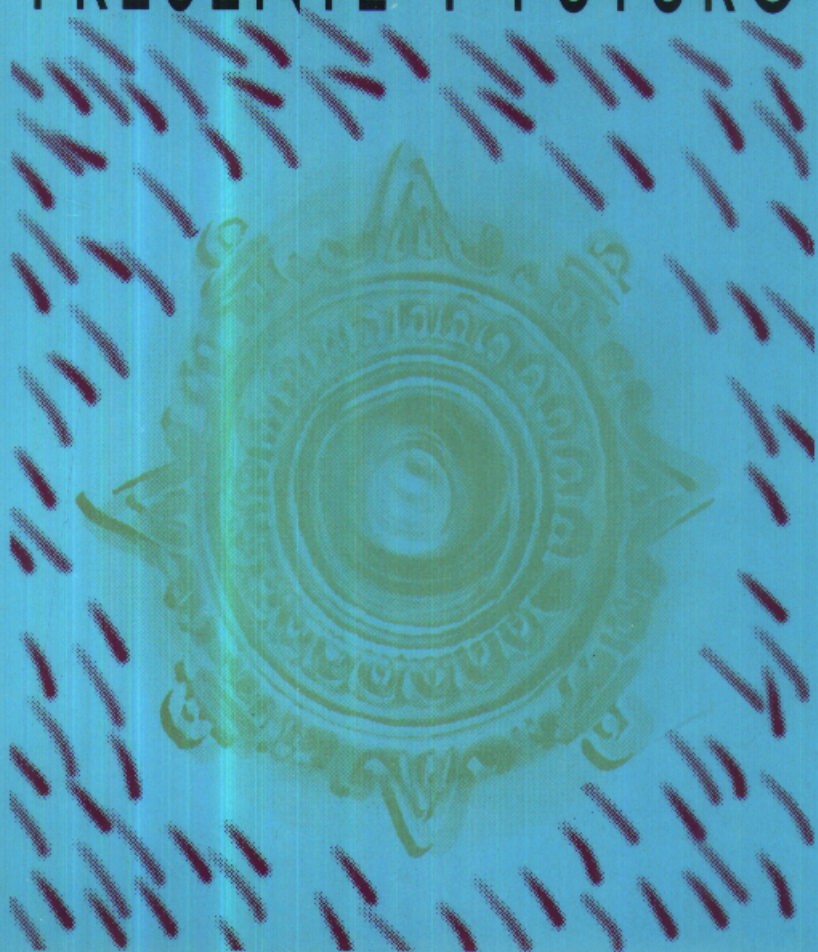


MÉXICO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO



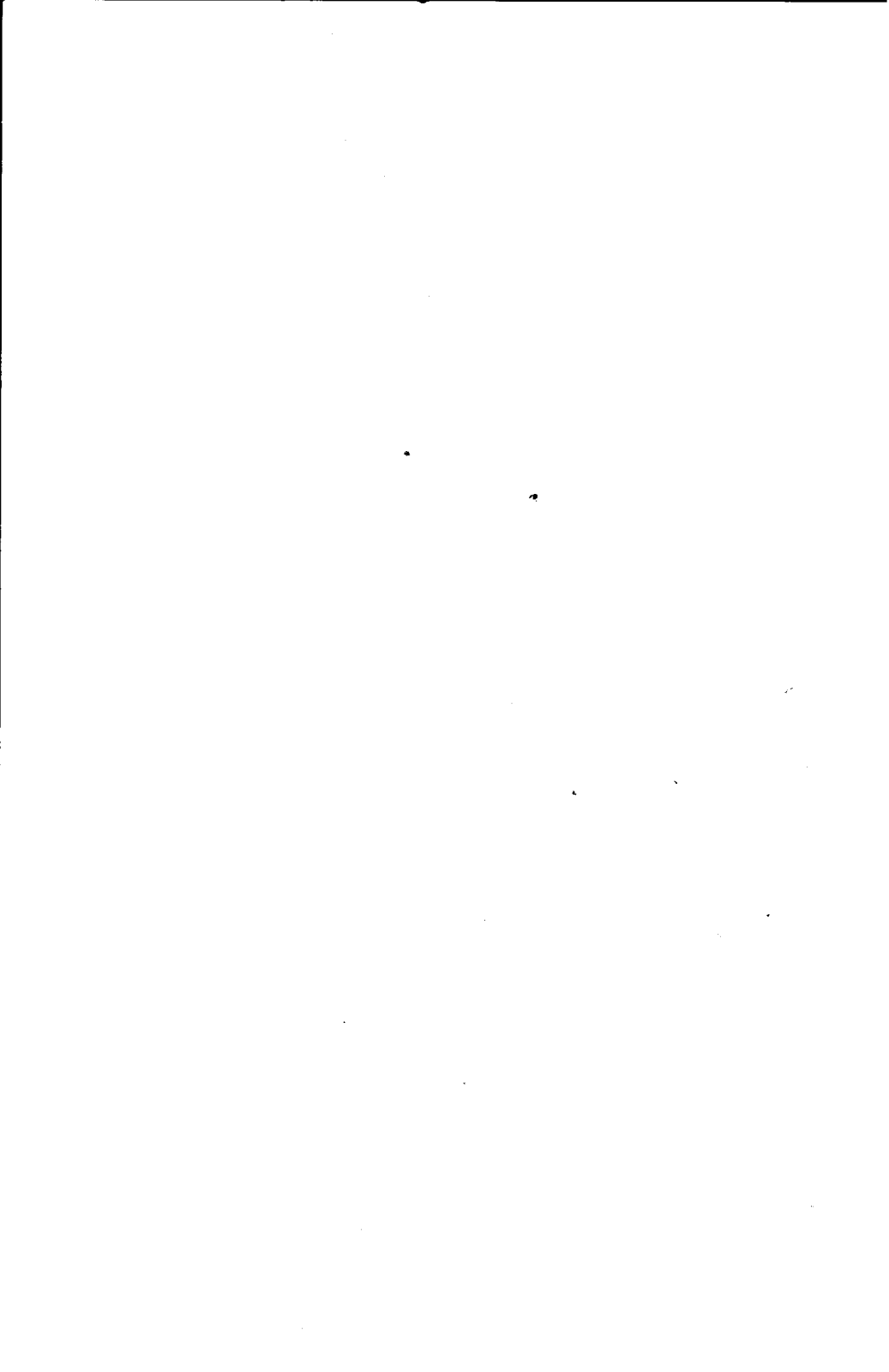
TOMO II

 **siglo
veintiuno
editores**



**INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS**

economía
y
demografía



MÉXICO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

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

TOMO II

por

IRMA MANRIQUE CAMPOS
JUSTINO DE LA CRUZ MARTÍNEZ
JUAN ARANCIBIA
SAÚL OSORIO
JAIME E. ESTAY R.
MARÍA LUISA GONZÁLEZ MARÍN
ANA ESTHER CECEÑA
SERGIO SUÁREZ GUEVARA
GENOVEVA ROLDÁN DÁVILA
JOSÉ LUIS CALVA
ROLANDO CORDERA CAMPOS
RAMÓN MARTÍNEZ ESCAMILLA
ARMANDO LABRA M.
FERNANDO ANTONIO NORIEGA UREÑA



XXI
siglo
veintiuno
editores



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 968-23-2023-2 (tomo ii)

en coedición con el instituto

de investigaciones económicas de la unam

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

isbn 968-23-5380-4 (tomo ii)

derechos reservados conforme a la ley

impreso y hecho en México/printed and made in Mexico

ÍNDICE

CUARTA PARTE: LAS FINANZAS NACIONALES Y LA INSERCIÓN FINANCIERA

9. ESTADO Y SECTOR FINANCIERO, *por* Irma Manrique Campos 9
10. LA DEUDA EXTERNA Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO DURANTE EL PERIODO 1970-1994, *por* Justino de la Cruz Martínez 25
11. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL AHORRO Y AL FINANCIAMIENTO EXTERNO EN EL CASO DE MÉXICO, *por* Berenice Ramírez, Juan Arancibia y Saúl Osorio 52
12. EL MERCADO INTERNACIONAL DE CAPITALES Y LAS RELACIONES FINANCIERAS EXTERNAS DE LA ECONOMÍA MEXICANA, *por* Jaime E. Estay R. 66

QUINTA PARTE: VIEJAS RAÍCES, NUEVOS PROBLEMAS

13. LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL EN MÉXICO: ÉXITO O FRACASO, *por* María Luis González Marín 81
14. ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y CONDICIONES DE VIDA EN CHIAPAS, *por* Ana Esther Ceceña 97
15. EL PETRÓLEO MEXICANO EN UN CAMINO BIFURCADO, *por* Sergio Suárez Guevara 113
16. EL MERCADO LABORAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, *por* Genoveva Roldán Dávila 133

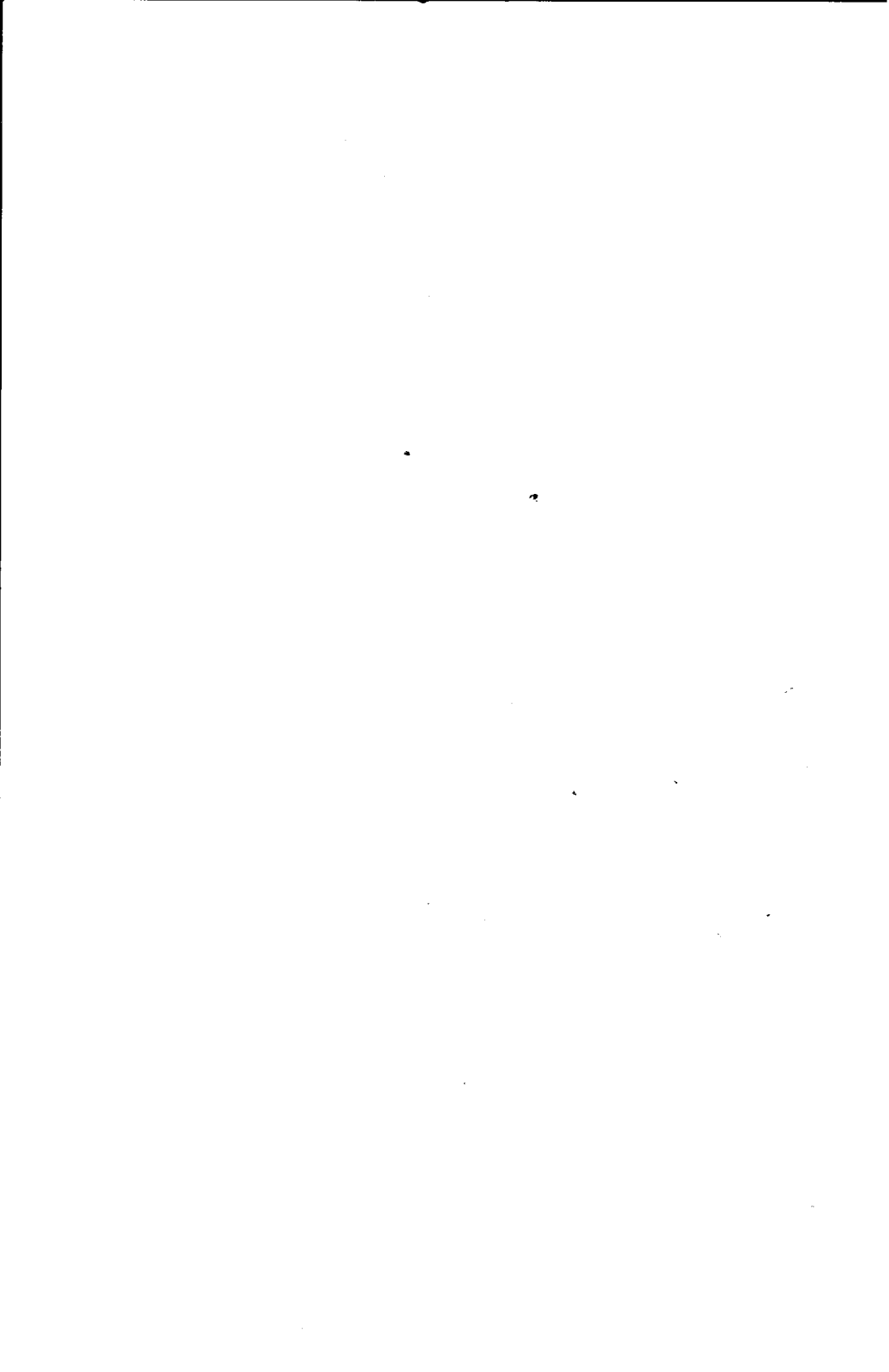
SEXTA PARTE: MIRANDO AL FUTURO: PERSPECTIVAS Y ALTERNATIVAS

17. ALTERNATIVAS PARA LA ECONOMÍA MEXICANA DESPUÉS DEL COLAPSO FINANCIERO DE 1994-1995, *por* José Luis Calva 163
18. LAS LECCIONES DE LA DEVALUACIÓN: RENOVACIÓN DE PACTOS E INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA, *por* Rolando Cordera Campos 184

19. PERSPECTIVAS Y ALTERNATIVAS PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA, *por* Ramón Martínez Escamilla 205
20. LECCIONES DE LA MODERNIDAD, 1971-1994. RETROSPECTIVA Y PROPUESTA ECONÓMICA PARA MÉXICO, *por* Armando Labra M. 218
21. VEREDICTO PARA EL DESARROLLO, *por* Fernando Antonio Noriega Ureña 230

CUARTA PARTE

**LAS FINANZAS NACIONALES
Y LA INSERCIÓN FINANCIERA**



9. ESTADO Y SECTOR FINANCIERO

IRMA MANRIQUE CAMPOS*

INTRODUCCIÓN

El sistema financiero mexicano, compuesto por un conjunto de instituciones que atienden todos los aspectos de la intermediación, y dueño de las características y especificidad que el desarrollo y expansión de la economía han requerido hasta nuestros días, ha merecido la atención de numerosos estudios por parte de especialistas que han abordado, desde diversos ángulos, el análisis de su comportamiento y problemática.

Sin embargo, en esta controvertida y difícil década de los noventa es de gran interés intentar una reconsideración de su evolución en los últimos años, porque es la etapa durante la cual su importancia se ha potenciado y sus funciones han experimentado profundas transformaciones, en particular con motivo de la nacionalización y la reprivatización, acontecimientos que han impactado y al mismo tiempo han recibido los efectos de tres importantes fases de la crisis estructural que sacude a la economía desde hace por lo menos cinco lustros. La más reciente, que cubre el fin de 1994 y se prolonga hasta nuestros días tiene, como las otras dos —la de 1976 y la de 1982—, íntima relación con los avatares del

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

sistema financiero nacional, pues se trata de la etapa que da el marco de referencia del comportamiento de la "economía mixta".

COMPLEMENTARIEDAD E INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR FINANCIERO

Al sistema bancario le corresponde el lugar de pilar fundamental en el proceso de desarrollo económico del país, particularmente como instrumento del Estado; su creación sin duda obedece a la necesidad de apoyar ese proceso interno de reorganización y modernización de la economía desde los años veinte y treinta, proceso que, vale recordar, nunca estuvo exento de conflictos, mismos que se generaron cada vez que el Estado actuó con mayor injerencia en el comando de la economía. Y más que de conflictos, en todo caso se ha tratado de fricciones con el sector privado que tradicionalmente se han solucionado mediante entendimientos y acuerdos.

A fin de cuentas, el cambio de orientación y dirección de las instituciones públicas en favor del interés social o del interés privado tiene que ver efectivamente con la historia, pero cada vez más con las contradicciones de clase y con los intereses en disputa más encontrados. Es explicable entonces que al expandir sus servicios para construir la infraestructura industrial y proporcionarle los insumos necesarios, el Estado tuviera que dar un papel definitorio a la política monetaria y a las instituciones por medio de las cuales la instrumentaba, tanto para financiarse como para estimular en forma sustantiva el capitalismo mexicano.

La reestructuración y la reorganización de este sector en torno a un banco central con renovadas funciones, y diversos bancos de desarrollo creados por el Estado, no sólo ayudaron a consolidar un sistema financiero estatal y a asegurar un mayor control de la política financiera, sino que, al estar aparejadas a la reorganización política que albergaba diversos grupos de poder en todo el país, ha llevado a varios autores a considerar que el desenvolvimiento del sistema bancario tuvo amplia correlación con las condiciones políticas del momento.¹

Las reformas que experimenta el sector en esos años son con-

¹ Jean Meyer, por ejemplo, afirma que en el periodo callista la banca corresponde al sistema político y su situación económica es un ejercicio del poder político (*Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1924-1928*, México, El Colegio de México, 1977).

siderables; la reconstrucción del sistema bancario fue uno de los elementos clave en tanto que fue capaz de generar la masa de créditos que el Estado y los sectores privados requirieron. Para el logro de este objetivo, el sistema bancario siguió un esquema de operaciones en el que se daba primordial importancia al sector privado, aunque el Estado se mantuviera siempre a la expectativa con su capacidad de control y regulación, y tomando lo que este sector no estuviera en condiciones de mantener por ser comprometedor o poco rentable. Los bancos nacionales se convierten en los brazos administrativos de las funciones crediticias y de regulación del Banco de México y del gobierno federal, más que en instituciones propiamente autofinanciables y suficientes, ya que una gran parte de los recursos con que se iniciaron las operaciones de cada uno de los bancos eran recursos suscritos a su vez por otros bancos del Estado.

Todo ello se centra en el objetivo primordial que perseguía el Estado: establecer las condiciones económicas y sociales para *iniciar el proceso de industrialización* de la economía mexicana que permitiera a México el ingreso a la órbita del desarrollo y de la modernidad. De hecho se trataba de ir trasladando lentamente la estafeta de la industrialización a manos del sector privado, pero procurando no poner en peligro el proyecto político estatal. Era la forma de sentar las bases para el desarrollo de la "economía mixta".

El nuevo proyecto de desarrollo forjado entre los años cincuenta y sesenta avanzó en medio de no pocos conflictos sociales y de una variada lucha ideológica que finalmente se inclinó en favor de una industrialización, misma que logró dar a la nación su ingreso a la modernidad económica, política y social. Las limitaciones y la parcialidad del alcance de sus metas, hartamente conocidas, también fueron tierra fértil para una crisis cuyos rasgos sembraron de contradicciones los subsiguientes dos decenios (años setenta y ochenta).

La magnitud y los mecanismos de intervención del Estado fueron los principales puntos de discrepancia entre los sectores público y privado, si bien este último reconocía la necesidad de la participación estatal en la economía.

Actualmente es fácil observar que la estrategia del desarrollo estuvo caracterizada por la cautela gubernamental, al asumir el Estado un papel no de promotor, sino de complemento de la actividad del sector privado al que le correspondía el papel activo en la conducción del desarrollo; los problemas del propio modelo, muy visibles desde mediados de los años sesenta por los desequilibrios

sectoriales y regionales y la necesidad de fuentes externas de financiamiento, obligan al Estado a mantener una presencia quizá más notable en el ámbito económico general. Hubo sin embargo una importantísima expansión del mercado financiero en los años sesenta, lo que agudiza el control del banco central por la vía del encaje legal.²

Y aunque las tendencias de la política económica del periodo hacían hincapié en el estímulo a las actividades productivas, tal estímulo estaba en gran medida supeditado al equilibrio financiero, público y privado. Así, la capacidad crediticia de las instituciones bancarias se fue ampliando aunque en forma cada vez más moderada, en concordancia con la inversión pública, cuyo aumento fue mínimo.³

Pero lo más importante es que el peso del Estado sobre el ensanchamiento y profundización de los circuitos financieros privados fue definitivo; es decir, mostraron una expansión sin precedente y un nivel de ganancias realmente extraordinario. Es notable cómo esta enorme masa de beneficios encuentra su óptima ubicación más bien en el propio aparato bancario, pues le permite seguir valorizándose como parte de una fracción del capital total. Así, en la medida en que las utilidades resultaron superiores a la tasa de rentabilidad promedio de la industria, se colocaron en actividades de ganancia extraordinaria dentro de la propia estructura financiera privada.

La integración vertical de la banca mexicana facilitó la consolidación, compatibilización y cobertura de una estructura de pasivos con distintos plazos, riesgos y garantías; así como la aceleración del proceso de captación de recursos permitió que la banca expandiera la emisión subsecuente de obligaciones y, por ende, la multiplicación del crédito. El capital financiero privado adquiere por ello en los años sesenta su carácter de capital gigante, pues en la medida en que es capaz de crear sus propios activos puede integrarse con las nuevas estructuras productivas en un importante proceso de fusiones de capital bancario con capital productivo.

² La expansión se debió en especial al surgimiento de las *sociedades financieras*, cuyas obligaciones se incrementan con celeridad por la emisión de bonos, pagarés y certificados de gran liquidez y atractiva tasa de interés.

³ En el terreno del crédito, la presencia de las instituciones estatales es muy intensa durante los años cincuenta, aunque proporcionalmente decreciente de 1965 a 1970, años en que existe una marcada tendencia a la expansión e independización de la banca privada respecto del Estado. Véase "El caso de las empresas públicas del sector financiero mexicano", en I. Manrique *et al.*, *El papel de las empresas públicas en México ante la crisis*, en prensa.

El contexto creado en este decenio hizo de la banca el aparato más adecuado y expedito para reconcentrar y reubicar el capital. La economía adquirió un creciente carácter financiero y puede decirse que tanto el sistema monetario como el aparato bancario adquirieron solidez y confiabilidad.

CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DEL CAPITAL BANCARIO

La estructura bancaria y financiera de los años setenta tiene una franca tendencia a crecer, pero de una manera más concentrada y centralizada pues no solamente había menos instituciones sino que los recursos eran detentados por unas cuantas instituciones. Así, en 1950 mientras que 42 instituciones concentraban el 75% del total de los recursos, en 1970 eran sólo seis las que controlaban el 60%. Para 1975, ese porcentaje lo superaban cuatro bancos.⁴

Tan notable como la concentración y centralización de capital en los bancos es el proceso de profunda reorganización de su estructura que en esos años cristaliza en lo que se conoce como banca múltiple.⁵ La justificación de la ley que la establece plantea la necesidad de implantar la desconcentración financiera, la racionalidad y la eficiencia, mediante la disminución de costos de operación y consolidación de los activos.

Se puede decir que la conversión hacia banca múltiple en los setenta tuvo como causas principales: *a*] la marcada tendencia hacia una relación más estrecha entre capital productivo y bancario, en aras de una mejor adecuación a las profundas transformaciones que se dan en el capitalismo mundial; *b*] la valorización de los capitales empresariales dentro del sistema financiero; *c*] la exacerbación de la especulación que centra la atención de los empresarios en torno a la tasa de interés y el tipo de cambio y que da lugar a las llamadas estructuraciones de capital, es decir, a la planificación financiera que incluye como factor esencial la vinculación estrecha de las empresas con los bancos; *d*] la necesidad del respaldo bancario directo frente a los bruscos cambios de las tasas de utilidad, y *e*] la necesidad de nuevas instituciones bancarias que financiaran

⁴ Véase Comisión Nacional Bancaria, *Boletín Estadístico*, varios números de los años 1971, 1975 y 1980.

⁵ Desde 1970 las disposiciones hacendarias habían eliminado el tradicional concepto de banca especializada y habían introducido el de *grupos financieros*. En 1974, la Ley de Banca Múltiple sustituye a las anteriores.

con volúmenes importantes de capital los cambios tecnológicos indispensables.

A pesar de estas motivaciones, y de la valorización del capital que esta transformación permite en el ámbito bancario, se registra una pérdida de dinamismo de la rentabilidad de las inversiones productivas que se refleja en las formas de financiamiento por la vía accionaria, cuya débil penetración en el mercado concede lugar preponderante a las instituciones del sector financiero.⁶

No obstante los motivos arriba expresados, que son parte de la justificación de los cambios en la normatividad, y la Ley del Mercado de Valores, ambas aprobadas en enero de 1975, fueron acciones de enorme trascendencia económica y política, pues se aprecia con claridad que con esta concesión la banca privada cede parte de su "coto" al mercado de valores a cambio de poder concentrar todavía más el ahorro nacional mediante la banca múltiple.

Desde el principio pudo observarse que el comportamiento de la banca múltiple se apartó de sus motivos, puesto que, lejos de fomentarse la desconcentración financiera, el proceso de concentración se acelera: para 1979 los 30 principales bancos múltiples representaban más del 90% del total de los pasivos bancarios, y cuatro de estas instituciones reunían el 68% de las sucursales de todo el país, pero sólo dos acaparaban el 45.8% de éstos.

Si se toma como referencia la captación de recursos, seis instituciones representaban el 76% de ésta, cuatro el 66% y las dos más grandes el 48%. Pero la concentración se vuelve más evidente medida en utilidades, pues en 1982 las mismas seis instituciones acapararon el 85% de los 14 702 millones de pesos que conformaban el total de utilidades obtenidas por la banca mixta y privada.⁷

Existe suficiente evidencia estadística de que, en la práctica, la concentración de recursos en poder de un número menor de bancos aumentó, de que los costos de operación, financieros y no financieros, no se redujeron, sino lo contrario; en cambio sí aumentaron las utilidades; y, el verdadero acierto de esta nueva estructura fue la de una mayor y exitosa presencia del sistema bancario mexicano en el mercado financiero internacional.⁸

⁶ La autorización de la banca múltiple está íntimamente relacionada con las reformas a la Ley del Mercado de Valores que intenta independizar y dar estímulo al mercado de valores, que funcionaba ligado a los bancos comerciales.

⁷ Véase Comisión Nacional Bancaria, *Boletín Estadístico*, marzo de 1983.

⁸ Banamex se integró al consorcio Interamerican Bank junto con el Bank of America, Deutsche Bank, U.B. of Switzerland y Dai Ichi Bank; Bancomer integraba el Grupo Libra Bank

Entre 1970 y 1979 se da esa íntima relación entre el capital industrial y el capital financiero. Este hecho es tan evidente como que cada grupo industrial poseía su propio banco.⁹ Entre las alianzas más poderosas y harto conocidas estaba el Grupo Bancomer, conformado por varias aseguradoras, casas de bolsa, arrendadoras y empresas como Liverpool, Aurrerá, Frisco, Martell, y con participación en empresas trasnacionales como Anderson & Clayton, Bayer, etc.; y el Grupo Banamex, accionista fuerte en no menos de diez empresas de las 100 mayores del país, entre ellas algunas filiales extranjeras como Celanese y Kimberly Clark; era dueño además de Condumex, Hoteles Camino Real, IEM, Nacobre, El Palacio de Hierro, entre otras empresas.

Este fenómeno de colosal concentración del capital financiero que se da en los setenta va aparejado de los graves acontecimientos que en el plano mundial provocan una crisis generalizada. En el interior del país también se manifiesta la crisis: las tasas de interés empiezan a elevarse, el peso se devalúa en 1976 y la inflación se dispara. La crisis económica y la devaluación demostraron la gran vulnerabilidad de los mecanismos tradicionales de financiamiento. El Estado sale al rescate creando en 1977 toda una política de capitalización para las empresas vía pasivos de la banca.¹⁰

Pero en la base de la estrategia económica general prevalece la tendencia de corte típicamente monetarista, que propicia que las empresas del sector productivo prefieran el financiamiento externo, pues resulta más barato; y que las del sector financiero obtengan el grueso de sus ganancias de la especulación con moneda extranjera, ya que el ahorro interno no aumenta, sino, por el contrario, es desplazado por el ahorro externo. A todo esto se suma la caída de los

junto con el Chase Manhattan Bank, Royal Bank of Canada, Mitsubichi Bank, Swiss Bank, Crédito Italiano, Nat Westminster, Banco Spirito Santo de Portugal y Banco Itau de Brasil; Serfin pertenecía al Grupo Euro Latinoamérica.

⁹ El Grupo Alfa era el dueño de Banpaís; el Grupo Peñoles de Banca Cremi; el Grupo ICA del Banco del Atlántico; el Grupo Monterrey de Banca Serfin; el Grupo Chihuahua de Comeremex; el Grupo Continental del Banco Continental; el Grupo Canadá del Banco Popular y de la Financiera Popular; el Grupo Saltillo de la Financiera del Río Bravo; el Grupo Ramírez del Banco Comercial de Monterrey; el Grupo Aarón Sáenz del Banco de Industria y Comercio, luego integrado a Confía.

¹⁰ 1] Se crean nuevos títulos de deuda: Cetes y Petrobonos, y se eliminan los bonos financieros e hipotecarios; 2] se imponen cajones de encaje legal para que se adquieran valores en la bolsa y así financiarlas; 3] se otorgan exenciones fiscales a las empresas que cotizan en bolsa; 4] se crea Indeval y el Fondo de Contingencia que protege a las casas de bolsa de posibles pérdidas, y 5] se fomenta la mexicanización de empresas mediante la Bolsa Mexicana de Valores.

precios del petróleo en 1981 y todo el mecanismo que dio marco a la especulación y la crisis de insolvencia de esos años.

NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA Y NUEVA ESTRUCTURA FINANCIERA

Todas las circunstancias que rodean el final de los años setenta y el principio de los ochenta se caracterizan por la *posición del Estado* en el sentido de instrumentar una gran cantidad de medidas de apo-yo al sector productivo y financiero tanto nacional como extranjero. El nuevo empuje a favor del sector privado mediante una mayor presencia del Estado en la economía se vio acompañado de una capacidad cada vez menor para regular la crisis y apoyar al sistema productivo, pues la gestión estatal tuvo que apoyarse en un mayor endeudamiento, articulándose deuda interna y deuda externa hasta traspasar la magnitud del déficit presupuestal.

Lo que en un principio se manifestó como escasez de dólares y mayores deslizamientos y devaluaciones continuó por un breve lapso en un mercado doble y triple de cambios y finalizó con la *nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios*.

La política monetaria misma se había encargado de fomentar el acelerado proceso de dolarización de depósitos y de captación externa de recursos para las empresas. Hoy como nunca resulta indudable que la banca significaba (y significa) para el empresario algo más que la concesión de una actividad económica. Por eso la nacionalización no derivó simplemente de la fuga de capitales sino del proceso de desestabilización puesto en marcha —por los propios empresarios— desde principios de 1982; proceso dentro del cual las fugas de divisas eran únicamente un elemento, ya que no estaba en juego nada más la descapitalización sino también la *soberanía del Estado*.

Aparentemente *nacionalizar* era la mejor forma de anular lo que la iniciativa privada había logrado hasta entonces, al tiempo que se recuperaría el lugar y la fuerza del Estado mexicano. En pocas palabras, el acto de la nacionalización de la banca no se vio como instrumento económico sino como un símbolo empresarial y un baluarte político del Estado.¹¹

¹¹ Véase Rogelio Hernández, *Empresarios, banca y Estado*, México, FLACSO, 1988.

Es muy claro que la tenaz política del Estado de favorecer hasta sus últimas consecuencias al sector privado coadyuvó en gran medida a la gestación de una crisis no sólo económica sino también política y social. Y no obstante que tal nacionalización fue únicamente el intento por relegitimar la presencia del Estado como eje de la nación, bien pudo haber sido también un principio de racionalidad económica.

Sencillamente, la nacionalización de la banca colocó en manos del gobierno los instrumentos necesarios para concretar un conjunto de medidas que hubieran llevado hacia objetivos más amplios; es decir, hacia objetivos que un proyecto nacional hubiera podido contemplar en términos de metas de corto, mediano y largo plazos hacia un desarrollo económico y social acelerado. Más bien el carácter parcial de esta acción gubernamental sirvió de estímulo a los empresarios, que habían aprendido la lección de que en las concesiones estatales radica la posibilidad de alcanzar posiciones y fuerza. El gobierno de Miguel de la Madrid comenzó a poner en práctica la estrategia para lograr sus aspiraciones políticas el mismo día en que se inicia la administración. No perdió tiempo para la rectificación, en cuanto toma posesión de su cargo establece por decreto reformas al artículo 28 constitucional.¹² De manera casi simultánea se define también la forma de pago de la indemnización a los exbanqueros.¹³

Posteriormente, en 1984, una segunda ley bancaria, homónima de la de 1982, incorporó aspectos relevantes, acordes con la voluntad gubernamental de recuperar en especial la confianza de los empresarios financieros, al desarticular los intermediarios financieros no bancarios (aseguradoras, afianzadoras, casas de bolsa) de las instituciones de crédito, propiciando una transformación sustancial en el sistema financiero nacional.¹⁴

¹² Decreto del 3 de febrero de 1983 en el que, no obstante indicarse que el servicio de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado, permite que personas ajenas al Estado participen por medio de la adquisición de las acciones patrimoniales serie "B", que fueron realmente títulos distintos de las acciones (denominadas CAPs), contraviniendo el espíritu del párrafo quinto del artículo 28 constitucional.

¹³ La indemnización se lleva a cabo emitiendo bonos del gobierno federal para el pago de la misma; se denominaron BIBs y estaban constituidos por bonos nominativos que devengaban intereses trimestrales garantizados directamente por el Estado. (Decreto del 4 de julio de 1983.)

¹⁴ Véase Pedro Alonso Labariega, "La cuestión bancaria", en *La modernización del derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Aunque el periodo 1982-1988 se caracteriza por el estancamiento de la actividad económica en una magnitud hasta entonces no conocida, se desarrollan con fuerza las actividades especulativas como la mejor opción para mantener la valorización de los capitales durante la crisis, utilizando los propios instrumentos monetario-financieros como formas de capitalización de la recesión.

Estancamiento e inflación son los mejores estímulos a la especulación financiera y por lo mismo a fuertes transformaciones de las estructuras de los mercados; lo que significó la reestructuración del poder económico de los diferentes capitales.

La aplicación de la política de estabilización y ajuste recomendada por el Fondo Monetario Internacional conllevó transformaciones estructurales para "crecer con estabilidad... regulando la economía a través de las leyes del mercado", lo que equivale a la desaparición del activismo estatal en la economía. Los resultados fueron bastante visibles, pues durante la gestión delamadridista la inversión pública se reduce hasta en un tercio de la inversión total, correspondiendo el resto a la inversión privada;¹⁵ pero, sobre todo, se inicia el proceso de desincorporación. De acuerdo con el texto reformado de los artículos 25 y 28 de la Constitución, el Estado debe limitar su participación en materia económica al manejo exclusivo de las áreas estratégicas y su participación, por sí o conjuntamente con los sectores social y privado, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional.

Puede decirse que los prolegómenos de la modernización financiera surgen realmente en este periodo posterior a la nacionalización, pues es cuando se inicia el cambio de propiedad de los intermediarios financieros no bancarios. Con ello se crea un sistema de intermediación financiera bursátil poderosísimo, ya que a los antiguos dueños de las casas de bolsa se suman nuevos grupos empresariales.

Pero ni la enorme captación de recursos que ocurre durante el desplome de la bolsa de 1987 fue capaz de impulsar un verdadero funcionamiento del mercado de valores, pues la mayoría de las operaciones siguieron correspondiendo al mercado de dinero, especialmente en valores gubernamentales. Es decir, que el mercado de valores siguió siendo un mercado de colocaciones de corto plazo de valores públicos.

¹⁵ Véase Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras 1990*.

Este crecimiento extraordinario y las formas de captación de recursos por parte de los intermediarios financieros bursátiles y de la banca de inversión logran, con todo, establecer un amplio campo de competencia frente al sistema bancario que da lugar a la denominación de "banca paralela". Aunque el término nunca fue oficialmente aceptado, la estructura del sistema financiero queda convertida en el ámbito perfecto para la valorización de los excedentes económicos, en particular por los rendimientos en las tasas de interés nunca antes alcanzados. Esto también permite el incremento de la deuda pública interna en el mercado de valores nacional, por lo que llega a ser más importante en monto y flujos de intereses que la propia deuda pública externa.

Tales transformaciones en la estructura y funciones de las instituciones del sector financiero provocaron que las posiciones financieras del sector público y del sector privado se invirtieran en relación con las posiciones tradicionales, pues mientras el sector público adopta una posición fuertemente deudora el sector privado, en especial los grandes capitales ubicados en el mercado de valores, pasan a tener una posición acreedora.

Lo más importante es la evidencia de que esta diversificación de las inversiones de los grandes capitales en diversas esferas de la actividad económica, fundamentalmente en la actividad financiera, permitió la existencia de la globalización de las ganancias, pues las nuevas relaciones de integración entre las esferas productiva y financiera han dado como resultado una nueva oligarquía financiera, más fuerte y estructurada que nunca.

REPRIVATIZACIÓN Y CRISIS FINANCIERA

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la modernización nacional se plantea como la estrategia para alcanzar "la soberanía, la democracia, el crecimiento y el bienestar". Una modernización integral que asumiría cambios y transformaciones tanto en el ámbito político como en el social y en el económico. En este último aspecto, presupone la reestructuración productiva en la perspectiva de una profunda eficiencia de su aparato económico y financiero, como primera condición "para colocar al país en el contexto mundial en condiciones de competencia".

Por ello es que en el ámbito monetario-financiero se tradujo en

auténticos cambios estructurales: apertura, desregulación, desincorporación y venta, es decir, reprivatización de todos los organismos e instituciones que conforman la banca, previas reformas constitucionales y reglamentarias. La liberalización financiera se inicia con la liberalización de las tasas de interés pasivas y con la implantación de la banca universal. A pesar de que en el momento de publicar el plan (febrero de 1989) no se plantea la desincorporación de la banca, hacia mediados de 1990, tras las reformas constitucionales (de los artículos 28 y 123), se inicia la venta de bancos al sector privado.

El marco legal del sistema financiero va experimentando transformaciones acordes con la reforma del Estado; los cambios estructurales y operacionales minimizan la actuación gubernamental y convierten a los intermediarios financieros en accionistas, acreedores y corredores de la masa de capital dinerario.

Las reformas que se han hecho a la Ley Orgánica del Banco de México de 1989 a la fecha han sido muy diversas. En realidad, se trataba de ir preparando el terreno para la autonomización de esta institución. El proceso de autonomía del banco central y las modificaciones al marco normativo de la banca reprivatizada se aceleran a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio o Tratado de América del Norte. Complementaria a lo anterior es la aparición de la Ley para regular las Agrupaciones Financieras en julio de 1990.¹⁶

En realidad, la reforma financiera encuentra su expresión más amplia en el restablecimiento del régimen de propiedad mixta en el servicio de la banca y el crédito. La orientación de toda la nueva legislación contempla la posibilidad de que las inversiones necesarias para innovar el sistema bancario y fortalecer su competitividad internacional provengan de inversionistas privados. Se asegura que el Estado no solamente conservaría el control del sistema bancario sino que impediría el monopolio de la banca y su propiedad sería de nacionales, con la expectativa de que, por efecto de la distribución del capital social, pudiera lograrse una pulverización accionaria, justamente por medio de las casas de bolsa, al considerarlas, en combinación con las sociedades de inversión, como la vía ideal para la democratización del capital.¹⁷

¹⁶ Véase la Ley de Agrupaciones Financieras, del 18 de julio de 1990.

¹⁷ En la Exposición de Motivos de la Ley de Sociedades de Inversión se dice que estas instituciones persiguen aprovechar su potencialidad "mediante la modernización de las disposiciones respectivas, primordialmente orientadas a lograr el fortalecimiento y la descen-

entre las antiguas y las nuevas élites. Los monopolios son más fuertes que nunca y lo más grave es que el marco regulatorio que la reforma financiera propició, en concordancia con el nuevo papel del Estado, ha dejado al albedrío privado la suerte de los recursos de dinero y capital. La desregulación y la apertura han permitido a las agrupaciones financieras regirse casi exclusivamente por los estrictos principios de la mayor rentabilidad.

Fueron tres años de expansión bancaria. Los indicadores financieros de la etapa expresan prosperidad, pero también exceso de confiabilidad, débiles garantías crediticias y apalancamiento excesivo, particularmente externo. Hasta septiembre de 1994, el acelerado crecimiento de los activos daba como resultado un alto margen financiero (24 932.6 millones de nuevos pesos), holgadas ganancias (5 247.9 millones de nuevos pesos) y un rendimiento de capital de 24.77%, mayor incluso que el de los bancos estadounidenses.¹⁹ Pero la cartera vencida en este mismo lapso se va engrosando de manera exagerada, conforme la tasa de interés se incrementa,²⁰ hasta llegar a representar el 98% del capital contable,²¹ y el endeudamiento del sector, especialmente con acreedores externos, creció, tan sólo entre 1993 y 1994, 4 747.2 millones de dólares. Además, las estadísticas bancarias²² permiten reconfirmar el alto grado de concentración de sus activos, pues cerca del 60% de ellos se encuentra en sólo dos de estas instituciones: Banamex y Bancomer.

La crisis financiera desatada en diciembre de 1994, en principio atribuida a un mero "problema de liquidez", ha debido ser reconocida como muy profunda y de gran complejidad al agudizarse y prolongarse hasta nuestros días. Las crecientes y acumulativas distorsiones del aparato productivo interno y su impacto en el empleo, la demanda y el mercado tuvieron natural correspondencia con el abultado déficit en la cuenta corriente (28 785.5 millones de dólares) y en la baja espectacular de las reservas internacionales cuyo nivel se desploma de 28 900 millones de dólares en febrero a

¹⁹ Véase I. Manrique, *op. cit.*

²⁰ El saldo nominal de la cartera vencida, incluidos los intereses, aumentó 56% de 1992 a 1993 y 44.6% de 1993 a 1994. El índice de morosidad pasó de 7.1 a 8.2% de diciembre de 1993 a diciembre de 1994. Fuente: Banco de México, *Informe anual de 1994*, México, 1995, pp. 240-241.

²¹ La provisión para riesgos crediticios actualmente sólo alcanza a cubrir el 50% de esa cartera vencida.

²² Véase Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de la Banca Múltiple*, marzo de 1995.

10 016 en diciembre de 1994, lo que evidencia que la crisis es algo más que un problema de "liquidez".

El sistema financiero hoy está atrapado por la circunstancia, al tiempo que genera su propia crisis estructural. Y lo que es notable, la reforma financiera, corazón de la modernización integral, fue perdiendo la ruta de los objetivos planteados al fracasar como conjunto de empresas y como cuerpo institucional, al defraudar las expectativas de todo el campo económico en términos de las promesas: efectividad en el financiamiento, eliminación de la tendencia a la concentración, mejor distribución sectorial y regional, mayor participación de nacionales por la pulverización accionaria y el control exclusivo del sector por parte de los mexicanos.

La crisis del sector financiero es indudablemente un grave expediente en el contexto de la crisis general y exige por supuesto atención especial, en la medida en que sus problemas impactan de manera ampliada al resto de los sectores. Por ello, la tendencia alcista de las tasas de interés disminuye considerablemente los márgenes de operación, y el avance incontenible de las carteras vencidas impide que las reservas contra riesgos crediticios resulten suficientes. Pero también está presente el exceso de flexibilidad, o, mejor dicho, la falta de previsión, por parte de los nuevos empresarios financieros, frente a los signos de alarma que los indicadores macroeconómicos fueron mostrando desde dos años atrás.

Los graves problemas de volatilidad y fragilidad que los mercados financieros del mundo han venido enfrentando desde hace más de una década los obligaron, en primer lugar, a un "repliegue estratégico", es decir, a una tendencia a la especialización, lo cual, no está por demás decirlo, es muy distinto a lo planteado en la reforma financiera de México cuyo desfase respecto a la vanguardia internacional resulta obvio, por el empeño en una banca universal cuyos resultados, no solamente por la crisis actual sino incluso por las altas tasas de los títulos que han manejado los bancos comerciales y la falta de madurez del mercado de valores, han redundado en la concentración de los recursos en los bancos y la virtual quiebra de las casas de bolsa.

En segundo lugar, ese mercado financiero internacional hubo de plantearse la necesidad de crear una política de regulación prudencial. Para 1988, el Banco Internacional de Pagos la formalizó en los Acuerdos de Basilea, suscritos por los bancos centrales de varios países, entre los que está México.

En términos generales, la regulación prudencial exige a los bancos un índice de capitalización del 8% (relación capital/activos); cumplimiento formal de las aportaciones de los accionistas mayoritarios y minoritarios; exigencia de garantías crediticias y la creación de una reserva para riesgos crediticios.

Pero el Estado, responsable en última instancia y rector de la economía, se ha apresurado una vez más, como en otras épocas y circunstancias, para “asegurar la estabilidad y confianza en los mercados”, a salir al quite con un amplio programa de rescate: 1] recursos inmediatos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y de los Programas de Capitalización Temporal (Procapte); 2] medidas directas y específicas del banco central: con reformas al sistema de pagos;²³ 3] autorizaciones de operaciones a futuros y opciones del dólar, como servicio de protección cambiaria; 4] la creación de las Unidades de Inversión (UDIs) que opera con base en el componente inflacionario; 5] una tasa de interés de equilibrio, con un cálculo parecido a la TIIP, pero considerando las tasas que se encuentran en el centro de la muestra; 6] cobro de Tesobonos en dólares, para recuperar la confianza de los inversionistas, y 7] emisión de deuda gubernamental a plazo de 14 días.

Los fondos de Fobaproa y Procapte representan, aunque oficialmente se desmienta, una virtual vuelta de la banca a las manos del gobierno. Fobaproa es actualmente el instrumento clave de sobrevivencia de la mayoría de las instituciones crediticias. Así, por esta vía, el Estado puede convertirse en el principal accionista de muchos bancos, aunque se reitera que su finalidad es solamente el fortalecimiento de estas instituciones.

²³ Reformas a los esquemas de compensación con un sistema electrónico de uso ampliado que sustituye el cheque.

10. LA DEUDA EXTERNA Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO DURANTE EL PERIODO 1970-1994

JUSTINO DE LA CRUZ MARTÍNEZ*

1] INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta algunas reflexiones sobre la deuda externa de México y su relación con el crecimiento económico. El análisis histórico de la deuda externa y la balanza de pagos sugiere la existencia de ciclos económicos asociados con los periodos presidenciales. Estos ciclos se caracterizan por una significativa apreciación real, especialmente al final del ciclo, la cual se acompaña de fuertes pérdidas de reservas internacionales y fugas de capital, terminando con un periodo de inestabilidad cambiaria en el cual la moneda mexicana pierde valor significativamente.

Durante los últimos 20 años México ha implementado políticas de estabilización o expansión que inhiben el crecimiento económico. Esto se explica, al menos parcialmente, por la importancia que se da en los programas de ajuste al aumento de la recaudación fiscal descuidando otros objetivos del sistema tributario como son la promoción de la formación de capital. Además de las pérdidas en el crecimiento económico y en el poder adquisitivo de los salarios

* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Las opiniones aquí expresadas son del autor y no reflejan las del Banco Interamericano de Desarrollo.

reales, México ha ejercido una política de endeudamiento externo sin paralelo en la historia económica del país, particularmente en el periodo 1991-1994. Dados los niveles de ahorro interno, inversión y crecimiento económico se concluye que este endeudamiento de los últimos cuatro años no es sostenible ni en el corto ni en el mediano plazos.

La creación de incentivos fiscales para la promoción de la formación de capital es la principal recomendación de este trabajo. Esto se debe a la muy limitada viabilidad de las actuales opciones disponibles para mitigar la recesión económica, iniciar la recuperación económica, promover crecimiento económico y establecer el desarrollo económico de largo plazo. Las limitadas opciones actuales consideradas fueron: 1] la recuperación de la inversión, nacional (dependiendo del ahorro interno) y extranjera (dependiendo de las expectativas devaluatorias y de la estabilidad política y social) y 2] el crecimiento de las exportaciones mexicanas dependiendo de la capacidad exportadora de México y de la fortaleza de la economía mundial (especialmente Estados Unidos). Este artículo presenta un análisis histórico de la deuda extranjera en el inciso 2, su relación con el crecimiento económico en el 3 y algunas alternativas de política en el inciso 4.

2] EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA Y BALANZA DE PAGOS

a] *Panorama general, 1970-1988*

La política de fijación cambiaria que México adoptó durante los cincuenta y sesenta se acompañó de políticas fiscal, monetaria y de endeudamiento externo que se distinguieron por ser sumamente conservadoras. Durante este periodo, comúnmente llamado de "desarrollo estabilizador", el país logró mantener la estabilidad de precios así como algunos avances en su desarrollo económico. En términos reales, el PIB per cápita y el salario mínimo crecieron ligeramente por arriba del crecimiento de la población mexicana, mientras que la inflación se mantuvo en niveles internacionales, en alrededor del 4% anual (cuadro 1).¹

¹ Esta época de estabilidad y crecimiento económico fue parte del periodo de industrialización denominado de "sustitución de importaciones". No obstante los avances en ingreso

CUADRO 1
 PIB PER CÁPITA, INFLACIÓN Y SALARIO MÍNIMO REAL
 EN MÉXICO, 1935-1994

(tasas de crecimiento como promedio del periodo, en porcentaje)

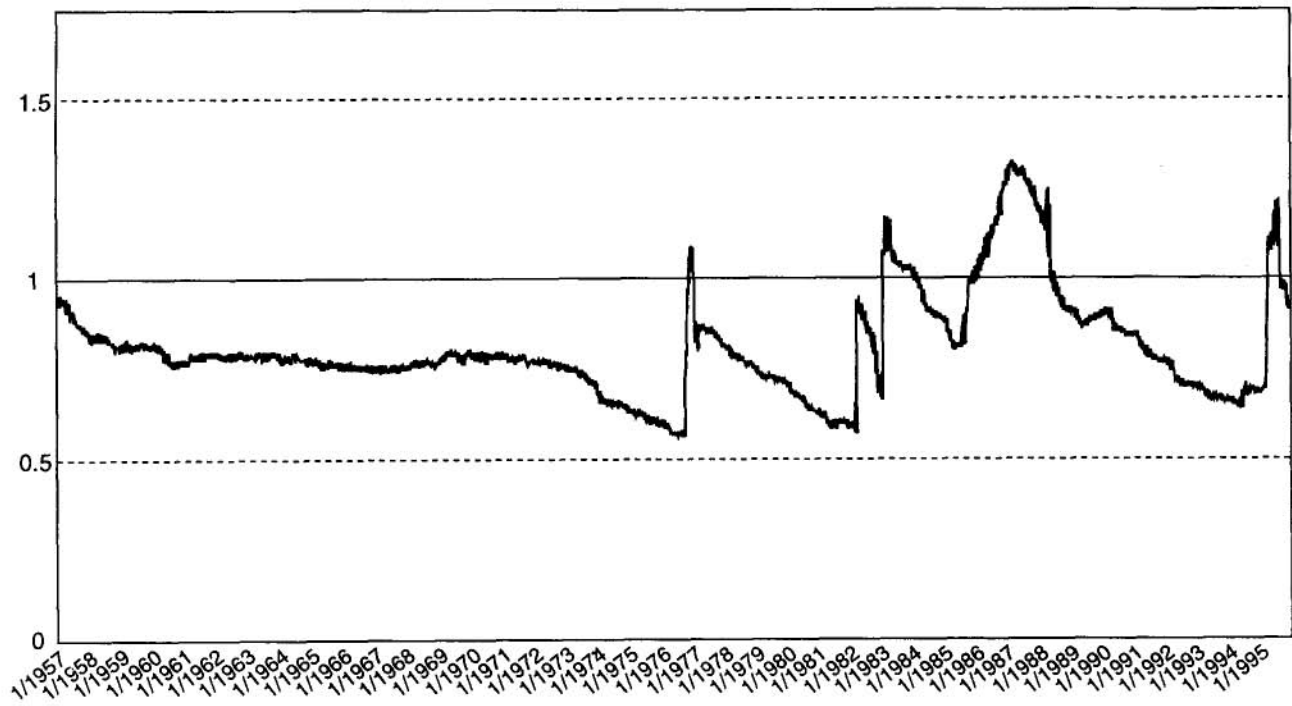
<i>Periodo</i>	<i>Presidente</i>	<i>PIB per cápita</i>	<i>Inflación</i>	<i>Salario mínimo real</i>
1935-1940	Lázaro Cárdenas	2.8	5.9	-2.0
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	3.5	17.7	-7.3
1947-1952	Miguel Alemán Valdés	3.1	11.2	3.8
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	3.5	6.7	0.5
1959-1964	Adolfo López Mateos	3.3	2.3	11.1
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	3.4	3.6	4.0
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	2.7	14.1	2.3
1977-1982	José López Portillo	3.1	30.5	-3.3
1983-1988	Miguel de la Madrid	-1.8	91.1	-8.9
1989-1994	Carlos Salinas de Gortari	1.2	16.7	-4.2

FUENTE: Eliana A. Cardoso y Santiago Levy (1988); Banco de México, *Informes Anuales*, y Comisión de Salarios Mínimos.

Durante el periodo 1957-1970, la combinación de baja inflación y alto crecimiento económico se explica principalmente por tres factores: a) bajos coeficientes en la relación déficit del sector público-PIB; b) estable y moderado crecimiento de la oferta monetaria, y c) relativamente bajas pero positivas tasas de interés real [Zabludovsky, 1989]. Según Zabludovsky, la combinación de bajas tasas de interés real y relativamente bajos déficit públicos permitieron al gobierno mexicano financiar sus déficit sin monetizar la deuda pública o aumentar el endeudamiento externo significativamente. Además, el ahorro interno, resultado en parte de las tasas de interés real positivas, logró satisfacer en su mayoría los requerimientos financieros de inversión.

Sin embargo, con el inicio de los setenta la política económica conservadora, característica del desarrollo estabilizador, se abandonó completamente. De esta manera, la política de mantener el tipo de cambio fijo en 12.50 pesos por dólar desde abril de 1954

per cápita y salarios reales, la economía mexicana se vio altamente protegida de la competencia exterior, observándose altos niveles de intervención gubernamental e ineficiencia en la producción.



hasta agosto de 1976 terminó con una crisis en el tipo de cambio y en la balanza de pagos. Así, el comienzo de los setenta marcó el inicio de la implementación de políticas de estabilización económica recesionarias o alternativamente, políticas altamente expansionistas. A su vez, estas políticas han estado, y aún están, en plena oposición o inhibición al desarrollo económico. La inconsistencia de estas políticas expansionistas y recesionarias ha resultado en significativas pérdidas en el PIB per cápita y en el salario real. Asimismo, la inflación ha alcanzado niveles sin precedente en los últimos 55 años (cuadro 1).

Por su parte, la balanza de pagos y el endeudamiento externo también se vieron afectados por las políticas expansionistas del gobierno del presidente Echeverría (1971-1976). Con una inflación de alrededor del 20% anual, el tipo de cambio real observó una continua apreciación real durante ese periodo (gráfica 1). De esta manera, los déficit en cuenta corriente, que promediaron 500 millones de dólares durante los años sesenta, alcanzaron 3 700 millones de dólares en 1976. Siendo éste el resultado de un mayor nivel de importaciones y un mayor pago al exterior por concepto de pago de intereses sobre la creciente deuda externa. Más aún, el flujo neto de endeudamiento externo, o cambio en la deuda externa, fue mayor que el endeudamiento requerido para financiar los déficit en la cuenta corriente. Por ejemplo, en el periodo 1971-1976, el promedio de la cuenta corriente de -2.5 mil millones de dólares se compara con el mayor flujo neto de endeudamiento externo de 3.3 mil millones de dólares. Es decir que, como proporción del PIB, los coeficientes de endeudamiento externo neto y de las exportaciones de bienes y servicios aumentaron de 1.2 y 13.8% en 1971 a 7.5 y 80.7% en 1976, respectivamente. Lo anterior sugiere la existencia de fuertes salidas o fugas de capital particularmente en el periodo 1973-1976.

Asimismo, la deuda externa total de México alcanzó 27 000 millones de dólares en 1976, comparándose con 8 000 millones en 1971 y 4 000 millones en 1960. En términos relativos, la deuda externa total, como proporción del PIB, aumentó de 20% en 1971 a 31% en 1976.² La obtención de recursos externos fue relativamente fácil hasta 1975, pero hacia fines de 1976 la situación se tornó un

² Existe una incongruencia en la comparación de flujos (PIB) con acervos (deuda externa al fin de periodo). Sin embargo, la razón de estos dos componentes es generalmente utilizada como indicador de endeudamiento y por lo mismo se utiliza en este estudio.

CUADRO 2. MÉXICO: INDICADORES MACROECONÓMICOS^a

Año	Porcentaje de crecimiento anual en:				Tasa de interés real	Requerimientos ^b de financiamiento del sector público	Índice de salarios reales 1971 = 100	Índice de tipo de cambio real 1971 = 100	Tipo de cambio nominal. Pesos por dólar	Índice de términos de intercambio 1971 = 100
	PIB	IPC	M1	Inversión						
1960	8.1	4.9	9.4	14.9	-	-	-	100.8	12.5	87.2
1961	4.3	-2.0	4.9	0.9	4.7	-	-	100.3	12.5	88.2
1962	4.5	2.1	13.0	2.2	4.3	-	-	100.2	12.5	82.1
1963	7.5	-0.1	15.7	13.2	5.6	-	-	100.8	12.5	88.2
1964	11.0	3.5	16.3	21.7	1.4	-	-	99.8	12.5	84.6
1965	6.1	4.5	6.2	4.0	4.4	-0.8	-	98.0	12.5	83.6
1966	6.1	3.8	11.0	9.8	4.4	-1.1	-	96.8	12.5	85.5
1967	5.9	3.1	7.6	11.6	3.7	-2.1	-	96.6	12.5	84.0
1968	9.4	1.8	12.7	9.8	4.2	-1.9	-	98.4	12.5	91.1
1969	3.4	2.6	10.6	6.9	3.9	-2.0	100.2	100.3	12.5	92.2
1970	6.5	7.1	10.4	8.1	1.2	-3.4	99.5	101.0	12.5	100.1
1971	3.8	5.0	7.7	-1.7	0.9	-2.3	100.0	100.0	12.5	100.0
1972	8.2	5.7	21.2	12.2	2.3	-4.5	105.9	98.4	12.5	101.7
1973	7.9	21.3	26.7	14.7	-3.6	-6.3	103.0	93.3	12.5	120.8
1974	5.8	20.6	20.1	7.9	-9.9	-6.7	105.6	83.7	12.5	81.5
1975	5.7	11.3	21.1	9.3	-2.4	-9.3	110.1	79.3	12.5	73.6
1976	4.4	27.2	35.7	0.4	-3.0	-9.1	122.1	89.2	15.4	119.7
1977	3.4	20.7	26.3	-6.7	-12.2	-6.3	124.5	108.0	22.6	123.6
1978	9.0	16.2	31.6	15.2	-3.3	-6.2	121.2	99.7	22.7	113.9
1979	9.7	20.0	33.7	20.5	-2.0	-7.1	119.3	93.9	22.7	94.3
1980	9.2	29.8	33.4	14.7	-2.5	-7.5	114.1	85.2	23.0	112.8

1981	8.8	28.7	33.3	16.2	3.2	-14.1	124.8	78.4	24.5	126.8
1982	-0.6	98.9	54.1	-16.8	-8.0	-16.9	120.4	122.8	57.4	86.1
1983	-4.2	80.8	41.4	-28.3	-20.4	-8.6	83.1	131.4	120.2	69.4
1984	3.6	59.2	62.3	6.4	-8.9	-8.5	76.6	115.6	167.8	70.8
1985	2.6	63.7	53.8	7.9	1.1	-9.6	77.2	116.2	257.0	72.4
1986	-3.8	105.7	72.1	-11.8	0.4	-16.0	71.0	151.2	611.4	52.9
1987	1.9	159.2	129.7	-0.1	-15.4	-16.0	69.5	151.3	1 366.7	67.0
1988	1.2	51.7	58.1	5.8	-29.6	-12.5	69.5	121.0	2 250.3	60.5
1989	3.3	19.7	40.7	6.4	10.1	-5.6	77.4	115.2	2 453.2	64.5
1990	4.4	29.9	60.3	13.1	8.5	-3.9	79.7	109.7	2 807.3	67.9
1991	3.6	18.8	118.3	8.3	-2.8	-1.5	83.9	100.0	3 012.6	65.0
1992	2.8	11.9	15.1	10.8	0.3	0.5	88.2	91.6	3 094.7	63.9
1993	0.6	8.0	17.7	-1.2	5.8	0.7	87.3	86.5	3 115.2	62.1
1994	3.7	7.1	3.8	8.1	7.7	-0.3	86.4	89.9	3 375.1	63.2

FUENTE: Banco de México, informes anuales e indicadores económicos, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

^a PIB = Producto Interno Bruto. IPC = Índice de Precios al Consumidor, fin de periodo. M1 = billetes y monedas + cuentas de cheques. Inversión = formación bruta de capital fijo. Tasa de interés = Cetes a tres meses. Índice de salarios reales del sector manufacturero. Un incremento en el tipo de cambio real significa depreciación del peso. Tipo de cambio nominal se refiere al promedio anual del tipo de cambio controlado, del 20 de diciembre de 1982 al 11 de noviembre de 1991.

^b Se refiere al déficit consolidado del sector público no financiero como porcentaje del PIB, excluye los ingresos por privatización. Déficit = -.

tanto diferente. Ante las significativas y continuas fugas de capital y pérdidas en las reservas internacionales, el 31 de agosto de 1976, durante su último discurso, el presidente anunció un nuevo régimen de flotación cambiaria. La flotación cambiaria del peso representó una depreciación nominal del 60%, de 12.50 a 20.5 pesos por dólar. Poco después, durante septiembre, ante una continua disminución en las reservas internacionales, México firmó un acuerdo de Derechos de Giro con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por tres años, siendo éste un requisito para la obtención de financiamiento externo.

El año de 1977, el primero del nuevo gobierno de López Portillo, se caracterizó por ser un periodo de ajuste económico, en parte para desacelerar la economía y en parte para cumplir con el FMI. México terminó ese año cumpliendo con la mayoría de los objetivos del programa: un menor déficit público, un menor crecimiento en la oferta monetaria y una mayor depreciación nominal del peso. Ese año la moneda llegó a 23 pesos por dólar; el crecimiento del PIB fue de 3.4%, el menor de los años setenta; la inflación bajó siete puntos porcentuales con respecto al año anterior, y el déficit en la cuenta corriente disminuyó a casi la mitad del saldo de 1976.

Sin embargo, ante los descubrimientos de petróleo y sus planes para exportarlo, México cambió su política económica rescindiendo también el acuerdo con el FMI. Una vez más, las autoridades adoptaron políticas económicas fuertemente expansionistas, acelerando la economía durante los cuatro años del "auge petrolero" que empezó en 1978 y terminó en 1981, periodo durante el cual el PIB promedió más del 9% de crecimiento anual [Zedillo, 1986].³ Este crecimiento, apoyado fuertemente por el gasto público, resultó en un crecimiento del déficit consolidado del sector público no financiero como proporción del PIB de 6.2% en 1978 a 14.1% en 1981 (cuadro 2). A su vez, la cuenta corriente también se deterioró significativamente, aun cuando las exportaciones de petróleo aumentaron sustancialmente de menos de 2 000 millones de dólares en 1978 a casi 15 000 millones de dólares en 1981.

³ Las reservas de petróleo, incluyendo petróleo crudo y gas natural, que eran sólo 6.3 mil millones de barriles en 1975, inesperadamente aumentaron a 16 000 millones de barriles hacia fines de 1977. Más aún, en 1982, el último año de gobierno de López Portillo, las reservas petroleras totales llegaron a 72 000 millones de barriles. Por su parte, las exportaciones de petróleo también aumentaron significativamente, de 0.1 millones de barriles diarios en 1975 a 1.5 millones de barriles diarios en 1982.

Durante el periodo 1978-1980 el endeudamiento externo como proporción del PIB disminuyó modestamente. Sin embargo, en 1981 el flujo neto de endeudamiento externo alcanzó el nivel histórico de 23.3 mil millones de dólares, mientras que el déficit en la cuenta corriente y las salidas de capital llegaron a 16 y 10 000 millones de dólares, respectivamente (cuadro 3). Al mismo tiempo, el tipo de cambio real continuó apreciándose debido a que la inflación creció en un promedio de 23% anual, en combinación con un muy ligero cambio en el tipo nominal, de 20.85 pesos por dólar en enero de 1978 a 26 pesos por dólar en diciembre de 1981. Lo anterior sugiere que las autoridades mexicanas, antes de devaluar nominalmente el peso, decidieron mantener el tipo de cambio nominal, y su consecuente apreciación real, a costa de aumentar significativamente la deuda externa del país, financiando así los crecientes déficit en la cuenta corriente, las fugas de capital y las pérdidas de reservas internacionales, especialmente durante el último año de cada administración (1976 y 1982) (cuadro 3; gráfica 1).

En 1982 la crisis cambiaria y de balanza de pagos se agudizó, de tal manera que a mediados de agosto los depósitos en dólares se congelaron pagándose solamente en moneda nacional. Al mismo tiempo se anunció una moratoria en el servicio de la deuda externa por tres meses. Además, el 1 de septiembre el presidente López Portillo anunció en su último discurso la nacionalización de la banca comercial y la implantación de controles de cambios, no sin antes devaluar el peso significativamente. Finalmente, a mediados de noviembre México firmó su segundo acuerdo de derechos de giro con el FMI por tres años más. Al final de 1982, la deuda externa del país llegó a 87 000 millones de dólares, equivalente a 48% del PIB, comparada con un 31% del PIB al principio del gobierno de López Portillo.

El crecimiento casi explosivo de la deuda externa en 1982 convirtió a México en un exportador neto de capital, como lo demuestra el hecho de que la cuenta corriente sin intereses observó superávit en el periodo 1982-1990 (cuadro 3). Por su parte, las transferencias de recursos al exterior por concepto de servicio de la deuda alcanzaron proporciones equivalentes al 8% del PIB, cantidades nunca observadas en años anteriores (cuadro 4). Este periodo, 1982-1990, se caracterizó por fugas masivas de capital, ausencia de crédito privado y una completa dependencia de los recursos financieros de fuentes oficiales e instituciones multilaterales.

CUADRO 3. MÉXICO: BALANZA DE PAGOS (en millones de dólares)

Año	Cuenta corriente menos intereses	Cuenta corriente	Flujo neto de endeudamiento externo total	Inversión extranjera directa	Inversión extranjera cartera	Derechos especiales de giro	Otros flujos de capital más errores y omisiones	Variaciones en reservas internacionales
1960	-352.3	-419.7	-	-48.6	-	-	-	-8.6
1961	-265.6	-343.7	169.6	94.1	0.0	0.0	58.5	-21.5
1962	-156.2	-249.6	190.3	90.3	0.0	0.0	-14.1	16.9
1963	-124.3	-226.1	198.7	81.4	0.0	0.0	55.7	109.7
1964	-329.9	-444.7	518.8	112.1	0.0	0.0	-153.8	31.6
1965	-314.1	-442.9	171.9	152.6	0.0	0.0	97.4	-21.0
1966	-306.5	-477.8	382.7	90.7	0.0	0.0	10.5	6.1
1967	-386.6	-603.0	584.6	6.0	0.0	0.0	52.2	39.8
1968	-495.0	-775.4	443.1	107.7	0.0	0.0	273.6	49.0
1969	-378.7	-708.4	520.2	181.4	0.0	0.0	54.7	47.9
1970	-770.9	-1 187.9	474.8	184.6	0.0	45.4	585.2	102.1
1971	-486.4	-928.9	487.8	173.0	0.0	39.6	428.5	200.0
1972	-542.2	-1 005.7	415.9	146.2	0.0	39.2	669.1	264.7
1973	-881.1	-1 528.8	2 488.0	199.5	0.0	0.0	-1 036.4	122.3
1974	-2 252.7	-3 226.0	4 031.7	288.8	0.0	0.0	-1 057.6	36.9
1975	-3 006.0	-4 442.6	5 865.9	168.2	0.0	0.0	-1 426.4	165.1
1976	-1 959.5	-3 683.3	6 680.9	199.8	0.0	0.0	-4 201.4	-1 004.0
1977	377.5	-1 596.4	3 287.3	326.0	0.0	0.0	-1 359.8	657.1
1978	-121.4	-2 693.0	2 988.8	364.5	0.0	0.0	-226.2	434.1
1979	-1 161.2	-4 870.5	6 634.7	742.6	0.0	70.0	-2 157.9	418.9
1980	-4 592.8	-10 739.7	10 515.5	2 145.5	0.0	73.5	-976.3	1 018.5

1981	-6 566.8	-16 052.1	23 283.8	3 835.8	0.0	69.6	-10 124.4	1 012.2
1982	5 982.0	-6 221.0	12 676.0	1 657.5	0.0	0.0	-11 297.3	-3 184.8
1983	15 521.3	5 418.4	3 095.0	460.5	0.0	0.0	-5 873.1	3 100.8
1984	15 954.0	4 238.5	6 601.0	391.1	0.0	0.0	-8 029.7	3 200.9
1985	10 869.4	713.5	138.0	490.5	0.0	0.0	-3 670.4	-2 328.4
1986	6 697.8	-1 644.2	4 425.0	2 401.0	0.0	0.0	-4 196.8	985.0
1987	11 849.2	3 752.5	6 479.0	2 635.0	0.0	0.0	-5 942.1	6 924.4
1988	6 118.1	-2 520.6	-5 670.0	2 880.0	0.0	0.0	-1 816.4	-7 127.0
1989	3 227.0	-6 050.6	-6 500.0	3 175.0	363.0	0.0	9 284.1	271.5
1990	2 080.7	-7 113.9	9 000.0	2 633.2	3 371.0	0.0	-4 476.0	3 414.3
1991	-4 892.8	-13 282.8	12 300.0	4 761.5	12 783.5	0.0	-8 740.7	7 821.5
1992	-14 827.9	-24 438.5	1 000.0	4 392.8	18 007.2	0.0	2 199.9	1 161.4
1993	-12 464.8	-23 399.2	14 300.0	4 388.8	28 919.0	0.0	-18 125.4	6 083.2
1994	-16 754.1	-28 785.5	10 700.0	7 979.2	8 186.0	0.0	-16 964.1	-18 884.4

FUENTE: Banco de México, indicadores económicos e informes anuales.

NOTA: La variación en las reservas internacionales con signo negativo significa disminución de divisas.

b) Ajuste estructural, 1989-1994

Después de la negociación de la deuda extranjera bajo el marco "Brady" en 1990, el país recibió cantidades sustanciales de capital. En éstas, la participación de la inversión extranjera de cartera fue significativa, promediando alrededor de 17 000 millones de dólares anuales en el periodo 1991-1994, mientras que el flujo total promedió casi 32 000 millones de dólares anuales. Antes de este periodo, el flujo de inversión extranjera en su mayoría consistió en inversión extranjera directa (cuadro 3).

Durante este periodo de históricas entradas de capital, México adoptó varias políticas estructurales como son: el TLC, liberalización del comercio internacional, independencia del banco central, privatización de un gran número de empresas paraestatales y privatización de la banca. Estos cambios estructurales parecen haber contribuido al flujo masivo de los capitales hacia el país.

Una vez más, al igual que periodos anteriores, este periodo 1990-1994 se caracterizó por una significativa apreciación real y fuertes pérdidas de reservas internacionales y fugas de capital, ocasionando, al final del sexenio presidencial, una depreciación nominal sustancial y una inestabilidad en el mercado cambiario (gráfica 1, cuadro 3).

c) Conclusión

Además de las pérdidas en el crecimiento económico y en el poder adquisitivo de los salarios reales, México ha ejercido una política de endeudamiento externo sin paralelo en la historia económica del país. El proceso de endeudamiento ha tenido características diferentes: 1] durante los años cincuenta y sesenta el flujo de capital fue estable y moderado; 2] durante los años setenta, hasta 1982, el capital fue proporcionado en su mayoría por la banca comercial internacional; 3] de 1983 a 1990, el endeudamiento provino principalmente de fuentes oficiales y organismos multilaterales, y 4] de 1991 a 1994 los flujos de capital fueron primordialmente inversión extranjera directa y en su mayoría de cartera.

No obstante las diferencias en el proceso de endeudamiento, durante los últimos 20 años el país ha implementado programas de estabilización o políticas expansionistas que inhiben el crecimiento económico y están en plena oposición a su desarrollo económico.

Esto se explica, al menos parcialmente, por el énfasis que la reforma fiscal ha puesto en el aumento de la recaudación fiscal, descuidando otros objetivos del sistema tributario como son la promoción de la formación de capital (véase el inciso 4).

El análisis anterior también destaca la existencia de ciclos económicos asociados a los periodos presidenciales de seis años, los cuales tienen como características principales: una apreciación real, acentuándose al final del ciclo y coincidiendo con el final de cada administración presidencial, acompañado de fuertes pérdidas de reservas internacionales, fugas de capital significativas y un periodo de inestabilidad cambiaria durante el que la moneda mexicana pierde valor significativamente. Estos sucesos sugieren el diseño de una estrategia de desarrollo económico de mediano y largo plazos de por lo menos 30 años.

3] DEUDA EXTERNA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1991-1994

a] *Indicadores de endeudamiento externo*

Algunos indicadores generalmente utilizados en la evaluación del endeudamiento del país incluyen las razones: deuda externa total-PIB, deuda externa total-exportación de bienes y servicios (ingresos en cuenta corriente), servicio de la deuda externa total-exportación de bienes y servicios y pago de intereses sobre la deuda total-exportación de bienes y servicios.⁴ Al respecto, conviene hacer algunas observaciones a la luz de dos fenómenos: la sobrevaluación del peso o nuevo peso al final de las administraciones presidenciales y la inclusión de los ingresos por maquila en el cálculo de los indicadores de endeudamiento.

Una sustancial sobrevaluación del peso puede ocasionar conclusiones demasiado optimistas en cuanto al endeudamiento del país si los indicadores de endeudamiento que utilizan agregados convertidos a dólares, originalmente en moneda nacional, no se ajustan por tal sobrevaluación real del tipo de cambio. Por ejemplo, el cuadro 5 presenta la deuda externa total como porcentaje del PIB.⁵ En

⁴ Véase por ejemplo la publicación del Banco de México *The Mexican Economy 1995*, pp. 263 y 264.

⁵ Un problema clave por resolver en esta situación es la determinación del tipo de cambio en equilibrio que sirva como referencia para calcular el grado de sobrevaluación del peso o

él se observa que durante los periodos de una significativa sobrevaluación del peso, la cual se dio en tres diferentes administraciones (1974-1976, 1979-1981 y 1992-1994), la relación deuda externa total-PIB se estimó en un promedio de aproximadamente cinco puntos porcentuales por debajo de los datos sin ajustar. Asimismo, el servicio total sobre la deuda externa total se subestimó con un valor acumulado, en los tres periodos señalados, de alrededor de dos puntos del PIB (cuadro 4). Los ejemplos anteriores ilustran la importancia de ajustar las cifras relevantes por los efectos de sobrevaluación.

La inclusión de los ingresos totales de las exportaciones de la industria maquiladora dentro de las exportaciones de bienes y servicios para el cálculo de los indicadores de endeudamiento también presentan niveles de endeudamiento mucho más bajos en comparación con los datos ajustados incluyendo sólo los ingresos netos.⁶ Es importante ajustar los datos por maquiladora debido a que el valor neto de estas exportaciones es relativamente bajo. Además, para el año 2001 la provisión que define a esta industria –que sus insumos están libres de impuestos a la importación sin importar su origen– dejará de tener validez bajo el TLC, en donde las reglas de origen determinarán los impuestos a la importación. Es decir que la maquiladora como tal dejará de existir en el mediano plazo.

Ahora bien, ajustando los datos por maquila durante el periodo 1992-1994, los indicadores deuda externa total como proporción de los ingresos de bienes y servicios (ingresos en cuenta corriente) y de las exportaciones de mercancías se deterioran en alrededor de 90 y 175 puntos porcentuales, respectivamente (cuadro 5). Asimismo, los indicadores del servicio de la deuda externa se deterioran significativamente cuando se ajustan los datos por maquila (cuadro 4).

nuevo peso. A la fecha, la solución a este problema sigue eludiendo a la ciencia económica. Sin embargo, dada la estabilidad económica del país durante los años sesenta, se toma éste como referencia (gráfica 1). Nótese también que las conclusiones de esta sección no cambiarían si se tomase otro año como referencia, puesto que el concepto relevante es el efecto de la sobrevaluación de la moneda mexicana y no la determinación del tipo de cambio en equilibrio.

⁶ Una maquiladora es una empresa ensambladora típicamente propiedad de una empresa manufacturera extranjera que principalmente exporta hacia Estados Unidos, puesto que está restringida para vender internamente en el país. El valor agregado de la industria maquiladora es relativamente bajo debido a que los componentes de ensamblaje son en su mayoría importados con una mínima participación nacional.

CUADRO 4. MÉXICO: SERVICIO TOTAL DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL

Año	Miles de millones de dólares			Servicio de la deuda externa total como porcentaje de:				
	Total	Intereses	PIB	PIB ¹	Ingresos cuenta corriente	Ingresos ² cuenta corriente	Exportación de mercancías	Exportación ³ de mercancías
1960	0.3	0.1	2.1	2.1	17.7	17.7	34.7	34.7
1961	0.3	0.1	2.0	2.0	17.4	17.4	32.6	32.6
1962	0.4	0.1	2.6	2.6	22.2	22.2	39.9	39.9
1963	0.3	0.1	2.1	2.1	18.6	18.6	35.5	35.5
1964	0.5	0.1	2.7	2.7	25.6	25.6	48.1	48.1
1965	0.5	0.1	2.5	2.5	24.2	24.2	44.3	44.3
1966	0.6	0.2	2.9	3.0	28.7	28.7	54.9	55.1
1967	0.7	0.2	2.8	2.9	29.6	29.7	62.0	62.4
1968	0.9	0.3	3.1	3.2	33.6	33.9	73.2	74.7
1969	0.9	0.3	2.8	2.9	29.9	30.5	63.7	66.3
1970	1.0	0.4	2.8	2.8	30.2	31.0	76.2	81.4
1971	1.0	0.4	2.4	2.5	27.0	27.8	69.8	75.5
1972	1.1	0.5	2.4	2.5	25.3	26.3	65.0	71.7
1973	1.5	0.6	2.8	3.0	28.6	29.9	74.5	84.2
1974	1.7	1.0	2.3	2.8	24.3	25.7	58.2	67.0
1975	2.3	1.4	2.6	3.3	32.1	33.7	74.8	83.9
1976	2.9	1.7	3.2	3.7	34.8	36.4	78.8	87.5
1977	4.3	2.0	5.2	4.9	46.5	48.3	91.8	99.2
1978	6.8	2.6	6.6	6.7	58.7	61.0	112.7	121.8
1979	11.0	3.7	8.2	8.7	67.6	70.4	124.7	134.4
1980	9.9	6.1	5.1	6.0	44.0	45.5	63.5	66.8

(Continúa)

(Continuación) CUADRO 4. MÉXICO: SERVICIO TOTAL DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL (continuación)

Miles de millones de dólares

Servicio de la deuda externa total como porcentaje de:

Año	Total	Intereses	PIB	PIB ¹	Ingresos cuenta corriente	Ingresos ² cuenta corriente	Exportación de mercancías	Exportación ³ de mercancías
1981	14.3	9.5	5.7	7.3	50.9	52.7	70.9	74.5
1982	17.4	12.2	10.2	8.4	62.2	64.2	82.1	85.5
1983	14.6	10.1	9.8	7.5	50.4	51.9	65.4	67.9
1984	14.1	11.7	8.0	7.0	42.8	44.3	58.1	61.1
1985	13.0	10.2	7.1	6.1	41.2	43.0	60.1	63.8
1986	11.5	8.3	8.9	5.9	45.7	48.1	71.2	77.4
1987	12.8	8.1	9.0	6.0	40.7	42.9	62.5	67.7
1988	13.9	8.6	8.0	6.7	41.0	44.1	67.7	76.3
1989	13.3	9.3	6.4	5.6	35.0	38.0	58.3	67.3
1990	12.8	9.2	5.3	4.8	28.5	31.0	47.9	55.4
1991	15.3	8.4	5.3	5.4	26.8	37.0	35.8	57.0
1992	15.2	9.6	4.6	5.1	24.6	35.4	32.9	55.2
1993	17.0	10.9	4.7	5.5	25.1	37.0	32.8	56.6
1994	21.0	12.0	5.6	6.2	26.9	40.5	34.5	60.7

FUENTE: Banco de México, informes anuales, *The Mexican Economy*, 1993, 1994, 1995, e indicadores económicos.

¹ PIB en dólares al tipo de cambio de 1960.

² Excluye ingresos de maquila.

³ Excluye exportaciones de maquila.

Del análisis anterior se deduce que cuando los indicadores de endeudamiento se ajustan por la sobrevaluación del peso o nuevo peso y los ingresos de la industria maquiladora, la situación de México ante su deuda externa y el servicio de la misma se deteriora significativamente. Esta conclusión está en completo desacuerdo con las conclusiones donde se presenta la situación del endeudamiento externo de México como manejable. La realidad económica de México es que nuestro país necesita una nueva ronda de renegociaciones sobre la deuda externa. Nótese además que, debido a la crisis cambiaria y de balanza de pagos de fines de 1994, el servicio de la deuda, sin duda alguna, por lo menos alcanzará 20 000 millones de dólares en 1995.

b) Ahorro, inversión y crecimiento económico

En el periodo 1991-1994 México disfrutó de flujos de capital sin precedente en la historia del país; el promedio anual del flujo de endeudamiento neto más la inversión extranjera (directa y de cartera) fue de aproximadamente 32 000 millones de dólares, significando un total acumulado de 128 000 millones de dólares (cuadro 3). Estos flujos de capital no pueden ser sostenibles en el mediano y largo plazos debido a la existencia de fuertes déficit en la cuenta corriente, los cuales alcanzaron 13.3 mil millones de dólares en 1991 y 28.8 mil millones de dólares en 1994, equivalentes a 4.6 y 7.6% del PIB, respectivamente.

Considerando el comportamiento del ahorro, la inversión y el crecimiento económico de México durante el periodo 1991-1994, se llega a la conclusión de que, dados los niveles de ahorro interno, un crecimiento de la economía igual al de la población económicamente activa de 3.6% es insostenible. Es decir, que si se desea un crecimiento económico de 3.6% y se tiene un ICOR (razón incremental inversión producto) igual a 5.9, el promedio del periodo 1991-1994, se necesitaría un nivel de inversión con relación al PIB de 21.2%. Ahora bien, tomándose el nivel de ahorro interno promedio del periodo igual, 13.7% con relación al PIB, se deduce que ese nivel de inversión de 21.2% necesita un nivel de ahorro externo de aproximadamente 7.5%. A su vez, éste implica una tasa de crecimiento en el endeudamiento externo muy superior a la tasa de crecimiento económico, lo cual es insostenible.

En las dos secciones anteriores se argumenta que: 1] el endeu-

CUADRO 5. MÉXICO: DEUDA EXTERNA TOTAL, FIN DE PERIODO

Año	Miles de millones de dólares			Deuda externa total como porcentaje de:				
	Deuda externa total	Deuda externa pública	PIB	PIB ¹	Ingresos cuenta corriente	Ingresos ² cuenta corriente	Exportación de mercancías	Exportación ³ de mercancías
1960	3.7	3.3	30.9	30.9	257.8	257.8	503.9	503.9
1961	3.9	3.4	29.8	29.9	258.0	258.0	484.4	484.4
1962	4.1	3.6	29.0	29.1	251.0	251.0	450.3	450.3
1963	4.3	3.7	27.3	27.3	237.3	237.3	453.4	453.4
1964	4.8	4.1	25.9	26.2	248.6	248.6	467.7	467.7
1965	5.0	4.2	24.6	25.3	241.0	241.0	441.3	441.3
1966	5.4	4.4	23.9	24.9	238.8	239.1	457.6	458.9
1967	5.9	5.0	24.2	25.3	257.1	257.8	538.4	541.7
1968	6.4	5.3	23.5	24.1	251.5	253.9	547.7	559.0
1969	6.9	5.8	23.0	23.1	241.9	246.4	514.3	535.1
1970	7.4	6.3	20.7	20.7	226.6	232.6	572.0	611.3
1971	7.9	6.7	20.0	20.2	222.7	229.3	575.9	622.3
1972	8.3	6.8	18.3	18.8	193.4	200.7	496.9	548.0
1973	10.8	8.4	19.5	21.0	199.2	208.4	519.8	587.4
1974	14.8	11.4	20.5	24.7	216.4	229.0	518.7	597.2
1975	20.7	15.7	23.5	29.8	289.6	303.8	674.8	757.0
1976	27.3	20.8	30.7	34.7	330.4	345.6	748.1	831.2
1977	30.6	23.8	37.4	34.9	333.8	346.8	658.8	711.6
1978	33.6	26.4	32.7	33.1	288.5	300.2	554.5	599.2
1979	40.3	29.8	29.8	32.0	247.5	257.6	456.5	492.1
1980	50.8	33.9	26.1	30.9	226.6	234.7	327.3	344.5

1981	74.1	52.2	29.6	38.1	264.4	273.9	368.4	387.2
1982	86.7	58.9	50.8	41.8	309.7	319.4	408.5	425.6
1983	89.8	62.6	60.4	46.3	310.3	319.4	402.6	417.9
1984	96.4	69.4	54.9	47.9	293.1	303.7	398.5	418.5
1985	96.6	72.1	52.4	45.4	305.9	318.7	445.7	473.4
1986	101.0	75.4	78.0	52.0	400.8	422.5	625.0	679.5
1987	107.5	81.4	76.0	50.6	341.9	360.2	524.4	568.7
1988	101.8	81.0	58.7	48.9	300.4	322.7	495.5	559.1
1989	95.3	76.1	46.1	40.3	250.2	271.9	417.2	481.4
1990	104.3	77.8	42.7	39.2	231.4	251.7	388.6	449.5
1991	116.6	80.0	40.6	40.9	204.1	282.3	273.1	434.2
1992	117.6	75.8	35.7	39.3	190.7	273.6	254.6	427.4
1993	131.9	78.7	36.4	42.5	194.7	287.4	254.2	439.2
1994	142.6	85.4	37.8	42.4	182.6	275.1	234.2	412.0

FUENTE: Banco de México, informes anuales, *The Mexican Economy*, 1993, 1994, 1995, e indicadores económicos.

¹ PIB en dólares al tipo de cambio de 1960.

² Excluye ingresos de maquila.

³ Excluye exportaciones de maquila.

damiento externo de México ha alcanzado niveles significativamente altos, los cuales inhiben el desarrollo del país al reducir los recursos disponibles para inversión y destinarse éstos al servicio de la deuda externa y 2] dados los niveles de ahorro interno, el ahorro externo necesario para mantener una tasa de crecimiento por lo menos igual al crecimiento de la población económicamente activa es insostenible. Si ésta es la situación actual de México, ¿cuáles son algunas de sus alternativas de política? Las siguientes secciones se dedican a responder esta pregunta.

c] Opciones de política económica

Existen varias opciones de política que se han venido dando a conocer en diversos foros. Entre ellas las más conocidas son: 1] aumentar el ahorro interno y 2] promover las exportaciones. En esta sección se analizan estas alternativas.

Como es generalmente aceptado, la disminución o eliminación de la insuficiencia de ahorro interno es clave para establecer el desarrollo sostenible en el mediano y largo plazos. Según Oks y Van Wijnbergen (1995), el ahorro interno en México mejorará en el futuro. Sin embargo, en el corto plazo los efectos contraccionarios de la disminución del consumo prevalecerán inclusive sobre un fuerte crecimiento en las exportaciones. Los autores agregan que en el mediano plazo factores estructurales inducirán una mayor inversión y a la larga la economía se recuperará, teniendo a las exportaciones como su fuente principal de crecimiento económico.

Estos mismos autores llegan a la conclusión de que el ahorro interno mejorará en el futuro debido a que el aumento en el consumo pudiera ser de carácter cíclico. Explican este fenómeno basándose en el significativo aumento en el crédito al consumo y en la fuerte apreciación real del peso que se han observado en años recientes. De esta manera, al corregirse o reducirse el crédito al consumidor en términos reales y al darse una depreciación real, como consecuencia de una disminución en los flujos de capital, el ahorro interno tenderá a recuperarse. Además —continúan los autores— a esta contracción en el consumo le seguirá un periodo recesionario a menos que el sector externo compense esa caída del consumo o la inversión se recupere fuertemente.

A la fecha en que se escribe este artículo (23 de octubre de 1995), el país se encuentra en una de las recesiones más severas de su

historia, con tales niveles de incertidumbre que hacen muy poco probable una fuerte recuperación de la inversión. En cuanto a la alternativa de tener un auge en el sector exportador, como consecuencia de la reciente depreciación nominal del peso, las perspectivas tampoco son muy halagüeñas. Primero, porque el sector exportador tiene una participación muy limitada en la economía mexicana;⁷ segundo, porque la depreciación nominal de diciembre de 1994 no se ha convertido en una depreciación real, debido al repunte de la inflación (gráfica 1); y tercero, como argumentan Oks y Van Wijnbergen, es posible que, debido a la fuerte apreciación del peso, demasiados empresarios mexicanos han dejado de producir, por lo que el sector exportador en posibilidades de exportar sería muy limitado.⁸ Si las dos políticas antes descritas y comúnmente conocidas tienen poca viabilidad, ¿existen otras alternativas de política para aliviar la situación por la que atraviesa México en la actualidad? La respuesta es afirmativa y se discute en el siguiente inciso.

4] INCENTIVOS FISCALES, ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

a) Introducción

Los programas de estabilización económica adoptados por el gobierno mexicano desde hace 20 años con apoyo del FMI han sido altamente restrictivos debido a que han tenido como principal objetivo el ajuste fiscal. Puesto que el ajuste fiscal ha requerido de reformas fiscales tendientes a fortalecer la recaudación fiscal, la eficiencia económica y el desarrollo económico de México se ha sacrificado con graves consecuencias para el país.⁹ Asimismo, las

⁷ Considerando la información de cuentas nacionales, si se ajustan las exportaciones por los servicios de maquiladora y exportaciones de petróleo y sus derivados, la participación del sector externo en el PIB es de alrededor del 10%; un porcentaje mucho menor si se compara con los países asiáticos.

⁸ Esto se debe, según Oks y Van Wijnbergen, a que existe la posibilidad de que, como resultado de la fuerte apreciación real del peso, los consumidores y productores mexicanos sustituyeran productos nacionales por importaciones, desplazando del mercado nacional a un gran número de productores, como lo sugiere el hecho de que alrededor del 75% de las importaciones consisten en bienes de consumo y bienes intermedios.

⁹ En general, para América Latina y el Caribe, el ajuste fiscal y los periodos recesivos fueron el resultado de las medidas adoptadas para corregir los desequilibrios fiscales, de la balanza de pagos y la aceleración en la inflación. De esa manera, la reforma fiscal adoptada

políticas de exportaciones y recuperación de la inversión señaladas en la sección anterior tienen poca viabilidad en el corto plazo. En este capítulo se presenta una política alternativa para promover el ahorro interno y el desarrollo económico sostenible, mediante la discusión de dos ejemplos ilustrativos.

b) Incentivos fiscales y crecimiento económico

Si bien es cierto que en el pasado se necesitó del fortalecimiento de la recaudación fiscal, también es cierto que ahora es necesario implementar una segunda etapa de la reforma tributaria que apoye a la inversión y formación de capital así como al ahorro interno. Esta política de apoyo a la inversión privada y a la formación de capital, humano y físico, no es un fenómeno reciente. Basta con analizar las estructuras tributarias de los países de la OCDE, especialmente Estados Unidos, Japón y Alemania, para notar el fuerte apoyo que tiene el sector privado en materia de incentivos fiscales para la formación de capital.¹⁰ Más aún, recientemente la literatura sobre el crecimiento económico ha incursionado en esta área encontrando que el crecimiento económico responde positivamente a la disminución de impuestos distorsionantes y al aumento de los incentivos fiscales o transferencias, siempre y cuando la tasa de retorno del capital aumente como resultado de estas medidas.

El modelo de crecimiento endógeno desarrollado por Cashin [1995] incluye impuestos distorsionantes que disminuyen los incentivos para ahorrar e invertir, de tal manera que el crecimiento económico se ve adversamente afectado por tales impuestos. Cashin también modela los gastos del sector público, que aumentan la productividad marginal del capital privado. El autor confirma sus conclusiones analizando los efectos de impuestos distorsionantes empíricamente, utilizando información de 23 países de la OCDE para el periodo 1971-1988. Aun cuando este análisis se efectuó para países industrializados, tiene validez para países como Méxi-

tuvo como principal objetivo el aumento en la recaudación fiscal (Banco Interamericano de Desarrollo, *Reforma de la Administración Tributaria en América Latina*).

¹⁰ Nótese la principal diferencia entre el sistema tributario de la mayoría de los países de la OCDE y el de México. En los primeros el código tributario tiene como objetivo promover la formación de capital, mientras que en México el objetivo es el aumento en la recaudación fiscal. En particular, en los Estados Unidos la inversión y crecimiento del sector privado (micro, pequeña, mediana y gran industria) observan altos niveles, contribuyendo así significativamente a la generación de empleo y al erario fiscal.

co. Por lo mismo, el establecimiento de un código tributario que fomente el ahorro y la formación de capital es el primer paso para apoyar el desarrollo del sector privado y la eliminación de algunas fallas de mercado que caracterizan a la economía mexicana.

c] *Deuda externa y crecimiento económico*

El endeudamiento externo mexicano ha alcanzado niveles que inhiben el desarrollo económico del país, pues al servirse la deuda externa los recursos disponibles para inversión interna disminuyen. Además, las fuertes fugas de capital que se han observado desde principios de los setenta ponen de manifiesto la delicadeza y seriedad con que se debe manejar el endeudamiento externo. Si bien es importante complementar el ahorro interno con ahorro externo para efectos de invertir internamente, estas inversiones deben hacerse de tal manera que sean rentables, generando así los recursos para el repago del endeudamiento mismo. De otra manera, el endeudamiento externo sólo financia fugas de capital y pérdidas de reservas internacionales, especialmente cuando se adoptan políticas de fijación cambiaria resultantes en fuertes apreciaciones del tipo de cambio real. En esta situación el endeudamiento externo no promueve el desarrollo económico, sino por el contrario, lo inhibe.

La relación entre la deuda externa y el crecimiento económico se ha estudiado extensivamente. En su mayoría, los estudios sobre este tema han concluido que una crisis de deuda externa daña el comportamiento económico, al desincentivar la inversión y las reformas estructurales tendientes a promover el crecimiento económico. Para el caso de México, Arrau [1990] modela algunas de estas reformas estructurales que apoyan el crecimiento económico, tales como una reforma fiscal que fomente la formación de capital. El autor determina que ese tipo de incentivos fiscales puede aumentar el valor actual del repago de la deuda en varios puntos porcentuales, debido principalmente a los incrementos en el crecimiento económico de país. Además, su modelo neoclásico (del ciclo de vida) sugiere que si estas reformas se llevan a cabo en el contexto de una renegociación de la deuda externa el descuento del mercado secundario de la deuda restante puede reducirse significativamente. Es decir que, en el caso de México, las reformas estructurales, entendiéndose como éstas un código tributario que promueva la formación de capital, que vayan acompañadas de una renegociación de

la deuda externa son dos soluciones consistentes tanto para emprender el desarrollo económico como para establecer el crecimiento sostenible.

En resumen, en este capítulo se han dado varios argumentos que apoyan tanto una reforma tributaria que brinde incentivos a la formación de capital, humano y físico, como una renegociación de la deuda extranjera, teniendo como objetivo principal el establecimiento del crecimiento económico del país mediante el apoyo al sector privado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones de este trabajo son las siguientes:

- Los ciclos económicos que caracterizan los programas de ajuste económico que México ha adoptado durante los últimos 20 años son de carácter restrictivo y se encuentran en plena oposición al desarrollo económico del país.
- La primera fase de la reforma tributaria, apoyando a los programas de ajuste económico, ha tenido como objetivo último el aumento de la recaudación fiscal en detrimento de la eficiencia económica y el apoyo al desarrollo económico.
- El país enfrenta un excesivo endeudamiento externo que ha sido disfrazado por la utilización de un tipo de cambio sobrevaluado y la inclusión de los ingresos por maquiladora, en el cálculo de los indicadores de endeudamiento como son: deuda externa total y servicio de la deuda externa como proporción del PIB y de las exportaciones de bienes y servicios. Esto resulta en una transferencia relativamente alta de recursos al exterior, disminuyendo la disponibilidad de éstos para uso interno.

Las siguientes recomendaciones sugieren políticas que tienen la finalidad de iniciar la recuperación económica en el corto plazo y el establecimiento de un desarrollo sostenible en el mediano y largo plazos.

- Para romper con los ciclos económicos señalados, deberá implementarse una estrategia de desarrollo para el país que abarque por lo menos treinta años (cinco periodos presidenciales) y a la cual se ajuste el plan sexenal de gobierno. La estrategia de largo plazo deberá fomentar la inversión en capital, físico y humano,

- y la disminución del consumo suntuario (apoyo al ahorro interno).
- Es necesaria una segunda fase de la reforma tributaria mediante la instauración de apropiados incentivos fiscales para la formación del capital humano y físico en el corto, mediano y largo plazos, con la cual se reactivará la economía y se apoyará la estrategia de desarrollo económico de largo plazo. Esta segunda reforma tributaria deberá ser parte de una reforma microeconómica que apoye a la iniciativa privada mediante la reducción de las fallas de mercado que inhiben el desarrollo, incluyendo: la simplificación de los requisitos legales para el establecimiento de nuevas empresas y la expansión de las ya establecidas; el acceso al crédito y a tecnología; programas de capacitación y gestión gerencial. En esta reforma microeconómica la banca de desarrollo (Nafin, Bancomext y Banco Obrero), Conacyt, Secofi y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberán tener un papel preponderante, destacando la banca de desarrollo debido a que ésta no está incluida en la reglamentación del TLC. Además, si la reforma tributaria ocasionara presiones en las finanzas públicas, se utilizarían los recursos provenientes del proceso de privatización evitando así desequilibrios fiscales.
 - Se debe aumentar la disponibilidad de recursos para la inversión interna. Para ello se recomiendan dos medidas: 1] una renegociación de la deuda externa para reducir la transferencia de recursos al exterior; 2] negociar dentro del TLC la aceptación, por los países miembros, de incentivos fiscales para la promoción de la formación de capital, humano y físico, utilizándose como argumento la existencia de fallas de mercado en la economía mexicana. Una negociación exitosa consistiría en que, una vez que la industria, la agricultura o los servicios del país alcancen niveles competitivos, los países miembros no objetarán la exportación mexicana de esos sectores productivos a sus respectivos países.

