo anterior; pese a ello, durante el último sexenio creció 1.38 veces más que en el periodo 1984-1987. Por su parte, la inversión productiva creció 2.57 veces y por primera vez en dos décadas el énfasis en el predominio financiero estuvo en la inversión productiva, debido a las nuevas condiciones de competencia en el plano internacional. Concomitante a este proceso, y una vez cumplidos sus compromisos financieros, sus ganancias financieras fueron de 16 972.5 millones de pesos de 1992,² que sumadas a sus utilidades de operación alcanzaron un total de 70 348.5 millones de pesos de 1992, representando, en el periodo, 0.24 veces las ganancias financieras en relación con las ganancias productivas, resultado de un proceso de concentración cualitativamente diferente al del periodo anterior.

Estas reformas ubicaron a México y a los grupos en una coyuntura internacional cualitativamente diferente, reinsertándolos, al inicio de los años noventa, como una de las principales economías emergentes, en donde la forma predominante de la inversión extranjera fue la de cartera (véase cuadro y diagrama, pp. 188 y 189). De las inversiones financieras que realizaron los grupos, el 76% (31.1 millones de pesos de 1992) se concentró en el segundo subperiodo; por su magnitud, estas inversiones obtuvieron las tasas de interés más altas en el mercado, superiores a las alcanzadas por el mercado estadounidense.

Simultáneamente, grupos como Carso se beneficiaron adicionalmente al haber adquirido Telmex con los resultados de la renegociación de la deuda, el efecto de la operación de intercambio de deuda entre esta empresa y el gobierno mexicano equivalente a 1 122.9 millones de nuevos pesos de diciembre 1992 (véase el informe anual de la asamblea de accionistas). A las ganancias financieras obtenidas se sumaron las ganancias por compra-venta de acciones, por ejemplo Visa y Vitro obtuvieron, en 1991, 706 millones y 787 millones, respectivamente (véanse los informes anuales), lo que en el caso de Visa le permitió obtener en 1992 una

² Cálculos propios realizados con datos obtenidos en los estados financieros de los informes anuales de las asambleas de accionistas de los grupos, 1990-1992, BMV.

utilidad neta de 895 millones de nuevos pesos, 109% superior a 1991 en términos reales, y a la vez le permitió disminuir su relación de pasivo financiero a capitalización total de 100.9 a 47.1 por ciento.

El que Visa y Carso obtuvieran financiamiento en dólares para la compra del control accionario de Bancomer y Telmex a tasas preferenciales de interés internacionales les permitió no disminuir sus inversiones financieras, y a Visa vender en condiciones óptimas, de su principal subsidiaria (FEMSA), su subdivisión de aguas minerales en 325 millones de dólares, con lo cual pagó el 50% de la deuda bancaria a corto plazo relacionada con la transacción del Grupo Financiero Bancomer (véase el informe anual de la asamblea de accionistas).

La magnitud del fenómeno descrito expresa –caso inédito en México– que la conjunción de las reformas económicas y financieras posibilitaron grandes flujos de capital dinerario cuyo destino fueron las inversiones financieras, patrimoniales y productivas.

2.1. *Centralización patrimonial y asociación estratégica, 1988-1992*

La posibilidad que tuvieron los grupos de endeudarse en dólares a un tasa de cambio fija e inferior a la tasa nacional les permitió aprovechar ese diferencial en las tasas de interés, realizar a la vez inversiones financieras productivas, apropiarse de las acciones que les garantizaran el control de los grandes consorcios públicos de capital financiero y convertir la deuda de corto plazo adquirida para tal propósito en deuda a largo plazo. Algunos de ellos tuvieron que vender varias de sus empresas para poder cumplir sus compromisos, pero el financiamiento obtenido les permitió realizar las ventas en óptimas condiciones. Posteriormente lograron asociaciones estratégicas con el capital extranjero y nacional. Entre las inversiones patrimoniales que realizaron algunos de los grupos más importantes, como Carso, GMéxico, Visa y Vitro entre 1990 y 1991, están las vinculadas al tercer periodo de privatización y cuyas adquisiciones fueron Telmex, Compañía Minera México, Grupo Financiero Bancomer y Grupo Financiero Serfin.

En el plano de la recomposición de la oligarquía, la privatización de Telmex fue la más importante, pues reagrupa figuras prominentes de exbanqueros en su consejo de administración, como Antonio Cosío Ariño (director de la Compañía Industrial Tepeji del Río) y Moisés Cosío Ariño (presidente de las aseguradoras Universal y

Cosío), Manuel Espinosa Yglesias (presidente de la Fundación Mary Street Jenkins) y Amparo Espinosa Rugarcía (directora del Centro de Documentación y Estudios de Mujeres), Claudio X. González (presidente de Kimberly Clark de México), Ángel Losada Moreno (vicepresidente de Gigante), Rómulo O'Farril N. (presidente de Novedades), Bernardo Quintana Isaac (vicepresidente del Grupo ICA), Antonio del Valle Ruiz (director del Banco Internacional) y Jorge Martínez Güitrón (presidente del Grupo Sidek) (véanse los informes de las asambleas generales ordinarias de abril de 1991 y 1993). Grupo Carso reagrupa a varios de los miembros del consejo de Telmex: Antonio Cosío Ariño, Claudio X. González, Bernardo Quintana Isaac; también figura Luis G. Cárcoba García (presidente del Consejo Coordinador Empresarial) (véase *idem*). Casa de Bolsa Inbursa también reagrupa a varios de ellos: Antonio Cosío Ariño, Bernardo Quintana Isaac y Moisés Cosío Ariño; a partir de 1993 se incorpora la familia Espinosa Yglesias con sus hijas Ángeles y Amparo Espinosa R. (serie "A"), Claudio X. González (serie "B"), José Antonio Chedraui O. (Grupo Chedraui) e Isaac Saba (Celanese). Liderando a este conjunto de oligarcas aparece Carlos Slim Helú y familia y sus socios estratégicos, Fernando y Jaime Chico Pardo y Juan Antonio Pérez Simón (véanse los informes de las asambleas generales ordinarias de Telmex, Carso y CBInbur de abril de 1991, 1993 y 1994).