La creación de incentivos fiscales para la promoción de la formación de capital es la principal recomendación de este trabajo. Esto se debe a la muy limitada viabilidad de las actuales opciones disponibles para mitigar la recesión económica, iniciar la recuperación económica, promover el crecimiento económico y establecer el desarrollo económico de largo plazo. Las limitadas opciones actuales consideradas fueron: 1] la recuperación de la inversión, na-

cional (dependiendo del ahorro interno) y extranjera (dependiendo de las expectativas devaluatorias y de la estabilidad política y social) y 2] el crecimiento de las exportaciones mexicanas dependiendo de la capacidad exportadora de México y de la fortaleza de la economía mundial (especialmente de Estados Unidos).

BIBLIOGRAFÍA

- Arrau, Patricio, *How Does the Debt Crisis Affect Investment and Growth?*, Policy, Research, and External Affairs Working Papers, WPS 378, International Economics Department, The World Bank, abril de 1990.
- Banco de México, *The Mexican Economy, 1995*, México.
- , *Informe anual*, México, abril de 1994.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Reforma de la administración tributaria en América Latina*, Washington, D.C., 1995.
- Cashin, Paul, *Government Spending, Taxes, and Economic Growth*, IMF Staff Papers, vol. 42, junio de 1995.
- De la Cruz Martínez, Justino, "La intervención gubernamental cuando se presentan fallas de mercado: un caso para la banca de desarrollo", presentado en la conferencia *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI: encuentro de expertos de la banca de desarrollo*, celebrada en la ciudad de México, el 12 y 13 de mayo de 1994.
- Edwards, Sebastian, "Why are Latin America's Saving Rates so Low?: An International Comparative Analysis", Seventh Interamerican Seminar on Economics (IASE), México, noviembre de 1994.
- King, Robin A., *Determinants of Macroeconomic Policy under External Debt Crisis: Mexican Debt and Adjustment Policy, 1982-1990*, Texas Papers on Mexico, Department of Economics, University of Texas at Austin, 1994.
- Kiguel, Miguel y Nissan Liviatan, "The Business Cycle Associated with Exchange Rate-Based Stabilizations", *The World Bank Economic Review*, vol. 6, mayo de 1992.
- Oks, Daniel y Sweder van Wijnbergen, "Mexico after the Debt Crisis: Is Growth Sustainable?", *Journal of Development Economics*, vol. 47, 1995.
- Ortiz, Guillermo, "Mexico Beyond the Debt Crisis: Toward Sustainable Growth with Price Stability", en *Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath*, ed. por Michael Bruno, Stanley Fischer, Elhanan Helpman y Nossan Liviatan con Leora (Rubin) Meridor, MIT Press, 1995.
- Zabludovsky, Jaime, "Trade and Industrial Policy for Structural Adjustment in Mexico", en *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A*

Comparison of Asia and Latin America, Tokio, ed. Takao Fukuchi y Mitsuhiro Kagami, Institute of Developing Economies (IDE) y The Asian Club Foundation, PMC Publication, 1990.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience and Prospects for Growth", *World Development*, vol. 14, agosto de 1986.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL AHORRO Y AL FINANCIAMIENTO EXTERNO EN EL CASO DE MÉXICO

BERENICE RAMÍREZ, JUAN ARANCIBIA, SAÚL OSORIO*

INTRODUCCIÓN

La devaluación del peso mexicano, sumada a un conjunto de medidas de carácter macroeconómico, ha desencadenado una franca crisis económica.

Ésta ha dejado al desnudo vulnerabilidades del actual modelo económico neoliberal, especialmente en lo que se refiere a la cuestión básica del financiamiento de la economía. Aspectos como el origen, composición y uso del financiamiento son centrales en el análisis de la situación actual.

El país ha enfrentado una crisis de liquidez que lo ha situado en la insolvencia no declarada, y de ella sólo ha podido ser rescatado por el apoyo internacional, más específicamente por la administración Clinton y en particular por su propia decisión.

La crisis de liquidez se ha manifestado en los agudos déficit de la balanza comercial y cuenta corriente y en una pérdida acelerada de reservas internacionales, misma que encuentra su explicación

* Miembros del personal académico del IIEC-UNAM.

en los déficit mencionados y en la acelerada fuga de capitales ocurrida durante el año de 1994.¹

La escasez de reservas ha llevado a la devaluación, pero lo más trascendente es que ha representando una crisis de financiamiento. Por ello, es de primera importancia analizar las características del financiamiento de la economía mexicana.

Al respecto pueden adelantarse dos hipótesis:

1] Históricamente, el ahorro privado-interno ha sido insuficiente y más bien bajo para las necesidades de la economía. Esa insuficiencia del ahorro privado local ha sido parcialmente resuelta por el ahorro público y el crédito.

2] La actual estrategia económica: exportadora, aperturista, privatizadora y desreguladora, al igual que los modelos anteriores, sufre de escasez de ahorro interno y se apoya fuertemente en el externo. La dependencia del ahorro externo no es exclusiva del actual modelo económico, aunque éste la hace más profunda.

Lo que caracteriza al modelo actual no es su dependencia del financiamiento externo, sino su manifiesta incapacidad para resolver los requerimientos de ahorro interno y de mayores coeficientes de inversión sobre el PIB, de frente a una apertura ilimitada.

Uno de los peores fracasos de la estrategia actual es que la transferencia de riqueza del sector público al privado (privatización) y la brutal concentración del ingreso, ocurrida en los años ochenta y reforzada por la actual crisis, no se ha transformado en mayor ahorro privado interno ni en mayor inversión. La concentración del ingreso y la riqueza, por el contrario, parecen haber inhibido la capacidad de ahorro, ya que los coeficientes de inversión son todavía inferiores a los existentes en 1980.²

Es necesario tomar en cuenta que el modelo neoliberal parte de una hipótesis implícita inconfesable: "concentrar la riqueza y el ingreso permite incrementar el ahorro y la inversión, en la misma dirección operarían la privatización y la reducción del gasto público".

La argumentación en apoyo de lo anterior es simple. Si el ingreso se redistribuye hacia los pobres, éstos lo consumen, pues están ple-

¹ La disminución de las reservas internacionales de México durante 1994 sumó 18 886 millones de dólares. En el último trimestre la disminución fue de 10 102 millones de dólares (Banco de México, *Informe anual*, México, 1994).

² La relación entre formación bruta de capital fijo y PIB fue del 21.2% en 1970, de 24.8% en 1980, de 16.1% en 1987 y para 1994 alcanzaba sólo el 21% (*Anuario estadístico de América Latina*, Santiago, CEPAL-ONU, 1994).

tóricos de necesidades insatisfechas. Si el Estado toma ingresos de los hogares y las empresas impide que éstos gasten y ahorra optimizando el uso de los recursos.

La "incapacidad" de ahorrar que muestran los agentes económicos en el México privatizado (hogares y empresas) aparece como un desatinado desafío a la teoría neoliberal. Puesto que la crisis mexicana muestra finalmente una fase aguda, ligada a su incapacidad de ahorro y a los problemas que presenta la sustitución de éste por el llamado "ahorro externo", es pertinente preguntarse ¿cuáles son los límites que impiden ahorrar? ¿Se trata de límites estructurales? ¿Son límites surgidos de la política económica? ¿Son límites culturales? ¿O simplemente no ahorramos porque no tenemos capacidad de ahorro?

Las consideraciones anteriores nos permiten formular algunas hipótesis de trabajo, que en este estudio se manejan en su explicación como reflexiones interpretativas a partir de algunos datos de la realidad.

1] Las estrategias de crecimiento instrumentadas en México se han apoyado significativamente en el ahorro externo. Este ahorro ha tenido las formas de deuda externa, inversión extranjera directa e inversión de cartera.

2] En la situación actual, las formas tradicionales de la dependencia se han reforzado y han sufrido un cambio cualitativo con la dependencia del capital financiero especulativo.

3] El que México tenga una muy desigual distribución del ingreso y la riqueza lo transforma en una economía de consumo y limita radicalmente su capacidad de ahorro interno.

4] La política económica y especialmente la fiscal ha desestimulado el ahorro y premiado el consumo. Se ha tratado de una política recaudatoria, y cuando ha apoyado la inversión lo ha hecho de manera paternalista, con subsidios y exenciones que han premiado la ineficiencia y el hedonismo de los ricos y las capas medias acomodadas.

5] No han existido ni existen políticas destinadas a estimular el ahorro de la mayoría de la población; han faltado instrumentos; no ha habido liquidez; las tasas de interés pasivas han sido castigadas y tampoco ha habido transparencia y confianza.

6] La apertura y la entrada masiva de capitales parece haber sido recibida por los dueños del capital locales como la licencia definitiva para no ahorrar, derrochar y hacer transferencias al exterior.

1] LAS POSIBLES RESTRICCIONES ESTRUCTURALES AL AHORRO INTERNO

Llama la atención que en las diversas estrategias de crecimiento que ha instrumentado el país a lo largo de su funcionamiento como economía capitalista el ahorro externo ha tenido una participación fundamental.

De esta forma, se observan periodos de reactivación económica que se acompañan de grandes y graves saldos negativos de la cuenta corriente. Dicha situación expresa escasez de capital capital-dinero, agudizada por la debilidad tecnológica, aspectos que tienen que ver con límites estructurales propios en los que la generación de recursos internos irradian por distintos canales sin impactar en el ahorro o en la formación de un mercado de capitales que incentiven la inversión.

El ahorro interno bruto, que por definición es la diferencia entre PIB y consumo total, así como el ahorro nacional bruto al que se le resta el pago neto de factores, ha ido disminuyendo su participación porcentual en relación con el PIB. Mediante la apertura y el regreso de México al mercado de capitales internacionales, lo que significó una creciente entrada de inversión extranjera directa desde 1990, la brecha existente entre ahorro e inversión ha sido enfrentada mediante el cada vez mayor ingreso del ahorro externo. A diferencia del periodo 1977-1981, en que el ahorro externo fue mediante la modalidad del endeudamiento a largo plazo demandado principalmente por el sector público, de 1990 a 1994 la inversión extranjera directa, de corto plazo, de cartera y en forma de bonos y acciones, es lo que prevalece (cuadro 1).

Ante estas evidencias podemos suponer que mediante el proceso de apertura de la economía mexicana se ha encontrado una salida para el financiamiento de la inversión pero sin modificar estructuras económicas y de poder que obstaculizan el dinamismo del ahorro interno. El mantenimiento y acentuación de la polarización en la distribución del ingreso, más un ingreso disminuido en la mayoría de las familias, limita las posibilidades del ahorro interno. Por otra parte, mediante una política monetaria que garantiza altas tasas de rentabilidad a los intermediarios financieros, con extremas diferencias entre las tasas activas y pasivas que desalientan el ahorro, la economía mexicana en su proceso de apertura y liberalización asume mayores rasgos de dependencia frente al financiamiento y al

CUADRO I

Años	Coefficientes del ahorro interno bruto	Coefficientes del ahorro nacional
1970	20.2	18.9
1980	24.7	22.7
1982	24.7	18.7
1985	23.1	18.6
1987	21.4	17.9
1989	18.6	15.9
1990	17.7	15.4
1991	16.1	13.8
1992	15.0	12.5
1993	15.0	12.9

FUENTE: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, 1994.

ahorro externo, brinda mayores oportunidades al capital financiero³ que al productivo y por lo tanto contribuye a aumentar la deformación de la estructura productiva y quizás a condenarla a la condición de economía de "casino".

De 1982 a 1989 el saldo negativo de la balanza comercial fue revertido mediante una política recesiva de restricción de demanda, expresada en una caída del 31% en las importaciones entre 1982 y 1987.

Sin embargo, además de corregir los desequilibrios macroeconómicos, la finalidad de la apertura comercial en el mediano plazo era crear una corriente de divisas que permitiera financiar el crecimiento. El estímulo a las exportaciones se realizó mediante la apertura y con políticas de fomento.

De esta forma, si evaluamos los resultados de la apertura comercial observamos que el coeficiente de exportación⁴ pasó del 11 al 22.3% entre 1980 y 1993 y que la estructura de las exportaciones se modificó al incrementarse la participación de las exportaciones manufactureras en las exportaciones totales. Éstas representaban el 12% en 1980 y el 53% en 1994 (sin contar la maquila).

³ Durante 1994, la tasa de interés promedio fue de 3.8%, mientras que en México se situó en 14% ("El factor externo", en *El Financiero*, 19 de mayo de 1995, p. 19).

⁴ Participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB.

Sin embargo, las modalidades de la apertura radical y en un tiempo muy corto, incrementaron desequilibrios estructurales que se manifestaron en la quiebra de aquellas industrias imposibilitadas para competir. Por otra parte, al analizar los cambios operados en la estructura de las exportaciones, en las tasas de crecimiento y en las ramas y empresas que exportan, podemos determinar que la rápida incorporación de las manufacturas en la estructura de exportación se acompañó de una tasa de crecimiento medio anual de las exportaciones del 8.47% entre 1989 y 1994, que la disminución de la participación de las exportaciones petroleras fue impactada por una variación acumulada negativa en el precio del petróleo del -26% entre 1990 y 1993 y que el 45% de las exportaciones manufactureras las constituyen el petróleo, automóviles, motores y autopartes.

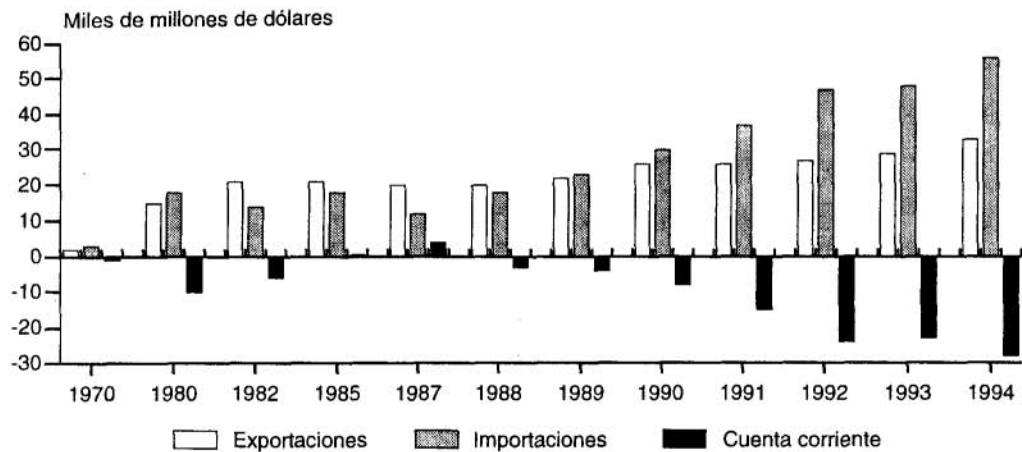
Por otra parte, no deja de ser significativo que las exportaciones de bienes primarios tengan una representación del 47% en las exportaciones totales.

No obstante, una vez que la economía mexicana empezó un ciclo de reactivación, la tasa de crecimiento de las exportaciones contrastó enormemente con la de las importaciones. El déficit comercial reaparece en 1988 y va a crecer aceleradamente. La tasa de crecimiento media anual de las importaciones fue del 19.8% entre 1989 y 1994. El crecimiento de las importaciones fue favorecido por la apertura irrestricta y por la carencia de una estrategia de sustitución de importaciones y de orientación al mercado interno, lo que incentivó el consumo importado, favorecido además por el tipo de cambio.

El crecimiento del déficit comercial, más el mantenimiento del pago de los intereses de la deuda en un monto significativo que se situó en cerca de 10 000 millones de dólares anuales, determinó que el saldo negativo de la cuenta corriente presentara una tasa de crecimiento media anual del 47.3%, llegando al monto de -28 500 millones de dólares en 1994. Ambos aspectos determinan situaciones de pérdida o de transferencia de ahorro al exterior (gráfica 1).

Si a estos elementos que expresan el comportamiento de la economía real y permiten observar dinámicas de la estructura productiva e impactos de la apertura les sumamos el comportamiento de la cuenta de capital, se advierte una transferencia positiva de recursos de 1990 a 1994. El saldo de la cuenta de capital en 1993 fue de 29 531 millones de dólares, cifra que cayó a 19 500 para 1994.

GRÁFICA 1
MÉXICO: EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y CUENTA CORRIENTE



CUADRO 2
PAGOS DEL SERVICIO DE LA DEUDA

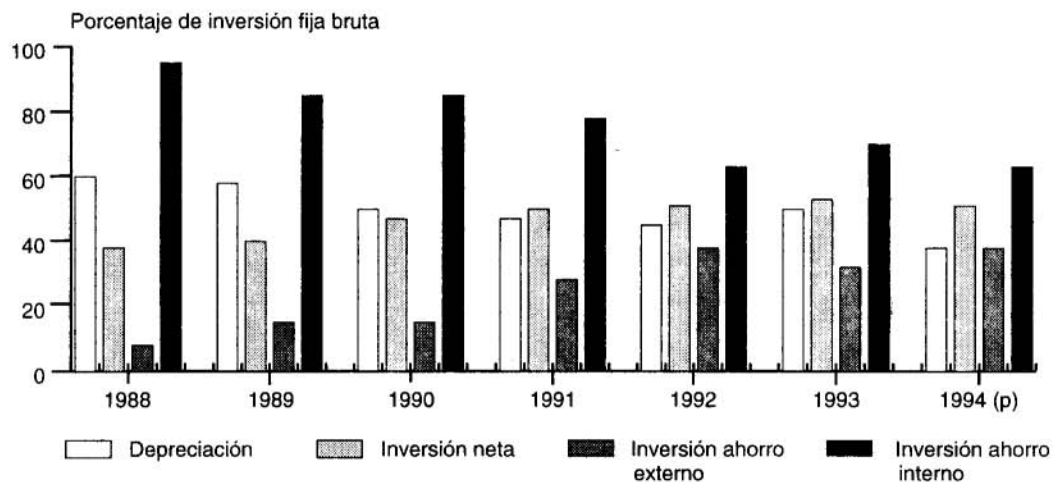
<i>Años</i>	<i>Total</i>	
1984	16 960	11 302
1985	15 293	10 220
1986	12 946	8 375
1987	12 087	8 325
1988	15 472	8 711
1989	15 562	9 309
1990	11 453	7 442
1991	13 705	8 362
1992	20 701	7 622
1993	17 051	6 917

FUENTE: BID, *Progreso económico y social de América Latina*, 1994.

El ingreso de capitales en su modalidad de inversión extranjera, que se observa desde 1990, fue favorecido por una coyuntura de liquidez internacional, de rentables tasas de interés en México que hicieron suponer que el saldo de la cuenta de capital sostendría el acrecentado déficit comercial. No obstante, su composición, mayoritariamente de corto plazo y dirigida a la compra de acciones y bonos y no a la inversión productiva, determinó vulnerabilidad por volatilidad y produjo que las reservas internacionales (que en 1993 eran de 25 000 millones de dólares), al reaccionar a un entorno internacional de variación de flujos, determinada por alzas en las tasas de interés en Estados Unidos y menores flujos en la entrada de capitales a México, más las rigideces de la política económica y los conflictos políticos del sistema, tuvieron una estrepitosa caída.

Otro elemento explicativo de la disminución del ahorro interno es el impacto del pago del servicio total de la deuda en el producto. Aunque éste no se contemple en su totalidad en la cuenta corriente, significa una transferencia de recursos que han impactado negativamente el crecimiento del PIB, al limitar el financiamiento para el funcionamiento de la actividad económica y el financiamiento para la formación de capital en su modalidad de ahorro e inversión. El pago del servicio total de la deuda significó el 8.9% del PIB en 1989; a pesar de las renegociaciones, en 1993 siguió significando

GRÁFICA 2
MÉXICO: FORMACIÓN DE CAPITAL. (FINANCIAMIENTO.)



CUADRO 3

	I	II	III	IV
1970	85.1	90.9	14.9	3.4
1980	77.4	90.9	22.6	6.4
1982	85.6	113.2	14.4	3.4
1985	101.3	125.9	-1.3	-0.3
1989	89.3	104.6	10.7	2.1
1990	81.6	93.7	18.4	3.8
1991	70.5	82.3	29.5	6.3
1992	57.4	68.8	42.6	10.2
1993	61.2	71.5	38.8	8.9

FUENTE: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1994.

I = Participación del ahorro nacional bruto en el financiamiento de la inversión.

II = Participación del ahorro interno bruto en el financiamiento de la inversión.

III = Contribución del financiamiento externo neto en la inversión neta bruta.

IV = Coeficiente de financiamiento externo neto.

el 8.9% del PIB.⁵ El pago de intereses, que sí están incluidos en la cuenta corriente, significaron el 5.3% del PIB en 1989; para 1993 representaron el 3.6 por ciento (cuadro 2).

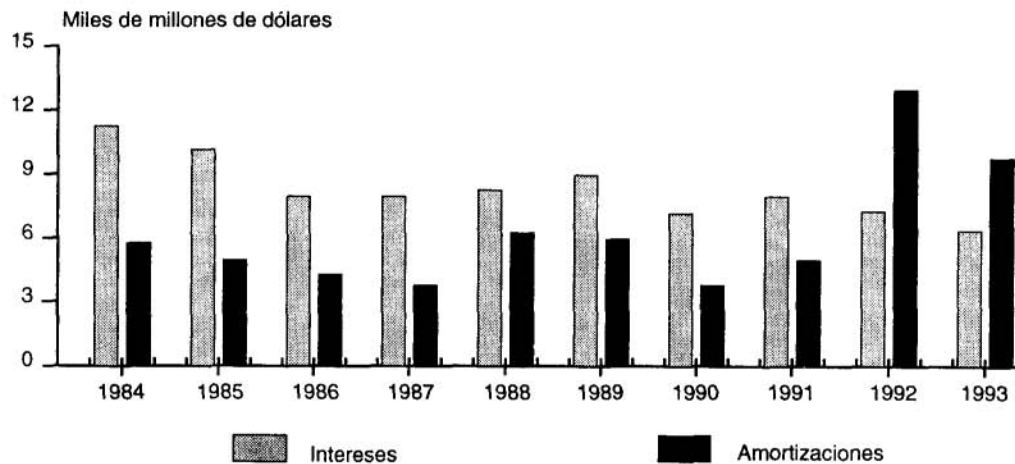
El tipo de cambio y las altas tasas de interés al crédito estimularon la búsqueda de fuentes de financiamiento en el exterior, dando por resultado incrementos en las tasas anuales de variación de contratación de deuda. El incremento de la deuda, que de 1984 a 1992 fue de 2.2%, en 1993 fue del 11% y en 1994 del 6.8%, ubicándose para el tercer trimestre de 1994 en 138.4 mil millones de dólares. El 61.2% de este monto corresponde a la deuda pública, el 16 a la banca comercial y el 19.7 al sector privado no cambiario.

2] LA PARTICIPACIÓN DEL AHORRO EXTERNO EN LA INVERSIÓN

Ante el desestímulo al ahorro privado, y ante la necesaria reactivación de la inversión, ésta empieza a ser incentivada con una cada

⁵ El cálculo se realizó ajustando el servicio de la deuda por el índice de la relación de precios de intercambio, para considerar éste en términos de capacidad para importar. En 1993 el pago del servicio total de la deuda fue de 17 051 millones de dólares, ajustado por el índice de la relación de precios de intercambio 100 = 1988, y que para 1993 era de 97.9; el flujo real fue de 17 422 millones de dólares. En relación con el PIB de 1993, ello significa el 8.9% del PIB.

GRÁFICA 3
PAGOS DE LA DEUDA EXTERNA DE MÉXICO, 1984-1993



FUENTE: CEPAL, *Anuario estadístico*, 1994.

vez mayor participación del ahorro externo (cuadro 3).

El PIB ha tenido una tasa de crecimiento medio anual del 1.8% entre 1980 y 1994 y si el coeficiente de inversión que se tenía en 1980 cayó durante toda la década y no ha podido recuperar esa relación. La reactivación de la inversión se transforma en una tarea prioritaria para la reactivación de la economía.

Ante una política económica, orientada principalmente a la contención de la inflación, los instrumentos adoptados, más el proceso de apertura, inhibieron el fortalecimiento del ahorro interno, por lo que el ahorro externo ha pasado a participar en mayor medida en el financiamiento de la inversión.

Una de las tendencias previsible de la cada vez mayor participación del ahorro externo en el financiamiento de la inversión es que la actividad económica dependa en mayor medida de los flujos internacionales de capital. Esto podría dar lugar a que la dinámica y el control de la economía empiecen a depender cada vez más de la actividad externa. Con ello se debilita también el sostenimiento que daría mayor estabilidad a este crecimiento, como serían el incremento y el reforzamiento del ahorro interno.

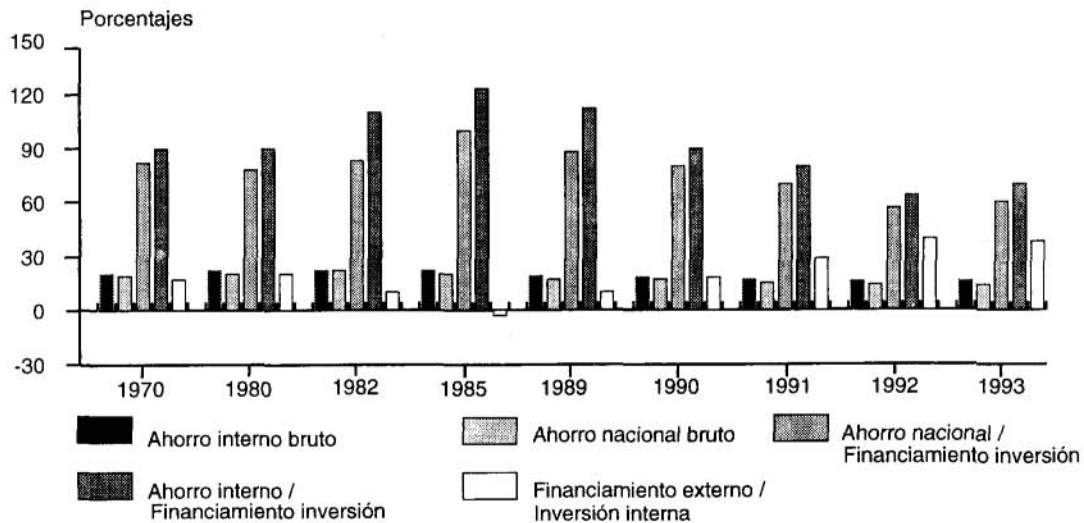
CONCLUSIÓN

Ante los elementos que hemos señalado podemos decir que:

- De acuerdo con el comportamiento del PIB y de los saldos externos, en trece años de funcionamiento el modelo no muestra viabilidad;
- Desde el punto de vista del ahorro y la inversión el modelo no ha sido exitoso.⁶
- Los instrumentos de política económica adoptados por una parte para controlar la inflación y por otra para continuar el proceso de apertura dieron por resultado una política económica perversa que, a partir de extremas diferenciaciones entre las tasas de interés activas y pasivas, determinó que el ahorro externo fuera más barato, a pesar del riesgo cambiario. Además, se estimuló el consumo en lugar del ahorro, en especial el consumo impor-

⁶ Véase, al respecto, Daniel Titelman y Andras Uthoff, "Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas", y Marco Antonio Macedo, "Represión financiera y patrón de financiamiento latinoamericano", en *Revista de la CEPAL*, núm. 53, agosto de 1994, pp. 13-25 y 31-47.

GRÁFICA 4
MÉXICO: COEFICIENTES DE AHORRO



tado e incentivado por un tipo de cambio que más que responder a la apertura respondía a la política de estabilización. Esta situación estimuló también la fuga de capitales, que puede ser observada como ahorro privado en dólares y escasez de divisas.

- Es importante destacar que, además de las ineficiencias y señales contradictorias de los instrumentos macroeconómicos, los mecanismos exclusivamente de mercado así como la excesiva concentración del ingreso son insuficientes para generar ahorro.
- De igual forma, las rigideces del sistema político y de la conformación del poder coadyuvan al desestímulo del ahorro y de la inversión y refuerzan la cultura del consumo y de la rentabilidad del corto plazo. Se trata de un problema de confianza en el modelo. La polarizada distribución del ingreso, el consumo suntuuario de las capas de ingresos más altos, el sistema tributario regresivo e inhibitorio, son parte de esas rigideces del sistema político.

Ante este panorama consideramos que para que una estrategia de mediano y largo plazos sea exitosa se requiere del conocimiento de la realidad del país. En esa dirección, un requisito básico es el incremento y fortalecimiento del ahorro interno. Y para generarlo no bastará la adopción de políticas orientadas a ello, sino también reformas en la estructura de poder que permitan una recaudación fiscal progresiva y promotora del ahorro y de la inversión.

Diversos estudios señalan la relación existente entre ingreso y ahorro; en ellos se señala que “un aumento del 1% en el crecimiento del ingreso per cápita eleva el ahorro de los hogares en alrededor de 0.35%”. Para ello es necesario replantear las metas inflacionarias y dirigir la estrategia de crecimiento hacia una dinamización del mercado interno. Se favorecería así un crecimiento en el ahorro.

Debido a que el objetivo final no es tener un cierto volumen de ahorro, es preciso que ese ahorro se canalice para atender las necesidades de financiamiento de la inversión. Esto se realiza mediante políticas de fomento, y en ese espacio la actuación del Estado es determinante.

Tomando en cuenta la dependencia tecnológica que la planta productiva del país enfrenta, la inversión debe ser compatible con la disponibilidad de divisas. Para ello se requiere del fortalecimiento de la promoción de las exportaciones pero acompañado de una política que sustituya importaciones.

12. EL MERCADO INTERNACIONAL DE CAPITALES Y LAS RELACIONES FINANCIERAS EXTERNAS DE LA ECONOMÍA MEXICANA

JAIME E. ESTAY R.*

En el presente trabajo destacaremos algunos de los rasgos que han caracterizado el funcionamiento reciente de los mercados internacionales de capitales y la participación de México en ellos.

1. EL MERCADO INTERNACIONAL DE CAPITALES

Del conjunto de cambios que han venido ocurriendo desde hace más de dos décadas en la economía mundial, probablemente los más notables se han dado en la intermediación financiera y en los mercados de capital, incluidos los mercados internacionales.

En términos generales, el marco inmediato de los cambios en los mercados de capital está dado por la tendencia al acelerado crecimiento del crédito y a los altos niveles de endeudamiento en el conjunto del sistema, en buena medida como reacción a los problemas de valorización y a la permanencia de éstos a lo largo de las últimas décadas, se han desarrollado al máximo todos los mecanismos —espontáneos o no— de expansión del crédito y, con ello, de expansión de la actividad económica más allá de los bajos ni-

* Profesor-investigador de la Escuela de Economía de la Benemérita Universidad de Puebla.

CUADRO 1
CRÉDITO INTERNO COMO PORCENTAJE DEL PIB PARA LOS
PRINCIPALES PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

Países	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1991
Estados Unidos	69.0	72.9	80.9	81.2	78.1	81.6
Alemania	59.0	74.0	80.0	91.2	107.4	114.1
Japón	81.5	88.0	95.6	102.4	110.3	133.5
Reino Unido*	51.0	53.9	53.5	44.5	45.4	100.6
Francia	35.2	40.2	45.7	68.7	88.7	101.4
Canadá	32.4	36.4	41.2	48.4	54.2	52.8
Italia	59.0	69.8	84.1	103.7	91.2	81.3

FUENTE: FMI, *Estadísticas financieras internacionales*, anuarios, varios años.

* Según se indica en la fuente, en 1975, 1981 y sobre todo en 1987 se producen cambios en la cobertura de las cifras de crédito interno, por la inclusión de nuevos bancos en el cálculo.

veles que se habrían derivado del solo deterioro de los procesos de acumulación.

En el sentido anterior, un indicador que puede ser de utilidad para resaltar la tendencia al endeudamiento generalizado es el que se presenta en el cuadro 1, que corresponde a la relación porcentual entre el crédito interno y el producto interno bruto para las siete principales economías industrializadas.

Según este cuadro, el cual sólo constituye una aproximación parcial al problema, en las siete economías en él consideradas el crédito interno ha crecido bastante más rápido que la producción global, por lo que la relación entre esas dos variables se ha incrementado de manera importante —en algunos países en más del doble— en las últimas tres décadas, alcanzando en varios casos niveles superiores al 100 por ciento.

Ese endeudamiento generalizado, durante los años setenta se desarrolló principalmente mediante la actividad bancaria, lo cual en las relaciones internacionales se expresó en el muy rápido crecimiento del mercado de eurocréditos y de las operaciones externas de la banca privada internacional.

Durante los años ochenta, a raíz de los problemas derivados tanto de la incapacidad de pago de los países atrasados, que se puso de manifiesto desde 1982, como de la situación interna de las economías desarrolladas y particularmente de la economía estadounidense, se produjo un cambio en los patrones de financiamiento pre-

valecientes no sólo en el mercado internacional sino también en los mercados nacionales de capital, el cual ha significado una muy clara tendencia a la disminución relativa de los créditos bancarios y al incremento de otras formas de financiamiento vinculadas a la emisión de títulos, tendencia que ha sido calificada de “titularización” o “valorización” del financiamiento, siendo las bolsas de valores el ámbito de desarrollo de ese proceso de “titularización”.

En los mercados de capital de los países industrializados, al igual que en varios de los países de desarrollo medio, desde los años ochenta fueron ganando importancia distintas formas de emisión de deuda, en particular los fondos de inversión y los papeles comerciales como instrumentos de corto plazo¹ y la emisión de bonos como instrumento de largo plazo. En lo que respecta a los fondos de inversión, para un total de 17 países los activos en dichos fondos pasaron de 799.3 miles de millones de dólares en 1985 a 2 721.7 millones en 1991;² y en cuanto a los papeles comerciales, su volumen comercializado para un total de 11 países pasó de 357.7 miles de millones en 1986 a 757.7 miles de millones en 1991.³

Para el caso del mercado internacional de capitales, en el cuadro 2 se ve claramente la mayor importancia que han adquirido las colocaciones de bonos respecto de los créditos bancarios.

Respecto a ese cambio de importancia, en un trabajo reciente se plantea:

La valorización se ha visto impulsada por la creciente eficiencia de los mercados de eurobonos, los que se han vuelto amplios y homogéneos. La crisis de la deuda internacional ha incrementado la conveniencia de los activos altamente líquidos. En consecuencia, se ha vuelto una práctica común la emisión de bonos mediante consorcios multinacionales de bancos grandes que se reúnen en poco tiempo.⁴

Esa disminución del crédito bancario en favor de las emisiones de títulos, ocurrida en los mercados nacionales e internacionales de capital, ha traído aparejadas varias consecuencias, de las cuales nos interesa destacar dos que están estrechamente vinculadas con los problemas recientes de la economía mexicana:

¹ Véase FMI, 1992, pp. 2-5.

² FMI, 1992, p. 49.

³ *Ibid.*, p. 50. Véase también I. Swary y B. Topf, 1992, pp. 395-397.

⁴ I. Swary y B. Topf, *op. cit.*, p. 392.

CUADRO 2
EMISIONES DE BONOS Y DE CRÉDITOS BANCARIOS
EN EL MERCADO INTERNACIONAL DE CAPITALES, 1982-1994
(en miles de millones de dólares)

<i>Años</i>	<i>Bonos internacionales</i>	<i>Crédito bancario</i>
1982	75.5	90.8
1983	77.1	60.2
1984	111.5	53.2
1985	167.6	52.6
1986	226.3	49.9
1987	180.7	80.3
1988	239.7	116.2
1989	253.9	90.9
1990	226.5	124.5
1991	297.6	116.0
1992	333.7	117.9
1993	481.0	136.7
1994*	217.7	54.8

FUENTE: 1982 a 1989: A. Gutiérrez, 1991a, p. 188; 1990 a 1994: FMI, 1993, 1995.

* Primer semestre.

1] Por una parte, la “desintermediación financiera”, con la consiguiente pérdida relativa de importancia de los bancos y de otros intermediarios y el incremento de las operaciones realizadas por contacto directo entre los demandantes y oferentes finales de fondos,⁵ proceso en el cual han tenido un peso creciente los llamados “inversionistas institucionales” —compañías de seguros, administradoras de pensiones, etc.—, que han tendido a asumir directamente las funciones tradicionalmente reservadas a los intermediarios.⁶

2] Por otra parte, la multiplicación de los riesgos e incertidumbres asociados al funcionamiento de los mercados financieros, así

⁵ En tal sentido, en el trabajo de I. Swary y B. Topf (pp. 392-393) se plantea que “ya se han tomado medidas tentativas para la eliminación total de la intermediación financiera mediante la confrontación directa de los prestatarios y prestamistas finales. Varios de los prestatarios más grandes y dignos de crédito han empezado a colocar la deuda directamente con los grandes inversionistas institucionales, mientras que algunos prestamistas han empezado a buscar a prestatarios para invertir directamente con ellos.”

⁶ I. Swary y B. Topf, *op. cit.*, pp. 394-395.

como una ampliación extrema de las ya grandes distancias existentes entre el desarrollo de dichos mercados y los niveles de actividad presentes en el resto de la economía. En tal sentido, los años ochenta y noventa, incluso después del *crack* de 1987, han sido pródigos en ejemplos de especulación desenfrenada, de emisión de valores de mínima confiabilidad —como los conocidos “bonos chatarra”—, en general de un funcionamiento de los mercados financieros y en particular de las bolsas de valores, con altos grados de inestabilidad y de disociación respecto de los circuitos productivos.⁷

En el sentido anterior —e incluso dejando de lado las facetas más claramente especulativas del manejo de valores—, parece haber un cierto consenso en que la “titularización” implica una reducción de la calidad global del crédito, ya que las operaciones con títulos, además de reproducir los riesgos asociados a los préstamos bancarios, agregan nuevas áreas de incertidumbre.⁸

Esa modificación en los patrones de financiamiento se ha acompañado de procesos de desregulación de los mercados financieros, con la consecuente progresiva abolición de las barreras que limitaban la acción interna y externa de dichos mercados.⁹

En el ámbito interno de acción, los cambios más importantes se han dado respecto a la reducción de los controles previamente existentes sobre la definición de las políticas crediticias, la fijación de tasas de interés y de depósitos, los requerimientos de reservas, el uso de nuevos instrumentos financieros y los ámbitos geográficos y funcionales de acción de los intermediarios financieros, cuestión esta última que ha dado lugar a un proceso de “desespecialización” de los servicios financieros.

En el ámbito externo, las principales modificaciones se han dado respecto de la disminución de los controles cambiarios y de las restricciones al movimiento internacional de capitales, ampliándose además las posibilidades de acción de prestamistas, prestatarios e intermediarios extranjeros en los distintos mercados nacionales de capital.

Esas medidas desregulatorias han estado directamente relacio-

⁷ En tal sentido, A. Gutiérrez (1991a, p. 190), al referirse al desarrollo de la “titularización”, plantea: “Esta forma de financiamiento no sólo socializó el riesgo y abrió nuevas posibilidades para pequeñas y medianas empresas, sino también sustituyó el financiamiento de largo plazo por el de corto plazo, y aumentó el apalancamiento financiero de las empresas, degradando en mucho la calidad de los valores emitidos, amén de alentar la especulación.”

⁸ Véase I. Swary y B. Topf, *op. cit.*, pp. 399-400.

⁹ Véase A. Gutiérrez, 1991b, pp. 29-30.

nadas con un notorio incremento de los niveles de la competencia en los mercados financieros, de tal manera que el proceso de desregulación ha sido una expresión de esa mayor competencia a la vez que ha creado las condiciones institucionales para que aquélla siga desplegándose. En este contexto, un claro resultado de la desregulación ha sido el que los distintos intermediarios financieros se han visto sometidos a una mayor competencia en aquellos espacios en que previamente se desenvolvían al amparo de barreras de distinto tipo, a la vez que han incursionado en áreas geográficas, en servicios y en productos que antes les estaban total o parcialmente vedados.

Así es como, a lo largo de la década de los ochenta y para lo que va de los noventa, han crecido de manera exponencial las negociaciones en las bolsas de valores de “futuros financieros” –y en particular los futuros de tasas de interés– y de opciones sobre divisas, acciones y otros activos, a tal punto que los volúmenes de negociaciones de los futuros de bonos de distintos gobiernos han superado con creces las negociaciones de los bonos efectivos. Junto con ello, las transacciones de bonos cupón cero y tasa flotante, de valores con diversas formas de conexiones y opciones, de garantías de acciones, de facilidades de emisión de pagarés, de europapel comercial, de pagarés de tasa flotante, etc., han llegado a constituirse en grandes mercados, desplazando a otros servicios y productos financieros más tradicionales y apropiándose de porciones cada vez mayores del total de las transacciones realizadas en los mercados financieros.

Finalmente, a todo lo anterior cabría agregar la fuerza con que los procesos de globalización e integración se han dado en el ámbito del funcionamiento de los mercados financieros. Durante los años ochenta y noventa se ha avanzado muy rápidamente en la integración de dichos mercados, reduciéndose las barreras derivadas de las diferencias geográficas e institucionales existentes entre ellos, de tal manera que durante estos años fue en los circuitos financieros donde más claramente se tendió a la conformación de un mercado global que, con un funcionamiento continuo y teniendo como eje a las bolsas de valores, ha multiplicado los grados y formas de interdependencia entre los distintos espacios nacionales de despliegue de los circuitos financieros.

2. LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA ANTE LAS NUEVAS TENDENCIAS EN LOS MERCADOS FINANCIEROS

2.1. *Las premisas de la estrategia*

Apoyándonos en lo que hemos planteado en el anterior apartado, nos interesa ahora centrar la atención en algunas de las modalidades que ha venido asumiendo la inserción mundial de la economía mexicana, y en particular las relaciones que se han establecido entre dicha economía y los mercados internacionales de capitales.

En tal sentido, nuestro planteamiento más general es que la política de vinculación económica internacional aplicada en México ha internalizado los peores aspectos del comportamiento de dichos mercados, agudizando al extremo la dependencia respecto del exterior y creando las condiciones para la crisis por la que hoy estamos atravesando.

Valga recordar, primeramente, que en el transcurso de los años ochenta el ajuste provocado por las políticas aplicadas para enfrentar la crisis de pagos que estalló en 1982 se fue enmarcando en un proyecto de rearticulación internacional de largo alcance, y que para esa década y lo que va de los noventa efectivamente ha modificado los parámetros de inserción y de relacionamiento externo de la economía mexicana.

Para la aplicación de ese proyecto, la absoluta prioridad asignada al pago de la deuda se constituyó en el mejor de los instrumentos ya que, buscando explícitamente generar las condiciones para dicho pago, las políticas comercial, cambiaria, de tratamiento a la inversión extranjera, monetaria, crediticia, salarial, fiscal, etc., se encaminaron precisamente en las nuevas direcciones exigidas por el proyecto de rearticulación.

En dicho proyecto se establece una articulación sin mediaciones entre las tendencias presentes en la economía mundial y el comportamiento económico interno, multiplicando la capacidad de las relaciones económicas externas para actuar como vehículo de internalización de las tendencias mundiales y, con ello, para definir el perfil estructural de la economía y para transformarse en elemento determinante del mayor o menor dinamismo económico nacional.

Con esta perspectiva se impulsó la "apertura" de la economía por medio de dos vertientes principales:

1] En el ámbito del comercio, se aplicó una rápida reducción de los aranceles y de las barreras no arancelarias, de tal manera que entre 1984 y 1994 el arancel máximo pasó de 100 a 20%, el arancel promedio pasó de 24 a 12%, se eliminaron los precios oficiales de importación y los permisos previos de importación —que en 1984 cubrían todas las fracciones arancelarias— desaparecieron por completo.

2] En el ámbito de los movimientos de capitales, el criterio central ha sido el de la política de “puertas abiertas” al capital extranjero, asignando una máxima prioridad al ingreso masivo de ese capital en sus distintas formas: préstamos, inversiones de cartera e inversiones directas.

Aplicando ese criterio, a lo largo de los años ochenta se fueron otorgando distintas facilidades a la operación de los capitales extranjeros, destacando en 1986-1987 y en 1990 las operaciones de conversión de deuda en inversión (*swaps*). Sin embargo, el otorgamiento de facilidades alcanzó su expresión máxima a partir de 1989, con la promulgación del *Reglamento para fomentar la inversión mexicana y regular la inversión extranjera*, que se plasmó en una nueva ley en 1993. Pese a su título, dicho reglamento lo que hizo fue formalizar la más completa *desregulación* de la inversión extranjera, para lo cual se redujeron sustancialmente los ámbitos de intervención de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y se abrió el mercado de valores a la inversión foránea.

Todo lo anterior ha estado respaldado por una concepción en la cual el capital extranjero está llamado a desempeñar un papel de primer orden en el funcionamiento económico interno: en ausencia de desequilibrios macroeconómicos y de trabas a su operación, dicho capital llegará de manera automática en los volúmenes que sean necesarios para permitir el desarrollo económico. Bajo esa premisa, y a partir de un diagnóstico en el cual el ahorro nacional es claramente menor que los volúmenes requeridos de inversión, el ingreso masivo de “ahorro externo” se transforma en componente central del financiamiento del desarrollo, permitiendo además cubrir la mayor necesidad de divisas que va resultando del crecimiento sostenido de la actividad económica.

En esa estrategia, tanto la liberalización comercial como la política de “puertas abiertas” al capital extranjero han sido conceptualmente coincidentes con un esfuerzo de creciente integración de la economía mexicana a la estadounidense, que se fue concretando

a lo largo de los años ochenta y que a partir de la presente década se formalizó y se llevó a nuevos niveles mediante las negociaciones y de la firma y puesta en vigor del TLC. Esa creciente integración aparecía no sólo como la mejor sino incluso como la única manera de asegurar una inserción eficiente de México en la economía mundial y en el proceso de globalización, todo ello dentro del marco de una concepción según la cual la economía estadounidense se transformaba en referente inmediato de funcionamiento de la economía mexicana y, por ello, en la puerta obligada de ingreso de nuestro país al primer mundo.

En tal sentido, todos los atributos genéricos de la apertura le fueron asignados al TLC, constituyéndose este tratado en la “varita mágica” que permitiría la elevación de los niveles de eficiencia y competitividad; la modernización total de la planta productiva; la multiplicación de la capacidad exportadora y la transformación del correspondiente sector en eje del dinamismo económico; la llegada masiva de inversiones y, en general, de “ahorro externo”, etcétera.

2.2. Los resultados y las debilidades de la estrategia aplicada

Más allá de la falta de éxito que ha tenido la estrategia aplicada, y que se expresa en cuestiones tales como la muy escasa modernización que la apertura ha provocado en el aparato productivo, la alta concentración de la capacidad exportadora en un pequeño número de ramas y empresas,¹⁰ la acentuación del déficit comercial por parte de las filiales de transnacionales,¹¹ etc., lo que nos interesa destacar particularmente es lo lejos que ha estado de cumplirse el papel compensatorio y estabilizador asignado al “ahorro externo”.

A partir de 1988, y como un resultado directo de la liberalización comercial, de la política de “puertas abiertas” al capital extranjero y en un contexto de sobrevaluación deliberada del peso mexicano y de altas tasas de interés, la lógica aplicada sustentó un proceso que

¹⁰ En tal sentido, cabe recordar la estimación hecha en junio de 1994 por la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, según la cual el 75% de las exportaciones de México son realizadas por 252 empresas, que corresponden a un 2% del total de empresas actuantes en el país.

¹¹ Al respecto basta mencionar que, según información oficial (Secofi, 1994), entre 1990 y 1993 las exportaciones e importaciones de las empresas con inversión extranjera arrojaron un saldo deficitario de 23 991.7 millones de dólares, monto que corresponde a un 44% del total del déficit comercial generado en esos años por la economía.

desde fines del año pasado mostró dramáticamente sus límites y provocó la profunda crisis que hoy estamos viviendo.

Dicho proceso se desarrolló llevando al extremo el comportamiento de las relaciones comerciales y financieras externas de la economía, y produciendo en cada uno de esos dos ámbitos desequilibrios simultáneos que a poco andar se volvieron insostenibles:

- A partir de 1988 se inició en el ámbito del comercio un desmesurado crecimiento de las importaciones, que pasaron de alrededor de 12 000 millones de dólares en 1987 a más de 57 000 millones en 1994; a lo que cabe agregar que el componente más dinámico en dicho crecimiento estuvo en la importación de bienes de consumo, que se multiplicó por más de doce veces, incrementando su participación en el total importado de 6 a más de 12% entre el primero y el último de esos años, al mismo tiempo que la participación de los bienes de capital disminuía de 22 a menos de 17% en el total de importaciones.