EL grupo Visa, liderado por Eugenio Garza Lagüera, adquirió el 18 de mayo de 1991 el paquete de acciones de control y agrupó a más de 6 400 inversionistas y hombres de negocios, quienes adquirieron acciones del Grupo Financiero Bancomer integrado por siete subsidiarias: Bancomer, S.A., Casa de Bolsa Bancomer, S.A. de C.V. (antes Acciones Bursátiles Somex, en manos del Estado hasta 1988),³ Arrendadora Bancomer, Arrendadora Monterrey, S.A., Almacenadora Bancomer, S.A. de C.V., Casa de Cambio Bancomer y Factor de Capitales, S.A. de C.V. (véase el informe de la asamblea ordinaria anual de accionistas de febrero de 1993). En 1992 colocó acciones serie "C" por 1 454.7 millones de dólares, que representan el 5.18% del capital social.⁴ En su consejo de ad-

³ Hasta 1986 el 75% del capital lo poseía Somex y el 25 Nafinsa; en 1988 el 68.92% estaba a nombre de Banamex. Véase la lista de asistencia a la asamblea de accionistas de 1986 y 1988. CNV.

⁴ Véanse los informes anuales de las asambleas de accionistas de GFB y Visa, 1990-1992, BMV.

ministración participan como titulares Alberto Bailleres (Aseguradora Nacional Provincial, Grupo Palacio de Hierro y Grupo Peñoles), Juan Guichard Michel y Max Michel Suberville (Grupo Liverpool).⁵

Está también Grupo Vitro, con su asociada Cydasa, cuyo presidente es Adrián Sada González,⁶ presidente también del Grupo Financiero Serfin, integrado por cinco subsidiarias: Banca Serfin, Operadora Casa de Bolsa, Factoring OBSA, Arrendadora OBSA y Almacenadora OBSA (véase el informe de la asamblea ordinaria anual de accionistas de febrero de 1992); entre sus principales consejeros propietarios serie "A" están la familia Sada González e Isaac Saba Raffoul (Celanese Mexicana), serie "B", Jorge Caso Brecht (propietario del 18.83% del capital social de Corporación Industrial San Luis), Marco Antonio Slim Domit (Grupo Inbursa & Carso) y Alfredo Obeso Chedraui (Grupo Chedraui).

Los principales accionistas del Grupo Industrial Minera México, Jorge Larrea Ortega (propietario del 54.24% del capital social) y Miguel Alemán Velasco (propietario del 8% de Minera México y de 44.70% de Grupo Aluminio), se reagruparon inicialmente, a partir de 1983, alrededor de la Casa de Bolsa Inverlat (Casa de Bolsa Banamex hasta antes de la nacionalización de la banca), como propietarios del 3.28 y 3.26% del capital social respectivamente, junto con Bernardo Quintana (3.87%), Antonio Cosío Ariño (7.91%) y Agustín Legorreta Chauvet (3.60%);⁷ la reagrupación de este sector de la oligarquía prevaleció hasta la privatización bancaria y la conformación de los llamados grupos financieros, momento en que Bernardo Quintana y Antonio Cosío Ariño se reagruparon con el Grupo Inbursa & Carso. La casa de bolsa Inverlat adquirirá, el 28 de mayo de 1991, Multibanco Comermex e integrará al grupo a la Arrendadora Inverlat, Factoring Inlat, Almacenadora Inlat (véase el informe de la asamblea ordinaria anual de accionistas de febrero de 1992). Aparece como presidente del grupo Agustín F. Legorreta Chauvet; entre los principales consejeros de la serie "A" aparecen Xavier, Carlos, Adolfo y Sergio Autrey Maza.⁸ (Grupo Acerero del Norte y Organización Autrey figuran hasta

⁵ Jorge Basave, Carlos Morera y Carlos Strassburger, *Propiedad y control en los grupos financieros empresariales en México, 1974-1988*, México, UNAM.

⁶ *Ibid.*

⁷ Véase la lista de accionistas de la Comisión Nacional de Valores, 1983 y 1988.

⁸ Hasta la privatización de las casas de bolsa era posible ubicar el monto de propiedad

1982 como propietarios del 12.75% del capital de la cadena de tiendas de autoservicio Sumesa; en 1983 habían adquirido 84.20% de la Casa de Bolsa México, antes Bancomer), José Luis y Carlos Ballesteros Franco (Grupo Mexicano de Desarrollo e Industrias Synkro); como consejeros de la serie "B" aparecen Antonio Madero Bracho (propietario del 4.68% de Corporación Industrial San Luis) y Burton Grossman y Grossman (propietario del 59.99% del capital social del Grupo Continental).

2.1.1. *Privatización bancaria.* Por la relevancia que tuvo el proceso de privatización de la banca para la centralización patrimonial y la reagrupación de la oligarquía, haremos un breve recuento de su recomposición, en virtud de la cual todos los grupos privatizados de la banca con cobertura nacional (salvo Banamex-Accival), fueron adquiridos y están liderados por los grandes accionistas de la vieja oligarquía de los grupos industriales. Grupo Financiero Invermexico fue creado el 7 de octubre de 1991 a partir de la adquisición de Banco Mexicano Somex; Grupo Financiero Prime Internacional (Bital), el 24 de abril de 1991 con la compra de Banco Internacional; Grupo Financiero Banamex-Accival fue adquirido por Casa de Bolsa Accival y Grupo Financiero Mexival⁹ en 1991; también hemos incluido al Grupo Financiero Interacciones por haber sido autorizado el 16 de noviembre de 1992 para operar con cobertura nacional.

Los propietarios del Grupo Financiero Invermexico eran otros accionistas hasta 1988;¹⁰ a partir de 1990 está liderado por Carlos Gómez y Gómez (propietario del 7.8% del capital social del Grupo Desc),¹¹ Manuel Senderos Irigoyen y Fernando Senderos Mestre (propietarios del 31.48% del Grupo Desc); está integrado por Banco

accionaria de los accionistas; después del *crack* bursátil de 1987, en la lista de asistencia a las asambleas de accionistas las entidades financieras aparecen como dueñas de sí mismas, o sociedades de inversión manejadas por los grupos a partir de la privatización bancaria y la conformación de las *holdings* financieras. Sin embargo, nos hemos auxiliado de los consejos de administración, en donde regularmente el presidente es el accionista mayoritario y los consejeros propietarios son también accionistas; y de las listas de asistencia a las asambleas ordinarias anuales de accionistas de los grupos industriales que cotizan en la BMV.