Al mismo tiempo que las importaciones totales se incrementaron en más de 370%, las exportaciones lo hicieron en sólo 66% —pasando de 20 600 millones de dólares en 1987 a 34 200 millones en 1994—, por lo cual el auge importador a partir de 1989 empujó a la aparición del déficit comercial, el cual para 1994 alcanzó un monto cercano a los 24 000 millones de dólares. Dicho déficit, agregado a los ingresos netos por maquila y a los pagos netos de utilidades e intereses, para el mismo año de 1994 significaba un saldo negativo superior a los 28 000 millones de dólares en la cuenta corriente de la balanza de pagos.¹²

- La multiplicación de las importaciones y de los déficit comerciales y en cuenta corriente sólo fue posible en la medida en que tuvo como contrapartida un crecimiento también muy rápido de los capitales ingresados a la economía mexicana. En efecto, tan sólo el monto neto de ingreso anual de inversiones —sin incluir préstamos bancarios— pasó de alrededor de 2 900 millones de dólares en 1989 a más de 15 600 millones en 1993 (cuadro 3).

En esas circunstancias, los altos volúmenes de importaciones, la permanencia de la sobrevaluación del peso, los avances logrados en la disminución de la inflación y, en general, los componentes

¹² Véase CEPAL, *Balace preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, varios años.

CUADRO 3
INGRESOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Años	CNE ¹	RNE ²	Mercado de valores	Total	Saldo histórico
1977	50.4	276.7	-	327.1	5 642.9
1978	114.3	269.0	-	383.3	6 026.2
1979	311.2	498.8	-	810.0	6 836.2
1980	1 055.9	566.7	-	1 622.6	8 458.8
1981	794.4	906.7	-	1 701.1	10 159.9
1982	271.9	354.6	-	626.5	10 786.4
1983	393.7	290.0	-	683.7	11 470.1
1984	796.6	645.6	-	1 442.2	12 899.9
1985	1 337.6	533.4	-	1 871.0	14 628.9
1986	1 563.1	861.1	-	2 424.2	17 053.1
1987	3 260.7	616.5	-	3 877.2	20 930.3
1988	2 448.3	708.8	-	3 157.1	24 087.4
1989	1 231.5	1 268.2	414.0	2 913.7	27 001.1
1990	2 118.6	1 603.8	1 256.0	4 978.4	31 979.5
1991	4 871.7	2 143.5	2 881.8	9 897.0	41 876.5
1992	4 298.5	1 406.6	2 629.7	8 334.8	50 211.3
1993	1 964.8	2 935.9	10 716.3	15 617.0	65 828.3
1994 ³	359.8	2 959.3	3 713.6	7 032.7	72 861.0

FUENTE: Secofi, 1994.

¹ Proyectos de inversión autorizados por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

² Movimientos de inversión notificados al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

³ Cifras preliminares para el lapso enero-junio.

centrales de la política económica, dependían por completo de la continuidad en el ingreso de capitales extranjeros, teniendo una importancia mucho mayor el aporte de esos capitales a la disponibilidad de divisas que la contribución que ellos pudieran realizar al aparato productivo y a los niveles y ritmos de la acumulación nacional.

Conforme fue transcurriendo el anterior sexenio, una parte cada vez mayor de los capitales extranjeros ingresó a la economía no para producir sino para dedicarse a la especulación, atraídos por las elevadas tasas de interés y por los rendimientos de las inversiones bursátiles y en condiciones de emprender rápidamente la retirada si cambiaban sus expectativas. Del total de inversión extranjera ingresada al país entre 1991 y 1993, correspondió más

CUADRO 4
PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN EL
MERCADO INTERNACIONAL DE CAPITALES

	1991	1992	1993	1994*
	<i>En millones de dólares</i>			
Bonos	3 782	6 100	10 783	4 697
Acciones	3 746	3 058	2 493	929
Créditos bancarios	600	200	400	500
	<i>En porcentajes respecto del total mundial</i>			
Bonos	1.3	1.8	2.2	2.2
Acciones	24.1	13.5	4.8	3.3
Créditos bancarios	0.5	0.2	0.3	0.9
	<i>En porcentajes respecto del total captado por América Latina</i>			
Bonos	52.2	48.5	39.4	35.1
Acciones	91.0	75.3	43.5	44.2
Créditos bancarios	60.0	22.2	18.2	55.6

FUENTE: FMI, 1995.

* Periodo enero-junio.

de la mitad a la llamada “inversión de cartera” —que en el cuadro 3 corresponde a la inversión en mercado de valores y a una parte de las inversiones notificadas al RNIE—, consistente sobre todo en la compra de acciones y de bonos.

Con ello, la estrategia aplicada implicó una aceptación sin reservas de esos capitales fuertemente especulativos, reproduciéndose en la economía mexicana, de manera ampliada, las tendencias presentes en el funcionamiento de los mercados internacionales de capitales.

Según puede verse en el cuadro 4, desde el inicio de la presente década la contratación de créditos bancarios internacionales por parte de México se reduce al mínimo, al mismo tiempo que se incrementa la colocación de bonos y acciones del país en dichos mercados, siendo en esos ámbitos en los cuales México alcanza la mayor presencia respecto de los totales mundiales y de América Latina.

Tanto la tendencia al rápido crecimiento de los capitales especulativos como la decisión de que los altos volúmenes de importación, los equilibrios macroeconómicos y el comportamiento de los niveles de actividad dependiesen de esos capitales tuvieron un de-

senlace que todos estamos sufriendo, por lo que no es necesario insistir en ese punto. En todo caso, lo que sí queremos destacar es que la rápida retirada de esos capitales y la crisis que provocó constituyen un rotundo desmentido a la función supuestamente estabilizadora que se asignaba al “ahorro externo” en la estrategia aplicada. En la actual crisis, como en otras por las que ha atravesado la economía mexicana, el capital extranjero ha tenido un claro papel de detonante y de profundizador del deterioro. Lo nuevo, en todo caso, es la fuerza con que ello ha ocurrido en los meses más recientes, y las múltiples facilidades que la propia acción gubernamental brindó para que eso sucediera.

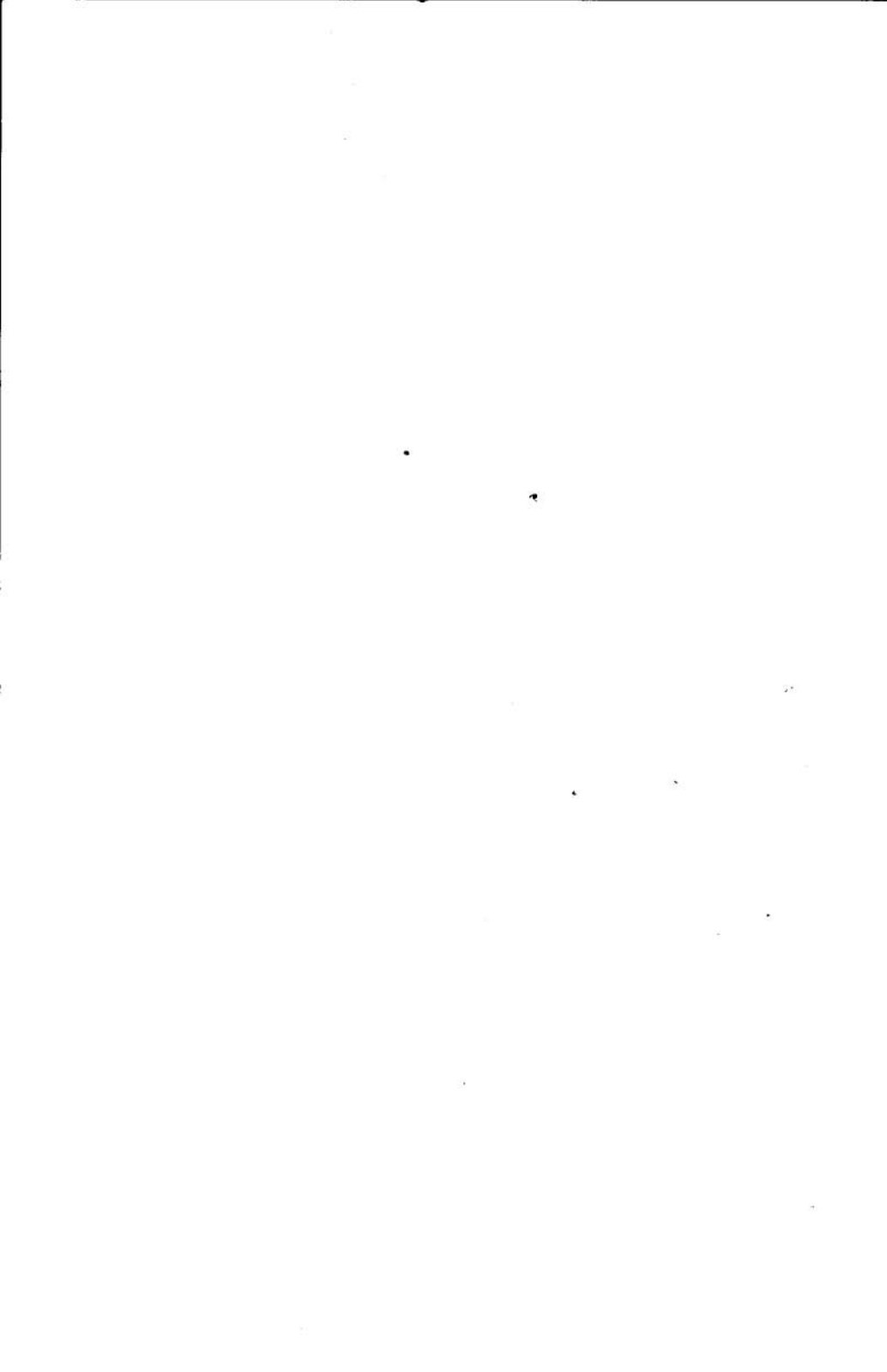
En tal sentido, lo que interesa destacar es que las políticas de liberalización comercial irrestricta y de “puertas abiertas” al capital extranjero, más allá de la falta de éxito que mostraron incluso en el interior de la lógica que las impulsó, demostraron ampliamente su capacidad para trasladar hacia el exterior el comando de la economía nacional y para supeditar la estructura, los niveles y los vaivenes de la actividad productiva a los dictados y las acciones del capital extranjero y en particular de los capitales “golondrina”, multiplicándose con ello los grados de sensibilidad de la economía nacional ante el comportamiento de esos capitales.

BIBLIOGRAFÍA

- Gutiérrez, Antonio (1991a), “La evolución de los mercados bursátiles en los ochenta. Una perspectiva internacional”, en *Mercado de valores*, México, UAM.
- (1991b), “La globalización de las finanzas: una nueva fase de la internacionalización del capital dinerario”, en *Economía Informa*, núm. 197-198, agosto-septiembre.
- Fondo Monetario Internacional (1992), *International Capital Markets*.
- (1993), *Private Market Financing for Developing Countries*, diciembre.
- (1995), *Private Market Financing for Developing Countries*, marzo.
- Secofi (1994), *Resultados de la nueva política de inversión extranjera en México*, 1994.
- Swary, Itzhak y Barry Topf (1992), *La desregulación financiera global*, México, FCE.

QUINTA PARTE

VIEJAS RAÍCES, NUEVOS PROBLEMAS



13. LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL EN MÉXICO: ÉXITO O FRACASO

MARÍA LUISA GONZÁLEZ MARÍN*

INTRODUCCIÓN

¿Cómo afecta a la industria de bienes de capital en México la etapa actual del capitalismo? Si partimos de que la globalización significa una redistribución de las ramas productivas en función de la competitividad internacional, tendríamos que concluir que la industria de bienes de capital (IBC) en nuestro país no tiene futuro. A lo que más podría aspirar es a desarrollar unos pocos bienes de capital de tecnología sencilla o algunos procesos de producción.

Sin embargo, el problema no acaba ahí: como estos bienes son indispensables, al no producirse internamente hay que importarlos, lo cual supone que la economía genere divisas suficientes para comprarlos. ¿Cómo lo hará? ¿Con especialización productiva, con créditos externos, con inversión extranjera o por qué caminos?

Comprar los bienes de capital en el exterior también supone una aceptación de que el desarrollo tecnológico es asunto sólo de los países avanzados, que serán los productores casi exclusivos de este tipo de bienes.

La globalización es también el reconocimiento de que cada país

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

no puede producir todo lo que necesita para competir en el mercado mundial; esto lleva inevitablemente a la integración económica y a la formación de bloques comerciales. La Unión Europea, Japón y los países del Sureste Asiático, el TLC, Mercosur, son los ejemplos de naciones que se preparan para la competencia mundial.

Todos los países miembros de estos bloques reconocen la inevitabilidad de la globalización, pero tratan de obtener ventajas por medio de alianzas o la subordinación de las economías más débiles.

Todo ello constituye el reconocimiento explícito de que los países subdesarrollados seguirán siéndolo por muchas décadas más, pues en la nueva división internacional del trabajo a ellos les tocó producir bienes de consumo o materias primas, mientras que a los países desarrollados, por su alto nivel tecnológico, les toca concentrar la producción de bienes de capital. Este proceso no es nuevo, quizá lo novedoso esté en que ahora se reconozca como un fenómeno inevitable para cualquier país y dentro del cual el concepto de soberanía no tiene validez.

Debido al alto costo social que el proceso de globalización trae consigo, empiezan a manifestarse obstáculos a su expansión, pero no en el terreno económico sino en el político. Junto con la globalización han resurgido los nacionalismos. Algunos pueblos reclaman el derecho de autogobernarse o independizarse de los estados nacionales.

El concepto de nación que la globalización intenta implantar en el terreno económico lo defiende con violencia en el terreno político. ¡Tremenda contradicción!

1] DIAGNÓSTICO DE LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL EN MÉXICO, 1945-1994

Los bienes de capital o capital fijo son aquellas máquinas y equipos que sirven para producir mercancías, por ello se les llama medios de producción.

A medida que el capitalismo se desarrolla crece la importancia de estos bienes, ya que la sociedad se vuelve más productiva gracias a la utilización de maquinaria y equipo que ahorran trabajo humano.

La introducción de maquinaria y equipo moderno, a la vez que es producto de cambios en la organización del trabajo, provoca nuevas formas de organización dentro de las fábricas. El trabajo

queda sometido a la máquina en el proceso productivo, el cual no aparece "subsumido bajo la habilidad directa del obrero, sino como la aplicación directa de la ciencia".¹

Los bienes de capital son considerados como portadores del progreso tecnológico y determinantes del aumento de la productividad social del trabajo. Su crecimiento y modernización están encaminados a acortar el tiempo de producción y a hacer más competitivas las mercancías. De lo que se desprende la gran importancia que tiene esa industria para el desarrollo económico. De hecho, la existencia de un poderoso sector de bienes de capital marca la diferencia entre países avanzados o atrasados.

En el caso de los países latinoamericanos, cuando empezaron a incorporarse a la producción capitalista, Europa ya tenía una industria de bienes de capital, por lo que el proceso de industrialización se llevó a cabo mediante la importación de maquinaria y equipo. En esta primera etapa el crecimiento estuvo supeditado al exterior.

A medida que el capitalismo se fue desarrollando y la economía de algunos países de América Latina estuvo en condiciones de fabricar bienes de capital, pocos pudieron dar el salto; sólo Brasil, Argentina y México, aunque con limitaciones, como vamos a ver.

a] Industrialización con base en la sustitución de importaciones

El modelo de sustitución de importaciones fue la manera en que se logró desarrollar la industria en el país. Sin embargo, para que funcione requiere de dos condiciones. Una, que el Estado proteja la industria de la competencia externa. Dos, que la economía sea capaz de generar las divisas necesarias para financiar las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios (lo cual puede lograrse por exportaciones, créditos externos o inversión extranjera directa).

En México el proceso de industrialización se inicia con la fabricación de bienes de consumo que ha sido clasificada como primera etapa, 1946 a 1956. En ésta, las empresas de bienes de capital eran fundamentalmente artesanales, se dedicaban a reparar y fabricar piezas sencillas, como envases, enseres domésticos, piezas de refacción y muebles de metal. La producción de máquinas era mínima,

¹ Karl Marx, *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*, México, Siglo XXI, 1976, t. II, p. 234.

las empresas se dedicaban a hacer adaptaciones a los equipos importados y algunas reparaciones sencillas. Surgen plantas que fabrican bombas y básculas y se crea una empresa de ingeniería que se dedica a la pailería pesada (1948).

La segunda etapa, de 1956 a 1970, se caracterizó por el gran dinamismo de la industria manufacturera; se producen bienes de consumo duradero e intermedios. Esta ampliación del mercado interno repercutió sobre la industria de bienes de capital. Se desarrollan las actividades de reparación y mantenimiento de la maquinaria y equipo, además se hacen adaptaciones que permiten ciertos avances tecnológicos y la capacitación de la mano de obra ocupada en las actividades de la metalmeccánica.

En particular empiezan a producirse máquinas-herramientas, instrumentos de medición y control, compresoras, calderas, motores eléctricos, autobuses y camiones, partes y piezas de maquinaria, y se multiplican los talleres de maquila y fundición.

Casi todas las empresas que se establecen trabajan con licencia de una compañía extranjera, lo cual limita el avance en la ingeniería de diseño y de producto.

Las empresas transnacionales dominan el mercado de bienes de capital y las compañías mexicanas se dedican a producir sólo un número limitado de modelos.

Hasta antes de 1970 las principales limitaciones de la IBC son la dependencia tecnológica, la escasez de mano de obra calificada y la falta de financiamiento, a las que cabe agregar falta de integración productiva, fragmentación del mercado, alto grado de obsolescencia de la maquinaria y equipo y ausencia de empresas que fabriquen bienes de gran tamaño y de alta complejidad tecnológica.

La tercera etapa se inicia en los años setenta, es cuando empiezan a fabricarse bienes de mayor complejidad tecnológica. En especial se desarrolla la pailería pesada, considerada la industria de bienes de capital por excelencia. Se consolidan empresas que fabrican motores diesel, tubería, forja, engranes y reductores, computación y equipos para varias industrias (cuadro 1).

La creación de este tipo de empresas favorece el desarrollo de tecnología autónoma (en algunos sectores) y el aumento del personal calificado tanto en el nivel de operario como técnico.

Sin embargo, una industria básica como la de máquinas-herramientas no llegó a consolidarse, haciendo que cojeara el proceso de industrialización.

CUADRO I
EL PRODUCTO, LA INVERSIÓN Y LA INDUSTRIA
DE BIENES DE CAPITAL, 1971-1983

	1971-1974	1975-1977	1978-1981	1982	1983
Producto interno bruto	6.8	4.4	8.4	-0.5	5.3
Inversión fija bruta	8.3	1.0	16.5	-15.9	-27.0
Producción de bienes de capital	11.0	2.4	15.8	-17.1	-23.8
Importación de bienes de capital	12.6	-9.6	34.8	-51.8	-58.5

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto y elaboración de la Gerencia del Proyecto Conjunto de Bienes de Capital Nafinsa-Onudi. Con base en información del Banco de México.

De 1970 a 1982, el 89.2% del total del consumo de máquinas-herramientas (m-h) se cubrió con importaciones.² Las empresas establecidas en México construían m-h convencionales, no incorporaban los adelantos técnicos, como el control numérico.

Antes del auge petrolero la producción de bienes de capital se encontraba rezagada, en especial el rubro de maquinaria no eléctrica (el más importante). Del total de empresas productoras de bienes de capital, el 70% eran extranjeras, 20% públicas y el 10% privadas nacionales.

Había también un predominio de la tecnología externa. El 64% de las empresas estaban ligadas de una u otra manera a la tecnología comprada y el 65% de la producción se generaba en las plantas que utilizaban tecnología importada. Sólo el 40% del mercado de bienes de capital podía satisfacer la industria, y en la actividad petrolera y de construcción sólo el 23 por ciento.

Durante el gobierno de López Portillo fue cuando más se apoyó al sector de bienes de capital. En 1976 se creó la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo, cuyo objetivo era establecer una coordinación entre el sector público y el sector privado para programar esa industria. También se elaboraron estudios que daban algunas recomendaciones para fortalecerla, con la idea de que, de continuar la política de financiar las importaciones de maquinaria y equipo con créditos externos,

² Miguel Ángel Flores, *Acumulación de capital y Estado en la industria de máquinas-herramientas de México. 1970-1982*, México, FE-UNAM, 1985, p. 54.

CUADRO 2
 CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL
 (precios de 1980)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<i>Total</i>	-9.01	-15.2	-4.50	7.59	-13.80	5.91	12.96	11.09	13.35	12.34	3.51	-0.6
Muebles metálicos	-13.79	-30.3	3.92	15.93	-10.79	6.08	-7.63	22.00	24.32	3.24	-9.97	-6.3
Metálicos estructurales	0.93	-20.0	0.35	5.23	-8.96	-9.11	-2.77	8.33	16.33	17.54	-5.07	2.7
Otros metálicos, excepto maquinaria	-1.74	-14.4	1.74	4.79	-6.26	4.21	-0.55	9.38	8.38	1.20	-0.81	-0.3
Maquinaria y equipo no eléctrico	-16.42	-23.3	2.06	12.36	-15.20	-0.96	24.20	3.81	9.01	7.44	-3.58	13.6
Maquinaria y aparatos eléctricos	-12.15	-23.2	8.18	14.74	-5.82	2.74	4.74	9.27	9.69	8.88	2.86	-9.0
Aparatos electrónicos	-13.32	-15.6	9.09	3.69	-2.13	2.11	7.95	12.79	11.59	0.57	10.53	-1.9
Aparatos eléctricos	-4.89	-18.1	14.96	10.76	-7.03	7.59	-3.14	12.74	6.12	7.14	10.53	-1.9
Equipo y material de transporte	-0.49	-16.0	1.04	-4.59	-9.67	17.86	0.34	-19.43	7.33	-6.56	-15.22	-10.0

FUENTE: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, 1981-1984, 1985-1990, 1990-1993.

la economía no podría generar los recursos necesarios para pagar las deudas y ello llevaría al peligroso camino de reducir el crecimiento económico.

Entre las recomendaciones que se hacían estaban las siguientes: seleccionar aquellos bienes que tuvieran una tecnología sencilla y que ofrecieran competitividad con el exterior; fortalecer la producción de bienes que incorporen tecnología avanzada; las empresas nacionales como pivote de la expansión del mercado interno; las empresas públicas como demandantes de bienes de capital deben servir para seleccionar los rubros prioritarios, y las empresas de punta deben especializarse en ciertos mercados internacionales, por ejemplo: Estados Unidos, Centroamérica, Caribe y América del Sur.

Casi ninguna de estas recomendaciones pudo llevarse a cabo porque el auge petrolero distorsionó el mercado de bienes de capital.

Un elemento clave para entender la industria de bienes de capital es su gran dependencia del sector público. En los años setenta las grandes inversiones las hacía el Estado, el cual por medio de diversos mecanismos apoyaba la compra de maquinaria y equipo a las empresas mexicanas. De esta manera se tenía asegurado un mercado para cierto tipo de bienes. El sector privado prefería comprar sus bienes de capital en el extranjero.

La dependencia del sector se agudizó con las inversiones públicas destinadas a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). En 1981 ambas empresas se llevaban el 83% del total de la inversión destinada a organismos y empresas del Estado. Ellas representaban también el 50% de la demanda total de bienes de capital y si le agregamos las empresas paraestatales dedicadas al sector comunicaciones y transportes la cifra llega al 80% (cuadro 2).

La IBC no podía depender hasta ese grado de la demanda del Estado, porque la economía se distorsiona y en vez de convertirse en un pivote del desarrollo se vuelve un obstáculo.

Ante la creciente demanda de bienes de capital (en el auge petrolero) el Estado decide apoyar la creación de empresas de bienes de capital. En asociación con empresarios privados (nacionales y extranjeros) se construyen nuevas plantas y otras se modernizan. En paillería pesada surgen Clemex, Makrotec, CMMP, Turalmex, TEISA, Mekano, etc. En máquinas-herramientas se crean ocho empresas, entre las cuales están: Oerlikon Italiana de México, Ajial de México y Bantel Apacher. En forja, inician operaciones dos plantas: Forjamex y Forjados para Laminados. En fabricación de

turbomaquinaria térmica se crean: Turbinas Solar, Turbo Productores Dresser, Industrias Reed y otras. Reciben un apoyo especial las plantas productoras de tubos como TAMSA, Protumsa, Tubacero y PMT.

A pesar de los apoyos, a medida que la actividad económica crecía, la IBC surtía una proporción cada vez menor de la demanda interna: en 1981 sólo alcanzó a surtir el 30%. En los años del auge petrolero, la demanda de pailería para la refinación petroquímica significó entre un 10 y un 20% del mercado occidental de dichos equipos.

El beneficiario más importante del crecimiento en la demanda de bienes de capital fue Estados Unidos, al cual se le demandó casi las dos terceras partes de la maquinaria y equipo importados.

Aun cuando consideremos los años setenta como la etapa de auge de la IBC, el resultado no puede ser satisfactorio, pues siguieron presentes los viejos problemas y se crearon nuevos. La IBC se convirtió en un apéndice del Estado, le exigía protección arancelaria, financiamiento y mercado sin garantizar a cambio calidad y precios bajos. Era obvio que la situación no podía sostenerse por mucho tiempo, el endeudamiento externo crecía y la IBC no estaba preparada para sobrevivir sin el apoyo estatal.

Sin embargo, no todo era negativo, ahí estaban las plantas, entre las cuales había algunas con tecnología de punta, capaces de competir en el mercado internacional. Dos obstáculos se oponían para lograrlo. Uno era la enorme deuda en dólares del sector y el consecuente déficit de la balanza de pagos, que demandaba bajar el ritmo del crecimiento. El otro estaba en las nuevas condiciones de la economía internacional que demandaba la liquidación del proteccionismo y el adelgazamiento del Estado. Aunados a la baja de la actividad económica, todos coadyuvaron a la liquidación en la práctica del sector de bienes de capital en los ochenta.

b) El neoliberalismo

La crisis financiera que se inició en 1982 mostró que el crecimiento económico basado en la compra de maquinaria y equipo en el exterior tenía serias limitaciones, pues en el momento en que no hubo divisas para financiar las importaciones la actividad industrial se redujo.

Las medidas tomadas por Miguel de la Madrid para enfrentar la

crisis financiera desencadenaron una baja en el crecimiento de todas las actividades productivas. Al mismo tiempo México adoptó la política neoliberal como forma de integrarse a la economía mundial. Dicha integración tenía como premisa básica el compromiso de pagar la deuda externa.

A partir del cambio de política, la industria de capital tuvo serias transformaciones. Las medidas que la afectaron de manera directa fueron: baja de la inversión pública, ingreso de México al GATT (apertura de fronteras), venta de empresas paraestatales, reducción de las compras gubernamentales y reestructuración productiva.

Baja de la inversión pública

Como hemos mencionado, cerca del 80% de la demanda de bienes de capital corría a cargo del Estado y especialmente de Pemex y CFE. Cuando el neoliberalismo se convirtió en la política a seguir, el intervencionismo estatal tenía que reducirse y una de las bajas más importantes fue la inversión pública. De representar el 13.93% del PIB en 1982, bajó al 3.9% en 1993. La destinada a esas dos empresas se redujo, en la primera, en 50.75% de 1983 a 1989 y en 23.3% en la segunda en el mismo periodo.

Los efectos no se hicieron esperar: cierre de empresas, quiebras, despidos de personal, reducción de la capacidad de trabajo y baja de la producción (cuadro 4). Según los empresarios, el sector de bienes de capital trabajaba al 50% de su capacidad y había subsectores que tenían hasta el 75% de su capacidad ociosa.

La baja de la inversión pública llegó a tal nivel que los empresarios criticaron que:

El recorte de la inversión pública de 1982 a 1989 como mecanismo para financiar el déficit del sector público y evitar el crecimiento inflacionario fue una de las principales causas del estancamiento productivo, el congelamiento de la actividad industrial, la descapitalización del país y la pérdida del bienestar social de los mexicanos, concluye la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin).³

³ *El Financiero*, 7 de mayo de 1990.

CUADRO 3
 PORCENTAJE DE FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO/PIB.
 MAQUINARIA Y EQUIPO

1981	27	1988	16.8
1982	29	1989	17.3
1983	17	1990	18.7
1984	15	1991	19.6
1985	17.9	1992	21.1
1986	16.4	1993	20.7
1987	16.1	1994	21.7

FUENTE: Elaboración propia con base en Asociación Mexicana, A.C. 1981-1984. Anexo estadístico, Primer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995.

Disminución de las compras gubernamentales y venta de las empresas paraestatales de bienes de capital

Al someterse México a las prescripciones del GATT tuvo que liberar las compras del Estado y modificar la Ley de Adquisiciones del Gobierno Federal en lo tocante a la obligación del sector público de dar preferencia a los productores nacionales. Hubo un estira y afloja entre empresarios y gobierno, que terminó en que el Estado daría "trato de nacional" a las empresas de los países signatarios del TLC y las empresas mexicanas tendrían preferencia en contratos menores de 50 000 dólares para las dependencias y 250 000 para las empresas paraestatales. Con la firma de la Ronda de Uruguay del GATT las ventajas otorgadas a Estados Unidos y Canadá se harán extensivas a otros países.

¿Qué tan positivo o negativo puede ser este cambio para la industria de bienes de capital?

Dado su alto nivel de dependencia del Estado, el efecto ha sido desastroso, y no se ven posibilidades de que esto cambie, al menos en el corto plazo, debido a que la venta de las empresas públicas quita al Estado la posibilidad de privilegiar ciertas ramas productivas, que por sus condiciones particulares sólo pueden desarrollarse con ese apoyo.

Tampoco se trata de revivir un proteccionismo que llevó a la ineficiencia del sector de bienes de capital. La alternativa no puede estar en pasar de un extremo a otro (apertura total o protección), sino en una combinación de ambas, tomando en cuenta su papel

CUADRO 4
PORCENTAJE DE INVERSIÓN EN MAQUINARIA Y EQUIPO/PIB

1980	11	1988	6.4
1981	12	1989	7
1982	8	1990	8.2
1983	6	1991	9
1984	6	1992	10.1
1985	6.6	1993	9.5
1986	5.9	1994	n.d.
1987	5.6		

FUENTE: Elaboración propia con base en Asociación Mexicana, A.C. 1981-1984. Anexo estadístico, Primer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995.

estratégico en el desarrollo económico. Ejemplos de países que siguen este camino son los del Sureste Asiático, Brasil, India, etcétera.

De no seguirse una política de fomento al sector de bienes de capital, el precio que tendremos que pagar por la falta de una IBC será muy alto: atraso tecnológico, falta de integración productiva, aumento del desempleo, agudización de la polarización social y déficit creciente de la balanza de pagos.

Casi todas las empresas públicas de bienes de capital han pasado a manos privadas, la mayoría en coinversión de capitalistas nacionales y extranjeros. Como en otros casos, la privatización fue un proceso lleno de irregularidades y corrupción que escondía a los funcionarios que estaban atrás de la compra.

La venta de empresas públicas ha servido para recomponer los grupos empresariales y para dismantelar los contratos colectivos. Por ejemplo Dina fue vendida a un grupo de empresarios jaliscienses llamado Grupo G, que creció al amparo del régimen salinista. También la venta de Dina sirvió para dismantelar el contrato colectivo, al que le quitaron las prestaciones que los trabajadores habían conquistado en años de lucha.

Apertura comercial

Otro elemento que vino a cerrar la posibilidad de recuperación de la IBC fue la apertura comercial. Desde que se empezó a manejar el probable ingreso de México al GATT los empresarios alertaron

sobre el peligro. El argumento era que sus productos no tenían precios competitivos, aunque sí calidad. Le pedían al gobierno considerarlos sector estratégico y darles tiempo para la desgravación arancelaria. Los compromisos internacionales impidieron tomar en cuenta dichas peticiones.

Los efectos no se hicieron esperar: medianas y pequeñas empresas se fueron a la quiebra y cerraron sus puertas. Según la Canacindra, en 1988 había 1 183 empresas de bienes de capital, para mediados de 1990 ya sólo quedaban 900. "Se estima que de 1982 a la fecha un 30% de las empresas de este sector han cerrado sus puertas en forma definitiva."⁴

No existe información confiable sobre el número de empresas productoras de bienes de capital que han quebrado. Las cámaras de industriales ocultan los datos y sólo los sacan a la luz cuando quieren obtener alguna ventaja. Además, muchas empresas han dejado de ser fabricantes pero siguen existiendo como comercializadoras y por tanto no hay registro de su desaparición como productoras. Los sectores más afectados fueron los transportadores (en 1986 había 100 empresas y en 1990 sólo quedaban 15) y el de máquinas-herramientas (eran ocho y en la actualidad sólo existen tres).

De la situación que guarda la industria habla el presidente de la Cámara Nacional de Bienes de Capital (Canibica):

Ya somos muy pocas las empresas de bienes de capital que verdaderamente producimos en México, pues este sector ha sido el más afectado por la larga crisis económica y como ejemplo palpable de ello le podemos informar a usted que de 29 empresas fabricantes de máquinas-herramientas en 1983 hoy escasamente hay en operación ocho, y si recorremos la lista de subsectores encontramos que han dejado de operar fabricantes importantes de: maquinaria pesada para la construcción (Reparaciones de Equipo Pesado, S.A.), montacargas, compresoras, fundiciones (RAM), pailería pesada, tractores, máquinas de inyección, maquinaria agroindustrial, etcétera.⁵

Junto con el cierre de empresas está el despido de personal. De 1981 a 1987 el empleo disminuyó en 23.36% y de 1990 a 1992 en 10.06%. En lo que va de 1995 se habla de aproximadamente 25 000 despedidos.

⁴ Canacindra, *Transformación*, año XXIV, época X, vol. 4, núm. 9, septiembre de 1988, p. 41.

⁵ Carta dirigida a Jaime Serra Puche, secretario de Secofi, 1991.

Reestructuración productiva o modernización

No es mucho lo que puede decirse de la modernización de la industria de bienes de capital, pues sólo algunas empresas han invertido en tecnologías de punta, como las que producen troqueles y moldes, los fabricantes de equipo para tratamiento de aguas, algunas plantas de maquinaria y sus partes (en especial la industria del vidrio y del cemento) y los productores de bombas.

Las medidas tomadas por los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Salinas de Gortari, como hemos visto, en vez de favorecer a esta industria la han liquidado. No hay capital que esté dispuesto a financiar a las empresas fabricantes de bienes de capital. Al capital extranjero, al que tanto apostó Salinas para que viniera a invertir, no le interesa el sector sino los servicios, en particular el sector financiero (especulación).

Entre 1989 y 1992 se canalizaron a la industria manufacturera casi 5 064 millones de dólares, en tanto el sector servicios captó 13 176 millones de dólares y el agropecuario 165 millones de dólares.⁶

La inversión extranjera que se canaliza a la industria tampoco es garantía de modernización, pues a lo que se ha dedicado es a adquirir firmas establecidas, antes que a la introducción de nuevas tecnologías.

Las modernizaciones que hicieron algunas ramas y empresas se basaron como siempre en la compra de maquinaria y equipo en el exterior. En especial durante los últimos años un renglón privilegiado fue el de equipos y aparatos eléctricos y electrónicos, lo que habla de una reorganización y automatización de la esfera administrativa de las empresas, mejor control de inventarios, de clientes, etc. La importación de maquinaria sólo tuvo importancia en unas cuantas ramas, entre las que están el caucho y la textil.

También en el sector de bienes de capital los avances en materia de modernización están en la aplicación de las nuevas formas de organización del trabajo, los llamados Círculos de Calidad, Grupos T, Hoja Estadística, en suma, en la aplicación de la llamada "flexibilidad laboral". Los aumentos en la intensidad y productividad del trabajo obtenidos de esta manera no deben menospreciarse.

⁶ Canacindra, *Macro Análisis*, núm. 60, junio de 1993, p. 6.

CUADRO 5
INVERSIÓN PÚBLICA PAGADA DE ALGUNAS
EMPRESAS PARAESTATALES
(en millones de pesos a precios de 1980)

	1981	1985	1989	1991	1992	1993
Sector presupuestal	552 892.9	29 461.3	155 115.9			
Gobierno federal	247 606.3	107 278.2	54 348.1			
Organismos y empresas	305 286.5	142 183.1	100 767.8			
Pemex	183 153.2	62 108.4	44 771.5	47 497.8	45 535	42 312.6
Diferentes Pemex	122 133.3	80 074.7	55 996.4			
CFE	62 954.8	37 854.8	28 585.1	37 177.8	35 745.8	30 310.2
CIyF	5 466.7	3 269.2	3 769.9	4 057.8	3 310.3	2 669.2
Fertimex	7 607.1	3 999.5	1 704.8	1 539	699.5	
Dina	931.7	200.2	0			
Sidena	173	115.3	0			
Concarril	276.2	30.7	9.1			
Sicartsa	2 831.7	9 825.1	3 968.6			
AHMSA	0	1 150.5	1 698.9			
Ferromex				6 354.4	4 500.8	6 210.9
Camino y puentes				1 619.5	1 757.5	1 726.6
ASA				682.2	70.06	14.67
IMSS				6 796.6	6 336	6 817.11
ISSSTE				2 906.6	1 601.6	1 743.6
Conasupo						1.48
Lotería Nacional						0.88

FUENTES: Elaboración propia con base en Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, ed. 1990 y 1995, y SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, anexo estadístico, 1993.

Con la crisis actual la situación para el sector de bienes de capital no puede mejorar, ya que nuevamente se reduce el crecimiento para frenar el alza de las importaciones, lo que repercute directamente sobre la modernización de la IBC. Al disminuir el mercado interno, la demanda de este tipo de bienes también baja, como vemos a lo largo de los últimos 12 años (cuadro 5).

Perspectivas para la industria de bienes de capital

De lo expuesto se puede concluir que la política neoliberal no se ha traducido en un fortalecimiento de esta industria, sino que más bien la ha llevado a la extinción. ¿Es posible convertirse en un país desarrollado sin el sector de bienes de capital? ¿La solución estará en la integración económica con Estados Unidos y la especialización productiva? Nosotros creemos que no, mientras existan las naciones. El costo de la globalización puede calcularse en la multiplicación del número de pobres y en la crisis del sistema político mexicano, pero sobre todo en la quiebra de un modelo económico que además se presenta como el único camino posible. Nada hay más falso que los absolutismos. No hay verdades eternas en las ciencias sociales, las teorías nos han mostrado sus limitaciones y sus aciertos, al mismo tiempo nos señalan que el sueño emancipador de la humanidad no se destruye, una y otra vez resurge de sus cenizas.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Alejandro, *La crisis global del capitalismo en México. 1968/1985*, México, ERA, 1987.
- Beckel, J. y Lluch S., "Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de demanda en América Latina", en *Revista CEPAL*, agosto de 1982.
- Canacinfra, *2010 prospectiva empresarial*, México, 1993.
- Conacyt, *Al descubrimiento de la tecnología*, México, Conacyt-Limusa, 1988.
- Concamin, *Una política industrial para México*, México, 1989.
- , revista *Industria* de 1985 a 1991.
- Coriat, Benjamín, *Ciencia, técnica y capital*, Madrid, H. Blume, 1976.
- Corona, Leonel (coord.), *México ante las nuevas tecnologías*, México, CIIH-Porrúa, 1991.
- Crus Campos, K., "Automatización flexible y economía política", en *Economía y Desarrollo*, julio-agosto de 1989.
- Chudnovsky, Daniel, "Problemas tecnológicos en la industria de bienes de capital en América Latina", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 57, febrero-abril de 1984.
- Fajnzylber, Fernando, "Industrialización de bienes de capital y empleo en las economías avanzadas", en *Comercio Exterior*, agosto de 1980.

- García Torres, Arturo *et al.*, *Desarrollo tecnológico en la industria de máquinas-herramientas*.
- Hobsbawm, Eric, "Surgir de las cenizas", en *Polémica*, núm. 6, 2 de julio de 1991.
- Nafinsa-ONUDI, *México: una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital*, México, 1977.
- , *México: los bienes de capital en la situación económica presente*, México, 1985.
- , *Estudio de la capacidad instalada, potencial tecnológico y ventajas comparativas de la industria de bienes de capital*.
- UNCTAD-ONU, *El sector de bienes de capital en los países en desarrollo: problemas tecnológicos*, octubre de 1980.

14. ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y CONDICIONES DE VIDA EN CHIAPAS

ANA ESTHER CECEÑA*

Chiapas se ha convertido en una de las expresiones más nítidas de las contradicciones de la economía mexicana. Quizá por tratarse de un caso extremo, pero sumamente diverso y rico, en el que pasado y presente se cruzan y presentan a flor de piel toda la heterogeneidad de que es capaz el capitalismo en México. En Chiapas, a pesar de la magia con que nos sorprende a cada paso, se dibujan groseramente las contradicciones del subdesarrollo que no han hecho más que exacerbarse con los prolegómenos y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio.

Chiapas, además de haberse constituido en el límite de la impunidad política, es la síntesis más elocuente de la suerte de México en la nueva división internacional del trabajo y en las perspectivas de desarrollo y de uso del territorio y sus recursos productivos en el contexto de la reestructuración mundial del capital, de la redefinición de las hegemonías y de la integración geoeconómica. Es por esta razón por la que no puede entenderse México sin Chiapas y por la que la construcción del futuro económico y político de la nación empieza ahora por la selva Lacandona y sus alrededores.

La reestructuración capitalista mundial ha provocado una reva-

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

loración de los territorios y sus recursos, así como de las diversidades culturales y de su eficacia en la conformación de una fuerza de trabajo adecuada a la nueva complejidad de la producción y a los requerimientos de un ejército industrial de reserva cada vez más integrado pero con enormes presiones que lo llevan a la pulverización. La reorganización capitalista ha puesto en marcha todos los mecanismos a su alcance para el relanzamiento de la acumulación sobre una base tecnológica nueva (centrada en la electroinformática), para establecer el sometimiento del trabajo en estas nuevas condiciones y para reafirmar los cimientos del ejercicio mundial de la hegemonía y las estructuras jerárquicas del poder. Dentro de este contexto, Chiapas surge como espacio estratégico en muchos sentidos pero a la vez como límite objetivo del proceso general de explotación, mostrando la doble cara de la modernidad capitalista que genera, inexorable y simultáneamente, riqueza y miseria.

1] LA VINCULACIÓN HISTÓRICA CON EL MERCADO MUNDIAL

Chiapas es un estado exuberante y cautivador. Con una enorme riqueza geográfica, económica y cultural, y con matices y diferencias que lo convierten en un manantial inagotable y contradictorio. El territorio chiapaneco avanza desde la costa hasta las altas montañas, con agua en profusión proveniente de un amplio sistema de ríos. Sus tierras son fértiles y generosas y el subsuelo abundante en recursos preciosos. Seguramente la variedad geográfica y biológica tuvo alguna influencia en la constitución de un mosaico cultural que desarrolló desde antiguo una multitud correspondiente de corrientes o ramas dentro de la cultura maya, entre las cuales los grupos étnicos que se conocen en la actualidad son sólo una muestra. Algunas de estas ramas culturales han sido eliminadas junto con su gente en la difícil lucha por la vida, pero persisten otras, quizá las más fuertes, que han optado por mantener el espíritu rebelde de sus pueblos y reivindicar su carácter nacional, ciudadano y clasista.

Las actividades productivas de la región son fundamentalmente primarias y comprenden explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, cada una con relaciones de trabajo específicas y con una incidencia sobre el medio ambiente y sobre la población diferentes. La vastedad de Chiapas en productos tropicales logró su rápida incorporación al mercado mundial ya desde el momento de la con-

quista. Cacao, cochinilla y maderas preciosas fueron apreciados y demandados por los mercados europeos y sirvieron de base para el desarrollo de relaciones de trabajo semiesclavo en la entidad. Esta vinculación estrecha con el mercado mundial se ha mantenido a lo largo de los años aunque los productos han variado un poco, de acuerdo con el desarrollo general de las fuerzas productivas. Bienes como el hule, y más recientemente el café y el petróleo, se han convertido en la correa de enlace con el mundo y por medio de ellos las relaciones de trabajo han ido modificándose.

El periodo 1530-1550 es conocido por el auge de la producción cacaotera en la entidad pero también por la instauración de un régimen de expoliación indígena de los más voraces y sanguinarios. Los tributos en cacao que estas poblaciones estaban habituadas a aportar, y que estaban medidos por su capacidad de producción y sus propias necesidades de consumo y comercio antes de la conquista española, fueron aumentados, de manera que su entrega significó la muerte de un gran número de indígenas. En dos estudios sobre el caso realizados por Antonio García de León y Nélica Bonaccorsi, basados a su vez en información de códices y documentos contemporáneos, se señala insistentemente este problema:

El Códice Mendocino, una lista prehispánica de tributos, muestra que de 980 *cargas* anuales de cacao que llegaban a Tenochtitlan, 400 provenían de Soconusco. Según varias referencias, la región tenía 30 mil familias tributarias que proporcionaban estas 400 *cargas*. Entre 1525 y 1526 una gran parte de su población fue congregada en Huehuetan y otros pueblos, y su número descendió a la mitad. Para 1563 los tributarios de Soconusco eran sólo 1 600. Pero a pesar de que la población había sido exterminada en un 95%, el tributo obligatorio en 1571 era de 400 *cargas* todavía.¹

En las últimas décadas del siglo XVI se produce una disminución de la población nativa debido a las enfermedades introducidas por los españoles y al peso excesivo de trabajo. Las cifras de los documentos nos informan que en 1576 mil ochocientos indígenas tributaban seiscientas cincuenta *cargas* y en 1609, dos mil indígenas tributaban mil ciento cincuenta y siete *cargas*.²

¹ Antonio García de León, *Resistencia y utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia*, t. 1, México, ERA, 2 tomos, 1985, p. 58.

² Nélica Bonaccorsi, *El trabajo indígena en Chiapas, siglo XVI (Los Altos y Soconusco)*, México, UNAM-CIHMECH, 1990, p. 37.

Con algunas pequeñas variantes que deben ser atribuidas a la imprecisión de los registros y a la diversidad de fuentes, los dos estudios refieren las enormes ganancias comerciales provenientes de la venta de cacao en el mercado nacional y europeo (internacional), pero siempre en detrimento de la salud y número de las poblaciones autóctonas y de la propia vida de la comunidad.³

El tributo no sólo se obtuvo del excedente de la producción de los pueblos, por el contrario, se les exigía una cantidad que modificaba muy notablemente el régimen de producción. A causa de la disminución constante de la población provocada por epidemias, excesos de trabajo, guerras, etcétera, la carga tributaria resultó imposible de cumplir, lo que afectó gravemente a la vida de las comunidades.⁴

Un elemento que queda registrado desde esta época es el desplazamiento forzoso de comunidades enteras, o parte de ellas, para cubrir las necesidades crecientes de mano de obra en las zonas cacaoteras o de cultivos tropicales, bien para sustituir a los abundantes muertos, bien para hacer frente al aumento de la demanda o la voracidad de los acaparadores.⁵

Asimismo, existen múltiples referencias sobre las fincas de frailes que se establecieron preferentemente en la depresión del Grimalva (en la zona que por esa razón recibe el nombre de Frailesca), dedicadas al cultivo de maíz y frijol.

Estas dos zonas agrícolas, aunque con características y cultivos distintos, tenían en común la necesidad de mano de obra temporal y contribuyeron a crear un sistema de equilibrio simbiótico con las comunidades indígenas que permanece hasta hoy. Como la fertilidad del suelo permitía ampliamente sustentar las ganancias en la renta de la tierra, mientras se contara con remanentes territoriales susceptibles de ser arrancados a las comunidades y con una mano de obra barata, sumisa y garantizada por la fuerza del racismo y el

³ El monto del tributo alcanzó proporciones que eran imposibles de cumplir: de 400/500 cargas en 1573, se aumentó a 1 133 cargas en 1613. Según el pirata inglés John Chilton, las cargas exportadas por el Soconusco en 1570 eran ocho mil" (Antonio García de León, *op. cit.*, p. 58).

⁴ Nélida Bonaccorsi, *op. cit.*, p. 29.

⁵ "Muchos indios de los Altos de Chiapas se vieron obligados a ir a Soconusco —donde escaseaba mano de obra— por la necesidad que tenían de ganar granos de cacao o moneda de plata para pagar sus tributos locales. Gran cantidad moría a causa de las largas jornadas de viaje, del cambio climático y de las enfermedades de la costa, por lo que la escasez de la mano de obra fue constante" (Nélida Bonaccorsi, *op. cit.*, p. 37).

ejercicio del poder, no se hacía necesario cambiar las condiciones de producción.⁶ Será sólo recientemente cuando se comiencen a introducir algunas modificaciones tecnológicas de relevancia.⁷ Así, los finqueros o empresarios agrícolas optaron por violentar la vida de las comunidades incorporándolas parcialmente al trabajo obligatorio o asalariado que transita de las encomiendas y repartimientos al *enganche forzoso*⁸ y el relativamente reciente asalariado libre. El carácter temporal del trabajo y la abundancia e indefensión de las poblaciones indígenas propició un sistema de atracción y repulsión de los trabajadores que suponía la permanencia de las comunidades como espacio básico de reproducción de la fuerza de trabajo, pero en condiciones sumamente precarias.

Al cabo de muchos años los mecanismos de sujeción de la fuerza de trabajo se han ido internalizando mediante la desestructuración de las comunidades o el deterioro de sus condiciones de supervivencia. Los trabajadores que antes iban *enganchados* a trabajar en las fincas ahora lo hacen *voluntariamente* en virtud de la imposibilidad de reproducirse dentro de lo que ha quedado de sus comunidades originales. Se les ha replegado hacia las regiones menos fértiles como Los Altos, se les ha dejado un mínimo de tierras que por ello se encuentran densamente pobladas (cuadro 1). Se les ha roto su equilibrio reproductivo y en gran medida su relación con el medio ambiente y, en virtud de todo esto, se les ha desarrollado la disposición para emplearse como asalariados en las diversas actividades productivas del estado, entre las que la agricultura constituye la más cercana y adecuada a sus conocimientos, habilidades y posibilidades.

⁶ Desde mi punto de vista los estudios más conocidos sobre el racismo han dejado de lado su dimensión económica, que constituye una de sus bases de explicación más sólidas. En el caso de Chiapas el racismo se convirtió en el principal elemento de justificación del despojo, exterminio y sometimiento de las poblaciones autóctonas. El refinamiento cultural de los grupos mayas que habitaban la región era a todas vistas superior al de los conquistadores, quienes requirieron del racismo como recurso ideológico de defensa frente a la bestialidad e impunidad con que sus armas impusieron el imperio del capitalismo europeo de la época. Yo considero que el mantenimiento hasta la fecha de un régimen de explotación sanguinario y depredador en Chiapas sólo es posible mediante el uso justificatorio del racismo. Este problema es abordado en Ana Esther Ceceña y Andrés Barreda, "Chiapas y sus recursos estratégicos", en *Chiapas I*, México, ERA, 1995.

⁷ No contamos con mucha información al respecto pero, de acuerdo con algunos testimonios recogidos, ésta parece ser la situación de las fincas bananeras.

⁸ Sobre las características del régimen de enganche y su vigencia se pueden consultar los excelentes trabajos de Armando Bartra, en particular "Modernidad, globalización y trabajo forzado", en *Chiapas I*, *op. cit.*

CUADRO 1
DENSIDAD Y POBLACIÓN INDÍGENA

<i>Región</i>	<i>% indígenas</i>	<i>Densidad 1990</i>
Tuxtla Gutiérrez	2.09	4 576.00
Altos	82.34	164.75
Selva	58.21	53.06
Norte	45.42	60.27
Centro (sin Tuxtla Gutiérrez)	15.27	45.55
Fronteriza	13.68	74.43
Sierra	6.32	89.38
Frailesca	3.28	28.50
Istmo-Costa	1.50	37.33
Soconusco	1.18	93.19

FUENTE: Elaborado con datos de INEGI, *Censo general de población, 1990*.

La permanencia de las comunidades permite a los finqueros desresponsabilizarse de la reproducción de los trabajadores, ya que éstos *sólo ocasionalmente* trabajan en las plantaciones. El pago no es de ninguna manera suficiente para prescindir de los trabajos de y en la comunidad. El gran peso de esta reproducción recae en ella, que, como producto de este régimen, es incapaz de prescindir del trabajo en las fincas. Su situación se ha tornado suficientemente precaria como para forzar a sus mejores miembros a dedicarse a cultivos ajenos en tierras de otros.

Toda esta lógica agrícola de relación perversa entre fincas y comunidades se combina, también desde los años de la conquista, con el desarrollo de la producción ganadera que ha ido poco a poco acaparando y arrasando tierras, en detrimento del espacio vital de las comunidades. Antonio García de León lo refiere de la siguiente manera:

“Tierras sin hombres y hombres sin tierra”: tal era la fórmula para definir estas zonas tributarias que servían de fuerza de reserva a enormes extensiones despobladas o insumisas o a anchos valles donde las cabezas de ganado eran más numerosas que los hombres. Indios tributarios constreñidos en sus abruptas posesiones, mientras las planicies se despoblaban en beneficio de ese enemigo secular de las comunidades, el ganado mayor.⁹

⁹ Antonio García de León, *op. cit.*, p. 54.

La ganadería ha sido una de las actividades más boyantes de la burguesía de Chiapas. Ha forjado una clase dominante local absolutamente racista y excluyente, cuyos intereses son totalmente contradictorios con los de las comunidades. La producción de ganado no requiere más que muy escasa mano de obra, sobre todo aquí que se trata de explotaciones extensivas, y en cambio necesita incesantemente tierras. Las comunidades representan más un estorbo que una ventaja en estas circunstancias y el racismo, que en el caso de las fincas agrícolas se desarrolla fundamentalmente para abatir el costo de la fuerza de trabajo y para garantizar su empeño en los trabajos más inhumanos, aquí se dirige hacia la extinción de las comunidades, que marcan el límite para la ampliación de las áreas ganaderas.¹⁰

Esto explica la posición intransigente y grosera de los ganaderos en el actual conflicto. Los años recientes de apertura económica han sometido a los ganaderos de esta región a una fuerte competencia que, de acuerdo con sus usos y costumbres, ha repercutido en un afán redoblado por aumentar los volúmenes de producción para hacer frente con ajustes de cantidad a las pérdidas en sus tasas de ganancia. De alguna manera podría decirse que su supervivencia como ganaderos tiene dos perspectivas a la vista: o incrementan los volúmenes de su producción y, en esa medida, amplían los territorios ocupados, o introducen algunas técnicas para mejorar la productividad en un tránsito hacia una ganadería más bien intensiva.

Esta segunda opción es complicada porque modifica tradiciones de siglos pero parece ser la única realmente viable. Las comunidades marcan un límite a la expansión territorial de los ganaderos, pero no es el único, y por ello el conflicto ganadero no puede ser solucionado con un simple exterminio de indígenas como en otros momentos. El clamor por preservar y aprovechar las reservas de la biósfera que todavía subsisten en Chiapas o de otorgar al suelo usos distintos al de la ganadería parecen ser obstáculos más difíciles de franquear.

¹⁰ "Durante los primeros años de la dominación española, en Soconusco un esclavo valía dos pesos de oro, los cerdos se vendían a veinte pesos de oro cada uno y una carga de cacao a diez pesos oro. En esta zona los encomenderos el cacao usaban en forma abusiva la fuerza de trabajo esclava indígena para la producción masiva del cacao" (Nélida Bonaccorsi, *op. cit.*, p. 21).

2] ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y RECURSOS ESTRATÉGICOS

El petróleo es uno de los recursos naturales de mayor relevancia mundial. Capaz de desatar guerras abiertas o veladas, los cálculos actuales le conceden una duración de 40 años más,¹¹ aproximadamente. Su esencialidad en el proceso mundial de reproducción y su escasez relativa lo señalan como uno de los productos estratégicos del planeta.

De conformidad con un conjunto de investigaciones sobre la situación del sureste mexicano y de Guatemala,¹² los suelos chiapanecos parecen estar montados sobre enormes yacimientos de petróleo. Se han hecho exploraciones en las zonas de Altamirano, Palenque y Marqués de Comillas, pero no han sido abiertos pozos de extracción. Es hasta estos últimos tiempos de espíritu privatizador cuando ha empezado a haber movimientos en torno al petróleo chiapaneco. Podría sospecharse que se mantuvieron esos yacimientos en silencio mientras se abría paso a la posibilidad de explotarlos con fines particulares, aunque ésa sería una suposición muy atrevida. Como quiera, el petróleo está ahí formando parte de los múltiples conflictos desatados en la zona.

La parte del territorio chiapaneco donde se localizan estas reservas es muy grande y, por lo mismo, alberga comunidades, reservas de la biósfera, fincas ganaderas y zonas de poblamiento como Marqués de Comillas. La disputa sobre el uso del suelo se complica entonces aún más en virtud de la riqueza del subsuelo y de la significación histórica que tiene ese recurso como propiedad de la nación y no de particulares, nacionales o extranjeros.

El peso de la economía estadounidense sobre la mexicana y su capacidad para determinar políticas y disponer de los recursos permite calcular las reservas petroleras mexicanas como parte del acervo sobre el que se sustenta la fuerza o relativa invulnerabilidad económica de esa economía. Estados Unidos ha logrado ser el mayor acaparador de las reservas mundiales del crudo y esto forma parte de su estrategia de dominación y liderazgo. Sin embargo, aunque en términos generales el cálculo es correcto, existe el im-

¹¹ Se calcula que las reservas actuales, con la prospección de los ritmos de utilización del recurso, sólo alcanzarían aproximadamente hasta el año 2030.

¹² Hemos considerado los trabajos de Cuauhtémoc González Pacheco, Fabio Barbosa Cano, Jacobo Vargas Foronda y algunos de Pemex.

ponderable de las rebeliones nacionalistas y/o anticapitalistas que pueden modificar las expectativas.

El aprovechamiento del petróleo de Chiapas provoca varios conflictos. Por un lado, desata un enfrentamiento entre diferentes intereses capitalistas, algunos con asiento local y dedicados a actividades más tradicionales y otros con poco apego o consideración a la situación local, la que es vista más como espacio de extracción que de asentamiento. En este enredo participan capitalistas locales, nacionales (algunos sólo como parapeto) y extranjeros; está involucrado Pemex y también empresas privadas como la Compañía Mexicana de Geofísica.¹³

Por otro lado, y además de las consideraciones culturales e históricas a que se hizo referencia, existe una real aunque encubierta disputa entre el capital petrolero y las comunidades en torno a los terrenos que éstas ocupan. Toda el área oriental de Chiapas, donde se han detectado yacimientos importantes, está habitada en un 92% por indígenas, que fueron poco a poco retirados de las zonas más fértiles donde se establecieron las fincas agrícolas y ganaderas. Resulta dramático que estos territorios donde se registra la más alta pobreza del país sean de los más ricos en petróleo.

La importancia estratégica del petróleo es algo que realmente no precisa de mayor argumentación. El patrón tecnológico desarrollado durante este siglo se basa materialmente en la mancuerna acero-petróleo y hace apenas aproximadamente treinta años ha comenzado a transformarse, en gran medida por la miniaturización de los elementos que componen el capital constante: las máquinas. La electroinformática ha logrado abreviar algunos procesos y aligerar otros, se han sustituido herramientas de metal por otras de rayos láser, se cambia el cobre por la fibra óptica, etc. Sin embargo, el acero continúa siendo la base de la mayor parte de los nuevos materiales e indudablemente constituye el esqueleto metálico de todo el aparato de producción material de la sociedad. Asimismo, el petróleo es el energético básico de un proceso tan pesado y que requiere de una regularidad controlada, pero también es materia prima esencial de toda la química orgánica. Los plásticos, polímeros y demás componentes derivados del petróleo son insumos para un sinnúmero de procesos productivos de la mayor importancia,

¹³ Las actividades de exploración de esta compañía, de capital francés y mexicano, fueron denunciadas por el mayor Javier, miembro del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

sea por su extensión o por dirigirse a sectores de punta como los polímeros.¹⁴

No obstante las ventajas, siempre existen límites para el uso de estos productos y es necesario mantener la búsqueda incesante de sustitutos o reemplazos más adecuados a los requerimientos cambiantes y crecientes del capital. Ése es el caso de todas las investigaciones y experimentos realizados a partir del conocimiento de la biodiversidad del planeta. Así como la electroinformática se ha constituido en el núcleo definitorio del patrón tecnológico actual, la biotecnología se vislumbra como un importante componente de éste en el futuro o como su alternativa. Actualmente se realizan investigaciones para lograr un microprocesador orgánico mediante la combinación de conocimientos de electroinformática y biotecnología,¹⁵ pero además de ello se emprenden una serie de experimentos de ingeniería genética que buscan revolucionar la base material de la sociedad y los procesos productivos.

Las tecnologías derivadas del aislamiento y uso racional de la biología y la biodiversidad, aunque ya tienen aplicaciones, no están en verdad más que empezando a abrirse paso y a descubrirse a sí mismas. Todavía no es posible manifestar un interés o una dirección muy precisas en estas nuevas fuerzas productivas y, por ello, requieren del mayor esfuerzo de conservación y estudio de la variedad genética que existe en el mundo, por supuesto, de la manera más exclusiva posible para garantizar la renta tecnológica y demás beneficios potenciales.

Este movimiento del capital mundial hacia la biotecnología y la ingeniería genética destaca la importancia del territorio chiapaneco. En él se encuentra el más alto número de especies vegetales y animales por unidad de superficie en Norteamérica y el 20% de la megadiversidad de México.¹⁶

La selva Lacandona ha sido explotada por comerciantes en maderas preciosas de diferentes tipos, por productores de hule, de chicle, por traficantes de animales considerados exóticos, por narcotraficantes y por las comunidades indígenas como recurso de

¹⁴ Un análisis detenido sobre la conceptualización, metodología y particularidades de los productos estratégicos del capitalismo contemporáneo se encuentra en Ana Esther Ceceña y Andrés Barreda (coords.), *Producción estratégica y hegemonía mundial*, México, Siglo XXI, 1995.

¹⁵ El objetivo consiste en lograr un microprocesador celular mediante la modificación de su código genético.

¹⁶ Agrupación Sierra Madre, S.C., *La selva Lacandona*, México, 1992.

subsistencia. Ha sido depredada por los ganaderos ávidos de pastizales y ha perdido aproximadamente dos terceras partes de su riqueza original. La reserva de Montes Azules se encuentra presumiblemente encima de mantos petroleros y, en general, la lucha de diversos grupos por convertir la selva en una exuberante fuente de ganancias dificulta su preservación. Sin embargo, en los últimos tiempos el mundo ha comenzado a mostrar un interés creciente por la selva. Gobiernos, fundaciones y ONGs de los países desarrollados han emprendido una gran cantidad de acciones para detener la destrucción de este abundante laboratorio natural.

No es necesario argumentar sobre el interés y los mecanismos empleados por el capital —muchas veces bajo el ropaje de fundaciones o grupos altruistas— para controlar los recursos bióticos. Un ejemplo dramático y revelador lo ofrece la palma camedor, actualmente en peligro de extinción, y que ha sido móvil de una explotación depredadora del hombre y la naturaleza.¹⁷ Sin embargo, la preocupación por no desperdiciar ninguna posibilidad, y el poder de las transnacionales que están detrás, nos hace pensar en que la estrategia hacia el futuro será menos *saqueadora* y deberá recurrir a la cooperación de los pobladores locales que son los mejores conocedores de las características, aplicaciones y variedades de los recursos bióticos.

Esta diferente forma de concebir los usos del territorio y de las poblaciones que lo habitan choca con los afanes de enriquecimiento rápido de otros grupos capitalistas o con las necesidades de arrasar con naturaleza y hombres de la expansión ganadera.

Desde esta perspectiva, me atrevo a afirmar que el conflicto en Chiapas tiene sus raíces en la manera particular en que se ha desarrollado el proceso de acumulación de capital en la región, propiciando los usos depredatorios de recursos naturales y población, y en los límites que esto plantea a la propia expansión y supervivencia del proceso de acumulación capitalista mundial. Es decir, no es un problema de atraso o marginación sino de la incorporación de Chiapas al capitalismo mundial que ha determinado una dinámica regional específica, de conformidad con sus rasgos propios. No se trata sólo de la sublevación de los más miserables de los explotados, de los más castigados del ejército proletario mundial, sino también

¹⁷ Véase el cuidadoso estudio de Cuauhtémoc González Pacheco, "Un recurso natural mexicano en poder de las transnacionales: la palma camedor", México, inédito.

de la yuxtaposición de intereses capitalistas contradictorios, evidenciados a partir del actual proceso de reestructuración, que ponen en cuestión las modalidades mediante las cuales se han manifestado regionalmente las leyes generales del desarrollo capitalista y su inserción en el proceso global.

3] ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y POBLACIÓN INDÍGENA

Las contradicciones actuales del proceso de acumulación de capital, que involucra a la región chiapaneca y que confronta al capital internacional con capitales nacionales y locales en una disputa por los recursos y el modo de aprovechamiento más rentable, caracterizan también la relación con la fuerza de trabajo local y con sus asentamientos comunitarios.

De los 112 municipios en que se subdivide el territorio chiapaneco, 38 están catalogados por el Consejo Nacional de Población como de muy alta marginalidad y 56 de alta, lo que es más o menos el equivalente de los niveles de pobreza extrema y pobreza en los registros de la ONU.¹⁸ Entre los primeros, 27 son casi totalmente indígenas, con 92% de participación en la población total,¹⁹ y otros dos participan con un 56%.²⁰ Estos municipios se ubican en Los Altos, en la selva o en los alrededores del área petrolera de la zona norte. Esto involucra a una población de 760 457 personas, de las cuales 658 551, el 87%, son indígenas reconocidos como tales por las estadísticas oficiales. La población indígena en el estado de Chiapas es de 885 605 personas, de las cuales 666 061 viven en zonas de muy alta marginalidad: 658 551 en territorios mayoritariamente indígenas y otras 7 510 desperdigadas en zonas preferentemente mestizas. Esto da un total de 75% de la población indígena chiapaneca en condiciones denominadas de muy alta marginalidad, al que hay que agregar otro 17%, que comprende 151 613 personas,

¹⁸ La connotación de Conapo tiene la desventaja de sugerir que esta miseria se explica por la exclusión del desarrollo, cuando justamente es producto del mismo. Aquí hemos intentado despejar la confusión al proponer la relación simbiótica comunidad-plantación como la base del proceso de acumulación de capital agrícola, forestal y de otros productos tropicales.

¹⁹ Se trata de los municipios de Altamirano, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chapultenango, Chenalhó, Chilón, Francisco León, Huixtán, Huitiupan, Larráinzar, Mitontic, Ocosingo, Ocoatepec, Oxchuc, Pantelhó, Sabanilla, Salto de Agua, Simojovel, Sitalá, Tapalapa, Tenejapa, Tila, Tumbala, Zinacantán y San Juan Cancuc.

²⁰ En este caso se encuentran Las Margaritas y Pantepec.

en condiciones de alta marginalidad. Sólo un 8% del total de la población indígena del estado escapa aparentemente a esta miseria criminal gestada como producto y fundamento del proceso de acumulación de capital en Chiapas.

La diferencia entre los dos niveles de pobreza mencionados es realmente de matiz. El 92% de los indígenas chiapanecos viven, o podríamos decir mueren, en las condiciones más precarias que han podido desarrollarse en el país. No sólo no se les ha dado nada, lo que quizá no sería tan grave, sino que se les ha arrancado todo, toda posibilidad de supervivencia digna e independiente. A pesar de ser Chiapas un estado donde la pobreza es el dato más relevante por su agudeza y generalización, es en las zonas mayoritariamente indígenas donde ésta se concentra. En éstas, el analfabetismo afecta al 53% de esas poblaciones, y del resto el 83% no tienen la primaria completa, es decir que su cultura es casi totalmente oral; el 66% se encuentra en viviendas que carecen de electricidad, en el estado que genera la mitad de la consumida por el país entero, aunque de acuerdo con algunos estudios antropológicos ésta se ha introducido en los lugares en que las mujeres se incorporan a la maquila textil, como es el caso de San Juan Chamula;²¹ el 88% no tiene drenaje, el 50% no tiene agua entubada, cuestión que incide en la falta de sanidad que cobra buena parte de las muertes de esa región. El hacinamiento en viviendas con piso de tierra alcanza a más del 80%, lo que, combinado con los anteriores datos, lo convierte en una infrahumana situación general de vida de la población indígena de Chiapas (cuadro 2).

Todo esto es así aun teniendo en cuenta que la mayoría de esta población trabaja, por lo menos una parte del año, como ya mencionamos, como asalariada preferentemente agrícola o en actividades artesanales. Sin embargo, la remuneración que percibe es menor a un salario mínimo en el 83% de los casos. Si consideramos que la cantidad determinada por el Conapo como parámetro de medición es dos salarios mínimos, porque "ingresos monetarios de hasta dos salarios mínimos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los hogares",²² los datos indican que el 90% de esta po-

²¹ Diana L. Rus, en un trabajo titulado *La crisis económica y la mujer indígena: el caso de Chamula, Chiapas*, publicado como documento de trabajo por el Inaremac (mimeo), señala que "hay luz eléctrica en K'at'ixtik [poblado de Chamula] desde 1976: ahora sirve para que borden y operen máquinas de coser hasta altas horas de la noche".

²² Conapo.

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA POR DENSIDAD INDÍGENA

<i>Grado de pobreza</i>	<i>% indígenas</i>	<i>Densidad 1990</i>	<i>% municipios</i>
<i>Muy alta marginación</i>			
Altos	94.90	175.08	81.25
Selva	91.58	50.97	66.67
Norte	56.78	59.18	50.00
Sierra	6.44	69.00	37.50
Fronteriza	58.39	15.00	12.50
Centro	51.89	65.00	4.55
<i>Alta marginación</i>			
Frailesca	4.05	18.33	75.00
Fronteriza	5.78	76.00	75.00
Soconusco	1.04	80.17	75.00
Istmo-Costa	1.91	19.00	66.66
Sierra	6.25	101.60	62.50
Centro	13.94	44.77	59.09
Norte	37.35	59.80	45.45
Selva	29.23	71.00	33.33
Altos	24.25	88.00	12.50
<i>Marginación media</i>			
Centro	4.34	37.00	27.27
Soconusco	1.45	89.67	18.75
Frailesca	0.96	59.00	4.55
Fronteriza	3.90	76.00	4.55
Istmo-Costa	1.15	38.00	4.55
<i>Marginación baja</i>			
Istmo-Costa	1.44	55.00	33.33
Altos	35.30	184.00	6.25
Soconusco	2.08	260.00	6.25
Centro	2.09	4 576.00	4.55
Norte	1.23	77.00	4.55

FUENTE: Elaborado con datos de INEGI, *Anuario estadístico del estado de Chiapas*, México, 1992.

NOTA: Sólo se anotan las zonas que registran casos en cada uno de los niveles. La cuarta columna indica el porcentaje de municipios de cada zona que se encuentran en el nivel de marginalidad correspondiente. Hemos mantenido la terminología del INEGI, aunque la consideramos inadecuada.

blación se encuentra por debajo del nivel mínimo de subsistencia determinado oficialmente.²³

Esta situación general abulta enormemente las tasas de mortalidad, por ello, a pesar de las elevadas tasas de natalidad, el saldo neto oscila cerca de cero o es directamente negativo (4.6 de fecundidad contra 6.7 de mortalidad para 1990). Esto, sin embargo, es variable, pero muy elástico ante situaciones como la actual de crisis del café y de guerra de baja intensidad.

Se puede afirmar que entre las comunidades indígenas chiapanecas la principal causa de muerte es el hambre, ya que los registros oficiales reportan un 22% de muertes en todo el estado por diarreas y trastornos gastrointestinales.²⁴ La segunda causa, que no deja de relacionarse con los niveles nutricionales, puede referirse a la desprotección general y se registra en las estadísticas como padecimientos respiratorios. Estas dos causas de muerte, a las que en los últimos años se han agregado los *accidentes*, no revelan otra cosa que la situación de desprecio y de explotación a la que son sometidos los indígenas de esta región y el desamparo en el que los ha sumido la imperiosa necesidad de generar ganancias para continuar así dentro del proceso de *modernización y progreso* propuesto por el capital.

El hacinamiento al que han sido condenadas estas poblaciones, su incorporación al trabajo asalariado en condiciones inferiores a las que marca la ley y su desplazamiento hacia regiones desconocidas y ecológicamente distintas son las principales razones que se esconden en una mortalidad infantil de más de 5.2 por 10 000 y una general de más de 6.7 por 10 000.²⁵

Hasta ahora esta precariedad sistemática de la reproducción indígena se traducía casi inmediatamente en ganancias. Sin embargo, el abuso desmedido al que han sido sometidos se expresa ahora también en tasas de crecimiento poblacional negativas y en un mo-

²³ Ana Esther Ceceña y Andrés Barreda, "Chiapas y sus recursos estratégicos", *op. cit.*

²⁴ La agudización de la miseria en las zonas indígenas permite suponer una concentración mayor de los indicadores de muerte en las regiones indígenas. Los únicos estados que registran las enfermedades infecciosas intestinales entre sus primeras cinco causas de muerte son Chiapas y Oaxaca como primera causa, Puebla como tercera y Guerrero, Quintana Roo, Querétaro, Tabasco y San Luis Potosí como quinta (Secretaría de Salubridad y Asistencia, *Atlas de la Salud*, México, 1993, Anexo estadístico).

²⁵ Estos datos corresponden al total del estado, por lo que es de suponerse que en las regiones indígenas sean aún mayores. Las correspondientes tasas en el nivel nacional son 3.5 y 5.2 respectivamente (*ibid.*).

vimiento por la dignidad indígena que busca no sólo detener sino revertir ese proceso de expropiación. Con todo esto, el propio movimiento de la acumulación de capital en Chiapas se encuentra amenazado. No hay manera de aumentar la exacción sobre las comunidades y la fuerza de trabajo que brindan. El capitalismo salvaje que se ha desarrollado está depredando a la naturaleza y a la población; está eliminando a la gallina de los huevos de oro, única fuente de su ganancia.

La opción que tiene la población trabajadora de Chiapas, y especialmente la indígena, no es de vida sino de muerte: una muerte pasiva por hambre, enfermedades y maltrato o una muerte digna y rebelde, capaz de construir el futuro. Los indígenas chiapanecos agrupados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, desde la precaria y modesta condición en la que se encuentran, han tenido la fuerza para cuestionar a la máquina más poderosa que se ha producido en el mundo hasta hoy: al imperio mundial del capital y sus redes de dominación. Le han dado un fundamento racional a la esperanza²⁶ y han convertido la utopía en una luz de horizonte real posible.

²⁶ Brillante frase de Edur Velasco.

15. EL PETRÓLEO MEXICANO EN UN CAMINO BIFURCADO

SERGIO SUÁREZ GUEVARA*

EN MATERIA DE PETRÓLEO, HOY TODO
ES DIFERENTE Y OPUESTO

El histórico camino nacionalista que recorrió la industria petrolera mexicana, a partir del conmemorable acto de la expropiación petrolera de 1938, parece estar siendo perversamente truncado o frenado. Este camino se ha bifurcado con el objeto de abrir el tránsito a la actividad directa de las empresas transnacionales (ET) en tan estratégico sector. Esto corresponde a los intereses trazados por el neoliberalismo, asociado a los procesos de globalización e integración mundiales, en los que la industria del petróleo toma parte.

A los mexicanos hoy se les explica todo de manera diferente. El lema “petróleo para los mexicanos” se abre como un abanico al lema: “petróleo compartido con los intereses de las transnacionales petroleras, las petroquímicas y las refinadoras”. El principio de la autosuficiencia, que guiaba las políticas de la industria del “oro negro”, está siendo peligrosamente revertido hacia el de una dependencia total en todas las necesidades que toca cubrir a este sector.

Con esta perspectiva, la investigación y el desarrollo científico-técnico petrolero del país serán enterrados junto con el cúmulo de

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

experiencias y conocimientos de los científicos y especialistas petroleros mexicanos adquiridos durante los 57 años de vida petrolera, orgullosamente nacional. Como manifiesta José Luis García Luna,

desde el punto de vista tecnológico, el sector de los energéticos es el más fuerte y avanzado, dentro del contexto nacional, gracias a la acumulación de conocimientos de Petróleos Mexicanos desde 1938, de la Comisión Federal de Electricidad, del Instituto Mexicano del Petróleo y del Instituto de Investigaciones Eléctricas.¹

Si bien es cierto que el desarrollo de la industria del petróleo inició su época de expropiación basándose en un acervo tecnológico extranjero, que marcaba su grado de dependencia, también es cierto que el país no descuidó la formación de los recursos humanos de alto nivel para el desarrollo de la industria petrolera, y gracias a eso hubo un importante y estratégico avance en el ámbito de la investigación tecnológica. Dice García Luna que dentro del sector petrolero

disponemos de una amplia variedad de tecnologías, que permite desde la localización y explotación de yacimientos de hidrocarburos, hasta la realización de proyectos integrales, comprendiendo la ingeniería de detalle, el diseño de bienes de capital, la construcción, operación y mantenimiento de la mayoría de las instalaciones del sector, tales como plataformas marinas, equipos de perforación, baterías de separación gas-aceite, refinerías y plantas petroquímicas.²

Es decir, los conocimientos adquiridos y desarrollados en tecnología de servicios y operación nos permitieron abarcar todas las actividades petroleras. Podemos afirmar que la amplitud, extensión y desarrollo que ha logrado alcanzar la industria petrolera mexicana, verticalmente organizada y administrada, se debió en gran medida al enorme esfuerzo aplicado y conocimientos adquiridos por los investigadores y trabajadores petroleros del país, impulsados por un elevado espíritu nacionalista. Este esfuerzo favoreció el de-

¹ José Luis García Luna H., "Importancia de la autosuficiencia tecnológica para apoyar el desarrollo del sector energético del país", trabajo presentado para su ingreso a la Academia Mexicana de Ingeniería, publicado en la sección Análisis Económico del *Boletín Informativo del Instituto Mexicano del Petróleo*, núm. 52, año 5, p. 6.

² *Ibid.*, p. 7.

sarrollo estratégico de las fuerzas productivas petroleras, donde el cimiento intelectual humano nacional fue básico. Hoy esta cimentación no es reconocida en su verdadera dimensión, pues quiere ser sustituida por una de carácter transnacional.

Los logros alcanzados no pueden ni podrán ser devaluados por las deficiencias o fallas que actualmente le son exhibidas y publicitadas en estudios (perversamente) elaborados por consultoras extranjeras, contratadas *ex profeso* para tal fin, con el objeto de plantear y exponer la necesidad (no real) de privatizar el monopolio público que tiene el Estado mexicano sobre el petróleo y sus actividades a través de Pemex. Se insiste mucho en que uno de los tantos problemas es la corrupción; pero, ¿cómo medir y comparar la corrupción de los trabajadores, la de los altos funcionarios y la de las compañías extranjeras cuando de lograr contratos se trata? Por eso advertimos que hoy todo se nos presenta de manera diferente.

La política de precios bajos (o subsidiados) que llevó a Pemex a ser la palanca energética del crecimiento económico del país se truncó. Hoy se desea igualarlos a los de otros países, la mayoría de los cuales no tienen la estratégica ventaja de contar con reservas petroleras, que incontables países del globo desearían.

Pemex está siendo sacudida y debilitada en su papel clave dentro de la acumulación interna del capital. La ganancia petrolera obtenida del aprovechamiento, transformación y venta de tan estratégico recurso, que se vierte vía gasto hacia el conjunto de los sectores productivos y sociales del país, está en serio peligro debido a la inminente participación o apropiación de empresas privadas nacionales y extranjeras en las diversas actividades petroleras, con su consecuente reparto de la renta petrolera.

En los años setenta el país, bajo el impulso de una política “explosiva” de exploración, caminó sobre una “ola” de importantes y sucesivos descubrimientos de grandes campos petroleros, aspecto clave de nuestra ventaja petrolera; recordemos el descubrimiento de campos gigantes de alta productividad natural en el área mesozoica Chiapas-Tabasco y en la plataforma continental de la Sonda de Campeche, regiones que actualmente aportan el 72% de las reservas totales de crudo y poco más del 90% de la producción. Actualmente es muy difícil encontrar campos petroleros de gran magnitud, con crudos de alta calidad. La fase de exploración es además cada día más costosa, lo que prueba que vivimos en una etapa de petróleo caro; muestra de ello es la caída en las reservas de petróleo

crudo y condensados, cuya relación reservas-producción pasa de 58.2 a 38.9 años entre 1983-1993.³

Contar con reservas petroleras es una ventaja estratégica que no puede ser permanente. Por ser el petróleo un recurso no renovable (finito), es necesario que se establezcan políticas, leyes y principios que verdaderamente lo protejan para que tenga más años de vida; que eviten su sobreexplotación y consecuente grado de contaminación; que permitan el descenso en los grandes gastos de exploración actuales para que los recursos se dediquen a otras necesidades como la investigación.

No obstante los cambios manifiestos en la reestructuración del capitalismo contemporáneo, las ventajas adquiridas con la propiedad, extracción, transformación, venta y distribución de petróleo, así como su negociación, son ventajas que no deben compartirse con intereses extranjeros, pues con ello muestra fortaleza petrolera y energética se somete a un orden supranacional. Por eso, no podemos aceptar que hoy, en materia de petróleo, todo se nos presente como algo diferente.

Las labores integradas de Pemex: su esencia estratégica

Las actividades verticalmente integradas por Pemex se convirtieron en el punto nodal dentro de su accionar estratégico, en el contexto del desenvolvimiento reproductivo de la economía. Esta entidad pública logró alcanzar una importante oferta energética y de materias primas, pues con producción nacional y mínimas importaciones pudo cubrir las demandas requeridas y exigidas por las actividades de los diversos sectores económicos. En energéticos secundarios ha logrado cubrir las necesidades de gas, gas licuado, gasolinas, diesel, kerosina y combustóleo para los sectores industrial, de transporte, residencial, comercial, público y agropecuario.

El consumo energético de estos sectores se incrementó en un 30.8% entre 1980 y 1991, al pasar de 654.256 a 856.064 petacalorías, donde los sectores transporte e industria y minería han sido los más activos y más altos consumidores.⁴ Este consumo pudo ser cubierto gracias a los grandes gastos de inversión efectuados por la empresa, al tipo de integración industrial, a los conocimientos

³ Las reservas de petróleo y condensados ascendían en 1983 a 57 096 millones de barriles (mm/b); hacia 1993 cayeron a 44 439 mm/b, es decir, descendieron en un 22 por ciento.

⁴ SEMIP, *Balance nacional de energía 1991*, cuadro 23, p. 52. Una petacaloría es igual a 10¹⁵ calorías.

y experiencia adquiridos por su personal y al hecho mismo de que las actividades y productos derivados de las labores efectuadas se consideran de carácter estratégico, lo que lleva a insistir en la defensa de la soberanía de la industria del petróleo.

El drástico régimen fiscal impuesto a Pemex lo convirtió en un contribuyente importante del gobierno federal, que concentra la mayor parte de la renta petrolera. Cumplir con sus obligaciones fiscales representa para Pemex una enorme sangría financiera, ya que éstas absorben, generalmente, alrededor del 90% de sus utilidades brutas; de ahí que sus utilidades netas sean bajas y no permitan cubrir sus vastos requerimientos de inversión. Por ejemplo, en 1993 la entidad obtuvo una utilidad bruta de 29 421.0 millones de nuevos pesos: el 90% de esa cantidad se pagó al fisco (26 491.0 millones), el restante 10% quedó como utilidad neta, es decir, 2 929.0 millones.⁵ Por lo que no es aceptable del todo calificar a Pemex de entidad financieramente ineficiente, falacia para ponerla en venta a intereses privados -y de paso rematar una parte importante del patrimonio nacional.

El rubro costos y gastos de Pemex entre 1989-1993 aumentó un 94.5%, al pasar de 17 511.1 a 34 073.0 millones de nuevos pesos, ascenso que esencialmente se debió al proyecto modernizador (impuesto), a la reestructuración aplicada y al enorme costo extra que significa para el país la evidente trayectoria privatizadora de Petróleo Mexicanos. En lo referente a los ingresos, éstos no han estado muy a la zaga, pues se han incrementado alrededor del 70% durante el periodo referido, al pasar de 37 077.1 a 63 613.0 millones de nuevos pesos, incremento impulsado básicamente por la política de aumento en los precios internos de los derivados, no obstante que por lo común ello desencadena una cascada inflacionaria. Al verse atado el país a la especulación y a los bajos precios del crudo, no se ha intentado recurrir al "expediente" externo de imponer un "precio justo" al barril de crudo exportado, lo que podría traer importantes y mayores beneficios a la economía e industria petrolera, claro está contando con una buena administración de esos recursos financieros.

Gracias a la lucha emprendida por la OPEP, la exportación de crudo adquirió gran importancia comercial para México, y esto convirtió a Pemex en importante palanca financiera de la economía,

⁵ Datos tomados de la cuenta estado de resultados que Pemex presenta anualmente en su *Memoria de labores*.

que matizó la llamada petrolización de la economía mexicana. Al captar un porcentaje elevado de divisas para el país, se llegó a pensar en la posibilidad de lograr la autosuficiencia financiera, que apoyaría la de carácter tecnológico, según fue planeado.

La "abundancia" de petrodólares y préstamos internacionales, junto a condiciones favorables en el mercado internacional, influyeron para que los administradores del petróleo mexicano programaran llevar a cabo la construcción de gigantescos proyectos de expansión en las instalaciones petroleras, que se convirtió en una de las vías de impulso al crecimiento de la deuda externa. Pero la realidad estructural en que está inmersa la economía mexicana mató esa ilusión, y mostró la cruda realidad en que vivimos dentro del capitalismo, al quedar sujetos al subdesarrollo.

Contradictoriamente, hacia 1982 el auge petrolero condujo a que Pemex tuviera una deuda externa de 22 000 millones de dólares, monto mayor a la deuda externa de algunos países latinoamericanos, como Chile, cuyo endeudamiento externo en el mismo año, era de 17 159 millones de dólares. Era una de las empresas más endeudadas del mundo. Paradójicamente, la abundancia de divisas petroleras y el endeudamiento externo dieron pauta para que la participación del sector petrolero dentro del PIB nacional, entre 1974-1983, pasara del 2.1 al 14.3%, es decir, su importancia aumentó en poco más de 600%. Sin olvidar la enorme participación que en ello tuvieron los trabajadores petroleros mexicanos.

Hacia 1983 se impulsa un proyecto de despetrolización de la economía, para lo cual se lanza un plan de reconversión industrial dirigido a la exportación con carácter estratégico neoliberal. Este plan se encadena con la crisis del endeudamiento externo y los posteriores programas de reestructuración de la deuda externa acordados con bancos y organismos financieros internacionales, junto al Programa de Ajuste Económico impuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a todos los países subdesarrollados endeudados, donde se exige entre otras medidas la venta y privatización de bienes públicos.

Durante los años ochenta, en la mayoría de los países subdesarrollados "prorrumpen" tasas de crecimiento económico negativas, donde la baja producción corresponde a tasas "negativas" de crecimiento; sumándose la injustificada e inmoral sangría financiera de que han sido víctimas países como el nuestro, pues se les obliga a cubrir sus compromisos por servicio de la deuda externa sin

importar costos –fenómeno que bien pudiera denominarse deuda “eterna”. Estos problemas matizaron la llamada “década perdida” de los años ochenta, durante la cual la doctrina neoliberal fue adquiriendo fuerza expansiva sobre el mundo económico, no escapando a ella el sector petrolero.

No obstante los programas de “solución” aplicados, el endeudamiento externo de América Latina y el Caribe creció en poco más del 60%, al aumentar de 332 476 a 533 765 millones de dólares, entre 1982 y 1994, o sea, un incremento de 201 289 millones de dólares. Pero, dramáticamente, durante ese periodo se pagaron por concepto de utilidades e intereses 445 700 millones de dólares, que representan el 84% del monto de la deuda externa alcanzada hacia 1994.⁶ Lo que evidencia que la sangría financiera cooperó para frenar dramáticamente el crecimiento económico de la región; fenómeno altamente destructivo, como apuntan César Moyano y Loretta Ortiz:

La deuda externa, como ampliamente se ha reconocido, está destruyendo todo: la posibilidad de desarrollo [...], la producción interna, el nivel de vida de las poblaciones, el empleo. Los presupuestos se restringen cada vez más a los gastos militares y policiales, y a los gastos que ocasiona la deuda. Se destruyen los sistemas de salud y de educación, las ciudades se deterioran y la miseria golpea.⁷

La evidente manifestación del llamado “círculo vicioso” del endeudamiento externo nos permite corroborar que la deuda externa es impagable; de ahí que desde este momento manifestemos nuestra adhesión a declarar la moratoria, en la modalidad que mejor convenga,⁸ pues no vemos otra salida para este círculo vicioso que desangra economías y empobrece a millones de seres humanos. Asimismo favorece el ir minando la propiedad pública sobre industrias estratégicas (básicas) como la del petróleo. Hoy es común leer sobre procesos de apertura o privatización en la industria petrolera, legalmente protegida en manos del Estado. El caso más reciente es el de Venezuela, donde sólo se espera que el Congreso

⁶ CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1994*, cuadros A.16 y A.20, núm. 556/557, diciembre de 1994.

⁷ Moyano Bonilla César y Ortiz Ahlf Loretta, “La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado”, Serie H: *Estudios de Derecho Internacional Público*, núm. 21, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1a. ed., 1994.

⁸ *Ibid.* Véase el capítulo IV, “Moratoria y estado de necesidad”.

apruebe la apertura del sector petrolero a la inversión nacional y extranjera.⁹

El mundo subdesarrollado transita bajo una "salvaje" competencia internacional de privatización del sector petrolero. Este proceso de apertura o venta avanza bajo esquemas diferentes de asociación o riesgos, en países como Venezuela, Brasil, Argentina, Colombia, Bolivia y México, entre otros. En tal sentido, no sólo se socializa la producción petrolera sino también la propiedad del petróleo. Preguntémosnos en quién se concentrarán finalmente las ganancias cuando se propicia asociarse con poderosos monopolios trasnacionales que, si bien "cooperan" con capital, tecnología y otros servicios, también exigen su cuota de ganancia petrolera.

CAMINO NACIONAL, UN CAMINO CON ÉXITOS Y FALLAS

Contexto internacional. La OPEP, ante el embate de los principales países consumidores de petróleo y la creciente producción del grupo No OPEP, va perdiendo fuerza relativa dentro del mercado internacional del petróleo,¹⁰ por un lado, porque las potencias consumidoras van aplicando todo tipo de medidas petroleras, energéticas y aun de carácter político, para someter a la organización; por otro lado, porque en el seno mismo de la OPEP existe desunión, indisciplina, intereses cada vez más encontrados, guerras entre países asociados (como fueron las guerras entre Irán e Iraq y entre Iraq y Kuwait, amparada por el resto del mundo), sin olvidar los problemas político-religiosos que aquejan a los países socios.

La "debilidad" de la OPEP en su frente externo se debe a que en los años ochenta promovió la aplicación de políticas petroleras de corte neoliberal, donde la tendencia a la asociación o apertura al capital externo, los niveles de la producción y la exportación, los sistemas de cotización internacional del petróleo, deberían ser guiados por las fuerzas libres del mercado, la competencia, la eficiencia. El momento clave de esta tendencia se dio en 1986, cuando tras una cruenta guerra de precios, por mercados y clientes —que en-

⁹ "Anuncia Caracas apertura a la inversión extranjera y nacional en materia petrolera", *La Jornada*, 1 de julio de 1995.

¹⁰ Hacia 1980 la OPEP participaba con el 45% de la producción mundial de petróleo; hacia 1985 cae al 30.8%, recuperándose hacia 1993, al alcanzar el 41% de la producción referida. No hay que olvidar, de todos modos, que este organismo ha mantenido su rango de influencia dentro de la exportación mundial de crudo en alrededor del 50 por ciento.

frentó a todos los exportadores— las cotizaciones internacionales del crudo cayeron abruptamente, ubicándose en alrededor de 10 dólares el barril, disminuyendo la brecha en las cotizaciones de los crudos de alta y baja calidad e impactando a los ingresos de petrodólares.

Al insertarse la OPEP en el mundo neoliberal perdió cierto poder de negociación y provocó una desvalorización del petróleo, atizando el fenómeno de la especulación (entiéndase la actividad de los mercados *spot*, los que sentaron sus bases de influencia); llevando a desvalorizar la ventaja comparativa que le significaba el ser propietaria de poco más del 70% de las reservas probadas de petróleo en el mundo; impulsando una “favorable” época de petróleo barato para los principales consumidores de petróleo. Siendo que las cotizaciones del petróleo deben estar sujetas a su carácter finito, cosa que debería darle al petróleo un mayor valor, además de que muchos de los países exportadores, hoy más que antes, requieren mayores ingresos de divisas. Es necesario revalorizar el poder de negociación del “negro”, “arma” que podría ser estratégica para enfrentar el sometimiento de que son víctimas estos países por parte del mundo “totalitario” de las transnacionales, que hoy define la reestructuración del capitalismo.

El ámbito nacional

Dentro de semejante contexto crítico del mundo petrolero internacional, el camino de la industria petrolera mexicana se bifurca. Tras el velo de la modernización se esconde, en propios y extraños, un interés por desnacionalizar este sector. En este sentido las actividades de esta industria son cuestionadas en todos los órdenes, poniéndoles trabas de todo tipo. Lo que en parte deriva del desconocimiento real o de la desvalorización de los importantes logros y metas alcanzados y del no tener claro cuál debería ser el futuro estratégico del petróleo y su industria, a la que sólo se le quiere colgar el “título nobiliario” de nacional. Con mucho esfuerzo y conocimientos adquiridos logramos contar con un grado importante de autosuficiencia energética y petroquímica, lo que muchos países envidiarían.

¿Qué es lo que se pretende desconocer de la industria petrolera mexicana?

- 57 años de experiencia, lucha y obtención de conocimientos de parte de los técnicos, especialistas y trabajadores petroleros me-

xicanos, adquiridos tanto en Pemex como en centros de estudio e investigación.

- El haber logrado estructurar la industria petrolera verticalmente: de la propiedad a la exploración y extracción, pasando por la transformación, continuando con su distribución y comercialización. Lo que requirió del apoyo de los conocimientos científicos, tecnológicos y administrativos que se fueron adquiriendo.
- Su carácter nacional e independiente caminó bajo la guía y principio de la autosuficiencia, que se logró en muchas actividades; sin con ello querer esconder las existencia de aspectos relacionados con la dependencia externa que copa a esa industria.
- Los conocimientos técnicos y operativos adquiridos en las actividades de exploración y explotación, que permitieron descubrir las considerables reservas de petróleo crudo y condensados, existentes en tierra y mar, cuyo monto en 1993 ascendía a 44 439 millones de barriles, con una relación reservas/producción de 38.8 años de vida y un porcentaje de explotación del 2.57. Lo que nos ubica entre los diez países con mayores reservas probadas en petróleo en el mundo. Monto de reservas que han sido columna de la autosuficiencia relativa en materia de productos refinados y petroquímicos, por más de 50 años.¹¹

Durante el periodo 1983-1993 las reservas probadas de crudo y condensados han descendido 22.2%, al pasar de 57 096 millones de barriles a 44 439. Pero si a tal volumen le restamos los 12 267 millones de las reservas de Chicontepec —cuya explotación a los precios actuales es económicamente rentable—¹² entonces estamos apuntando hacia un problema mucho más grave, pues las reservas en 1993 llegarían a sólo 33 501 millones de barriles, con lo que la vida productiva de las reservas sería de sólo 29 años.

Esta caída es resultado del grado de explotación de las reservas;

¹¹ Recordemos aquí que fueron geólogos mexicanos, destacando el ingeniero Ezequiel Ordóñez, los que iniciaron hacia el año de 1901 los estudios científicos sobre las posibilidades de explotación petrolera en México y no sólo eso, sino que, además, fue con capital mexicano con lo que se inició la explotación comercial del petróleo en el país. Véase Pemex, *El petróleo*, inciso "Datos históricos del petróleo en México", apartado "Principios de la producción petrolera", la reimpresión, 1985, pp. 20-22.

¹² Las reservas totales de hidrocarburos en Chicontepec ascienden a 17 608.2 mm/b, con una productividad promedio por pozo de 15 barriles al día. A un costo promedio por pozo de 1 millón de dólares, se requeriría invertir 16 mil millones de dólares para poder explorar esa región petrolera. Los precios actuales del petróleo y las crisis económica y financiera no crean un ambiente de rentabilidad que favorezca su aprovechamiento.

el porcentaje de explotación o relación producción/reservas pasó de 1.76 a 2.21 entre 1983 y 1993, provocando que se extrajeran 10 991 millones de barriles de crudo durante el periodo referido. Cantidad comparativamente cercana a las reservas con que cuenta Chicontepec, o países como Argelia (9 200 mm/b), Noruega (8 806 mm/b), Egipto (6 200 mm/b). Este volumen no ha sido recuperado vía exploración.

El proceso de extracción avanza rápidamente junto con el movimiento neoliberal en la economía y la industria petrolera. Advirtamos que el destino y el periodo de vida del petróleo mexicano están en juego; de privatizarse, con las transnacionales al frente, no habrá poder alguno que pueda frenar su actividad expoliadora. Peligro al que se encadenan todos aquellos países que están apostando la modernización de tan estratégica industria a la aventura de abrirse “desbocadamente” a la inversión privada, extrajera principalmente; están apostando su futuro energético, ampliando su dependencia y poniendo en peligro su soberanía.

- Fue estratégico para el país poder construir nueve refinerías (actualmente contamos con siete), que pusieron en operación 119 plantas de refinación, con sus respectivos procesos de conversión y limpieza, gracias a lo cual se pudieron cubrir las necesidades básicas energéticas (gasolinas, combustóleo, gas licuado, diesel,) y de derivados intermedios (grasas, lubricantes, asfaltos, parafinas) de los diversos sectores económicos. Logrando alcanzar en 1992 una capacidad instalada de refinación completa de 1 373 000 barriles diarios, con un índice de utilización por arriba del 90.0%. No obstante, existe el costo que para el país significa la importación de ciertos petrolíferos, sobre todo de gasolinas, combustóleo y gas licuado.