⁹ Aunque está integrado por Banpaís, que no tiene cobertura nacional, lo hemos considerado porque agrupa a Asemex, la aseguradora más importante de América Latina.

¹⁰ Hasta 1988 Jorge Fernández G. Travesí y Ángel Díaz Chinchot aparecen como sus principales accionistas con 40.02 y 14.58% respectivamente; véase la lista de asistencia a la asamblea de accionistas, 1986 CNV.

¹¹ Véase Basave, Morera y Strassburger, *op. cit.*

Mexicano, Invermexico Casa de Bolsa, Casa de Cambio Camiomex, Invermonedas, Invermexico Arrendadora Financiera, Invermexico Factoring y Arrendadora Somex (véase el informe de la asamblea ordinaria anual de accionistas de febrero de 1992).

El Grupo Bital, formado el 24 de abril de 1991, está liderado por Antonio del Valle Ruiz y su familia (propietarios del 51.07% de la Compañía Industrial de Orizaba, S.A.)¹² e integrado por Banco Internacional, Casa de Bolsa Prime (adquirida en 1983 por Antonio del Valle Ruiz en sociedad con Luis Berrondo Ávalos y su familia, con el 45.28 y 22.64% respectivamente), Casa de Cambio Prime, Arrendadora Prime, Almacenadora Prime, Factoraje Prime, Fianzas México, Seguros Interamericana, Servicios e Inmuebles Prime y Servicios Corporativos Prime (véase el informe de la asamblea ordinaria anual de accionistas de febrero de 1992).

Grupo Financiero Mexival está liderado por Ángel I. Rodríguez Saez (hijo de Isidoro Rodríguez Ruiz, propietario del 42.15% del capital social de Holding Fiasa,¹³ formada por Consorcio Hotelero Plus, Servicio Marítimo Express o Flota Petrolera Mexicana, Fomento Integral Administrativo, Gestión Integral y Aerotransportación Comercial,¹⁴ y la cadena de restaurantes Freeday); entre los principales consejeros del grupo están Mario Rodríguez Saez, Carlos Peralta Quintero y Pablo Funtanet Monge; este grupo está integrado por las siguientes subsidiarias: Mexival Casa de Bolsa (adquirida en 1983 por Isidoro Rodríguez Ruiz en sociedad con Roberto Alcántara Rojas, con el 29.84 y el 32.21% respectivamente),¹⁵ Banpaís (junio de 1991), Asemex (septiembre de 1993), Seguros La Constitución, Arrendadora Plus, Factoraje Plus (véase el informe de la asamblea ordinaria anual de accionistas de febrero de 1992).

El Grupo Financiero Banamex Accival está liderado por Alfredo Harp Helú y Roberto Hernández Ramírez y fue adquirido por Casa de Bolsa Accival (cuyos propietarios son Roberto Hernández Ramírez, con 39.06% del capital social, Alfredo Harp Helú con 36.27%, José G. Aguilera Medrano con 9% y Alejandro Betancourt Alpírez con 9%);¹⁶ antes de la privatización poseía, por cuenta pro-

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Informe anual de 1992.

¹⁵ Lista de accionistas de la Comisión Nacional de Valores, 1983 y 1988.

¹⁶ *Ibid.*

pia y por cuenta de terceros, el 5.6% de Telmex, el 27.99% de Banamex y el 33.33% de Bancomer (véase el diagrama), situación que le daba una posición privilegiada entre los tres principales grupos privatizados.

Su director general es Roberto Hernández Ramírez; el presidente del consejo de administración es Alfredo Harp Helú y los vicepresidentes José G. Aguilera Medrano y Alejandro Betancourt Alpírez; entre sus principales consejeros serie "A" se encuentran: Alfredo Harp Helú, Roberto Hernández Ramírez, José Aguilera Medrano, Alejandro Betancourt Alpírez, Valentín Díez Morodo (Grupo Cervecería Modelo), Lorenzo Zambrano (propietario del 21.33% de Grupo Cemex),¹⁷ José Martínez Güitrón (propietario del 17.65% de Grupo Sidek),¹⁸ Pablo Aramburuzabala (Grupo Cervecería Modelo), Moisés y Antonio Cosío Ariño (Grupo Carso, Telmex e Inbursa), Juan Antonio Pérez Simón (Grupo Carso, Telmex e Inbursa), Bernardo Quintana Isaac (Grupo ICA, Grupo Carso, Telmex e Inbursa), Jorge Larrea Ortega (Grupo Industrial Minera México), Ángel Losada Moreno (Grupo Gigante), Rómulo O'Farril Jr. (Novedades), Jerónimo Arango Arias (propietario del 44.01% de Grupo Cifra);¹⁹ serie "B": Gilberto Borja Navarrete, Antonio Chedraui Obeso (Grupo Chedraui), Carlos Hank Rohn (Grupo Interacciones y Sociedad Industrial Hermes), Claudio X. González (Kimberly Clark de México); serie "C": Lorenzo Servitje Sendra (propietario del 65.64% de Grupo Bimbo)²⁰ (véase el informe anual del Grupo Financiero Banamex-Accival, 1993).

Sus subsidiarias son Banco Nacional de México, Acciones y Valores Casa de Bolsa, Arrendadora Banamex, Banamex Factoraje y Casa de Cambio Euromex; tiene alianza estratégica con Banc One Corporation, de Columbus, Ohio, para procesamiento de tarjetas de crédito.