Dentro de esta actividad petrolera también se debe señalar el problema de la transferencia de tecnología, por el costo financiero que para el país tiene la compra y uso de los conocimientos, procedimientos y servicios tecnológicos. De ahí que, en lugar de andar “pensando” en abrir puertas, asociarse o vender instalaciones de refinación, se debería dar un titánico impulso a la investigación y desarrollo tecnológico que permitan solucionar nuestra problemática tecnológica.¹³ Esta política debe ser uno de los puntos esen-

¹³ Véanse los artículos de Sergio Fuentes, “Petroquímica secundaria”, Carlos Escobar y

ciales para modernizar esa actividad y contar con la autosuficiencia esperada en energéticos y derivados; pues la columna central de tales objetivos parte de la propiedad y volumen de reservas de hidrocarburos con que contamos.

- En lo que se refiere a la industria petroquímica básica, Pemex ha logrado importantes metas. Con la mira puesta en alcanzar la autosuficiencia en la producción de petroquímicos básicos, se lograron construir 19 centros petroquímicos, que cuentan con 109 plantas petroquímicas y 35 plantas para tratamiento de gas y condensados, alcanzando en 1992 una capacidad nominal de producción de 19 millones de toneladas.

En petroquímica se logró la capacidad para producir 48 petroquímicos básicos, cosa que pocos países petroleros subdesarrollados han alcanzado. La importancia económica y estratégica de estos productos llevó a que por ley su producción se dejara en manos exclusivas del Estado. Una vez más subrayamos aquí la problemática financiera que representa el uso de tecnología extranjera y la necesidad que tiene el país de dar mayor impulso a la investigación en la química del petróleo.¹⁴

- Pemex, logró tender por todo el país una enorme red de oleoductos, gasoductos, poliductos, ductos de petroquímicos, combustoleoductos, así como los de recolección y servicio, lo que le permite distribuir nacionalmente una gran cantidad de productos. En 1985 el país contaba con 261 ductos, cantidad que se incrementó 63% en 1992, al llegar a 425 ductos. La longitud de los mismos en 1985 era de 47 472 kilómetros, llegando, en 1992,

Martín Hernández, "Consumo actual y consumo de los catalizadores para las industrias de la refinación y petroquímica básica", en *Hidrocarburos y ciencias básica y aplicada. La catálisis en México*. Consulta permanente del Programa Universitario de Energía, México, UNAM, 1985.

¹⁴ A partir de 1992, con la reestructuración aplicada a Pemex, la distribución de los complejos petroquímicos a los organismos descentralizados correspondientes se asignaron a Pemex-Gas y Petroquímica Básica: Cactus, Ciudad Pemex, Matapionche, Nuevo Pemex, Poza Rica, La Venta y Reynosa (exceptuando las plantas de etileno y polietileno que fueron asignadas a Pemex Petroquímica); al organismo Pemex Petroquímica, los complejos: La Cangrejera (excepto la despuntadora de crudo, la hidrodeshulfuradora de naftas, la criogénica y la fraccionadora de hidrocarburos), Cosoleacaque, Escolín, San Martín Texmelucan, Morelos (excepto la fraccionadora de hidrocarburos), Tula, Ciudad Camargo y Pajaritos (excepto la criogénica y la fraccionadora de hidrocarburos). (Datos tomados de *Petróleos Mexicanos, Memoria de Labores*, 1992.)

a 60 453 kilómetros. Lo que manifiesta el gran esfuerzo llevado a cabo por la entidad en este tipo de infraestructura.¹⁵

- Con el descubrimiento de gigantescos campos petroleros, México, pudo incrementar el volumen de sus reservas, mantener relativamente su política de autosuficiencia y, además, retornar al mercado petrolero internacional, en una primera etapa compitiendo, luchando por mercados y clientes, aun imponiendo precios a sus crudos de exportación: el tipo Istmo (32^o API) y el tipo Maya (22^o API); favoreciéndole el auge de los precios elevados del petróleo impulsado por la OPEP.
- El centro neurálgico del camino nacionalista recorrido por la industria petrolera mexicana fue el contar con un marco legal que la protegía: el artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria en Materia de Petróleo y Petroquímica, lo que le dio firmeza a su carácter estratégico.

A manera de corolario

¿Qué aportó el camino nacionalista y de autosuficiencia de la industria del petróleo en México a la economía y a la sociedad que lo integran? Contar con la propiedad soberana de grandes reservas de hidrocarburos y los beneficios energéticos, petroquímicos y de inversión provenientes de una industria integrada verticalmente. Ir creando nuestros cimientos de especialistas y técnicos petroleros. Contar con los ingresos que vía impuestos y derechos paga al gobierno, para que éste posteriormente los derrame vía gastos sobre el país, dentro de una red de reproducción.

No obstante los importantes logros alcanzados por Pemex en 57 años, sin olvidar sus deficiencias y fallas, se vocea perversamente como “fracaso” ese camino nacionalista de la entidad pública más importante del país. Sus críticos proponen, como la mejor alternativa y la mejor salida a su “crítica” situación, aún de salida a la crisis económica del país, su privatización. Y la lanzan como “salvavidas” al venderla al sector privado nacional y trasnacional. En otras palabras, desean que Pemex sea lanzada a los brazos del imperio petrolero. Considerémoslo como una exigencia del llamado nuevo orden mundial, el del prurito por lo trasnacional y la sumisión.

¹⁵ SEMIP, *Anuario estadístico y presupuestal del sector energía y minas, 1994*, IPET - 16, p. 67.

CAMINO BIFURCADO: LA MODERNIZACIÓN TRASNACIONAL

Hoy todo es diferente. A lo nacional se impone lo trasnacional. Se impone el totalitarismo trasnacional o el fenómeno de lo supranacional, como señala Noam Chomsky. A toda propiedad y monopolio público se le impone lo privado, sobre todo trasnacional; a la integración vertical de la industria petrolera nacional se le impone el proyecto de integración vertical y hemisférica de las ETP, sobre todo las estadounidenses, lo que conduce a una desintegración de la industria petrolera bifurcando su camino nacional.

La modernización de las diversas actividades que componen la industria petrolera mexicana abarca: aspectos administrativos, áreas de negocios, tecnologías de punta, trabajos de operación y mantenimiento, así como de financiamiento, con el objeto, según se dice, de que sea más eficiente, competitiva, que resguarde el ambiente, corrija todo tipo de “fallas” y entierre la corrupción, junto con las consideradas deficiencias de un monopolio público.

La modernización no nacional requiere de cambios institucionales y operativos, por lo que “urge” llevar a cabo una total reestructuración corporativa de la empresa, descentralizar las actividades de la industria, modernizar procesos productivos, contar con capital para inversión, etc.; se hace así “necesario” abrir las puertas a la actividad de las trasnacionales, que giran alrededor del imperio del mercado, sustancia del mundo neoliberal en que vivimos.

CAMINO DE LA PRIVATIZACIÓN EN PEMEX

- En 1988, como parte de su estrategia de internacionalización, Pemex crea y pone a operar las subsidiarias que integran el Grupo PMI Internacional, que cuenta con empresas subsidiarias en el extranjero. Un grupo de empresas son tenedoras de acciones; otro se dedica a dar servicios de enlace comercial y financiero, además de analizar los mercados de Estados Unidos, Europa y el Medio Oriente. En el año de 1989 inicia operaciones la filial PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V., entidad que se hará cargo de las exportaciones de crudo petrolíferos y petroquímicos.¹⁶

¹⁶ Grupo PMI, empresas tenedoras de acciones: PMI Holdings, N.V., en Curazao, Antillas Holandesas; PMI Holdings B.V., en Amsterdam, Holanda; PMI Service B.V., Amsterdam, Holanda. Empresas de servicios: PMI North America Inc., Houston, Estados Unidos; PMI

Hacia el año de 1992 se crean las empresas PMI Holdings North America, Inc. y PMI Norteamericana, S.A. de C.V., cuya actividad central es evaluar, administrar y negociar las posibles alianzas estratégicas con refinerías de Estados Unidos. Actividad que ya está dando sus "frutos", al llevarse a cabo una negociación de alianza estratégica con la trasnacional petrolera Shell; ambas empresas son copropietarias de la refinería Deer Park en Houston, donde se construye una planta coquizadora para que Pemex pueda procesar 150 000 b/d de crudo y recibir a cambio 40 000 b/d de gasolinas. Preguntamos si esta asociación puede considerarse realmente estratégica y necesaria para el país, o como un mal monoexportador.

- En 1992 se promulga la Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, *descentralizados*,¹⁷ reestructuración que se considera como una de las columnas básicas en la creación del nuevo Pemex: moderno, dinámico y competitivo. Este nuevo conglomerado crece "monstruosamente" al contar con 24 empresas subsidiarias o filiales, integradas de diversas maneras; lo que lleva a pensar en el posible aumento selectivo de la burocracia petrolera y en el desempleo de un considerable número de trabajadores petroleros no burócratas, cuya cifra pudiera rebasar los 100 000 trabajadores, afectando a igual número de familias.

Es importante señalar que el camino de la modernización en Pemex, con su toque privatizador y trasnacional, se da por dos vías. Una, abriendo las puertas al capital privado en las operaciones primarias (*upstream*) y secundarias (*downstream*) de la industria petrolera.¹⁸ Dos, se aprovechó el propio marco legal petrolero existente al "flexibilizar" su interpretación, en especial utilizando argumentos de la Ley Reglamentaria, los que de ser necesario son cambiados; el

Services Europe Ltd., Londres, Gran Bretaña; Pemex Internacional España, Madrid, España; además del grupo que integran PMI Trading Ltd., Dublín, República de Irlanda; PMI Holdings North America, Delaware, Estados Unidos, y PMI Norteamericana, S.A. de C.V. Finalmente, PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V.

¹⁷ SEMIP, *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios 1992*, a partir de la cual se crean cuatro organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio; conformando el nuevo corporativo de Petróleos Mexicanos: Pemex Exploración-Producción; Pemex Refinación; Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica.

¹⁸ Las actividades *upstream* corresponden a la exploración perforación y extracción; las actividades *downstream* se relacionan con las actividades de refinación y petroquímica.

último ejemplo lo tenemos en el caso de los gasoductos. El monopolio exclusivo que por ley correspondía a Pemex para explotar el petróleo mexicano y sus actividades va siendo “enterrado” poco a poco, movimiento alentado por el “espíritu” del neoliberalismo hacia la apertura, la privatización y lo transnacional.

CASOS, CONSEJOS Y EXIGENCIAS. ¡HACER NEGOCIOS!

- Es importante apuntar que desde 1991 empresas privadas mexicanas y estadounidenses han obtenido contratos para perforar 55 pozos marinos (de exploración y desarrollo) y proveer todos los servicios en la Sonda de Campeche. La empresa estadounidense Triton International cobró 32 millones de dólares por perforar cuatro pozos en el campo petrolero Caan de la Región Marina.¹⁹

Pemex exploración-producción convocó a empresas privadas nacionales e internacionales, bajo el esquema “llave en mano”, para la ejecución de trabajos de exploración y perforación de pozos en el golfo de Campeche. Asimismo transnacionales petroleras como Amoco y Texaco realizan estudios técnicos y proporcionan servicios de ingeniería para las plataformas marítimas de la Región Marina.

Vemos, pues, que las empresas privadas nacionales y transnacionales tendieron su red para “atrapar” e ir minando la propiedad pública que sobre los recursos petroleros tiene el Estado. Parece entonces que la Constitución y su respectiva Ley Reglamentaria ya no pueden proteger, por sí mismas, la propiedad soberana sobre el petróleo. Grave situación.

- Con la participación de compañías extranjeras se rompe el monopolio de Pemex sobre la refinación de los hidrocarburos y actividades que le competen. Valero Energy Corporation (de San Antonio, Texas) construye una planta de aditivos para gasolina en Veracruz. Otras vías de penetración se dan por medio de financiamiento, como el del Eximbank, de Estados Unidos, para importación de equipo, servicios y materiales; o el que proporcionará para el Proyecto Ecológico la Japanese Overseas Development Corporation. Hay diversas asociaciones entre Pemex,

¹⁹ David Shields, “Doing Business With Private Companies”, en *The News*, 5 de enero de 1994, pp. 26, 27 y 33.

IMP, empresas privadas mexicanas y extranjeras, para proporcionar tecnología, efectuar todo tipo de evaluaciones y construir plantas en varias refinerías del país.

Aquí también, las “debilidades” tecnológicas y las “necesidades” de capital “facilitan” las asociaciones, que tienden a un futuro privatizador y transnacional para la industria de la refinación en México.

- En petroquímica básica, primero fue la reclasificación:²⁰ el “toque mágico” de un dictamen técnico, efectuado en 1989 con posterior ajuste, bastó para que cerca de 40 petroquímicos básicos, de los 48 que elaboraba Pemex, pasaran a la petroquímica secundaria, al terreno del sector privado nacional y transnacional, teniendo en la mira la venta o remate de 61 plantas petroquímicas, que corresponden a más del 60 % del total de las plantas existentes en el país. De tal forma se golpea la experiencia, los esfuerzos y las inversiones llevadas a cabo en el terreno de la primera transformación química del petróleo, actividad clave de esa actividad petrolera.

Es innegable que la modernización de Pemex y su reestructuración corresponden a un claro proceso de privatización, cuya estrategia avanza. Esta trayectoria se monta sobre una “ola” privatizadora de carácter internacional. que se da tanto en Gran Bretaña como en España o en América Latina, en países como Brasil, Perú, Argentina, Venezuela, que cargan el peso de una enorme e impagable deuda externa y que viven en una profunda crisis económica y financiera. Ésta es la expresión clara del modelo neoliberal al que están sometidos, que amplía la brecha entre los pobres-pobres y los ricos-ricos. Como dice el doctor Tanzer, “en el Tercer Mundo la deuda presiona para acelerar la privatización”.

El camino de la privatización de Pemex, como lo aconsejan propios y extraños —compañías consultoras, expertos hombres de negocios, académicos, etc.—, está trazado y será la guía, después de 57 años de “paciente espera”, del retorno de las ETP. Tan sólo de Estados Unidos vendrán, del grupo de las mayores: Exxon, Mobil,

²⁰ Los petroquímicos básicos utilizan petróleo, gas y energía en la elaboración de una gran cantidad de productos, los que se agrupan en cinco grandes categorías: derivados del gas natural, del etileno, del propileno, del butadieno y los productos aromáticos.

Texaco y Chevron, y del grupo de las independientes: Amoco, Shell Oil, Amerada Hess, Kerr Magic, Penzoil, Diamond Shamrock, Valero Energy, algunas de las cuales ya están efectuando y aplicando sus redes de negocios dentro de muchas de las actividades de Pemex.

Dentro del actual contexto del mundo capitalista neoliberal, parece ser que el destino de las ETP se verá fortalecido, en tanto que el de las empresas públicas petroleras se debilitará, y con ello la obtención de ingresos por parte de muchos gobiernos, poniendo en juego su futuro petrolero y energético, que será profundamente dependiente y transnacionalizado.

Lo grave de la privatización es que, de retornar las ETP y sentar una vez más sus bases de poder y monopolio sobre una industria estratégica nacional como es la del petróleo, volverlas a sacar o controlar será muy difícil en todos los aspectos que se piense. Hoy, por ejemplo, es evidente el peligro de una intervención militar, sobre todo por parte de Estados Unidos, en el caso de tomar alguna decisión independiente y nacionalista respecto a qué hacer con nuestro petróleo. Es más, Estados Unidos ya considera las reservas petroleras mexicanas como parte de su seguridad petrolera y energética.

Además, la privatización de Pemex enmarca un proceso de integración petrolera del hemisferio occidental, transnacionalizado, que parte del TLC. Ello llevaría a conjuntar 153 837 mm/b de reservas probadas de petróleo bajo el poder o influencia de Estados Unidos. Por regiones ocuparía el segundo lugar después del Medio Oriente, representando cerca del 59.5% de las reservas con que cuenta Arabia Saudita. El monto de estas reservas le darían un incalculable poder petrolero y energético de negociación o presión, muy por encima de las demás potencias económicas.

PETRÓLEO MEXICANO Y MEGAPRÉSTAMO: UN GRILLETE MÁS DEL IMPERIO

Estados Unidos tiene un gran interés por controlar nuestras reservas e industria petrolera. El megapréstamo que por 51 700 millones de dólares recibió el país le facilita el camino hacia dicho objetivo; de ese monto el gobierno estadounidense aporta 20 000 millones,²¹

²¹ Gobierno de Estados Unidos Mexicanos y Departamento del Tesoro de Estados Unidos de América, *Acuerdo de garantías*, 21 de febrero de 1995 (documento, versión en español).

considerado como el mayor préstamo que se ha proporcionado a país alguno en la historia.

Con este "salvavidas" financiero nos imponen condiciones draconianas: como ya dijimos, por los 20 000 millones de dólares el gobierno de Estados Unidos "se sirvió con la cuchara grande" al embargar los ingresos petroleros por exportación de Pemex e imponer dentro del acuerdo toda una serie de "candados", limitantes y condicionamientos poco convencionales: se impone el derecho de Estados Unidos sobre el derecho y los intereses de México; se impone el poder del imperio, se impone la ley del más fuerte; contando con el apoyo del FMI, que nos impone las políticas económicas de ajuste y exigencias privatizadoras.

En este caso, ¿hasta dónde debe llegar la responsabilidad internacional de un Estado? Debe llegar hasta donde los intereses económicos, sociales y políticos del país no pasen a segundo plano y adquieran preponderancia y obligaciones externas que los ponen en peligro. México no aplicó este criterio respecto al préstamo referido. Señalemos de paso que la responsabilidad internacional de los gobiernos e instituciones que prestan dinero es de ¡abuso e imposición!, y no de simple ayuda. El acuerdo y las exigencias impuestas nos muestra claramente cómo avanza el fenómeno de lo supranacional.

Desde nuestro punto de vista, el gobierno mexicano, ante un acuerdo tan dañino para el país, no mostró una legítima responsabilidad internacional, sino una posición sumisa, pues aceptó condiciones contrarias a los intereses económicos, sociales y petroleros de México. Hecho que es demostrativo de lo que algunos analistas han calificado como el "nuevo colonialismo del mercado", sentándose las bases de una nueva era de sometimiento y explotación de los países del mundo subdesarrollado, hoy más impune que antes.

Por nuestra parte, nos negamos totalmente a aceptar un destino como el que nos están imponiendo, nos negamos a contar con un gobierno que no muestra responsabilidad internacional al aceptar someter nuestra soberanía petrolera y energética a intereses externos; nos negamos a aceptar un proyecto de integración hemisférica que nos margina y somete; nos negamos a aceptar todo préstamo externo que atente contra la soberanía, intereses y seguridad nacionales.

Por todo lo anterior y más, exigimos explicaciones claras y objetivas por parte del gobierno; exigimos también una actitud nacionalista por parte de aquellos legisladores que con su voto de-

ciden un destino negativo para México; exigimos que se reconsideren las exigencias impuestas para darnos a cuentagotas el préstamo; exigimos que se actúe en el frente externo con dignidad y verdadero espíritu nacionalista.

Exigimos retornar al camino nacional. Exigimos que Pemex retome su camino, su esencia nacional y su integración vertical, pues 57 años lo justifican; exigimos respetar el verdadero espíritu del 27 constitucional y su Ley Reglamentaria en materia petrolera y petroquímica; para que el petróleo, sus actividades, productos y ganancias se mantengan en manos de los mexicanos, para bien de la sociedad, la economía y la nación. Por eso, decimos *no* al proceso privatizador de Pemex, por eso decimos *no* a su trasnacionalización.

Exigimos un México con una economía moderna, sí, pero al alcance de nuestras realidades, necesidades e intereses nacionales. Lo que no deseamos es contar con un México moderno impuesto conforme lo desean intereses externos, los del imperio, los del "neoliberalismo del mercado", los del totalitarismo de las trasnacionales, los del mundo neoliberal, que abre más la brecha entre los países ricos (más ricos) y los países pobres (cada vez más pobres). Ese México del que no nos sentimos orgullosos es el que tenemos la obligación de cambiar.

16. EL MERCADO LABORAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

GENOVEVA ROLDÁN DÁVILA*

El gran tema ausente del proceso de negociación y firma del Tratado de Libre Comercio (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 se da entre México y Estados Unidos. Al no haberse incluido el tema migratorio en el TLC se canceló una espléndida posibilidad de encontrar una reglamentación que redefiniera marcos muy precisos acerca de las condiciones y cantidades de este flujo migratorio, así como la protección de los derechos laborales y humanos de los trabajadores migratorios mexicanos.

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 TLC; en diversos momentos los promotores del tratado argumentaron que su firma permitiría reducir el flujo migratorio y “exportar mercancías y no personas”. Por otro lado sus detractores interpusieron el elemento de la migración como un ejemplo de las profundas debilidades de la economía mexicana.

A esta situación se suma que durante 1994 la problemática del flujo de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos adquirió una

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

gran predominancia que, si bien está matizada por algunas características coyunturales, revela un fenómeno estructural con profundas raíces históricas y de largo plazo. De tal manera que las explicaciones para su no inclusión en el TLC, el creciente clima antimigrante; la xenofobia y el racismo que manifiestan la sociedad estadounidense, los gobiernos estatales y el gobierno federal hacia los trabajadores mexicanos, documentados o no, así como la interpretación sobre la función, la importancia y el papel de los trabajadores migrantes, todo ello debe rebasar los parámetros circunstanciales y localizados en los que se desenvuelve actualmente esta discusión. Hoy más que nunca es importante darle una nueva mirada a este viejo problema, para establecer las condiciones y tendencias en las que habrá de desenvolverse en un futuro inmediato.

LA INTERNACIONALIZACIÓN Y LOS FLUJOS MIGRATORIOS LABORALES

Con el ánimo de situar en su justa dimensión las características del flujo migratorio entre México y Estados Unidos, resulta sumamente importante no perder de vista la cada vez mayor integración de los mercados de trabajo internacionales, su aumento considerable, y el incremento en niveles alarmantes de las contratendencias que se expresan en racismo, discriminación, xenofobia y nuevas políticas antimigratorias, así como en la intolerancia y los actos de violencia que estos sentimientos suscitan en diversos países que han sido demandantes de esta fuerza de trabajo. Todo ello ha colocado el tema de las migraciones laborales en las agendas de discusión de los más importantes foros internacionales, en las estrategias económicas y políticas de diversos estados y regiones del mundo, en los programas de acción de organismos no gubernamentales y en espacios de análisis académico.

Las opiniones sobre la importancia y el papel de la migración laboral internacional han variado con las épocas y van desde la consideración de que es la peor calamidad y la causante de diversas plagas hasta encontrar en ella una atractiva y solicitada fuente de mano de obra barata para ocupar los empleos rechazados por los nacionales. Por otro lado, también existen diversas formas y enfoques de abordarla y pese a que una buena parte de los estudiosos del tema reconocen que los flujos migratorios de trabajadores en

el plano internacional tienen fundamentos económicos, sociales y políticos, la gran mayoría de los países han considerado o privilegiado alguno de estos elementos por separado y no como partes de un todo.

Lo cierto es que a las necesidades del proceso de acumulación capitalista de fuerza de trabajo barata, que no cuenta con protección en sus condiciones laborales de salud, alimentación y vivienda, por su calidad de extranjeros documentados o no, se suma que estos trabajadores no encuentran en su país de origen los espacios y condiciones necesarios para una sobrevivencia digna. Estos factores económicos están profundamente e íntimamente relacionados con los de tipo social referentes a la integración familiar, amistades, relaciones sociales en las comunidades expulsoras y en las receptoras, así como a la tradición migratoria. Los aspectos económicos y sociales que regulan los flujos migratorios internacionales se encuentran en estrecha relación con aquellos de orden jurídico y político que tienen que ver con las acciones de los estados nacionales en el terreno migratorio y el comportamiento político de grupos de la sociedad civil.

De tal manera que la migración laboral en escala mundial debe ser analizada desde la perspectiva de la problemática del mercado internacional de trabajo, así como de los aspectos demográficos, sociales, jurídicos y políticos que lo envuelven. Estos flujos migratorios se han constituido en un proceso económico-social de importantes repercusiones sobre las economías y sociedades de los países de origen y de los receptores. Es conveniente hacer la distinción entre estos movimientos migratorios laborales y aquellos desplazamientos de poblaciones que intentan escapar de condiciones políticas, religiosas, culturales o de guerra que son adversas a su sobrevivencia, los refugiados.

En los años ochenta y lo que va de los noventa, los refugiados se han constituido en el principal movimiento migratorio internacional, tanto por el número de desplazamientos que implica como por su impacto político y social. Es el caso de los desplazamientos en África, el sur de Asia e Indochina, así como América Central. Sin dejar de lado las repercusiones de la guerra del Golfo Pérsico y la desintegración de Yugoslavia, en cuanto a la expulsión de grandes cantidades de seres humanos en busca de refugio. Es un tema que sin duda alguna merece una especial atención, pero que en esta oportunidad no abordaremos.

La escala y diversidad de las actuales migraciones laborales están muy por encima de todos sus antecedentes, en virtud de que la internacionalización alcanzada por la economía mundial ha aumentado los desequilibrios y desigualdades entre los países en lugar de reducirlos, y esto ha influido en un mayor ritmo de crecimiento de los movimientos poblacionales de tipo laboral desde los países subdesarrollados hacia los países más ricos, porque la demanda de trabajadores migrantes perdura aun en épocas de crisis, ya que cumple la función de abaratar los niveles salariales imperantes en la economía receptora.

De tal manera que en las últimas cinco décadas la intensidad de los flujos de trabajadores migratorios ha estado directamente vinculada a los requerimientos del proceso de acumulación capitalista de los países demandantes de esta fuerza de trabajo, y los beneficios obtenidos por la sobreexplotación de que han sido objeto son evidentes y ampliamente conocidos. Asimismo, han estado determinados por la problemática económica y social no resuelta en los países subdesarrollados: los diferenciales salariales, la inseguridad y escasez de empleos y la falta de expectativas en cuanto a la superación en el trabajo.

Efectivamente, los países en desarrollo han enfrentado cada vez mayores dificultades para lograr un crecimiento económico que les permita suavizar las profundas contradicciones y disparidades económicas que los agobian. Si bien es cierto que en los últimos 25 años los 55 países más pobres del mundo han logrado avances sustanciales, entre los que sobresalen el aumento de la esperanza de vida de 53 a 62 años, la reducción de la mortalidad infantil de 110 a 73 por cada 1 000 nacimientos, el aumento del nivel educacional, así como el mayor acceso al agua potable que se incrementó del 33 al 68% de la población,¹ existen otros indicadores que no podemos pasar por alto.

Estos aciertos económicos de los países en desarrollo como grupo no han sido suficientes para evitar que un tercio de su población total, o sea 1 300 millones de personas, vivan todavía en la pobreza,² que lo hagan con un ingreso de un dólar diario³ y que exista un

¹ Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Estado de la población mundial, 1994*, Nueva York, p. 4.

² Naciones Unidas, *Conferencia internacional sobre la población y el desarrollo*, El Cairo, Egipto, 1994, p. 11.

³ Banco Mundial, *Social Indicators of Development 1994*, Washington, D.C., p. 17.

40% más de pobres rurales en el mundo de los que había hace 20 años. Mientras que África ha sufrido el mayor aumento de la pobreza, por otro lado Asia meridional tiene la mayor proporción de pobres en el mundo con el 62% y diversos fenómenos han contribuido a que en América Latina la declinación del ingreso de sus habitantes haya duplicado la cantidad de pobres en las ciudades.⁴ No podemos perder de vista que la pobreza generalmente va acompañada por analfabetismo, desempleo, desnutrición, insalubridad y deterioro ambiental, factores todos que sin duda alguna han influido en la tendencia expulsora de trabajadores hacia otros países y economías con mayores posibilidades de crecimiento.

Dicha situación no está al margen de las características propias de la economía mundial, que crece más lentamente que hace tres decenios:

Las estadísticas de las organizaciones internacionales confirman que la economía global ha estado en crisis desde mediados de los años setenta. Las tasas promedio de crecimiento global de la posguerra de aproximadamente 5% se han reducido a menos de la mitad en los últimos dos decenios. Aún más, en el último par de años se ha registrado una tasa de crecimiento del 0%; se predice que esta tendencia continuará.⁵

Lamentablemente, la velocidad de los acontecimientos mundiales genera que día con día el número de personas en pobreza o pobreza extrema en los países desarrollados y en los no desarrollados aumente en forma alarmante. La difusión de estas estadísticas pareciera no tener el impacto necesario en cuanto a la búsqueda de soluciones efectivas a un ambiente social de creciente aislamiento individual, falta de expectativas y agobiado por la incertidumbre e incredulidad.

Este panorama resultaría parcial si no se contemplan las condiciones que ha generado la caída de la organización económica, política y social que existía en los países de Europa oriental; si bien el fin de la guerra fría hizo resurgir, en algunos sectores de la sociedad, expectativas de paz, convivencia y democracia que a mediano plazo se expresarían en crecimiento y desarrollo, esto se que-

⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁵ Melvin Burke, "La economía política del TLC, la crisis global y México", en *Integración financiera y TLC. Retos y perspectivas*, México, Siglo XXI, IIEC-UNAM, p. 135.

dó en buenos deseos, ya que la realidad ha sido contraria a dichas expectativas: los presupuestos militares siguen tan altos como lo eran al final de los años setenta y continúan siendo equivalentes, cada año, a los ingresos combinados de la mitad de los habitantes del mundo; el número de conflictos que generaron 1 000 o más muertes en 1993 llegó a 34; tanto las economías de los países desarrollados como las de los subdesarrollados presentan tasas de desempleo alarmantes, lo cual, en el terreno social, se proyecta en un aumento en los índices de criminalidad, inseguridad social y drogadicción. Estos procesos han dado lugar a redefiniciones geopolíticas y reajustes fronterizos que sin duda alguna han influido en la conformación de los flujos migratorios de trabajadores actuales.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

En estas condiciones, resulta importante analizar cuáles son las dimensiones reales del flujo migratorio internacional y su impacto en la nueva división del trabajo. Mientras que en 1989 la Organización de las Naciones Unidas estimaba que cerca de 50 millones de personas, esto es, el *uno por ciento* de la población mundial, vivía en un país diferente al de su origen, en la Conferencia Internacional sobre población y desarrollo realizada en El Cairo, Egipto, en 1994, se dio a conocer la estimación de que, de una población mundial de *5 700 millones* de personas, *125 millones* se encontraban fuera de su país de origen o ciudadanía, o sea, el 2.1%. En tan sólo cinco años la cifra se duplicó.

Si bien es cierto que estos movimientos de trabajadores han tenido una acelerada evolución, es conveniente no descontextualizarlos y no perder de vista que sólo representan un poco más del 2.1% del total de la población mundial. Cabe señalar que la importancia de sus efectos guarda relación con la situación de la economía del país demandante de fuerza de trabajo barata y la respuesta social de aceptación o rechazo de dichos flujos migratorios por parte de la economía receptora; con el “efecto de visibilidad” que generan las diferencias étnicas, idiomáticas, culturales y tradicionales de los migrantes y las del país huésped; y también con las “radiografías electorales” de largo plazo que se realizan sobre todo en países como Francia, Alemania y Estados Unidos, en las que el factor de

las tasas de natalidad de los extranjeros es una variable muy ponderada. No debemos olvidar que se trata de un fenómeno que tiene que ver con un proceso social y no nada más con la suma de millones de acciones individuales.

En estos tiempos de acelerados procesos de internacionalización económica, lento crecimiento, altas tasas de desempleo, de cambios políticos ocurridos con la "caída del socialismo" y de incrementos en los flujos migratorios, los trabajadores migrantes internacionales han resentido la violenta explosión del neorracismo que los convierte en una de las "amenazas" para la estabilidad mundial. El rechazo a los judíos, los rusos, los chinos, los vietnamitas y los latinos o a los individuos procedentes de Túnez, Marruecos y Argelia se apoya en tesis que destacan las diferencias, supuestamente irreductibles, que existen entre las culturas así como en el pretendido desplazamiento en el empleo de los trabajadores nacionales por los migrantes.

La exacerbación de sentimientos xenofóbicos y neorracistas en países desarrollados convierte a los inmigrantes en los "chivos expiatorios" de un fenómeno del que ellos también son víctimas y tiene su origen en el marasmo económico imperante en los países europeos y en Estados Unidos. Ante la recesión de los últimos años que padecen estas economías, la discriminación de los trabajadores migratorios se incrementó en forma preocupante pues se les considera una pesada carga para el erario público por los servicios de seguridad social que supuestamente reciben y también se les acusa de toda clase de actividades delictuosas, sediciosas e inmorales.

Las migraciones internacionales han estado presentes a lo largo de la historia de la humanidad. Sin embargo, el fenómeno migratorio contemporáneo tiene características muy particulares que lo distinguen del de etapas anteriores al modo de producción capitalista por establecer relaciones laborales voluntarias y que en lo fundamental no tienen objetivos colonizadores. Son movimientos de fuerza de trabajo, de personas jóvenes y económicamente productivas, por tanto no son sólo movimientos poblacionales.

Existe una relación directa entre la demanda de trabajadores y la inmigración. Las etapas de crecimiento económico en los países desarrollados o en los enclaves existentes en economías subdesarrolladas se han caracterizado por escasez de trabajadores, que se ha suplido con la contratación de los migrantes. Ejemplos de esto

son la corriente regional migratoria contemporánea establecida hacia algunos países europeos y la existente hacia los enclaves petroleros de Medio Oriente.

El actual flujo de migrantes hacia algunos países europeos tiene su origen en la reconstrucción de la economía y de ciudades europeas al finalizar la segunda guerra mundial, que recayó, en gran medida, en los miles de trabajadores migrantes que cumplieron una función económica muy importante; pero, sobre todo, al concluir los años cincuenta e iniciarse los sesenta, la gran mayoría ingresó a Europa occidental, contratados para cubrir la escasez de trabajadores que había en Francia, Alemania, Suiza y Gran Bretaña y para que realizaran las labores menos deseables que los trabajadores nacionales despreciaban dadas las condiciones de trabajo y salario.

La migración resultó altamente provechosa para el capitalismo en Europa occidental: dado el desarrollo desigual en este continente, las regiones atrasadas exportaron la mercancía fuerza de trabajo a muy bajos costos, aumentando así los niveles de ganancia de sus empleadores. Los trabajadores provenientes de Italia, España, Grecia, Portugal, Turquía, Marruecos, Argelia y la India se convirtieron en un factor estructuralmente necesario, pues, además de pertenecer a la clase trabajadora, formaron el estrato más bajo de ella que acepta salarios inferiores y condiciones de trabajo más deficientes.

A finales de los años ochenta se calculaba que cerca de once millones de migrantes vivían en los países de Europa occidental, más del 5% de la población total. "En términos absolutos el mayor número de inmigrantes se encontraba en Francia, Alemania, Gran Bretaña y Suiza. Estos cuatro países tenían en total casi diez millones de inmigrantes",⁶ o sea, alrededor del 91 por ciento.

Situación que en números absolutos ha ido en aumento, pues se considera que entre 1980 y 1992 ingresaron a Europa occidental alrededor de 15 millones de migrantes. Sin embargo, en términos relativos se observa una ligera disminución en la presencia de los trabajadores migrantes, pues en 1990 se calcula que el total de residentes extranjeros en países de la Comunidad Europea ascendía a un 4% de la población, alrededor de 13 millones de personas. De los 13 millones, el 60% procede de Turquía, África septentrional,

⁶ Stephen Castles y Godula Kosack, *Los trabajadores inmigrantes y la estructura de clases en la Europa occidental*, México, FCE, p. 13.

Yugoslavia, Asia y de África al sur del Sáhara, es decir, de países fuera de la Comunidad Europea.⁷

Fundamentalmente, los movimientos migratorios se han venido desarrollando de acuerdo con las necesidades económicas del país demandante de inmigrantes, de tal manera que se han constituido en factores dinámicos de la composición de la fuerza de trabajo. En el comportamiento de estos movimientos migratorios sin duda alguna han influido factores de otra índole: país de origen, definitividad de la migración y características fenotípicas.

Han sido movimientos desordenados en cuanto a la escala y carácter de la migración. Así, las políticas migratorias se han establecido ante situaciones de hecho con la intención de encauzarlas y condicionarlas, tal es el caso de las contrataciones que se organizaron en Inglaterra con la *European Voluntary Workers (EVW)*, en Francia con la *Office National d'Immigration (ONI)* y en Alemania con la *Bundesanstalt für Arbeit (OFT)*.

Pese a las profundas diferencias existentes entre los migrantes originarios de diversos países, encontramos algunas características en común: en la gran mayoría el nivel de escolaridad es más bajo que el del país huésped; tienen normas sociales muy tradicionales con respecto a la posición y el trabajo de la mujer; predominan los varones jóvenes, que mantienen una relación muy estrecha con su comunidad de origen; una buena parte de la emigración se inició con carácter temporal, lo cual es importante, entre otras cosas porque influye en las características del tipo de mercado de trabajo al que se integran, la instrucción que se les brinda, el tipo de habitación y los servicios sociales que requieren. También encontramos que aquellos trabajadores que no han emigrado definitivamente se acercarán al mercado de trabajo de la agricultura estacional y estarán dispuestos a recibir los salarios más bajos y condiciones sumamente precarias de vivienda, educación y salud.

Las características de las migraciones hacia Europa occidental las ha definido principalmente el flujo migratorio regional generado por el auge petrolero, en los estados del golfo Pérsico durante los años setenta; hubo importantes migraciones de trabajadores procedentes sobre todo de la India, Pakistán, la República de Corea y Filipinas, que llegaron a representar, en promedio, el 70% de la

⁷ Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Estado de la población mundial, 1993*, Nueva York, p. 16.

fuerza laboral de la región. En 1990, cuando se presentó el conflicto del golfo Pérsico, es probable que los más numerosos hayan sido los asiáticos.⁸ Hacia 1985, los estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo tenían entre todos unos 7.2 millones de extranjeros, de los cuales 5.1 millones eran trabajadores migrantes, que representaban un promedio de 70% de la fuerza laboral.⁹

Si bien el Medio Oriente forma parte del mundo subdesarrollado, sus enclaves petroleros se constituyeron en los principales proveedores de la fuente energética más importante del sistema productivo internacional; la riqueza petrolera y el crecimiento de esa industria, sin embargo, no han logrado sustituir su atraso productivo, cultural y social, de tal manera que las empresas inglesas y estadounidenses requirieron de trabajadores migrantes desde los años treinta.

Para tener una cabal comprensión de los orígenes y las causas de las migraciones laborales contemporáneas es necesario profundizar en las causas del subdesarrollo, así como en su papel en el proceso de acumulación capitalista internacional. Los países subdesarrollados no sólo han sido drenados en sus recursos naturales y financieros, sino que también han aportado a los países altamente desarrollados lo más valioso de cualquier sociedad: seres humanos, trabajadores que cumplen la importante función de regular el mercado de trabajo al que son atraídos.

Refiriéndose a la migración de trabajadores a países europeos, Castles y Kosack señalaban que:

Las reservas de trabajo existen, por una parte, a causa del desarrollo desigual de los medios de producción de Europa, que ha permitido la existencia de regiones atrasadas en el sur, y por otra, porque el colonialismo europeo de los últimos siglos ha creado regiones subdesarrolladas en África, Asia y América [...] la inmigración de trabajadores es así una especie de ayuda para el desarrollo que los países pobres proporcionan a los ricos.¹⁰

Cabe señalar que las pautas de migración internacional difieren

⁸ Hania Zlotnik, "Migration to and from developing regions: a review of trends", documento presentado en la reunión de IIASA sobre Futuro Crecimiento de la Población en África, Asia y América Latina, p. 17.

⁹ Sharon Santon Russell y Michael Teitelbaum, *International Migration and International Trade*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1992, p. 24.

¹⁰ *Ibid.*, p. 36.

de una región a otra en virtud de que se han conformado corrientes regionales específicas con sus muy particulares formas de expresión.

En el discurso neorracista y antimigrante, el fantasma que recorre el mundo en los finales del siglo XX es el de los flujos migratorios: su crecimiento desbordado y los peligros de las migraciones masivas como elementos desintegradores son sólo algunos de sus argumentos amarillistas.

Movimientos como el de los “cabezas rapadas”, o *skinheads*, que surgió poco estructurado en los años sesenta en el Reino Unido, se ha ido extendiendo progresivamente a los demás países europeos y a Estados Unidos, promoviendo la violencia contra sus “enemigos” africanos, indios, judíos y latinos. De pandillas de adolescentes que eran en su origen han pasado a constituirse, en Estados Unidos, en una red nacional de grupos de personas de diversas edades, partidarios de la supremacía blanca, como la White Aryan Resistance y el Aryan Nations.

Se puede observar que el proceso de flexibilización y apertura neoliberal ha ido acompañado de fuertes reajustes y nuevas trabas en cuanto al fenómeno de las corrientes migratorias laborales y, por otro lado que el fin del conflicto Este-Oeste no se ha traducido en una paz sólidamente sustentada y sí, por el contrario, marcó el resurgimiento de conflictos étnicos que se encontraban sojuzgados y que han afectado, directa o indirectamente, los flujos migratorios internacionales.

Las acciones antimigrantes de diversos grupos de la población mundial, aunadas a las medidas restrictivas de política migratoria de diversos estados nacionales, nos presentan un panorama lo suficientemente grave como para hacer la consideración de que el racismo, la xenofobia y la discriminación son temas prioritarios que tienen la misma importancia política que otros retos en escala mundial.

LA MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: UN VIEJO PROBLEMA

Los primeros antecedentes del flujo migratorio entre México y Estados Unidos se remontan a más de 140 años y su origen histórico fueron las prácticas de reclutamiento promovidas desde Estados Unidos para obtener mano de obra barata en México.

La historia de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos nos demuestra la gran avidez de este país por la fuerza de trabajo barata que le propocionó el subdesarrollo mexicano. Sin embargo, dicha demanda no ha sido constante y ha tenido sus bajas en las épocas de alto desempleo y crisis económica de 1907, 1921, 1929-1934, 1954, 1974, 1981 y 1990. Sin embargo, en ninguno de estos periodos de dificultades económicas la demanda de Estados Unidos se ha reducido a cero.¹¹ La inmigración no documentada de México a Estados Unidos se mantiene, aun en épocas de crisis, porque abarata los niveles salariales imperantes; a mayor oferta de trabajadores, tiene lugar una caída del valor de la fuerza de trabajo de los documentados o indocumentados.

La aportación de los trabajadores mexicanos a la economía estadounidense en general no es nada desdeñable, sobre todo si partimos del enriquecimiento logrado por los empresarios de ese país a costa de la sobreexplotación de la fuerza de trabajo mexicana. Basta comparar el salario promedio que recibían los trabajadores migratorios en el sureste de Texas en 1926, 1.50 a 2 dólares por jornada diaria, con el que en 1950, en la misma región, se pagaba y que era de 2.50 dólares por jornada de 12 horas diarias. "Al considerar la inflación dentro de ese lapso, se aprecia que los salarios prácticamente no crecieron en casi 25 años, en tanto que las ganancias en la agricultura de esa región crecieron mil por ciento en el mismo periodo."¹²

En la actualidad la situación de los migrantes no ha variado mucho, pues se ven obligados a aceptar, en muchas ocasiones, hasta 50 y 75% menos de lo que le pagarían a un trabajador estadounidense.

En todos los periodos de crisis de la economía de Estados Unidos se han presentado propuestas de expulsión masiva de los trabajadores migratorios, que muchas veces se llevaron a cabo. Hubo deportaciones de mexicanos en 1919 y, posteriormente, en forma masiva, a raíz de la crisis de 1929, con la campaña de repatriación de 1929-1930. Más tarde se inició el proceso de repatriación de la mano de obra mexicana que se había empleado para labores no agrícolas, para ello las autoridades estadounidenses pusieron en

¹¹ Jorge A. Bustamante, "Migración de México a Estados Unidos: un enfoque sociológico", en *La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América: una perspectiva bilateral desde México*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-SRE, 1993, p. 43.

¹² *Ibid.*, p. 40.

marcha la "Operación Espaldas Mojadas" en 1953-1954. Al término de las guerras de Corea y Vietnam se volvió a recurrir al mecanismo de las deportaciones masivas y hubo agresiones xenofóbicas en contra de los llamados "pachucos". A mediados de los años ochenta vino la denominada "operación intercepción", en la que se vinculó el fenómeno migratorio con el de la criminalidad.

Las expulsiones de los trabajadores mexicanos siempre han estado acompañadas de un discurso en el que se acusa al indocumentado de ser el causante del desempleo. "Es más fácil para la opinión pública y el gobierno encontrar en un elemento externo a su sistema la causa de los males padecidos, porque para solucionarlos simplemente se recurre al mecanismo de la deportación masiva."¹³

En el plano legislativo se han plasmado, paulatinamente, las restricciones necesarias para regular y controlar la inmigración de mexicanos a Estados Unidos de acuerdo con las condiciones y necesidades de la economía de este país, de tal manera que cuando las migraciones han resultado ventajosas las leyes migratorias han sido menos "duras" que en épocas de crisis, durante las que realizan las deportaciones masivas. La Ley Burnett de Inmigración de 1917 fue la primera ley que afectó a los mexicanos, ya que establecía que los inmigrantes supieran leer y escribir y el pago de un alto impuesto de entrada por persona. Posteriormente, el Congreso aprobó en 1924 una nueva Ley de Inmigración, que autorizó la creación de la Patrulla Fronteriza (antes sólo existía una pequeña guardia montada en la frontera con México). La Ley Pública 1018 de 1929 formalizó como delito menor la entrada ilegal a Estados Unidos y estableció que se debía penalizar con prisión no mayor de un año o con multa no mayor de mil dólares, o con ambas sanciones.

Entre 1942-1964 se ponen en marcha, con diferentes modalidades, los programas de braceros, pues las presiones ejercidas por los agricultores de California, Arizona, Nuevo México y Texas condujeron a que la Comisión de Empleos en Tiempos de Guerra y los departamentos del Trabajo, de Estado, Justicia y Agricultura concluyeran en abril de 1942 que Estados Unidos requería mano de obra mexicana y que, dada la magnitud de este requerimiento, era necesaria la participación del gobierno mexicano. El primer Convenio sobre Braceros fue vigente a partir del 4 de agosto de 1942 y concluyó 22 años después, el 31 de diciembre de 1964. Durante

¹³ Patricia Morales, *Indocumentados mexicanos*, México, Grijalbo, 1982, p. 150.

este periodo se “legalizó” y “formalizó”, sin que se modificaran sustancialmente, las características principales del flujo migratorio existente entre dos países de desarrollo desigual, en donde las relaciones de dependencia matizan el conjunto de los vínculos establecidos. En lo que se refiere a la protección de las condiciones laborales y de vida de los migrantes mexicanos contra el racismo extremo, plasmada en los convenios, fue regularmente violada:

Se hacían deducciones a los salarios de los braceros sin autorización; el transporte a los lugares de trabajo, que debía ser gratuito, muchas veces se les cobraba, además de que se realizaba en condiciones de gran peligro para ellos y la comida era de calidad muy inferior a la acordada. No siempre se cumplía con las estipulaciones respecto a los seguros por desocupación, enfermedad o accidentes, las condiciones de trabajo no llenaban los requisitos de seguridad establecidos por la ley; muchas veces los braceros enfermaban, se accidentaban e incluso, llegaban a morir. Respecto a las habitaciones, éstas eran barracas improvisadas, sin calefacción ni servicios sanitarios.¹⁴

Una vez más, los grandes agricultores del suroeste de Estados Unidos resultaron realmente favorecidos con la sobreexplotación de los migrantes mexicanos y, por otro lado, los gobiernos mexicanos se limitaron a protestar, entre otras cosas, por el racismo existente, sobre todo en el estado de Texas, sin que sus quejas fueran realmente escuchadas. El inicio y finiquito de dichos convenios dependió de los intereses y de la decisión de los estadounidenses. Durante estos años tiene un acelerado crecimiento la migración no documentada, fenómeno que redundó en mayores beneficios para los empleadores, ya que podían pagar salarios aún más bajos.

A mayor abundamiento, por instancia del gobierno mexicano se aprobó en 1952 una enmienda a la Ley de Inmigración estadounidense que tipificó como delito la importación y contratación de trabajadores extranjeros “ilegales”; ésta fue prácticamente anulada con la enmienda Texas Proviso, que establecía que proporcionar empleo, transporte, casa y alimento no constituían un delito. A finales de ese mismo año entró en vigor la Ley de Inmigración y Nacionalidad que incluyó por primera vez en un solo documento todo lo relacionado con asuntos migratorios y de nacionalidad, así como las agencias encargadas de su aplicación, lo cual, sin duda

¹⁴ *Ibid.*, p. 147.

alguna, fortaleció la acción del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) en su labor de aprehensión y expulsión de un mayor número de extranjeros.

Las enmiendas posteriores buscaron detener el número de inmigrantes modificando los criterios de selección y estableciendo medidas para enfrentar el creciente flujo de extranjeros indocumentados, como es el caso de las aprobadas en 1965 y 1976. En 1986 el Congreso de Estados Unidos aprobó el proyecto conocido como Ley Simpson-Rodino (Immigration Reform and Control Act, IRCA), que contempló el reforzamiento de la vigilancia fronteriza y un aumento de los recursos del SIN; autorizó un programa para contratar trabajadores extranjeros en las labores del campo y sanciones a empleadores de ilegales; contempló la regularización de extranjeros indocumentados que estuvieran residiendo en Estados Unidos desde antes del 1 de enero de 1982, e incluyó un esquema unilateral de contratación de trabajadores agrícolas extranjeros. En 1990, en respuesta al aumento en el flujo de trabajadores migrantes, en su mayoría provenientes de México, se realizó otra enmienda a la Ley de Inmigración de Estados Unidos en la que se toman medidas para facilitar la internación de trabajadores con alto grado de calificación, se autoriza a los oficiales de migración a portar armas de fuego y a hacer arrestos por faltas no migratorias y se aprueba el incremento de mil efectivos para la Patrulla Fronteriza.

Como puede observarse, la política inmigratoria estadounidense ha sido ambivalente y, a menudo, incoherente. Cuando las leyes restringían el ingreso de migrantes, el sistema legal les garantizaba ciertos mecanismos por los cuales se podían escabullir. Mientras que era ilegal entrar sin documentos, no lo era dar empleo a los no documentados.

La recesión económica de los últimos años en Estados Unidos una vez más se ha visto acompañada de una política antimigratoria y ha pasado del discurso político a acciones más concretas. Tan sólo en 1993 se presentaron ante el Congreso de Estados Unidos más de cien propuestas de ley para frenar la corriente inmigratoria, y se espera que a más tardar en 1997 se realice una nueva enmienda a la Ley de Inmigración de Estados Unidos. La famosa Propuesta 187, elaborada por Alan Nelson, el excomisionado nacional del SIN, y Harold Ezell, excomisionado regional del mismo SIN, forma parte, quizás la más aberrante, de diversas acciones que se han estado instrumentando en este terreno. La Propuesta 187 calificó

en junio de 1994 para ser incluida en las boletas electorales en los comicios del 8 de noviembre del mismo año, pues se logró obtener 580 000 firmas de apoyo entre los votantes registrados en California. Es importante resaltar que el número de firmas necesarias para que la propuesta calificara era de 385 000.

Pese a que el panorama económico de Estados Unidos encontró un leve respiro durante 1994, pues su PIB arrojó una tasa de crecimiento real de 4.1%, el desempleo bajó a 6%, la inflación permaneció en un nivel muy bajo, con un 2.7%, y el déficit presupuestario disminuyó. Por otro lado, tanto los pronósticos de las organizaciones internacionales como los informes sobre el comportamiento de esta economía durante el segundo trimestre de 1995 van siendo más lentos. Desde los últimos meses de 1994 se presentaron algunas señales de moderación en el crecimiento en sectores sensibles, como son vivienda (en el segundo trimestre de 1995 cayó en 13.7%) y automóviles, situación que también se observa en los gastos en bienes de consumo no duraderos.¹⁵ Las consecuencias sociales y políticas de esta situación se reflejan directamente en el tratamiento que se da a la problemática de los migrantes.

California, el estado dorado, agotado por terribles terremotos, sequías, incendios y violencia, y por las fuertes dificultades para sacudirse la recesión, ha encontrado en los trabajadores migratorios a los "culpables" de los males que le aquejan. La crisis del mercado de bienes raíces, la suspensión de la industria espacial, el cierre de las fábricas de armamento y aviones y la crisis agrícola han llevado la tasa de desempleo a 7.7% en noviembre de 1994 (a mediados del año era de 9%). A pesar de los fuertes ajustes, el gobierno de California terminó el pasado junio su año fiscal 1993-1994 con un déficit de 2 billones de dólares. Ello permite entender la aprobación, por el electorado del estado de California, de la Propuesta 187.

La postura del gobierno federal estadounidense frente a esta propuesta ha sido de rechazo, por su anticonstitucionalidad y por las consecuencias que su aplicación acarrearía: problemas de salud pública, incremento de la delincuencia y el riesgo que entraña establecer un sistema de vigilancia que convierte a maestros y trabajadores sanitarios en una especie de policía; sin embargo, lo cierto

¹⁵ *Estudio económico y social mundial 1995. Tendencia y políticas en la economía mundial*. Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Información Económica y Social, pp. 11-12, 299-300, 301 y 304.

es que forma parte de una coherente política antimigratoria de Estados Unidos que intenta por todos los medios detener el flujo migratorio. Lo anterior no significa que el presidente Clinton esté al margen del endurecimiento para con los migrantes; en efecto, en 1994 el gasto federal para evitar y detener a los migrantes se incrementó 32% y en mayo de 1995 la Casa Blanca anunció un plan antimigratorio con un aumento del 71% en el presupuesto destinado al gasto del SIN.

A lo anterior hay que agregar que en el estado de California se instrumentó la medida federal llamada "operación guardián" o *Gatekeeper*, que se inició el 1 de octubre de 1994. Dicha medida parte del señalamiento de que el problema de los trabajadores migratorios se origina en la franja fronteriza, por tanto, es ahí donde se debe concentrar la acción para detenerla. A un año de haberse iniciado esta operación se encuentran vigilando la zona 150 efectivos de la Guardia Nacional de California, 1 435 patrulleros del SIN, divididos en tres turnos y desplegados a lo largo de 21 kilómetros entre la playa del Pacífico y las montañas de Otay, y 475 agentes del SIN. Se reforzó significativamente la vigilancia, se levantaron nuevas cercas y se instaló un sistema vía satélite de "búsqueda global" por medio del Sistema Navtrack, un equipo de reflectores y sensores; incluso se están empleando instrumentos utilizados sólo por el ejército y se estableció por primera vez el fichado de inmigrantes no documentados.

Además de la "operación guardián" o "plan portero", llevada a cabo en Tijuana-San Diego, el 19 de septiembre de 1993 se inició la "operación bloqueo", o *Blockade Border*, a lo largo de la frontera entre Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso, Texas. En ella participaron inicialmente 400 agentes, 200 vehículos y dos helicópteros, con un costo original de 300 000 dólares (se colocó un vehículo con dos agentes de la Patrulla Fronteriza cada 200 metros). La operación se reforzó con mallas metálicas, camionetas, sensores de piso y circuitos cerrados de televisión.

Asimismo, con la intención de bloquear el paso a los inmigrantes se construyeron más de cuatro kilómetros de muro de acero en la frontera de Agua Prieta, Sonora. En 1993 se construyó un sistema de reflectores, como los utilizados en los estadios deportivos, en la zona fronteriza de San Diego. El sistema tiene una extensión de cinco kilómetros y para cuando se concluya cubrirá 22.5 km entre las cercanías de El Bordo y Las Payas de Tijuana.

De la misma manera, en la zona de Yuma, Arizona, se reforzó la vigilancia con “barreras” de armazones metálicas, cámaras de video y sensores electrónicos. El área urbana del municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, se protegió con un muro de acero de tres metros de altura por 6.4 km de largo.

Las acciones federales (“operación bloqueo” y “plan portero”, entre otras) y la aprobación de la Propuesta 187 han sido el resultado de la exacerbación de los ánimos discriminatorios y racistas; independientemente de su aplicabilidad, en el caso de la Propuesta 187, ésta ya cumplió su cometido al “legalizar” la xenofobia y el rechazo hacia los migrantes.

En las rutas políticas de los partidos republicano y demócrata parece desempeñar un papel muy importante la política migratoria. La inestabilidad y la lenta recuperación de la economía estadounidense sin duda alguna contribuirán al mayor endurecimiento contra los inmigrantes.

LA MIGRACIÓN LABORAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Básicamente se pueden distinguir dos etapas en cuanto a las características del mercado internacional de fuerza de trabajo existente entre México y Estados Unidos. En la primera, que da inicio con el surgimiento de este fenómeno, se vieron envueltos fundamentalmente trabajadores jóvenes de origen rural que satisfacían la demanda del sector agrícola estadounidense, temporales y/o estacionales; provenían principalmente de cinco estados de la República mexicana: Guanajuato, Chihuahua, Michoacán, Zacatecas y Jalisco; su grado de calificación era muy bajo. En esta primera etapa se consolida un factor que posteriormente será de gran influencia en las características del flujo migratorio: la tradición de migrar, el cual nos permite explicar por qué los migrantes salen de determinados estados y poblaciones y su destino también se concentra geográficamente.

La consolidación de este mercado internacional de trabajo se sustentó en las necesidades del proceso de acumulación capitalista y rápido desarrollo económico del suroeste de Estados Unidos. La construcción de vías férreas, las minas de carbón y cobre y los campos agrícolas demandaron importantes contingentes de trabajadores mexicanos. Este requerimiento fue rápidamente atendido

por la migración de masas empobrecidas del México prerrevolucionario, pues el crecimiento económico del porfiriato, con sus abismales desigualdades, no logró el desarrollo y por otro lado sí generó las condiciones favorables para las emigraciones: la caída del salario agrícola, el alza del precio de los alimentos, los campesinos sin tierra y las pocas oportunidades de empleo urbano se constituyeron en un acicate para este flujo migratorio.

La demanda de trabajadores mexicanos fue en aumento durante los años posteriores a la primera guerra mundial. "De los 237 021 extranjeros que entraron legalmente a Estados Unidos en 1919, eran mexicanos 101 347 (42.7%)."¹⁶ Uno de los efectos inmediatos de la Revolución mexicana fue el incremento del flujo migratorio; la caída de la producción agrícola, la inseguridad imperante, la pobreza y el desempleo fueron algunos de los factores que aceleraron este incremento. Tan sólo en el periodo de 1920 a 1929 se admitieron legalmente 427 700 mexicanos en territorio estadounidense,¹⁷ quienes fundamentalmente se ocuparon en las regiones agrícolas y en mucho menor medida en puestos de trabajo que requerían cierto grado de capacitación, como obreros en la industria del hierro, maquinistas, mecánicos, pintores y tapiceros. Según datos proporcionados por los cónsules mexicanos en 1927 y 1928, "el 70% de los mexicanos que radicaban en Estados Unidos eran jornaleros agrícolas, 15% obreros no especializados en fábricas y talleres, 10% trabajaban en las minas y sólo 5% eran comerciantes, profesionistas o industriales".¹⁸

De 1930 a 1940 el flujo de la inmigración mexicana disminuyó considerablemente. Los efectos de la Gran Depresión se dejaron sentir en forma severa en cuanto al empleo y los niveles salariales, situación que conllevó la utilización de los más diversos métodos para lograr el retorno de los trabajadores mexicanos a su territorio (persuasión, intimidación y repatriaciones violentas).

Esta primera etapa de surgimiento y consolidación del mercado internacional de trabajo entre México y Estados Unidos prácticamente concluye con la finalización de los convenios sobre braceros

¹⁶ John Ramón Martínez, *Mexican Immigration to the U.S. 1910-1930*, California, University of California, 1957, pp. 35-38.

¹⁷ Juan Gómez Quiñones, "La política de exportación de capital e importación de mano de obra", en *Historia y Sociedad*, núm. 20, México, 1978, p. 83.

¹⁸ Citado por Patricia Morales, *op. cit.*, p. 57.

en los años sesenta, que tuvieron como objetivo central la contratación de mano de obra agrícola. Da inicio una segunda etapa en la que dicho mercado de trabajo se diversifica para ajustarse a las demandas de la economía estadounidense y por la disponibilidad de migrantes de origen cada vez más urbano, procedentes de otros estados de la República.

Según los informes preparados por la Comisión Intersecretarial para el Estudio de los Problemas de la Corriente Migratoria de Trabajadores Mexicanos, en Estados Unidos, en 1972, 1974 y 1975, se aplicaron cuestionarios a los migrantes no documentados repatriados por el SIN desde ocho ciudades fronterizas. En ellos se perciben las transformaciones del mercado laboral, ya que en 1972 los migrantes no documentados que se ocuparon en labores agrícolas habían descendido a 43.1% y en 1974-1975 a alrededor de 35%. Treinta años atrás, más del 70% de los mexicanos se dedicaban a las labores agrícolas en los campos estadounidenses.

La información del Proyecto Cañón Zapata, procedente de El Colegio de la Frontera Norte, señala que con el paso del tiempo se advierte una modificación en la actividad económica desarrollada por los migrantes no documentados en Estados Unidos: se observa “una persistente disminución del peso relativo de quienes realizan actividades agrícolas [...]; así como un metódico aumento en la proporción de los indocumentados dedicados al servicio doméstico, que se elevó de 17.1 a 23.7% entre 1988 y 1991”.¹⁹ En la misma dirección, el informe presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1991 afirma que “más de dos terceras partes de los migrantes indocumentados son actualmente de origen urbano y obtienen trabajo en el país vecino, predominantemente en el área de los servicios (hoteles, restaurantes, bares, limpieza o mantenimiento, etcétera)”.²⁰

Si bien comúnmente se hace referencia a este mercado laboral como uno de carácter agrícola compuesto por campesinos analfa-

¹⁹ Rodolfo Corona Vázquez, “Cambios en la migración de indocumentados de México a los Estados Unidos en los últimos años”, en *La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América: una perspectiva bilateral desde México*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-SRE, 1993, p. 85.

²⁰ *Informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 30.

betos en extrema pobreza, esto no se traduce en atención a las condiciones actuales en que se desenvuelve el flujo laboral internacional entre México y Estados Unidos.

Hay también cambios en relación con los estados expulsores de trabajadores migrantes, de acuerdo con información procesada por El Colegio de la Frontera Norte en su proyecto citado a) mayor presencia de migrantes procedentes de ciudades fronterizas (Tijuana, Nuevo Laredo, Matamoros, Ciudad Juárez), entre 1988 y 1991 alrededor del 12%; b) en el 88% restante, si bien se mantiene la presencia de los cinco estados tradicionalmente proveedores de esta fuerza de trabajo (Guanajuato, Michoacán, Zacatecas, Jalisco y Aguascalientes), se observan incrementos muy importantes en el flujo procedente del Distrito Federal y el Estado de México (13%), tendencias ambas reveladoras del carácter cada vez más urbano de los trabajadores migratorios mexicanos; c) que corre parejas con un nivel más alto de escolaridad y de calificación de la mano de obra migrante. De acuerdo con las estadísticas procesadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por El Colegio de la Frontera Norte, la mayoría de estos migrantes han cursado incluso algún año de secundaria; d) en estrecha relación con estos fenómenos se encuentra el incremento en la proporción de mujeres migrantes. En la primera etapa el flujo de mujeres migrantes prácticamente era nulo y en la actualidad se encuentra entre 8 y 23%, porcentaje que será mayor cuando la ciudad de origen de las mujeres migrantes tenga un grado más alto de urbanización.

Una de las características que permanece sin cambios en ambas etapas es que la gran mayoría de los integrantes de este flujo migratorio son jóvenes que se encuentran en su etapa productiva y que están en condiciones físicas y psíquicas de resistir las duras condiciones laborales y sociales que, como migrantes, han de enfrentar. Alrededor del 96% fluctúa entre los 15 y 44 años de edad.

La reestructuración del aparato productivo estadounidense y de la fuerza de trabajo que lo integra no ha significado la eliminación de las labores agrícolas y del papel que en ella tienen los migrantes mexicanos; sólo quiere decir que su predominancia ha disminuido y que se observa una tendencia hacia un mayor decremento: "en la actualidad, una parte importante del trabajo agrícola mexicano que se traslada a ese país va contratado, es decir documentado".²¹ Las

²¹ *Ibid.*, p. 31.

necesidades de fuerza de trabajo barata en el mercado agrícola de California se ven satisfechas con migrantes procedentes de países centroamericanos (guatemaltecos y salvadoreños) y del sur de México (mixtecos), que aceptan salarios todavía más bajos y condiciones de trabajo que los trabajadores agrícolas sindicalizados pensaban que habían pasado a la historia.²²

Pese a la proliferación de cifras y cálculos que cuantifican la magnitud de este mercado laboral, tanto de trabajadores documentados como de no documentados, existen serias reservas, sobre todo en aquellos proporcionados por el SIN y que se refieren al número de migrantes no documentados en Estados Unidos y al número de detenciones realizadas por esta agencia, ya que dicha información revela cierta manipulación que tiene el objetivo de justificar sus solicitudes de incrementos presupuestales. Lo cierto es que la Oficina del Censo de Estados Unidos calculó que en 1992 había 24 millones de hispanos. "Por otra parte, según datos del National Council of La Raza hay en 1993 14.11 millones de mexicano-estadounidenses, por lo que poco más de 60% de los genéricamente designados como hispanos son de origen mexicano." De acuerdo con un estudio del Urban Institute de Washington de 1992, había en siete estados (Arizona, California, Florida, Illinois, Nueva Jersey, Nueva York y Texas) un total de 3.3 millones de no documentados de diversas nacionalidades, de los cuales, según cálculos de El Colegio de la Frontera Norte, 1.8 son mexicanos.

LA DOBLE NACIONALIDAD: ¿UNA ALTERNATIVA?

La iniciativa de la doble nacionalidad, promovida por el PRI y plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, revela el reconocimiento de las fuertes limitaciones que ha tenido la acción gubernamental y de que la protección y defensa real de los derechos de los trabajadores migrantes, frente a las medidas represivas y policíacas estadounidenses, dependerán de que los migrantes mexicanos aprendan a actuar en la política estadounidense. En el Plan Nacional de Desarrollo se propone "promover las reformas cons-

²² Carol Zabin (coord.), *Migración oaxaqueña a los campos agrícolas de California. Un diálogo*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, en colaboración con el Instituto Nacional Indigenista y el California Institute for Rural Studies, 1992.

titucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado”.²³

La doble nacionalidad es uno de los preceptos del derecho constitucional moderno en el que, atendiendo a los procesos de internacionalización económica, se definen y establecen las formas de adquirir y/o mantener la nacionalidad. En la actualidad, en función de la política migratoria de cada Estado se restringen, amplían o acotan los criterios de otorgamiento de la nacionalidad. La doble nacionalidad forma parte de las constituciones de 21 países (los de la Unión Europea y, en América Latina, Argentina, Uruguay, Venezuela y Colombia). La reforma al artículo 30 constitucional postularía lo siguiente: “La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización. En ningún caso se perderá aunque se adquiera otra.” Esta propuesta insiste en la diferencia que existe entre nacionalidad y ciudadanía, lo que significa que aquellos que tengan doble nacionalidad no estarán en posibilidad de ejercer los derechos políticos y sociales que brinda la ciudadanía, como son los de carácter electoral.

Tal postura es contraria al espíritu de la legislación mexicana y de los compromisos internacionales de los que México es parte (Convención de Montevideo sobre Nacionalidad, suscrita el 26 de diciembre de 1933), elementos que no serán un obstáculo para continuar las tendencias modernizadoras de las leyes mexicanas, de tal manera que se puede prever que dicha propuesta será aprobada. Éste será un paliativo que no tendrá efectos inmediatos, ya que por un lado implica que aquellos que estarían en condiciones de calificar para obtener la ciudadanía estadounidense, y que al parecer no lo hacen porque no quieren perder la nacionalidad mexicana, estuviesen realmente dispuestos a solicitarla, lo cual no significa que automáticamente se encontrarían organizados y con la cultura política necesaria para participar en las políticas de ese país en beneficio de los intereses de los migrantes mexicanos. De esto último da constancia el dato de que de los ciudadanos estadounidenses de origen mexicano que votaron en California el 8 de noviembre de 1994, el 26% votó en favor de la Propuesta 187.²⁴

²³ *Ibid.*, p. 16.

²⁴ Jorge A. Bustamante, “Voto mexicano en Estados Unidos”, en *Excélsior*, 8 de mayo de 1995.

Cabe señalar que la efectividad de esta medida se encuentra en relación directa con la postura global que el gobierno mexicano mantenga frente a Estados Unidos en lo referente al flujo migratorio, ya que si las radicales declaraciones de representantes del gobierno mexicano en las que se pide al presidente Clinton que actúe para lograr que el debate electoral en ese país se modere en cuanto al discurso antimigratorio, así como que el tema migratorio sea abordado bilateralmente, no van acompañadas de acciones que establezcan medidas específicas frente al incremento de las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios, y menos aún de un plan migratorio integral, las perspectivas de paliar y aminorar las conflictivas condiciones en que actualmente se desenvuelve el mercado internacional de trabajo México-Estados Unidos se encontrarán más lejanas.

No podemos perder de vista que la firma del TLC, la profunda crisis que vive la economía mexicana y el recrudecimiento de la política antimigratoria estadounidense han generado condiciones muy particulares que exigen a los responsables del gobierno mexicano en general, y en particular a los encargados de la política exterior mexicana, que el análisis del flujo migratorio de trabajadores mexicanos contemple como tarea prioritaria planteamientos sobre sus perspectivas y propuestas para proteger en forma efectiva los derechos humanos, laborales y sociales de nuestros connacionales.

Todavía hace año y medio eran muchos (sobre todo altos funcionarios mexicanos y estadounidenses y algunas instituciones académicas) los que insistían en que con la firma del TLC, en un mediano y largo plazos, se lograría una significativa reducción de la migración hacia Estados Unidos. Janet Reno insistió en que "Estudio tras estudio demuestra el vínculo directo del libre comercio con la reducción de la inmigración ilegal. El acuerdo creará empleos en México, los cuales serán tomados por trabajadores quienes de otra manera cruzarían de manera ilegal a Estados Unidos."²⁵ En el documento de El Colegio de la Frontera Norte titulado "Los intereses de México en el TLC y en la migración hacia Estados Unidos" se consideraba que habría una significativa reducción de la migración hacia Estados Unidos en el largo plazo, pues según la opinión allí expresada se requerían varios años para que la creación de nuevos empleos generara nuevos mercados laborales. El

²⁵ *La Jornada*, 23 de octubre de 1993, p. 45.

Fondo Monetario Internacional señalaba que con la puesta en marcha del TLC disminuiría en 200 000 personas el flujo de migrantes, gracias a la creación de empleos en México; otros más insistieron en que con la firma del tratado se crearían las condiciones necesarias para que todos los mexicanos se desarrollaran dentro de su propio país: "No tenemos ningún interés en seguir exportando gente. Queremos comerciar bienes y servicios."²⁶

Los acontecimientos de 1994 y 1995 demostraron que estos argumentos estaban profundamente ideologizados y no respondían a estudios científicos sobre el verdadero impacto del TLC en la economía mexicana, en el empleo y particularmente en el mercado laboral México-Estados Unidos; menos aún tenían contemplado que el subdesarrollo no se elimina por decreto ni con tratados que más bien lo agudizan, como tampoco contemplaron el fracaso de la estrategia económica neoliberal. El ingreso con "pase automático" al primer mundo dejó un conjunto de asignaturas pendientes que el capitalismo en nuestro país no había logrado aprobar. La apertura comercial y la modernización emprendidas por los expresidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, y retomadas en el actual ciclo sexenal, no están fincadas en un proyecto económico nacional que promueva, además de crecimiento, el desarrollo que permita integrar un mercado laboral de trabajo lo suficientemente sólido para que, además de absorber a la población económicamente activa, tenga la capacidad de, tendencialmente, lograr la disminución de las diferencias salariales entre México y Estados Unidos.

Basta señalar que en México más del 90% de la industria nacional está integrada por micro y medianas empresas; y si los pasos dados hacia la apertura comercial ya habían empezado a provocar estragos en este sector (entre 1991 y 1994 los 125 765 establecimientos manufactureros disminuyeron a 122 214), esto se ha visto profundamente agravado por la situación económica actual. Según datos del INEGI, del IMSS y del STPS, de enero a mayo de 1995 se han cerrado 6 300 empresas, un total de 42 empresas diarias;²⁷ las estadísticas más conservadoras arrojan desempleo y subempleo en el 30% de la población económicamente activa. La Organización

²⁶ Palabras del embajador Andrés Rozental, subsecretario de Relaciones Exteriores de México, en ocasión de la ceremonia para imponer la condecoración del Águila Azteca a Luis Valdés y a Baldemar Velázquez, Los Ángeles, California, 13 de agosto de 1994.

²⁷ Juan Auping Birch, "Las crisis sexenales recurrentes de México. Un análisis crítico con una propuesta", México, julio de 1995, p. 7.

de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en sus pronósticos semestrales y en el *OECD Outlook* publicado en diciembre de 1994, todavía preveía que en 1995 el PIB de México se incrementaría en un 4% en 1995 y 1996 y que la inflación continuaría descendiendo. La confianza en México se mantenía por los logros obtenidos en ciertos indicadores macroeconómicos, pero poca atención se prestó a otras variables: a pesar de las entradas masivas de recursos financieros a partir de 1990, la formación de capital apenas había tenido un leve crecimiento; la inversión interna bruta sólo se incrementó del 20% del PIB en 1988 al 22% en 1993; el ahorro interno bruto disminuyó del 22% del PIB en 1988 a sólo el 16% en 1993; el déficit en cuenta corriente representaba en 1993 el 7% del PIB,²⁸ y en el sexenio salinista llegó a 100 000 millones de dólares.

La crisis actual dista mucho de ser sólo de carácter financiero. Y lejos estamos de una estrategia económica que a mediano y largo plazos logre disminuir el mercado laboral internacional México-Estados Unidos. La relación entre el no desarrollo y la migración es la que determina que su incremento mantenga un estrecho vínculo con las etapas de crecimiento económico de la economía mexicana, que han acelerado el desempleo y el subempleo, así como con los requerimientos y necesidades, con expansión económica o recesión, de la economía estadounidense.

El impacto y los costos de la estrategia económica emprendida en los últimos 13 años han sido sumamente gravosos para el país: el incremento en el deterioro del nivel de vida de sectores cada vez más amplios de la población y el desempleo y el subempleo sin precedentes serán sin duda alguna factores que estimulen el crecimiento de este mercado laboral internacional. Tal como lo señaló el canciller José Ángel Gurría en la inauguración de la XII Reunión Binacional México-Estados Unidos, el fenómeno migratorio está "quizá exacerbado, pero de ninguna manera provocado por la difícil situación temporal de la economía de nuestro país".²⁹ Efectivamente, el flujo migratorio no ha disminuido y tenderá a exacerbarse, lo dudoso es la "temporalidad" de las dificultades económicas. Las metas del proyecto original de este sexenio, que contemplaban generar entre 500 y 800 000 empleos anuales y un crecimiento económico en el PIB de 4%, se han pospuesto hasta que, "una vez

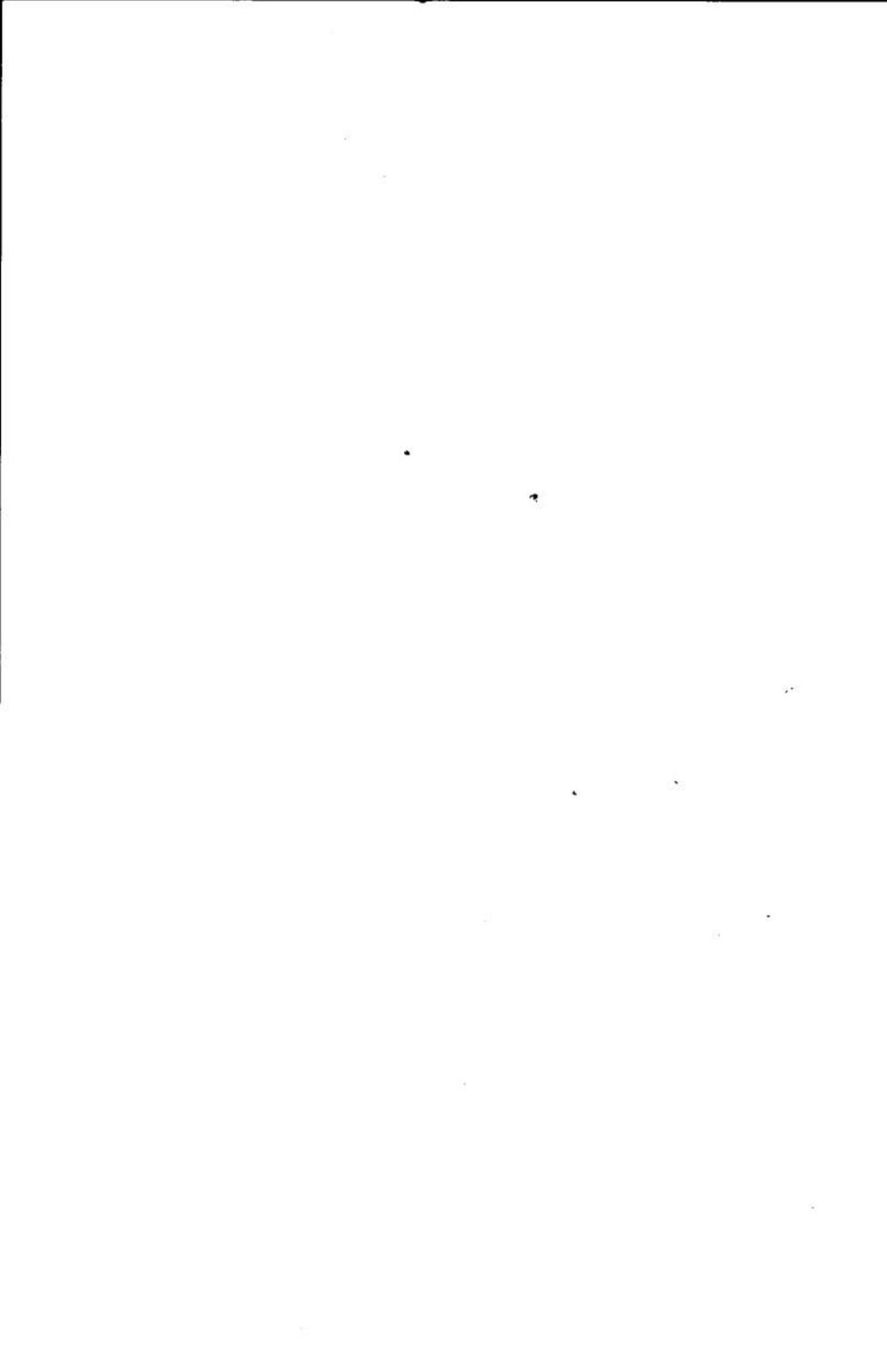
²⁸ *Estudio económico y social mundial, 1995, op. cit., pp. 72-74.*

²⁹ *El Nacional*, 17 de mayo de 1995, p. 8.

superada la crisis financiera actual y consolidada la recuperación económica, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual".³⁰ Lo cual, sostiene el plan, permitirá absorber a los nuevos demandantes de empleo, que cada año se calculan en algo menos de un millón de personas.

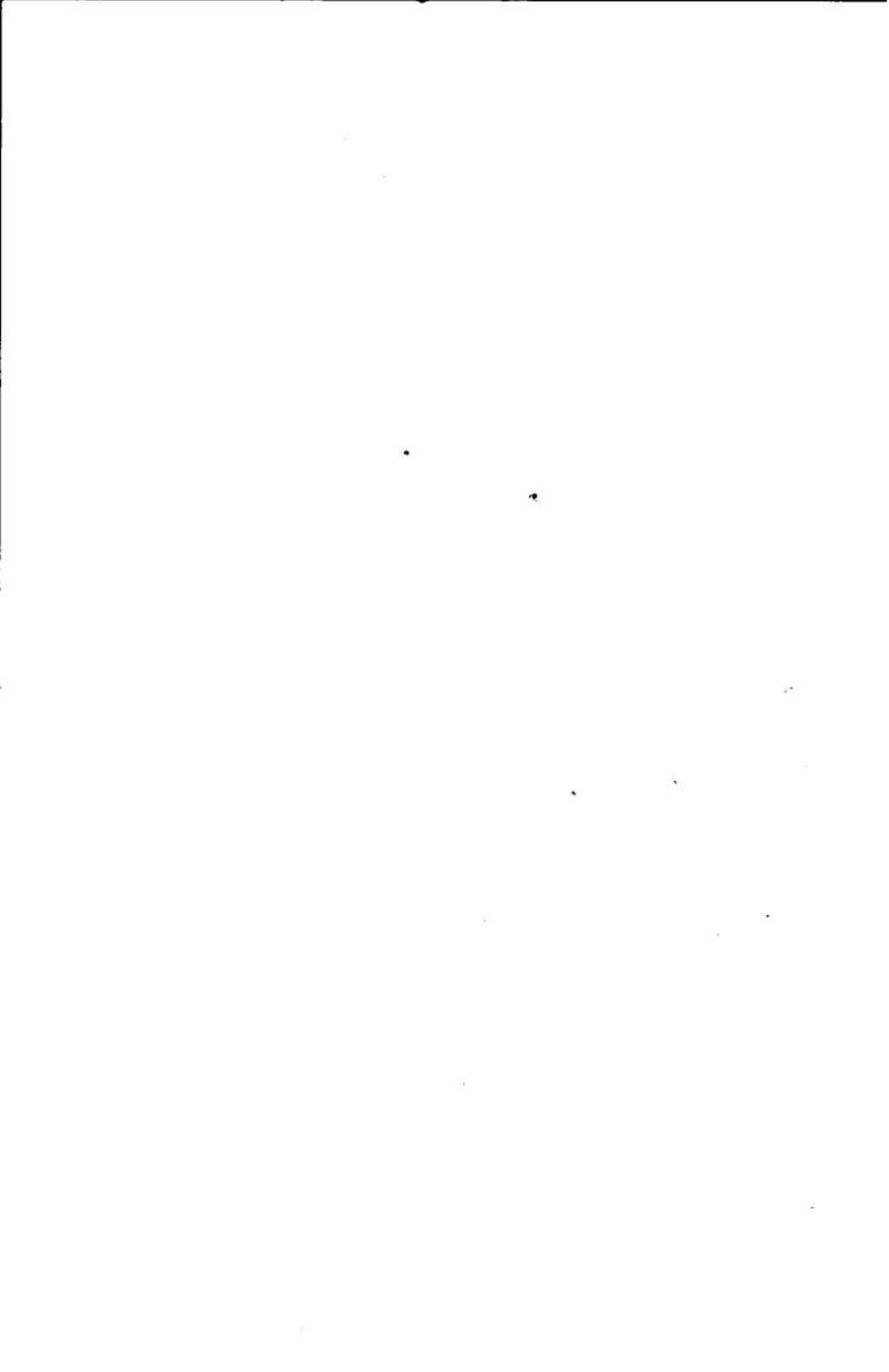
Las condiciones de profunda debilidad con que participó México en las negociaciones para la firma del TLC lo obligaron a aceptar, entre otras cosas, la no inclusión del tema migratorio en el tratado y en los acuerdos suplementarios, pese a la urgente necesidad de definir las características del mercado internacional de trabajo y a tomar decisiones bilaterales en cuanto a las violaciones de derechos humanos, laborales y sociales para que éstos sean garantizados. De tal manera que todo parece indicar que el tratamiento que se dé al flujo migratorio en el mediano y corto plazos continuará siendo unilateral, acorde a los intereses y necesidades de Estados Unidos y en detrimento de los derechos humanos, laborales y sociales de esta fuerza de trabajo.

³⁰ "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", en *Diario Oficial de la Federación*, mayo de 1995, p. 71.



SEXTA PARTE

MIRANDO AL FUTURO: PERSPECTIVAS
Y ALTERNATIVAS



17. ALTERNATIVAS PARA LA ECONOMÍA MEXICANA DESPUÉS DEL COLAPSO FINANCIERO DE 1994-1995

JOSÉ LUIS CALVA*

La estrategia económica desplegada a partir del PSE decretado en 1987 erigió la estabilización de los precios como su prioridad principal, utilizando como instrumentos centrales de política económica: 1] la apertura comercial unilateral y abrupta (los precios de los productos importados servirían de techo a los precios internos); 2] una política cambiaria que utilizó la tasa de cambio como ancla de los precios (primero mediante la fijación de la paridad peso/dólar y, después, mediante el deslizamiento del peso a un ritmo inferior al diferencial de inflación entre México y Estados Unidos, lo que desembocó en la sobrevaluación progresiva de nuestra moneda) y 3] la eliminación del déficit fiscal, mediante la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico.

Dentro de su propia dinámica interna, esta estrategia desembocó en el colapso financiero: la sobrevaluación cambiaria en condiciones de economía abierta y debilitamiento del aparato productivo por la reducción de los programas de fomento generó un creciente déficit comercial y de cuenta corriente, cuyo financiamiento conllevó el incremento vertical de la deuda externa y de los pasivos

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

Pasivos externos de México (millones de dólares constantes de 1988)	2 827.1	4 053.1	7 867.1	15 270.0	22 276.2	53 829.1	112 484.5	125 001.6	210 488.5
Porcentaje del PIB ^c	18.4	20.9	26.1	26.1	27.2	46.0	67.0	73.7	99.8
PIB en dólares cuenta constantes de 1988 ^f	15 378.8	19 411.0	30 181.4	58 579.2	81 832.1	117 116.2	167 765.2	169 556.4	201 949.5

FUENTE: Elaboración propia con base en: para deuda externa total y pública: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo II; Carlos Salinas de Gortari, *Sexto informe de gobierno*, y SHCP, informes hacendarios. Para deuda externa total y pública de 1994: SHCP, información en *La Jornada*, 13 de junio, 18 y 20 de agosto de 1994. Para deuda privada y bancaria de 1980: Rosario Green, *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos*. Para deuda externa privada y bancaria de 1981 a 1983, elaboración propia con base en los flujos de la deuda externa privada y bancaria contenidos en los indicadores del Banco de México. Para deuda externa privada y bancaria de 1984 a 1986: José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*, FCE. Para deuda externa privada y bancaria de 1987 a 1993: SHCP, *Mexico, Economic and Financial Statistic Data Book*, 1990 para 1987, 1991 para 1988, 1992 para 1989, 1990 para 1990, 1994 para 1991 y 1992. Para deuda externa privada y bancaria de 1993 y primer trimestre de 1994: estimados con base en los flujos anuales contenidos en los indicadores económicos del Banco de México. Para PIB de 1994, *Criterios generales de política económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación* correspondiente a 1995, México, diciembre de 1994 y enero de 1995.

^a A precios constantes de 1960 para 1954-1976; a precios constantes de 1970 para 1976-1987 y a precios constantes de 1980 para 1988-1994.

^b A precios de 1980.

^c Para 1934-1970, *Índice de precios al mayoreo de la ciudad de México*, 210 artículos.

^d Para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se consideró deuda externa pública hasta junio de 1994; deuda privada, deuda bancaria y deuda externa del Banco de México hasta el primer trimestre de 1994; inversión extranjera de cartera a junio de 1994.

^e Porcentajes del PIB en dólares de cuenta constantes, que eliminan el efecto de la sobrevaluación o subvaluación cambiaria en la conversión del PIB nacional en dólares. Los deflatores utilizados para el cálculo de los tipos de cambio de cuenta son el índice de precios implícitos del PIB mexicano y el índice de precios al consumidor de Estados Unidos.

^f Deflactados con el índice de precios al consumidor de Estados Unidos.

globales de México, colocando a la economía mexicana en una situación altamente vulnerable por los cuantiosos pasivos de corto plazo que finalmente vaciaron la reserva del banco central y condujeron a la macrodevaluación cambiaria.

Frente al colapso financiero, el gobierno mexicano no ha respondido con una revisión crítica y una modificación sustancial de la estrategia económica; por el contrario, ha mantenido la estrategia neoliberal después de la macrodevaluación y ha puesto en marcha un programa recesivo de ajuste y estabilización, con carácter de severo plan de choque, con el argumento de que no hay otra opción viable.

En este ensayo nos proponemos demostrar que tanto la estrategia neoliberal como el programa recesivo adoptado constituyen las peores opciones, y que es factible desplegar una estrategia alternativa de crecimiento sostenido con equidad, cuyos principios fundamentales y escenarios externos probables se exponen adelante.

1] ESTRATEGIA NEOLIBERAL Y COLAPSO FINANCIERO

Ningún gobierno ha señalado que su objetivo sea arruinar a la nación, empobrecer a las mayorías nacionales, acentuar la vulnerabilidad financiera externa del país o socavar las bases del desarrollo futuro de México. Por el contrario, todos los gobiernos han afirmado que sus metas e instrumentos de política pública son los mejores para nuestro país, atendidas las circunstancias de su *tempo*.

Por eso una evaluación *objetiva* de las políticas públicas de cada gobierno, época o modelo económico debe realizarse ponderando sus resultados reales y no lo que de sí mismos dicen los gobiernos. Como reza el proverbio bíblico: "por sus obras los conoceréis".

Los indicadores macroeconómicos que presentamos en el cuadro 1 resumen los resultados reales del modelo neoliberal aplicado en los dos sexenios anteriores, contrastándolos, como referente obligado, con los resultados de los siete gobiernos precedentes. Bajo el modelo de la Revolución mexicana vigente hasta 1982, el PIB por habitante creció sexenalmente entre 17.4 y 23.1%; bajo el modelo neoliberal, el crecimiento del PIB por habitante fue de *menos* 10.8% durante el gobierno de Miguel de la Madrid y de 5.7% durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari. En los demás indicadores, el modelo neoliberal también arroja cuentas negativas (véase cua-

dro 1), particularmente en lo que respecta al crecimiento de los pasivos globales de México con el exterior, en especial en el sexenio salinista (26.1% del PIB de 1988 a 1994), no superado en ningún sexenio anterior. Incluso durante el gobierno de López Portillo, si bien los pasivos externos globales crecieron 21% del PIB, éste creció 42.2% en términos reales, mientras que con el gobierno neoliberal salinista apenas creció 19.7%, lo que indica una profundización de la dependencia financiera externa desproporcional con el raquítico crecimiento económico.

Ahora bien, el modelo neoliberal, basado en la apertura económica externa y en la severa reducción de la participación del Estado en el fomento de la actividad económica —que reemplazó al modelo keynesiano-cepalino de la Revolución mexicana basado en la sustitución de importaciones y en un fuerte intervencionismo gubernamental en la promoción del desarrollo económico—, presentó, hasta 1994, dos grandes fases o *estrategias de corto plazo*, cuyos objetivos, instrumentos y resultados conviene analizar no sólo para elucidar las causas de fondo de la crisis cambiaria y financiera que estalló en diciembre de 1994, sino también para vislumbrar el futuro de la economía mexicana.

Durante la primera fase del modelo neoliberal (o fase de transición del modelo económico keynesiano-cepalino al modelo neoliberal), que va de diciembre de 1982 al de 1987 (cuando se decreta el Pacto de Solidaridad Económica), la prioridad de los programas de ajuste fue generar excedentes para servir la deuda externa mediante políticas contractivas de la demanda interna agregada, consistentes en *la reducción del gasto público programable* —que conllevó el achicamiento del Estado en sus funciones promotoras del desarrollo económico y social mediante la reducción o supresión de programas de fomento sectorial, de infraestructura y desarrollo social, así como la privatización de empresas públicas (en 1982 de las 744 empresas de participación estatal mayoritaria existentes 305 fueron transferidas o liquidadas); *el alza de los precios y tarifas del sector público* (para liberar recursos transferibles al exterior); *la reducción de los salarios reales* (mediante férreos topes salariales); *la restricción de la oferta crediticia* (para consumo e inversión) y *la subvaluación cambiaria*, combinada inicialmente con el mantenimiento de la hiperprotección comercial (que se instrumentó en 1982 como solución tradicional al problema de la balanza de pagos que estalló con la crisis de la deuda) y que a partir

CUADRO 2
TIPO DE CAMBIO PESO/DÓLAR NOMINAL Y REAL, 1970-1995

	Índices de precios al consumidor		Tipo de cambio nominal	Tipo de cambio teórico		Margen (%) de sobrevaluación o subvaluación (-)	
	México	EUA		1970	1988	1970	1978
1970	21.6	47.1	12.49	12.49	15.27	0.00	22.92
1971	22.8	49.2	12.49	12.63	15.45	1.14	23.69
1972	23.8	50.7	12.49	12.78	15.63	2.31	25.11
1973	26.8	53.9	12.49	13.52	16.53	8.22	32.34
1974	33.2	59.8	12.49	15.07	18.42	20.61	47.50
1975	38.2	65.3	12.49	15.90	19.44	27.27	55.64
1976	44.2	69.1	15.44	17.40	21.28	12.69	37.81
1977	57.0	73.5	22.58	21.07	25.77	(6.68)	14.12
1978	67.0	79.1	22.77	23.01	28.14	1.08	23.61
1979	79.2	88.1	22.81	24.43	29.87	7.12	30.99
1980	100.0	100.0	22.95	27.19	33.25	18.45	44.86
1981	128.0	110.3	24.51	31.54	38.57	28.68	57.36
1982	203.3	117.1	57.18	47.20	57.73	(17.44)	0.97
1983	410.5	120.9	150.29	92.33	112.91	(38.57)	(24.87)
1984	679.2	126.1	185.94	146.45	179.09	(21.74)	(3.68)
1985	1 071.5	130.6	310.58	223.07	272.79	(28.18)	(12.17)
1986	1 995.4	133.0	637.88	407.85	498.77	(36.06)	(21.81)
1987	4 626.0	137.9	1 416.89	912.22	1 115.57	(35.62)	(21.27)
1988	10 027.6	143.6	2 322.10	1 898.82	2 322.10	(18.23)	0.00
1989	11 889.2	150.5	2 511.82	2 147.85	2 626.64	(14.49)	4.27
1990	15 057.9	158.6	2 851.52	2 580.85	3 156.16	(9.49)	10.68
1991	18 470.4	165.3	3 026.02	3 037.89	3 715.08	0.39	22.77
1992	21 334.2	170.3	3 095.81	3 406.37	4 165.70	10.03	34.56
Dic. 1993	24 151.7	177.2	3 106.00	3 705.07	4 407.20	19.29	41.89

FUENTE: Elaboración propia con base en Banco de México, *Indicadores económicos*; para el índice de precios de Estados Unidos, Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, Washington, 1993, Banco de México, *Indicadores de precios*, diciembre de 1994, y *El Financiero*, varios números.

NOTA: Se descarta el procedimiento del Banco de México de calcular el tipo de cambio real del peso mexicano en comparación a la canasta de monedas de 133 países miembros del FMI, en virtud de que tres cuartas partes de nuestro comercio se realiza con Estados Unidos; y, por tanto, es la paridad del peso/dólar estadounidense la verdaderamente relevante para la economía mexicana. Además, se toma 1988 como año base con tipo de cambio de equilibrio del peso frente al dólar de nuestro principal socio comercial porque en ese año la

(Continuación)

CUADRO 2
TIPO DE CAMBIO PESO/DÓLAR NOMINAL Y REAL, 1970-1995

	Índices de precios al consumidor		Tipo de cambio nominal	Tipo de cambio teórico		Margen (%) de sobrevaluación o subvaluación (-)	
	México	EUA		1970	1988	1970	1978
1994:							
Enero	24 338.9	177.2	3 193.70	3 741.16	4 567.88	17.14	43.03
Febrero	24 464.1	177.7	3 365.60	3 748.69	4 577.08	11.38	36.00
Nov.	25 645.1	181.8	3 468.00	3 842.89	4 692.09	10.81	35.30
31 dic.	25 870.1	182.3	5 000.0	3 865.00	4 719.09	(22.70)	(5.62)
1995:							
Enero	26 843.7	182.8	5 450.00	3 998.47	4 882.06	(26.63)	(10.42)
Febrero	27 971.1	183.4	5 545.00	4 153.95	5 071.89	(25.09)	(8.53)
Marzo	29 621.4	183.9	6 765.00	4 385.87	5 355.07	(35.17)	(20.84)
Abril	31 991.1	184.5	5 945.00	4 722.58	5 766.17	(20.56)	(3.01)
Mayo, 1a. semana	32 471.0	185.0	5 850.00	4 779.08	5 835.16	(18.31)	(0.25)

economía mexicana ya era una economía abierta, nuestra balanza comercial se encontraba prácticamente en equilibrio (con un superávit de 272 millones de dólares) y nuestra cuenta corriente presentaba un déficit moderado (2 924 millones de dólares). Se considera inadecuado el criterio del Banco de México que toma 1970 como año base de equilibrio en el tipo de cambio porque en aquel tiempo nuestra economía se encontraba altamente protegida con elevados aranceles, permisos previos de importación y precios oficiales; situación que no ocurre después de diciembre de 1987, en que los aranceles se reducen a una tasa máxima de 20%, los precios oficiales se han suprimido y los permisos previos de importación apenas afectan al 21.5% del valor de las importaciones en 1988 y el 10.7% en 1992.

de 1984 es abandonada en favor de un proceso acelerado de *apertura* comercial (el valor de las importaciones sujetas a controles cuantitativos, que en 1981 representaban el 85.5% del total, se redujo a 27.5% en 1986; y el arancel máximo de 100% fue reducido al 45% en 1986).

Como resultado de la aplicación prolongada y persistente de este paquete de políticas contractivas se produjo el clásico círculo vicioso recesivo: se contrajo la demanda, disminuyó la producción en numerosas ramas y se estancó a nivel agregado (las mayores ventas al exterior no pudieron contrarrestar la contracción del mer-

cado interno), se desincentivó la inversión, disminuyó el empleo y esto presionó (junto con la política de topes salariales) los salarios a la baja, deprimiendo la demanda efectiva agregada, la producción y la inversión. *Suma sumarum: un sexenio de crecimiento cero* (0.22% anual).