El Grupo Financiero Interacciones está liderado por Carlos Hank Rohn, quien es a la vez presidente y director general del Grupo Sociedad Industrial Hermes, integrado por Cerrey y Compañías subsidiarias (bienes de capital), Grupo Hermes, Aralmex Compa-

¹⁷ Basave, Morera y Strassburger, *op. cit.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ A partir de 1988 el capital social está distribuido en un conjunto de subsidiarias del grupo, entre las cuales sobresalen Normaciél e Invermat, con el 27.89 y el 16.78% respectivamente. Basave, Morera y Strassburger, *op. cit.*

ñas subsidiarias (autopartes), Transportes Aéreos Ejecutivos (Tae-sa),²¹ Comunicaciones y Celulares de Occidente, Grupo Hercel y subsidiaria (creada en 1992), Automotriz Hermer (creada en 1992), Hermes Comercio Exterior (importaciones y exportaciones, creada en 1992), Mercedes-Benz México (creada en 1992), Hermes Corporativo, Desarrollo Inmobiliario Hermes y Hermes Bienes de Capital. Los activos totales de este grupo alcanzaban 525 millones de nuevos pesos en 1988 y 2 603 millones de nuevos pesos en 1992, un crecimiento de cinco veces. La antecesora de este grupo, Sociedad Industrial Hermes, se remonta al año de 1980, en que aparece como propietaria del 70.81% del capital social de Industrias C.H. (antes Campos Hermanos) y del 40.71% de Industrias Purina, ambos grupos cotizando en la Bolsa Mexicana de Valores.²² En 1974 el 53.58% de la propiedad de Campos Hermanos es inversión extranjera.²³

Como Grupo Financiero Interacciones tiene su origen en la Casa de Bolsa; hasta 1986 pertenecía a otros accionistas.²⁴ Entre sus principales consejeros están Carlos Hank González (director de Automotriz Hermer, subsidiaria de Sociedad industrial Hermes), Jorge Ballesteros Franco (Grupo Mexicano de Desarrollo e Industrias Synkro) y Ángel Borja Navarrete. Está integrado por Banco Inter-acciones (cuya creación fue autorizada el 16 de noviembre de 1992), Casa de Bolsa Interacciones (subsidiaria de la casa de bolsa Interacciones Global, Inc. y de Inter-Financial, Services, Ltd.), Aseguradora Interacciones (hasta principios de 1993 Seguros la República), Arrendadora y Factoraje Interacciones, Casa de Cambio Interacciones e Inserf, S.A. de C.V.

La reagrupación y permanencia de la oligarquía es un proceso iniciado en 1983 y que culmina en 1992, determinado a su vez por el proceso de privatización de las casas de bolsa bancarias en 1983 y de Telmex y la banca en 1990. En el primer periodo la reagrupación se dio alrededor de las casas de bolsa bancarias y no bancarias; en el segundo, el polo de atracción fue la privatización de la banca, el decreto para la conformación de los grupos y la auto-

²¹ En el ejercicio de 1994 vendió su participación accionaria.

²² Basave, Morera y Strassburger, *op. cit.*

²³ Lista de asistencia a la asamblea de accionistas de Industrias C.H., 1974, BMV.

²⁴ Enrique Aguilar, 19%; Víctor Manuel de la Parra Valle, 19%; Eduardo García Villegas, 19%; Agustín López Morales, 19%; Bernardo Pacheco Escobedo, 16.5%, y Manuel Robleda González de Castilla, 5% (lista de asistencia a la asamblea de accionistas, 1986, CNV).

rización de nuevos bancos. Hasta la nacionalización bancaria los núcleos más poderosos eran los grandes accionistas familiares industriales-financieros y bancarios-financieros, entre los primeros destacaban Alfa Visa-Serfin y Vitro-Banpaís, entre los segundos destacaban Bancomer y Banamex; el decreto gubernamental afectó a aquellos que poseían instituciones financieras y en particular al núcleo bancario financiero.

Con la privatización de las casas de bolsa bancarias se inicia el proceso de recomposición de la aristocracia financiera; aquéllas serán adquiridas por núcleos de la vieja oligarquía y por primera vez participarán elementos, no tan poderosos, vinculados al sector industrial. Simultáneamente, se desarrollarán y fortalecerán los núcleos de las casas de bolsa no bancarias que irán perfilando, junto con los sectores reagrupados alrededor de las casas de bolsa bancarias, el nuevo núcleo más poderoso de la oligarquía financiera. En este periodo de privatización los núcleos bancarios-financieros medios²⁵ adquirieron nuevamente sus casas de bolsa, la principal recomposición se dio alrededor de los grupos más fuertes, Bancomer, Banamex y Serfin; la casa de Bolsa Bancomer fue adquirida inicialmente por Xavier Autrey y familia y posteriormente por el Grupo Havre, en donde a su vez la familia Autrey se integró con el Grupo Inverlat en los años noventa; la Casa de Bolsa Serfin pasó de manos del Grupo Visa a manos del Grupo Vitro, es decir, de manos de Eugenio Garza Lagüera a Adrián Sada González, que hasta la nacionalización era propietario de Grupo Banpaís; alrededor de esta casa de bolsa se reagruparían Isaac Saba Raffoul, Crescencio Ballesteros y familia, Jorge Caso Brecht y familia, Eduardo Legorreta y familia y la familia Brener; salvo las familias Legorreta y Brener, subsisten los demás socios y en los años noventa entraron Carlos Slim Helú y José Antonio Chedraui y familia.

La Casa de Bolsa Banamex fue adquirida como Casa de Bolsa Inverlat por sus antiguos propietarios, Agustín Legorreta Chauvet, Antonio Cosío Ariño y Miguel Alemán Velasco, integrándose Bernardo Quintana y Jorge Larrea posteriormente; a partir del inicio de los años noventa conformó el Grupo Inverlat.

²⁵ Comercial, casa de bolsa integrante de Comermex, quedó nuevamente en manos de Eloy Vallina con el 35.99%; Guillermo Falomir, 10.74%; Guillermo Cantú, 10.99%; Héctor Arriaga, 10.14%. Casa de Bolsa Cremi quedó nuevamente en manos de Alberto Bailleres con el 99.97%; casa de bolsa Fimsa (antes Atlántico), en manos de Carlos Abedrop con el 62% y Lorenzo Servitje Sendra con el 5% (lista de asistencia a la asamblea de accionistas, 1986, CNV).

Las casas de bolsa no bancarias se desarrollaron durante este periodo y las que sobresalieron fueron Accival, Inbursa y Probursa, manteniendo su participación los propietarios originales y reagrupando, a partir de los años noventa, a la vieja oligarquía más poderosa, como ya señalamos.

Pese a lo poderosos que son los grupos financieros bancarios nacionales, el conjunto de éstos, en comparación con cualquiera de los 25 gigantes del mundo, apenas representa entre el 20 y el 50% de sus activos. Además, sus altos costos operativos,²⁶ su insuficiente penetración bancaria y cobertura crediticia, aunados a su debilidad tecnológica, los sitúan en condiciones desventajosas. Por otra parte, entre las debilidades del sector bursátil destaca la falta de liquidez del mercado, pues de las 199 acciones que cotizan sólo 20 de ellas son capaces de comercializar más de 100 000 dólares diarios,²⁷ y son las que determinan la capitalización del mercado. El sistema financiero mexicano representa el 5% del de los países²⁸ que integran el TLC. Su crecimiento y la rentabilidad obtenida durante los años ochenta y noventa más que pruebas concluyentes de eficiencia son pruebas de alto costo social; en este sentido, mientras los bancos no reduzcan el alto margen de ganancias financieras²⁹ (50% más que la banca internacional) con que operan para ser competitivos, estarán obrando en favor de los grupos y en contra del resto de los sectores económicos y sociales.

En este contexto se dio, así, la privatización de la banca y la integración de los grupos; con el propósito de fortalecerlos ante la apertura comercial y de servicios financieros se promovieron medidas de regulación interna y gradualismo en la apertura que garantizaran³⁰ la capitalización y la adecuación tecnológica que demandan las nuevas condiciones. El sector financiero mexicano

²⁶ "Alrededor del 6% sobre activos totales en comparación con el 2 y 3% de la banca extranjera", Carlos Abedrop Dávila, "El sistema financiero mexicano frente al Tratado de Libre Comercio", en "La modernización bancaria y financiera", *Revista de Administración Pública*, INAP, núm. 81, septiembre-diciembre de 1991, p. 25.

²⁷ Al respecto véase Timothy Heyman, "La inversión extranjera y la Bolsa de Valores en México", en *Inversión Extranjera Directa*, Banco Nacional de México, octubre de 1991.

²⁸ Antonio Ortiz Mena, *Gradualismo: criterio de la apertura en servicios financieros*, INAP, *op. cit.*

²⁹ Carlos Abedrop, *op. cit.*, p. 29.

³⁰ Al respecto véase la *Memoria del Senado de la República*, audiencia del día 8 de agosto de 1991, en particular las ponencias de Agustín F. Legorreta, Roberto Hernández y Luis Orci Gándara.

experimentó un cambio radical en su centralización patrimonial en este periodo. Hoy los grupos financieros son 27 en total; pertenecen a ellos 23 bancos, 21 casas de bolsa, 26 arrendadoras, 24 empresas de factoraje, 10 aseguradoras, 7 almacenadoras, 7 afianzadoras y 21 casas de cambio. Además existen 400 cajas de ahorro.

2.1.2. *Tendencias de los grupos hasta antes de la crisis.* Los cambios ocurridos hasta 1994 conformaron un nuevo perfil de los grupos de capital financiero, entre cuyas consecuencias básicas están las siguientes:

1] Una extraordinaria centralización dineraria y accionaria de capital bajo predominio financiero, cuyo eje, en el proceso de acumulación de capital, lo constituyó la inversión productiva, financiera y patrimonial.

2] Los recursos financieros obtenidos del exterior, por su volumen, su plazo, sus tasas de interés preferenciales y su destino (muchos fueron utilizados como inversión financiera y para créditos al consumo con altos márgenes de intermediación), crearon fuertes tensiones y a la vez desarrollaron una explotación creciente en el resto de las fracciones del capital, cuyo resultado ha sido la quiebra de empresas y la desocupación creciente que tiende a agudizarse.

3] Durante este periodo se inició un nuevo ciclo de inversión extranjera bajo la modalidad de inversión en cartera, y se inicia a la vez la llamada "repatriación de capitales", una de cuyas formas es la asociación patrimonial.

4] El nivel de integración (fusión) de propiedad y control accionarios alcanzado entre los grupos de capital financiero les ha permitido, hasta ahora, optimizar todos los tipos de inversión nacional e internacional en el proceso de acumulación de capital y adoptar simultánea o parcialmente cualquier forma del capital. A la vez, les ha permitido crear asociaciones estratégicas y acceso a la tecnología, con lo que han logrado adecuarse a la competencia internacional.

5] A casi un lustro de los cambios realizados, y pese al nuevo poder económico que conforman los grupos a partir de la privatización, éstos siguen siendo vulnerables al escenario internacional. En el plano productivo-industrial cuentan con mayor capacidad de exportación, sin embargo, su sector financiero-bancario es el más

débil: tienen altos costos operativos³¹ y su insuficiente penetración bancaria y cobertura crediticia, aunadas a su debilidad tecnológica, los sitúan en condiciones desventajosas. Por otra parte, entre las debilidades del sector bursátil destaca la falta de liquidez del mercado. En conjunto, el sistema financiero mexicano es muy pequeño, en comparación con el estadounidense y el canadiense. Así, las enormes utilidades y la rentabilidad tampoco son pruebas concluyentes de eficiencia sino de un costo social muy elevado. Mientras los bancos no reduzcan el alto margen de ganancias financieras con que operan para poder ser competitivos, obrarán en favor de los grupos y en contra del resto de los sectores económicos y sociales. Todos ellos se encuentran en un periodo de transición y su plena consolidación dependerá de las condiciones internacionales y nacionales.

3. LA COYUNTURA ACTUAL: CONTRADICCIONES DE LA REORGANIZACIÓN CAPITALISTA

El miércoles 20 de diciembre de 1994, la Bolsa de Valores registró la caída más drástica desde que se convirtió en el instrumento fundamental del actual proceso de reorganización del gran capital hace ya una década. En tan sólo 24 horas, en términos de dólares el índice de la bolsa, que el día anterior se ubicaba en 2 327 puntos, y el tipo de cambio en 3.46 nuevos pesos por dólar, era de 678 dolares, pasó a 2 203 puntos y el tipo de cambio a cinco pesos por dólar; el valor del indicador se situaba en 440 dólares, lo que significaba una caída de 35%. Estábamos ante la presencia de un *crack*.

A diferencia del *crack* de octubre 1987, que se dio en el entorno de un mercado cerrado y se prolongó por 21 jornadas y en el que el mercado terminó con una pérdida de 70%, el actual tuvo como escenario una economía abierta en medio de profundas reformas económicas y financieras. En el primer caso, gracias a las extraordinarias ganancias especulativas obtenidas por los grupos de capital financiero privados nacionales (industriales, comerciales, de servicios y financieros) a partir de 1983, les fue posible pagar la ma-

³¹ "Alrededor del 6% sobre activos totales en comparación con el 2 y 3% de la banca extranjera" (Carlos Abedrop, *op. cit.*, p. 25).

yoría de la deuda externa privada de largo plazo, contraída por ellos durante los años setenta en pesos, gracias al programa instrumentado por el gobierno en 1983 y conocido como Ficorca, cuya autoría fue del hoy presidente de la República. De 1983 a 1986 se mantuvo la deuda en 15 mil millones de dólares; para 1987 se redujo a 5 900 millones de dólares y el saneamiento financiero obtenido les permitió estar en condiciones de iniciar su recuperación a partir de 1988. En este caso tanto el costo económico como social fue interno y no afectó al gran capital. En el segundo caso, el aspecto fundamental de la reorganización del gran capital fue, a partir de una paridad fija, el ahorro externo, ya sea como inversión directa, como crédito de largo y corto plazo, o vía el mercado de valores en cualquiera de sus tipos de inversión. Esta forma de financiamiento se colapsó al predominar dentro de ella la especulación.

Al igual que en 1982, las grandes corporaciones quedaron sobreendudadas, pero a diferencia de la crisis de 1982 y del *crack* de 1987 éste golpeó a los grandes inversionistas externos (se estima que la pérdida en el mercado bursátil fue de alrededor de 10 000 millones de dólares), pues el estallamiento de la burbuja especulativa que desquició los mercados financieros y provocó la devaluación fue el resultado de una combinación de las propias contradicciones de la cúpula en el poder.

El proceso de reorganización capitalista liderado por el Estado mexicano, cuyo aliado fundamental es el gran capital privado nacional como pretendido sujeto articulador, en asociación estratégica con el capital extranjero, inició un redespiegue en el proceso de acumulación de capital al inicio de la presente década. Más allá de los logros macroeconómicos conocidos, uno de los primeros resultados fue el enorme flujo de capitales externos de los diversos segmentos de los mercados internacionales bajo una nueva modalidad: la inversión en cartera. En el transcurso de la década, del conjunto de la inversión extranjera un tercio es en forma directa, otro tercio en bolsa y un último tercio en el mercado de dinero. Sin embargo, en los dos últimos años el 70% de la inversión extranjera estuvo en cartera y su composición para 1992 era 45% en mercado de dinero y 25% en el mercado bursátil. Para 1993, 45% correspondía al mercado bursátil y 25% al mercado de dinero.

Simultáneamente a la inversión bursátil el proceso se financió con deuda externa; en el último lustro la deuda privada de largo plazo aumentó de 5 931 a 17 993 millones de dólares y la de corto

plazo de 9 456 a 28 008 millones de dólares. El servicio de la deuda ascendió a 20 701 millones de dólares. Para tener una idea más clara de lo que ha significado la deuda para el país basta señalar que en 1983 significaba el 54.15% del PIB y en 1993 ascendía a 73.27 por ciento.

3.1. *Los cambios en el escenario internacional*

A finales de 1993 se agudizó la competencia mundial en el mercado de capitales y en febrero de 1994 las primeras señales fueron el aumento de las tasas de interés (en febrero la tasa libor aumentó a 3.5, en agosto a 4.875, en septiembre a 5.06 y en noviembre a 6.06), la caída del mercado accionario y la transformación de la inversión extranjera. A partir de ese momento, se dio un cambio en la naturaleza, el plazo y la tasa de interés de los recursos, debido a los desequilibrios de los mercados internacionales donde se traducen en la demanda de instrumentos de tasa flotante en vez de títulos. Mientras que en 1992 y 1993 la participación de los primeros no superaba el 19%, en 1994 aumentó a 30%. A su vez, las tendencias de los mercados internacionales al 31 de agosto mostraban el siguiente comportamiento: tendencia a la recuperación en conjunto; los mercados emergentes de Brasil, Indonesia, Chile, Malasia y Tailandia se ubican a la cabeza, liderados por Brasil, que había logrado que de enero a agosto el valor de su mercado proporcionase a los inversionistas extranjeros ganancias reales de 70 por ciento.

Las contradicciones generadas por el proceso de reorganización capitalista se expresaron más nítidamente a partir de la recesión de 1993. En el curso de 1994 se fueron agudizando las tensiones en el plano económico que se expresaron de la siguiente manera: salida de divisas, elevación de las tasas de interés, caída del mercado accionario, transformación de la inversión extranjera (básicamente de corto plazo), aumento del desempleo, quiebras, crecimiento extraordinario de la cartera vencida y fragilidad del sistema financiero. A partir de abril se inició la caída en el flujo de inversión extranjera, que en el primer trimestre de 1994 había sido de 7 847 millones de dólares y entre abril y junio de 1 245 millones de dólares (1 098 millones adquiridos en valores por el sector público y el resto correspondió a emisión primaria). Simultáneamente, durante marzo y abril salieron de los mercados financieros alrededor de 10 000 millones de dólares y las reservas internacionales disminuye-

ron en esa misma cantidad para ubicarse en 19 500 millones de dólares. Tan sólo el 22 de abril Banxico tuvo que intervenir 63 veces con una inyección de cerca de 3 000 millones de dólares para dar liquidez y bajar las tasas de interés que se dispararon a 27% en el mercado secundario de dinero. La variación del índice BMV al cierre de 1993 fue de 2 602.63 y al 22 de abril de 2 209.31, lo cual significó una caída de -15.11%; el valor de la capitalización disminuyó de 627.82 a 578.77 miles de millones de nuevos pesos a un tipo de cambio de 3.36; significaba una pérdida de alrededor de 15 000 millones de dólares. Aquel mismo día se celebró una reunión organizada por la Secretaría de Hacienda con los 30 directivos de fondos de pensión e inversión estadounidenses, con la asistencia de Ernesto Zedillo, candidato del PRI a la presidencia, en un intento por retener sus inversiones, que entonces eran del orden de 16 000 millones de dólares en papel mexicano.

Después de la devaluación se presentó un escenario de pánico: se desploma el mercado accionario una vez más, pese a la intervención de Nacional Financiera; simultáneamente los Cetes llegan a negociarse a plazo de un día a tasas de 50%; el dólar se cotiza a 5.85 nuevos pesos. El conjunto de turbulencias señaladas expresó la violencia con que, a partir de la fuga de capitales, la devaluación y la caída bursátil de diciembre, se fue perfilando la crisis financiera más grave de la historia contemporánea de México, tanto por su alcance como por su naturaleza. A ello obedeció, parcialmente, el anuncio del gobierno estadounidense de la derrama de hasta 40 000 millones de dólares.

A la vez, la magnitud de la crisis es el resultado de un fenómeno más complejo: el agotamiento de las relaciones de reproducción económicas y políticas vigentes hasta 1982, ocultas por la plétora de capitales de los años setenta y agudizadas por la recomposición económica y financiera iniciada por el gobierno a partir de 1983. La coyuntura actual expresa además el quiebre de las bases sobre las que se fincaron las alianzas estratégicas del Estado mexicano como promotor de la reorganización del gran capital y la imposición de nuevas condiciones (reformas económicas y financieras) por parte del gobierno estadounidense, debido al extraordinario endeudamiento de corto plazo, tanto del gobierno como de los grupos. En el primer trimestre, el sector bancario mexicano realizó pagos por más de 6 500 millones de dólares debido a la negativa por parte de los acreedores financieros foráneos de renovar las líneas inter-

bancarias a los intermediarios nacionales.³² De ahí que México sea considerado asunto de seguridad nacional para Estados Unidos, pues existe la necesidad de garantizar aspectos tales como: *a*] la rentabilidad de los fondos de inversión estadounidenses; *b*] la exportación de las mercancías estadounidenses a nuestro país; *c*] la funcionalidad de la regionalización de Estados Unidos y las economías latinoamericanas emergentes.

En la reestructuración capitalista emprendida convergen múltiples tendencias que desde perspectivas muy distintas y aun antagónicas atacan los fundamentos del orden anterior, a la vez que inician una nueva época histórica extraordinariamente compleja a partir de la aparición y entrelazamiento de un conjunto de elementos perfiladores de transmutaciones radicales, tales como la revolución informática y la redefinición del espacio económico político regional y mundial. Son muchas las contradicciones que expresó la crisis de los Tesobonos, pero dejó en claro dos cosas: la insolvencia del Estado mexicano y la reorganización errática del gran capital.

A nuestro juicio son tres los aspectos económicos fundamentales de la actual crisis: *a*] la naturaleza de la reorganización del capitalismo mexicano, en nuevas condiciones de concentración y centralización de capital, *b*] los cambios en el escenario internacional y *c*] el agotamiento y la fragilidad de una política económica para la inversión productiva y patrimonial, fincada en el crédito de corto plazo, la inversión externa de predominio especulativo expresada en el déficit en cuenta corriente de 22 000 millones de dólares y el desplome de las reservas internacionales.

Las agudas contradicciones a las que se enfrenta el proceso de reestructuración capitalista en México no tienen solución en el corto plazo por varias razones:

Primero: Si bien las medidas aplicadas por el gobierno en 1994 postergaron la devaluación y a la vez garantizaron las inversiones financieras de los grupos nacionales y extranjeros al cubrir sus compromisos inmediatos de financiamiento interno y externo, el encarecimiento del crédito contrajo más la inversión, incrementó el déficit en cuenta corriente, aumentó la especulación y la presión sobre las reservas internacionales, agudizando las quiebras, la cartera vencida y las tensiones sociales al permitir altos márgenes de intermediación.

³² *El Financiero*, mayo de 1995.

Segundo: las contradicciones generadas por el proceso de reestructuración capitalista fueron agudizadas por el gobierno y el gran capital al no variar en lo absoluto el rumbo de su política económica y permitir que su agotamiento se expresara de la manera más violenta mediante la especulación por parte de los grupos y de los grandes accionistas (que, una vez que desquician su propio mercado, ubican sus inversiones fuera del país). Esto impone de la manera más cruenta condiciones de ajuste para la propia reorganización del país, cancelando en el corto y mediano plazos la inversión masiva de carácter productivo, situación agudizada por el vencimiento de los bonos de mediano plazo en 1996 y 1997, el peso de la deuda pública y la probable recesión estadounidense. Al mismo tiempo, el cambio en la naturaleza, el plazo y las tasas de interés de los flujos de capital internacionales posibilitan exclusivamente préstamos e inversiones financieras de corto plazo y esto agudiza de manera extraordinaria el proceso de reestructuración capitalista y presiona más hacia el proceso de privatización, en condiciones desventajosas.

Tercero: el rescate financiero como respuesta a la crisis de los Bonos de la Tesorería de la Federación (Tesobonos) y al extraordinario peso de la deuda de los grupos de capital financiero, mediando como garantía el potencial del petróleo a las decisiones del gobierno de Estados Unidos, pone de manifiesto diversas cosas: a) la insolvencia que enfrenta el país; b) la cancelación de los flujos de capital extranjero para inversiones de carácter productivo en el corto plazo; c) la negativa o la incapacidad del gobierno para repatriar capitales de los grandes accionistas nacionales; d) la fragilidad del llamado nuevo Pacto de Unidad en torno al gobierno y al gran capital, que ha contado con la anuencia complaciente del sindicalismo corporativo, y e) el nivel de integración, productiva, financiera, comercial, que los principales grupos privados nacionales han alcanzado, así como el grado de internacionalización logrado, les permite como personas físicas o morales adoptar la forma que más conviene a sus intereses, ya sea como banqueros, como industriales, como comerciantes o como “inversionistas extranjeros” y de esa manera eludir su responsabilidad en la crisis.

Cuarto: el proceso de reestructuración capitalista en México es el resultado de la necesidad del capital de readecuar sus condiciones de rentabilidad en concordancia con las tendencias de la economía mundial. La forma tan violenta y excluyente que adoptó fue posible

DIAGRAMA
GRUPO BANACCI. PROPIEDAD Y CONTROL DEL CAPITAL ACCIONARIO
POR PARTE DE LOS GRANDES ACCIONISTAS INDIVIDUALES
(porcentajes)

GRANDES ACCIONISTAS DE ACCIVAL (a cuenta propia)			
	1986-		
<i>Accionistas</i>	1987	1988	1988
Roberto Hernández Ramírez	39.06	-	
Alfredo Harp Helú	36.27	-	
José Aguilera Medrano	9.00	-	
Alejandro Betancurt Alpírez	9.00	-	
Casas de bolsa Accival	-	90.02	

GRANDES ACCIONISTAS DE BANAMEX (a cuenta propia)			
	1990	1991	
<i>Accionistas individuales</i>			
Casas de bolsa privadas Accival	22.40	27.99 ¹	
Sector público financiero			
Banamex	26.06	-	
Nafinsa	6.50	-	

PARTICIPACIÓN ACCIONARIA DE ACCIVAL EN GRANDES EMISORAS Y SU ASOCIACIÓN CON LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y EL ESTADO (a cuenta propia y de terceros)			
<i>Emisoras industriales, comerciales y de servicios</i>	1987-		
	1988	1991	
Industrias Peñoles	20.54	2.40	
Union Carbide	20.69	12.35	
Inversión extranjera	48.33	-	
Tubos de Acero de México	8.66	-	
Nafinsa	10.48	-	
Condumex	4.96	-	
Inversión extranjera	37.02	18.18	
Nafinsa	19.73	20.36	
Latincasa	10.15	-	
Industria San Cristóbal	-	41.50	
Tremec	-	6.50	
Grupo Cifra	8.22	-	
París Londres	95.68	-	
Telmex	11.38	5.60	
Inversión extranjera	-	5.95	
Emisoras financieras:			
Banamex	-	27.99 ¹	
Bancomer	-	33.33 ¹	

PARTICIPACIÓN ACCIONARIA DE BANAMEX EN GRANDES EMISORAS Y SU ASOCIACIÓN CON LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y EL ESTADO (a cuenta propia y de terceros)			
<i>Emisoras industriales, comerciales y de servicios</i>	1987-		
	1988	1991	
Grupo Industrial Minera México	8.54	4.58	
Empresas Frisco	-	21.00	
Grupo Industrial Alfa	54.90	5.80	
Inversión extranjera	21.47	-	
Celanese Mexicana	14.79	15.43	
Inversión extranjera	39.97	39.39	
Nafinsa	11.40	7.64	
Tubos de Acero de México	41.78	65.80	
Nafinsa	10.48	30.31	
Grupo Desc	8.08	9.93	
Nafinsa	5.01	10.21	
Condumex	7.15	6.99	
Inversión extranjera	37.02	18.18	
Nafinsa	19.73	20.36	
Kimberly Clark de México	7.01	7.80	
Inversión extranjera	43.14	43.14	
Nafinsa	-	20.86	
Apasco	-	5.87	
Nafinsa	-	17.50	
Grupo Sidek	-	29.52	
Nafinsa	-	11.14	
Union Carbide Mexicana	4.85	-	
Inversión extranjera	48.33	-	
Grupo Continental	-	12.96	
Grupo Industrial Bimbo	-	5.91	
Aceros Nacionales	-	17.99	
Puerto de Liverpool	29.95	20.02	
Telmex	-	12.18	
Inversión extranjera	-	5.95	
Emisoras financieras:			
Acciones bursátiles	42.27	-	
Bancomer	-	9.27	

NOTA: Tanto Banamex como Accival participan en más emisoras de las aquí presentadas, sin embargo, el criterio adoptado fue la posesión (propiedad y control) de un mínimo accionario de 5 por ciento.

¹ Accival tenía la participación accionaria antes de su integración como Grupo Banacci.

La presente obra no se limita al estudio del surgimiento y evolución de la crisis económica que se inicia a finales de 1994, sino que profundiza en el comportamiento tendencial de las leyes que han caracterizado al sistema económico mexicano en las últimas cinco décadas, con el ánimo de encontrar las causas estructurales que permitan hacer un diagnóstico científico de la compleja situación actual, lo cual crea las condiciones óptimas para elaborar propuestas viables en materia de política económica que permitan lograr el tan ansiado desarrollo económico. Los participantes enfrentaron un reto de enormes proporciones, pues se evaluó una economía que además de tener una seria problemática en cuanto al financiamiento del desarrollo y un cuantioso déficit en la cuenta corriente, enfrenta una crisis estructural del modelo aplicado desde hace más de una década, así como de las políticas económicas adoptadas que no han logrado configurar un esquema de desarrollo que permita aminorar los profundos desequilibrios sectoriales, regionales y distributivos que aquejan a la sociedad mexicana; situación que no puede dissociarse de la cada vez mayor internacionalización e integración que se vive en el plano mundial y de la que no escapa nuestro país. Diversos esfuerzos académicos y sociales han demostrado que no es factible sostener que sólo existe una salida a la crisis mexicana. Ésta es una aportación más a la intensa discusión y al debate que existen en la sociedad mexicana.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Diseño: Vicente Rojo Cama



Premio otorgado por la SECOFI al IIEc por sus aportaciones al estudio de la problemática exportadora.

968-23-2022-4



9 789682 320224