Durante la segunda fase del modelo neoliberal, a partir del PSE, la prioridad principal de la estrategia económica deja de ser la generación de excedentes para servir la deuda externa y se asume como prioridad central la *estabilización de los precios*, utilizando como instrumentos principales: 1] la aceleración de la *apertura comercial* (la tasa arancelaria máxima es reducida de golpe del 45 al 20% y las importaciones sujetas a permisos previos se reducen del 26.8 en 1987 al 9.2% en 1991); 2] la fijación del tipo de cambio, primero, y su cuasi fijación, después (deslizamiento del peso frente al dólar a un ritmo menor que el diferencial inflacionario entre México y su principal socio comercial), que desemboca en una *sobrevaluación* que ya en 1992 ascendió al 34.6% y en el cierre de 1993 al 41.9% (cuadro 2); 3] la eliminación del déficit fiscal, por medio de la perseverante reducción de la inversión pública, de la aceleración de la privatización de las empresas paraestatales (que se pasan de 437 en 1987 a 99 en 1993: compañía telefónica, bancos, acereras, etc., cuya privatización arroja ingresos al fisco por algo más de 23 000 millones de dólares, aplicados principalmente a la amortización de la deuda pública interna) y del persistente achicamiento o supresión de programas de fomento económico sectorial (cuadro 3).

La liberalización acelerada de la inversión extranjera (mediante múltiples reformas legislativas) se convierte en instrumento complementario esencial para financiar el déficit de cuenta corriente, dando lugar a una especie de *reaganomics salinista*: endeudar al país y enajenar activos nacionales para comprar en el exterior mercancías que compitan con las nacionales y presionen la inflación a la baja.

Resultados: el déficit comercial pasó de 4 853 mdd en 1981 a 18 890 mdd en 1993 y a 24 317 mdd. en 1994; el déficit de cuenta corriente pasó de 16 564 mdd en 1981 a 23 393 mdd en 1993 y a 28 864 en 1994 (cuadro 4). Simultáneamente, los pasivos globales de México con el exterior se elevaron de 85 021 mdd en 1981, a 91 754 mdd en 1982 y a 254 473 mdd en junio de 1994 (cuadro 1), desembocando en el colapso financiero y en la macrodevaluación.

CUADRO 3
 GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTAL
 POR CLASIFICACIÓN SECTORIAL ECONÓMICA, 1980-1992
 (porcentajes del PIB)

Años	Total	Desarrollo rural	Pesca	Desarrollo social ¹	Comunicaciones ²	Comercio y abasto	Turismo	Energéticos	Industrial	Otros ³
1981	29.4	3.1	0.4	9.2	1.9	2.2	0.1	8.4	2.3	1.8
1982	27.1	2.6	0.5	9.2	1.9	1.9	0.1	7.2	2.2	1.6
1983	23.7	2.3	0.5	6.7	1.9	2.4	0.1	6.2	2.4	1.4
1984	24.3	2.1	0.4	6.7	2.0	2.3	0.1	6.0	3.2	1.6
1985	22.4	1.8	0.3	7.0	2.0	1.5	0.0	5.3	2.8	1.6
1986	21.8	1.8	0.4	6.7	1.9	1.3	0.0	5.5	2.7	1.5
1987	20.3	1.3	0.4	6.2	1.8	1.3	0.0	5.3	2.6	1.4
1988	18.9	1.0	0.1	6.0	1.3	1.3	0.0	5.1	2.4	1.4
1989	17.2	0.9	0.0	6.1	1.0	1.4	0.0	4.6	1.6	1.5
1990	16.9	0.9	0.0	6.4	0.9	1.4	0.0	4.5	1.3	1.3
1991	17.0	0.9	0.0	7.4	1.1	0.6	0.0	4.5	0.6	1.6
1992	17.3	0.9	0.0	8.3	1.0	0.6	0.0	4.3	0.3	1.5
1993	16.5	0.8	0.0	8.5	0.9	0.8	0.0	3.6	0.2	1.6

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, México, 1991; Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno*, Anexos Estadísticos, México, 1993.

¹ Incluye educación, salud laboral, solidaridad y desarrollo regional y urbano.

² Comunicaciones y transportes.

³ Incluye administración del poder ejecutivo, justicia y seguridad, poderes legislativo y judicial y órganos electorales.

2] EL PROGRAMA DE AJUSTE RECESIVO

Después del colapso financiero, el gobierno del presidente Zedillo ha optado, *hasta ahora*, por una estrategia económica de largo plazo que mantiene los principios e instrumentos esenciales del *modelo neoliberal* (apertura económica externa prácticamente indiscriminada y radical reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico).

Además, la estrategia económica de corto plazo desplegada por el nuevo gobierno (anunciada en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), en el Marco Macroeconómico para 1995, en la Carta de Intención dirigida al FMI, en el PARAUSEE y en el Acuerdo Marco con el gobierno de Estados Unidos) contiene medidas de carácter severamente recesivo idénticas a las aplicadas entre 1983 y 1987, cuyo resultado fue el *crecimiento cero*, con la particularidad de que ahora se aplican en forma de drástico plan de choque. Éstas son:

Primero, la reducción de los salarios reales. El AUSEE proyectó un incremento de los salarios mínimos, a partir de enero, de 7% así como un 3% adicional mediante bonificación fiscal; el PARAUSEE agregó un incremento salarial del 10% para el resto del año a partir de abril. Ahora bien, tan sólo en enero-abril de 1995 la inflación acumulada alcanzó 23.66% (con 8% en abril); y la inflación proyectada en el PARAUSEE para 1995 es de 42%, aunque seguramente rebasará la meta. Con relación a los salarios contractuales, cuyo incremento formalmente está liberalizado, en la práctica siguen la pauta de los mínimos (por ejemplo, los maestros del SNTE sólo consiguieron un aumento salarial del 20% incluyendo prestaciones). Por consiguiente, esta política salarial ha significado y significará un drástico deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores, con los subsecuentes efectos contractivos sobre la demanda interna agregada.

Segundo, la reducción del gasto público presupuestal en 2.7 puntos porcentuales del PIB respecto al ejercido en 1994, lo cual implicará una severa reducción de la inversión pública. Además, la Carta de Intención estipula que "el gobierno podrá tomar medidas contingentes en la segunda mitad del año si la evolución de los parámetros económicos clave no es congruente con los objetivos del programa", lo que podría implicar nuevas reducciones del gasto corriente y de inversión.

Tercero, una política monetaria y crediticiaseveramente restrictiva. El PARAUSEE y la Carta de Intención imponen al Banco de México un límite de 10 000 millones de nuevos pesos para la expansión de su crédito interno neto durante 1995. Y más aún: "Si a la luz de la evolución de la inflación durante el año el Banco de México considera que está en peligro la consecución de la meta de inflación, reducirá el crecimiento del crédito interno con el fin de alcanzar la meta. El control monetario se efectuará mediante operaciones de mercado abierto y ajustando las tasas de interés que se cobran a los bancos comerciales para sus operaciones de reposición de liquidez en el banco central." Además, de acuerdo con su nueva Ley Orgánica, "el Banco de México ya no extenderá crédito a los bancos de desarrollo y a los fideicomisos de fomento a partir de 1995". Complementariamente, la Carta impone una severa restricción a la expansión del crédito en la banca nacional de desarrollo, del 4.4% del PIB observado en 1994 al 2.1% en 1995. Por si fuera poco, el Acuerdo Marco firmado por el gobierno mexicano con el gobierno estadounidense impuso una fuerte elevación de las tasas pasivas de interés (seguramente con el fin de retener por lo menos parte del ahorro externo y evitar así una crisis de pagos), la cual fue ejecutada por el Banco de México con tanto celo y dinamismo que en un solo día (20 de febrero) las tasas de interés se elevaron 10 por ciento.

Ahora bien, el alza desmedida del costo del dinero (originada por la restricción de la oferta crediticia, la elevación deliberada del costo por la captación y el incremento de los márgenes de intermediación financiera) no sólo agrava los problemas inmediatos de insolvencia de numerosas empresas, sino que hace inviable la inversión productiva de mediano y largo plazos, de manera que la economía real es salvajemente sacrificada en aras de la estabilización de los precios y de los intereses de Wall Street.

Cuarto, un nuevo paquete de privatizaciones de activos nacionales, que comprende ferrocarriles, plantas generadoras de electricidad, puertos, aeropuertos y comunicaciones vía satélite, que representarán ingresos fiscales por 14 000 millones de dólares. Sin duda, la cuestión va más allá de si tales actividades deben pasar a manos privadas (con lo cual podemos, *en principio*, estar o no de acuerdo); el problema está en las circunstancias y los objetivos inmediatos de esas privatizaciones. En aras de mantener la estrategia neoliberal, se termina de enajenar el patrimonio nacional sin

CUADRO 4
SALDOS DE LA BALANZA DE CUENTA CORRIENTE, 1970-1994
(en millones de dólares)

	<i>Balanza comercial</i> ¹	<i>Servicios de maquila</i>	<i>Servicios factoriales</i>	<i>Servicios no factoriales</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Total en cuenta corriente</i>
1970	(990)	83	(623)	202	186	(1 142)
1971	(853)	102	(705)	299	222	(935)
1972	(1 068)	155	(812)	417	239	(1 069)
1973	(1 776)	238	(843)	636	292	(1 453)
1974	(3 224)	375	(1 258)	467	352	(3 288)
1975	(3 524)	333	(1 909)	198	403	(4 499)
1976	(2 613)	366	(2 257)	423	425	(3 656)
1977	(888)	344	(2 228)	802	458	(1 512)
1978	(1 679)	453	(2 931)	850	527	(2 780)
1979	(2 826)	637	(4 073)	634	578	(5 050)
1980	(3 830)	772	(6 582)	(1 782)	704	(10 718)
1981	(4 853)	976	(10 258)	(3 285)	856	(16 564)
1982	6 194	852	(12 463)	(1 734)	888	(6 263)
1983	13 286	818	(9 377)	(317)	1 014	5 424
1984	12 029	1 155	(10 240)	(326)	1 178	3 796
1985	7 131	1 267	(9 157)	(634)	1 799	406
1986	3 725	1 295	(7 671)	(487)	1 367	(1 771)
1987	7 190	1 598	(6 940)	295	1 679	3 822
1988	272	2 338	(7 374)	(45)	1 885	(2 924)
1989	(2 596)	3 001	(7 042)	(524)	2 075	(5 086)
1990	(4 434)	3 552	(7 715)	(1 979)	3 465	(7 111)
1991	(11 329)	4 051	(6 869)	(1 827)	2 186	(13 788)
1992	(20 676)	4 743	(9 595)	(2 296)	3 020	(24 804)
1993	(18 890)	5 410	(10 924)	(1 676)	2 687	(23 393)
1994	(24 317)	5 776	(12 163)	(2 173)	4 014	(28 864)

FUENTE: Banco de México, *Informe anual*, 1994, México, 1995; Carlos Salinas de Gortari, *Sexto informe de gobierno*, Anexos, México, 1994; y Banco de México, *Indicadores económicos*, marzo de 1995.

¹ No incluye maquiladoras.

que ello sea garantía de que se restaurarán las bases del crecimiento sostenido de la economía mexicana (como no se logró con la enajenación de los bancos, de la compañía telefónica, de las industrias siderúrgicas, de fertilizantes, de camiones pesados, etc.). Podremos despertar dentro de tres años encontrando que ya se vendieron las empresas paraestatales, no solamente los ferrocarriles sino también la industria petrolera, y que México ya no tiene otra cosa que vender más que la Baja California o el estado de Sonora y que, desde luego, México sigue hundido en la recesión.

Quinto, compromisos financieros externos y de política cambiaria. En el Acuerdo Marco se afirma que el peso mexicano “se encuentra considerablemente subvaluado” (punto 8 del anexo C) y que un “objetivo fundamental” “será el de asegurar que el peso se aprecie”. Además, en la Carta de Intención, el Banco de México se compromete a “evitar cualquier medida que limite la convertibilidad del nuevo peso en el mercado cambiario”, es decir, se descarta cualquier otro régimen cambiario que podría ser muy conveniente en condiciones de emergencia. Y en cuanto a los recursos del Fondo de Estabilización Cambiaria (constituido con aportaciones del FMI, de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, del Banco de Pagos Internacionales y de bancos comerciales), la Carta de Intención establece que los retiros estarán “destinados solamente a contrarrestar presiones en el mercado cambiario derivadas de dificultades para renovar los Tesobonos y los pasivos externos de los bancos comerciales”. De esta manera, se reitera el hecho de que tales compromisos financieros y cambiarios no constituyen un programa de salvamento de la economía *real* de México sino, más bien, un programa de salvamento del sistema financiero internacional.

Así, México se encamina a protagonizar, otra vez, la película de la estrategia neoliberal que ya vivimos, comenzándola desde el principio, desde los programas contraccionistas de Miguel de la Madrid que hundieron a la economía mexicana en una recesión de larga duración, con la particularidad de que ahora el programa recesivo es mucho más severo, más destructor del patrimonio nacional y más enajenante de la soberanía nacional.

Los instrumentos y resultados de esta estrategia que ya sufrimos no deberían volver a experimentarse: estancamiento o caída de la producción, reducción de la inversión, nula generación de empleos, degradación del bienestar social y deterioro de las bases del desarrollo económico de largo plazo.

Otra moraleja debe recordarse: la estrategia contraccionista ya experimentada en México durante el gobierno de Miguel de la Madrid jamás restableció la confianza de los inversionistas ni regresó a México al mercado voluntario de capitales. La razón es simple: la confianza presupone un ambiente de buenos negocios, que sólo emerge cuando la economía está en crecimiento.

Hay que aprender de nuestra propia historia y de la experiencia económica universal. Ningún país exitoso ha aplicado una estrategia religiosamente neoliberal; el éxito se asocia a políticas cambiarias, comerciales, industriales y financieras *pragmáticas*.

Por consiguiente, aplicar el esquema de ajuste comprendido en el AUSEE, el PARAUSEE, la Carta de Intención y el Acuerdo Marco implica condenar a la economía mexicana a un *no corto* periodo de estancamiento o retroceso, con pérdidas de empleos, empobrecimiento de la población e insuficiente generación de riqueza.

Puesto que ya han probado su ineficacia en el pasado inmediato de México y sus efectos no pueden ser sino *más de lo mismo*, pero en condiciones peores, tanto la estrategia neoliberal como los programas de estabilización de carácter recesivo deben ser desechados.

3] ALTERNATIVAS PARA LA ECONOMÍA MEXICANA

Dentro de cualquiera de los *escenarios externos* que adelante analizamos, es imperativo que México despliegue *una nueva estrategia de crecimiento económico con equidad*, cuyos principios fundamentales son los siguientes:

Primero: una nueva renegociación general de la deuda externa de México, con recalendarización de los pagos del principal y los intereses, de acuerdo con la capacidad financiera real del país y con un periodo de gracia que permita a México recuperar el crecimiento económico y, por tanto, la capacidad real de servir plenamente su deuda externa.

Segundo: una política cambiaria competitiva que evite en el futuro una nueva sobrevaluación del peso. A partir de un nivel de equilibrio de \$5.85 por dólar observado al cierre de la primera semana de abril (véase cuadro 2), que debe ser tomado como piso cambiario, se abren dos opciones: *primera*, tan pronto el Banco de México disponga de las reservas necesarias para regular el tipo de cambio, se podría abandonar el régimen de *libre flotación* y adoptar

una nueva *banda de flotación*, con ajuste periódico del piso y el techo cambiarios de acuerdo con el diferencial de las tasas inflacionarias de México y Estados Unidos; *segunda*, mientras no haya reservas de divisas suficientes para regular el tipo de cambio sobre una banda de flotación, el Banco de México debe evitar que el precio del dólar baje del piso cambiario de equilibrio, ajustándolo periódicamente con base en los diferenciales inflacionarios.

Tercero: una política comercial pragmática, que utilice al máximo los márgenes de maniobra para regular nuestro comercio exterior aplicando (exactamente igual a como proceden Estados Unidos, Canadá y los demás países con desarrollo exitoso) aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, a los cuales tenemos derecho en el TLC y en el GATT. Esto, sin demérito de emprender, en un segundo momento, negociaciones cuidadosas en áreas del TLC para introducir salvaguardas en ramas de la producción de alta vulnerabilidad y que son claves para México por su importancia económica o como generadoras masivas de empleo. En estas áreas no será muy difícil convencer a Estados Unidos, porque mientras más rápido se abran más emigrantes tendrán en su territorio.

Cuarto: instrumentar verdaderas políticas de fomento industrial y agrícola, apoyadas en *políticas macroeconómicas idóneas* (un tipo de cambio competitivo, una tasa de interés que incentive la inversión —a la que enseguida nos referiremos— y una política comercial pragmática), así como en *instrumentos de fomento económico general* (construcción de infraestructura, desarrollo de la investigación científico-técnica, educación y capacitación laboral, etc.) y en *instrumentos específicos de fomento sectorial* (incentivos fiscales a industrias nuevas y necesarias, a la innovación tecnológica, a la transferencia de tecnología; apoyos crediticios preferenciales a pequeñas y medianas empresas y apoyos para estudios de factibilidad, por medio de la Banca Nacional de Desarrollo; estudios de mercado y promoción externa de productos; precios de garantía para productos agropecuarios básicos sobre un horizonte de largo plazo, etc.). Esta verdadera política de fomento industrial y agrícola permitirá aumentar la oferta interna de productos y la de mercancías exportables reduciendo presiones sobre el sector externo a la vez que generando empleos e ingresos con efectos multiplicadores sobre la inversión, la producción y el empleo.

Quinto: abatir las tasas de interés mediante la eliminación o se-

vera reducción del déficit de cuenta corriente (que resultará de la aplicación de los instrumentos anteriores, los cuales harán decrecer dramáticamente, hasta un nivel sanamente financiable con inversión extranjera directa o física, los requerimientos de ahorro externo y, en consecuencia, la necesidad de pagar sobretasas de interés por recursos líquidos), así como mediante la reducción de los márgenes de intermediación financiera de su nivel actual (que en julio de 1994 eran de 15.7% real y ahora son mayores del 20% real) a su promedio histórico de 7% (superior al 3 a 3.5% observado en Estados Unidos, pero mucho menor que el actual), mediante un pacto financiero concertado por el gobierno, banqueros y sectores productivos, que al mismo tiempo reestructure carteras vencidas de acuerdo con la capacidad de pago real de los usuarios y dé oxígeno a los bancos en peligro de quiebra por la acumulación de carteras insalvables.

Sexto: no reducir el gasto público corriente sino mantenerlo por lo menos a su nivel de 1994, y aumentar la inversión pública en 1% del PIB. Para ello es necesario utilizar fuentes no inflacionarias de financiamiento, por medio de la progresividad de la carga impositiva sobre los estratos de muy altos ingresos (aumentando los impuestos a los muy ricos, como hizo Clinton en Estados Unidos, lo cual puede significar entradas fiscales adicionales de 2 a 3% del PIB). Preferentemente, esta captación adicional debe favorecer las arcas de los estados a fin de que éstos puedan expandir su gasto en infraestructura y fomento económico, lo cual sería congruente con el reforzamiento del federalismo y la soberanía de los estados. Además, es necesario desechar el fetiche del equilibrio fiscal a fin de operar con un déficit público moderado durante la emergencia económica para el crecimiento. (Hay que recordar que países de desarrollo económico exitoso, tales como Alemania –actualmente tienen un déficit fiscal de 4.5% del PIB–, Japón, Italia, etc., operan con un criterio de flexibilidad en el manejo de las finanzas públicas, indispensable para regular el ciclo económico.)

Séptimo: evitar la caída del mercado interno de productos masivos mediante la conservación del poder adquisitivo de los salarios al nivel de 1994 (procediendo, después de superada la emergencia económica, a su recuperación progresiva hacia los niveles salariales previos al modelo neoliberal). Para ello es necesario indexar los salarios a los precios, con ajuste trimestral retroactivo, evitando tanto el mayor empobrecimiento en la población trabajadora como

el círculo recesivo provocado por la caída del mercado interno.

Ahora bien, un programa económico de este tipo supondría los siguientes escenarios externos alternativos.

Primer escenario: utilizar la posición de fuerza de México como gran deudor capaz de desquiciar el sistema financiero internacional con el fin de que los acreedores asuman su corresponsabilidad en la crisis financiera mexicana y acepten un programa de rescate financiero libre de condicionalidades que permita el crecimiento económico de México.

Los inversionistas extranjeros que adquirieron Cetes y Tesobonos eran conscientes del riesgo externo y cambiario de México. Por ello cobraron altas tasas de interés que incluían *una prima de riesgo cambiario*. Es necesario que ahora asuman, por lo menos, parte de su riesgo. También los demás acreedores extranjeros (bancarios y de fondos de inversión) cobraron premios especiales por sus préstamos o inversiones en México, en virtud de que las correderías nunca otorgaron a México el *grado de inversión* sino siempre calificaron a México con el *riesgo-país de especulación* (con base, precisamente, en la observación de los elevados déficit comercial y corriente, así como de la sobrevaluación cambiaria, que implicaban un alto riesgo monetario y financiero). Es necesario que ahora reconozcan y asuman su corresponsabilidad en la crisis financiera mexicana. Como México no estará en condiciones de pagar sus débitos externos mientras no tenga crecimiento económico, los acreedores deben cooperar a fin de que México adquiera capacidad de pago.

Hay que tener presente que México no regresará al mercado voluntario de capitales mientras no tengamos crecimiento económico. Es algo que debemos asumir nosotros y nuestros acreedores. Mientras los negocios no marchen bien y no haya perspectivas reales de crecimiento económico sostenido, no fluirá resueltamente el ahorro externo hacia el país.

Por lo anterior es necesaria y factible una nueva renegociación general de la deuda externa con recalendarización de los pagos del principal y los intereses, con un periodo de gracia que permita a México recuperar el crecimiento económico y de acuerdo con su capacidad financiera.

Segundo escenario: bajo los actuales acuerdos con el FMI y con el gobierno de Estados Unidos, cabe volver a la mesa de negociaciones con aquel organismo multilateral y con el gobierno de Wash-

ington para hacerle ver que las políticas recesivas contenidas en la Carta de Intención y en el Acuerdo Marco ya se han experimentado en México con enormes costos económicos y sociales y ya no es posible que el país se trague la misma medicina.

De hecho, el propio FMI maneja tres escenarios para el comportamiento de la economía mexicana, de los cuales el *optimista* es el plasmado en la Carta de Intención. ¿Qué tan terribles serán el escenario pesimista y el intermedio? Asimismo, el secretario del Tesoro estadounidense, Robert Rubin, afirma que “no hay ninguna garantía” de que el programa suscrito con el gobierno de Estados Unidos “logre rescatar a la economía mexicana” (*La Jornada*, 16 de marzo de 1995).

Además, el propio FMI y altos funcionarios de Estados Unidos parecen ser conscientes de que el paquete de rescate financiero no resuelve el problema de fondo de la insolvencia de México y que simplemente *permite ganar tiempo* para evitar un cataclismo inmediato en el sistema financiero internacional. Como reconoció Camdessus, “no sólo teníamos la responsabilidad de ofrecer apoyo financiero para el programa de México”, “sino también responder a las implicaciones sistemáticas de la crisis mexicana y dar confianza al sistema financiero internacional” (*La Jornada*, 3 de febrero de 1995). Además, el director del FMI señaló la necesidad de “estudiar las lecciones de la crisis mexicana, a fin de proponer mecanismos efectivos para evitarla en el futuro a nivel mundial”.

Por eso es hoy oportuno decir al FMI y al gobierno de Estados Unidos: si no tenemos crecimiento económico, no vamos a poder pagar, ni vamos a restablecer la confianza de los inversionistas. De hecho, los servicios de la deuda externa mexicana para este año superan los 70 000 mdd (contra los 52 732 mdd del programa de rescate financiero), por lo cual el paquete es simplemente un *financiamiento que aplaza la suspensión de pagos*. Se requiere, por tanto, un nuevo programa económico y financiero que permita el crecimiento de México, a fin de restaurar su capacidad de pago y de atracción de inversiones extranjeras.

Ahora bien, pudiera ser que el FMI y el gobierno de Estados Unidos se negaran a modificar sus condicionamientos de política económica. En este caso, pasaríamos al siguiente escenario.

Tercer escenario: permitirnos nosotros mismos un programa de emergencia económica para el crecimiento, sin denunciar formalmente la Carta de Intención dirigida al FMI ni el Acuerdo Marco

con Estados Unidos, pero en la práctica aplicando una política económica en el sentido arriba propuesto.

Henry Kissinger señaló esta opción desde principios de los años ochenta, cuando observó que las condiciones impuestas por el FMI a los países en desarrollo pueden resultar “una cura peor que la enfermedad” y “conducir a situaciones revolucionarias, o bien, *originar una suerte de cinismo en que las condiciones sean aceptadas, pero nunca ejecutadas*”.

En realidad, esto último es lo que han hecho países como Brasil, que han dirigido cartas de intención al FMI confeccionadas al gusto del cliente, pero en la práctica no las han ejecutado. El resultado es que sus economías son mejores o considerablemente menos malas que las de países como México, que han aplicado fanáticamente las políticas de ajuste preconizadas por el FMI. Para lograr su propósito, Brasil ha tenido que recurrir, desde luego, a dos o tres suspensiones de pagos, sin declararlas ruidosamente. Simplemente ha avisado individualizadamente a cada uno de sus acreedores: “debo, no niego; pago, no tengo”, pero cuando me sea posible pagaré; como en efecto lo ha hecho de la única manera en que se puede: no asfixiándose sino creciendo.

Ahora bien, si el FMI y el gobierno de Estados Unidos deciden suspender los tramos subsecuentes de sus créditos por incumplimiento de las condiciones por parte de México, entonces pasamos al segundo escenario y, de ser necesario, al primer escenario.

Cuarto escenario: respetar la Carta de Intención con el FMI y el Acuerdo Macro con Estados Unidos, pero *utilizando al máximo los márgenes de maniobra en política económica* que, a pesar de ellos, todavía conservamos. Es decir, cumplir estrictamente con las intenciones anunciadas, pero desechando hasta donde sea posible la estrategia económica neoliberal y las medidas recesivas. Los márgenes de maniobra y las restricciones insuperables en este escenario pueden resumirse como sigue:

En primer lugar, ni la Carta de Intención ni el Acuerdo Marco establecen obstáculos para *instrumentar una política comercial pragmática*.

En segundo lugar, ni la Carta de Intención ni el Acuerdo nos impiden *instrumentar verdaderas políticas de fomento industrial y de fomento agrícola*.

En tercer lugar, si bien la Carta de Intención dirigida al FMI encadena las finanzas públicas del *gobierno federal*, de manera que

impide mantener la inversión pública y el gasto corriente del sector público federal al nivel de 1994 o para expandirlo por ejemplo en 1% del PIB real, como detonante de la reactivación económica, *no impone ninguna restricción a las finanzas públicas de los gobiernos de los Estados*. Utilizando estos márgenes de maniobra es factible instrumentar, con miras a que los ingresos adicionales ingresen a las arcas de los Estados, la *progresividad del impuesto sobre la renta* en los estratos de muy altos ingresos (a partir de ingresos netos de más de 200 000 dólares anuales, como hizo Clinton en Estados Unidos), de manera que estos impuestos adicionales, que representarán de 2 a 3% del PIB, ingresen a los Estados y éstos puedan expandir el gasto en infraestructura y en fomento económico, reforzando el federalismo y la soberanía de los Estados.

En cuarto lugar, si bien la Carta de Intención dirigida al FMI restringe el incremento de los salarios mínimos, admite que las negociaciones de los *salarios contractuales* incluirán, además, “bonos de productividad negociados libremente entre los trabajadores y los empresarios”, de manera que es factible una política salarial flexible que evite la caída de los salarios reales (manteniendo durante este año los salarios al nivel de 1994, y elevándolos paulatinamente en años subsecuentes) y, por tanto, evitando la contracción del mercado interno de productos masivos.

En quinto lugar, la Carta de Intención tampoco impide que el gobierno mexicano intervenga en los mercados financieros a fin de abatir las tasas internas de interés en la parte correspondiente a los márgenes de intermediación financiera mediante el pacto arriba descrito.

Sin embargo, la Carta de Intención restringe severamente el crédito interno. Además el Acuerdo Marco con el gobierno de Estados Unidos cerró la tenaza, al imponer el encarecimiento de las tasas pasivas de interés. *Aquí está el mayor candado para el crecimiento económico*, donde la *condicionalidad cruzada* de la Carta de Intención dirigida al FMI y del Acuerdo Marco hunde a la economía mexicana en una brutal recesión.

En sexto lugar, la política cambiaria se ve encajonada por la Carta de Intención, pero sobre todo por el Acuerdo Marco (punto 8 del anexo C). En éste el gobierno mexicano se compromete a una política de *apreciación* del peso, efectuando intervenciones cambiarias y utilizando con ese fin los fondos del FMI y de otras autoridades internacionales. Esta política cambiaria ya ha provocado

que, al cierre de la primera semana de mayo, se haya perdido prácticamente la subvaluación del peso (cuadro 2); si esta política prosigue, al fin de este mes tendremos una moneda nuevamente subvaluada que generará nuevos déficit comercial y corriente, nuevos requerimientos de ahorro externo para financiar éstos, y dará otro empujón a México hacia la insolvencia o hacia la venta de codiciados activos nacionales como Pemex.

Por consiguiente, dentro de los márgenes de maniobra y las restricciones que tenemos en la Carta de Intención y en el Acuerdo Marco con el gobierno de Estados Unidos, sólo parcialmente se pueden esquivar los esquemas neoliberales de ajuste y estabilización. Los condicionamientos monetarios, crediticios y cambiarios son tan severos que por sí sólo conducirían a México a una prolongada recesión. Y si se aplica religiosamente la política de apreciación del peso, simplemente aceleraremos la insolvencia. Por ello, es necesario desechar esta opción que es la peor para México.

Lo más deseable e igualmente *viable* es que *México recobre la sensatez y la dignidad nacional y despliegue un programa emergente de crecimiento económico con equidad* dentro de cualquiera de los tres primeros escenarios.

18. LAS LECCIONES DE LA DEVALUACIÓN: RENOVACIÓN DE PACTOS E INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA

ROLANDO CORDERA CAMPOS*

1] PRESENTACIÓN

Quisiera abordar un tema particular y tal vez menos inmediato de la problemática político-económica que hizo surgir la crisis que arrancó con la devaluación de diciembre de 1994. Este tema es el de la estabilidad del desarrollo capitalista y, más específicamente, el del orden político —y los mecanismos institucionales que podrían contribuir a que este doble objetivo, hoy indispensable para México, de desarrollo capitalista y estabilidad tuviera, un mínimo de realismo histórico.

Sin duda, las cuestiones relacionadas con la política económica de ayer y hoy, junto con las implicaciones y perspectivas del programa de ajuste que está en curso, reclaman la atención inmediata y marcan la pauta del debate cotidiano. A ello se ha destinado buena parte de la atención pública, no sólo por lo dramático y abrupto de los acontecimientos de diciembre de 1994 y su secuela en materia de política económica e implicaciones sociales inmediatas, sino porque después de más de diez años de ajuste sin crecimiento sostenido no sólo se vale sino que se impone repensar nuestra circunstancia y preguntarnos si no hay debajo de los traumas devaluatorios,

* Profesor de la FE-UNAM.

como los ha llamado David Ibarra, que han acompañado a nuestra historia económica contemporánea, fallas de mayor magnitud que las atribuibles a una desacertada o infortunada, si así se la quiere ver, política económica.

Este último tipo de reflexión ha llevado a algunos observadores y actores políticos a detectar, en el modelo de desarrollo de economía abierta y de mercado que se ha querido implantar en México desde mediados de la década pasada, la matriz determinante e inapelable de los descalabros y calamidades del presente. Otras posiciones, que parten también de la crítica genérica del modelo, llegan a proponer sin mayor trámite una especie de vuelta atrás "ilustrada" y democratizada, merced a lo cual el país podría aprovechar plenamente las lecciones de los dos últimos lustros en que México se debatió en la crisis y la inflación y el lento crecimiento, para "empezar de nuevo y esta vez hacer las cosas bien".

Las lecciones que podemos sacar de estos meses dolorosos son ya muchas y pueden ser muy valiosas, pero ello depende y dependerá de los términos y el sentido que adquiera la deliberación que hagamos sobre nuestra economía política. A pesar de lo extremo que ha sido el cambio en las expectativas y de lo draconiano que está siendo el proceso de ajuste impuesto por la crisis financiera, no estoy seguro de que estas lecciones puedan y deban desembocar hoy en la proposición general y omniabarcante de que lo que no funciona es el "modelo" y que por tanto lo que está en la agenda sea su cambio o sustitución por otro, cuyo perfil, por cierto, ni siquiera se insinúa.

Por lo demás, no parece estar a la mano el conjunto de condiciones internas y externas, políticas, económicas y culturales, que en efecto permitieran pensar que es viable, y pueda a la vez ser aceptable, un cambio de modelo que elimine o reduzca de modo significativo las vertientes maestras del que ha buscado erigirse en los últimos años: el carácter abierto y predominantemente de mercado de la economía nacional.

Otras corrientes más analíticas y orientadas a la política económica centran su atención en las incongruencias en que se incurrió al diseñar y poner en acto la mezcla de instrumentos con los que se buscaba consolidar el ajuste mediante una estabilización interna y externa efectiva, y a la vez abrir paso a las potencialidades de crecimiento que habría auspiciado el cambio estructural buscado por los dos gobiernos anteriores. Desde miradores diversos y hasta

encontrados, estos enfoques coinciden en destacar apresuramientos y entusiasmos, hasta euforias, en la aplicación de las medidas estabilizadoras y de liberación de los mercados; exceso de confianza en que los equilibrios macroeconómicos eran suficientes para desplegar todo tipo de círculos virtuosos en lo productivo, lo social y lo regional, con lo que salía sobrando una nueva batería de políticas específicas y sectoriales; y, por último pero no al último, una seguridad no sustentada en hechos fuertes, en el sentido de que los vínculos construidos con la comunidad financiera internacional serían suficientes para realizar un “aterrijaje suave” a partir de diciembre, evitando así un nuevo y drástico ajuste externo.

Vale la pena, antes de abordar nuestro tema principal, así sea esquemáticamente, anotar algunas de estas posiciones.

2] OBSESIONES, IDEAS E INTERESES EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

El Consejo Coordinador Empresarial, que a lo largo del sexenio pasado fue haciendo suyos entusiasmos y confianzas en la política económica, advierte ahora:

La estabilidad macroeconómica, reflejada en una inflación baja, las finanzas del sector público equilibradas y los flujos importantes de capital externo, no fueron suficientes para garantizar de manera efectiva el crecimiento acelerado y sostenido, ni evitar la posibilidad de una profunda crisis como la que estamos viviendo.¹

De este diagnóstico la cúpula empresarial desprende la necesidad de mantener una línea reformista de mercado, que permita avanzar pronto a una economía en crecimiento. Junto con reformas fiscales en esencia desgravadoras y otras medidas tendentes a estimular el ahorro interno y reducir el “costo país”, sobre todo en lo que toca a lo laboral, el Consejo postula con insistencia la urgente necesidad de abordar el tema de la infraestructura conjuntamente con el Estado, por medio de nuevos mecanismos de acción y cooperación institucional entre los sectores público y privado; además, y esto es tal vez lo más significativo, los empresarios proponen la adopción de “políticas sectoriales de fomento productivo y de exporta-

¹ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, *Propuestas para el crecimiento sostenido de la economía mexicana*, México, Consejo Coordinador Empresarial, mayo de 1995.

ciones de largo plazo”, dando fin, por su parte, a una suerte de deliberación “sigilosa” en torno al tema, que el gobierno actual y el anterior habían rehusado encarar de manera pública y abierta a rectificaciones.²

Por su parte, en su recuento de las discusiones del Centro Tezoztlán sobre la estrategia económica 1988-1994, Víctor Urquidi destaca, entre otras:

1) Una excesiva dependencia del ahorro externo, sobre todo de fondos de inversión financiera a plazos cortos.

2) Una considerable tendencia a la sobrevaluación del peso, que se convirtió en una de las anclas principales de la estrategia estabilizadora.

3) Una apertura excesiva a las importaciones, con devastadoras consecuencias sobre buena parte de la planta productiva.

4) Una transición demasiado rápida—poco pragmática, más bien dogmática— a una economía desestatizada.

5) Fe excesiva en los beneficios de una economía de mercado desregulada, como si todos los actores hubieran sido homogéneos y estuvieran en las mismas condiciones iniciales.

6) Una ausencia total de política industrial.

7) Desregulación financiera sin controles bancarios, que trajo consigo un incremento acentuado de la cartera vencida, así como vulnerabilidad en obligaciones en moneda extranjera.

La excesiva dependencia del capital de portafolio y corto plazo abrió la puerta a una de las fallas “del mercado” más perniciosas para la estabilidad y el crecimiento de la economía: aquella atribuible a los mercados financieros externos de corto plazo en donde, según Jaime Ros, privaban un optimismo excesivo y una mala información, que luego se trocaron en masivas órdenes de *stop loss* a como diera lugar. En estas circunstancias, el resultado era inevitable: fuga de capitales y aguda y repentina crisis de confianza en México en estos volátiles pero masivos e influyentes mercados. “En el fondo de la crisis mexicana —dice Ros— hay una falla de mercado y una falla de gobierno: y cuando ambos, mercado y gobierno, fallan, uno puede esperar lo peor. Tal y como ocurrió.”³

Entusiasmo y obsesiones jugaron sin duda su parte en las deci-

² *Ibid.*, p. 3.

³ “La crisis mexicana: causas, perspectivas, lecciones”, en *Nexos*, núm. 209, mayo de 1995, p. 44.

siones que luego se volvieron política económica. Josué Sáenz, en la *Cultura del crecimiento*, advierte: "Nuestros gobernantes son víctimas de algo mucho más serio que el narcisismo. Son prisioneros de su propio discurso. Padecen una enfermedad, grave y contagiosa, que ha sido llamada *autopoiesis*. Se han enamorado de sus programas pretéritos y se niegan a ver los defectos o adoptar otros."

En el mismo sentido, Jaime Ros, al hablar de las "fallas del gobierno" (la apreciación del peso en un contexto de liberalización comercial, una política impositiva que reducía el IVA cuando el ahorro interno disminuía) que derivaron en un estímulo a la importación y el consumo contra la producción y la inversión, propone que la explicación hay que buscarla en el "poder de las ideas y el papel de los intereses".⁴

Las ideas se convirtieron en fijadas y los intereses no hicieron otra cosa que angostar el espacio dentro del cual podría haber tenido lugar una deliberación productiva que abriera la posibilidad para cambiar las primeras. Por ejemplo: la necesidad de apretar el paso y asegurar la conclusión y firma del TLC conspiraba contra toda pretensión de modificar la política cambiaria, lo cual podría haber incidido en un cambio en la no tan sólida coalición estadounidense pro TLC. Ya en 1994 el interés por lograr unas elecciones tranquilas pero favorables al gobierno, junto con la necesidad de hacer frente a la creciente incertidumbre del capital financiero, bloquearon toda consideración que alterara el tipo de cambio y más bien llevaron a incurrir en una modificación insostenible en la composición de la deuda pública en favor de los Tesobonos y en contra de los Cetes.

Jonathan Heath insiste en las "fallas" de la política económica, o del gobierno, más que del modelo, pero encuentra la raíz de éstas en el sistema político que, al final del sexenio, y frente a elecciones competidas, impidió que se aplicara la política monetaria restrictiva que el *soft landing* requería.⁵

Como consecuencia de esta incongruencia se desplegó a lo largo del año, pero sobre todo después de las elecciones, cuando muchos esperaban una corrección de la política cambiaria, una crisis de confianza respecto de la capacidad de México para financiar su déficit externo esperado para 1995 y luego una duda total respecto

⁴ *Ibid.*, p. 46.

⁵ Cf. "The Devaluation of the Mexican Peso in 1994: Economic Policy and Institutions", México, abril de 1995.

de su capacidad para hacer honor a la deuda externa implícita en los Tesobonos. De ahí se pasa, en horas, del incremento en el deslizamiento a la flotación y la devaluación.

De este recuento apretado podemos proponer dos grandes vertientes de aprendizaje: la primera de ellas es que la relación externa es multivariada y cada vez más compleja, pero por la forma en que se concreta mediante el financiamiento tiene efectos directos y de muy corto plazo sobre los circuitos centrales de la economía. La estabilidad y el crecimiento aparecen en una pauta de política económica como la reseñada, como variables inmediatamente dependientes de unas decisiones no sólo externas sino extremadamente volátiles. Esto, por lo demás, no es privativo ni de México ni, en el fondo, de la política adoptada. Forma parte, en lo esencial, de la época que se abrió cuando empezó el fin de Bretton Woods al inicio de los años setenta.

La segunda vertiente tiene que ver más bien con el o los contextos dentro de los cuales se procesan las decisiones de política económica. Sean las ideas predominantes o los intereses que refuerzan dicha predominancia, sean los dogmatismos o entusiasmos que provocan los primeros aciertos, sean incluso los apoyos poderosos que las ideas y sus logros puedan concitar, lo que está al final es una enorme incapacidad para cambiar, reconocer a tiempo insuficiencias o excesos y para dar paso a una discusión amplia que pueda al mismo tiempo resolverse de modo operativo pero articulado en medio o de frente a emergencias, involucrando al máximo posible fuerzas e intereses dispuestos a asumir costos y pérdidas en aras de visiones, proyectos o modelos que, por serlo, no pueden sino ser de largo plazo.

Todo este catálogo tiene que ver con el tema mayor de la estabilidad capitalista, donde ubico mi alegato en favor de la pertinencia de los mecanismos político-institucionales para la economía política, en general, pero también para la que se ordena o quiere ordenarse por los objetivos de modernización, internacionalización y apertura política y económica que hoy, a pesar de todo, mantienen un predominio como objetivos generales en el espíritu público de México. De un modo más específico, quisiera llamar la atención sobre la cuestión de los pactos o acuerdos, coaliciones o acomodos históricos que puedan dar sustento a una gobernabilidad efectiva, pero también a estrategias y políticas económicas y sociales sin las cuales es muy difícil imaginar siquiera el desarrollo que el país

requiere para mantenerse como tal en un mundo cuyo signo mayor es el cambio sin horizonte definido.

Frente a las penurias y desazones de la hora, puede vérselo como un asunto menor y, para algunos, de plano superado. No lo es, ni es menor ni ha sido dejado atrás por los acontecimientos que rodearon a la política económica entre diciembre de 1994 y marzo de 1995. De hecho, podría proponerse que del modo como se aborde y se resuelva esta cuestión dependerán en gran medida el futuro de la democracia, su calidad y densidad, así como la naturaleza del desarrollo económico y social que pueda construirse.

Ni la política ni los grandes acomodos político-sociales que podemos llamar históricos son ajenos a las sociedades abiertas. En las economías modernas y diversificadas, organizadas por un mercado más o menos descentralizado, como la que se quiere instalar en México, no es asunto baladí o contingente el de las formas por medio de las cuales el capitalismo consigue generar lo que no le es propio desde un punto de vista sistémico, es decir, una estabilidad político-social y financiera capaz de combinarse con un crecimiento de la producción sostenido en plazos relativamente largos.

En efecto, vale la pena insistir en que lo que es propio de las economías capitalistas es la producción y reproducción de inestabilidad, desequilibrios y contradicciones; mediante ellos es como el capitalismo se expande. Pero, a la vez, la historia y el análisis sociológico y político de las formaciones sociales que han producido el capitalismo nos dicen que el crecimiento capitalista, basado en decisiones descentralizadas y maximizadoras de ganancias, sólo es durable e históricamente viable en tanto cuenta con un marco estable de relaciones sociales y políticas, que permita calcular y prever y le dé a las expectativas de los agentes económicos un horizonte mínimamente coherente. Este marco es el Estado de derecho y, en los tiempos modernos, el Estado democrático de derecho. Más allá de ellos, empero, habría que plantear la necesidad de contar con "Estados desarrollistas", sin los cuales países como los nuestros no parecen capaces de articular y potenciar las energías económicas y sociales que supone la empresa del desarrollo nacional, en una era de globalización implacable como es la actual. Es esta trinidad de "estados adjetivados", *de derecho, democrático y desarrollista*, la que obliga y justifica intentar un discurso sobre instituciones y política en el marco de una reflexión sobre las perspectivas económicas del país.

3] LA PARADOJA INTERNACIONAL

De manera esquemática, conviene empezar con algunas ideas sobre la vertiente internacional que afloró con la crisis. No siempre abordamos de la mejor manera este tema. Los fantasmas gemelos del más trasnochado nacionalismo o del más ingenuo globalismo que proclama el fin del mundo de las naciones parecen disputarse nuestras vigiliyas, y al hacerlo no logran otra cosa que ofuscar el razonamiento y enturbiar el debate, precisamente lo contrario de lo que hoy necesitamos hacer con urgencia: razonar con rigor y frialdad y debatir con argumentos que nos sirvan para conjurar la terrible opacidad de un momento que más que ominoso parece haberse vuelto un tiempo sin expectativas, sin historia ni ambición.

Para decirlo pronto: como tal vez nunca en nuestra historia moderna, hoy es evidente que vivimos en una nueva situación internacional definida por una interdependencia acentuada que no parece ser coyuntural. Por ello, lo que ocurra en el mundo, y en especial en Estados Unidos, determinará la efectividad de nuestros esfuerzos como nación en gran medida, así como los espacios dentro de los cuales las decisiones nacionales podrán desplegarse y volverse viables.

No se busca con esta proposición sugerir una resignación ante la globalidad. Lo que se quiere es hacer resaltar un doble aspecto de la escena internacional que para México está probando ser decisivo. Por una parte, que los procesos que se iniciaron a principios de los años setenta en el nivel mundial se han vuelto hoy una madeja ominosa y endiablada que se puede resumir en una frase: la época dorada del capitalismo que se inició en la segunda posguerra llegó a su fin. Por otra parte, que por la naturaleza misma de la expansión capitalista en este periodo, resulta prácticamente irrealizable un nuevo ciclo basado en experiencias de capitalismo nacionales, como lo imaginaba Keynes cuando se debatía en Bretton Woods el futuro orden internacional. La globalización impide que la interdependencia productiva, tecnológica o financiera sea una opción más; más bien se trata de un conjunto implacable de realidades económicas y culturales que cada vez más redefinen y acotan los alcances de la política y los Estados nacionales. No evitan, sin embargo, que sea a partir de la política y el Estado desde donde se puedan concretar los modos y los caminos mediante los cuales las sociedades aprovechan o no las oportunidades que estos procesos de orden

global abren, sobre todo cuando se viven crisis de larga duración como la presente.

Desde el punto de vista monetario, estos giros del orden internacional han desembocado en un abrumador desorden. A partir de que en 1971 el presidente Nixon rompe las reglas que habían organizado el sistema económico y político internacional, empezamos a vivir una nueva era que reedita los momentos más terribles de entreguerras del siglo XX. Un rasgo parece decisivo: una libre y explosiva movilidad de los capitales, lo que impone a las economías nacionales tremendos desafíos y tremendas limitaciones, salvo aquellas que deciden que no haya libre movilidad de capitales. Hasta la fecha se ha demostrado que esta decisión dura poco o tiene poca eficacia; solamente duraba mucho y tenía eficacia cuando había un acuerdo de orden internacional, pero una vez que tal acuerdo se comienza a romper, la eficacia de las políticas nacionales respecto a aquella movilidad de los capitales internacionales tiende a decrecer.

Esto que hoy tenemos que redescubrir a un costo social y político enorme —que depender de los capitales de corto plazo es peligroso— es algo que se fue gestando en los últimos veinte años con toda claridad y fuerza. Dentro de esta perspectiva, ideas como la de un “acuerdo monetario norteamericano”, planteada por Brailovski e Izquierdo el año pasado, o un “fondo norteamericano de estabilización” como el que sobre la marcha se ha ido implantando, por la peor de las vías, que es la del ajuste recesivo mexicano, deberían ser objeto de especial atención. Con todo y sus implicaciones evidentes sobre la capacidad nacional para determinar la política monetaria, es claro que podrían volverse una trama eficaz para apoyar un mejor crecimiento económico, más basado en el capital productivo, doméstico e internacional, que en los “brincos” que trae consigo la inversión especulativa. Incluso esta última podría ser modulada y aprovechada para fines productivos en un contexto monetario donde pudiera hacerse tangible una institucionalidad financiera más coherente con los objetivos de internacionalización integrada y pactada que el TLC hoy resume.

Lo ocurrido con México en estos meses permite constatar lo que Karl Polanyi (autor obligatorio en estos días) planteó con claridad al final de la segunda guerra, en su obra clásica *La gran transformación*: en un mundo de libre movilidad de capitales, lo que domina es la inestabilidad y la vulnerabilidad de las economías nacionales

y con ellas la vulnerabilidad de los regímenes políticos. Es esto lo que el mundo ha vivido en las últimas dos décadas. Históricamente, un tiempo corto, pero que de manera dramática involucra ya a más de dos generaciones.

4] TRES LECCIONES

Una vez planteado el punto de arranque, quisiera discutir tres lecciones que en el orden político institucional nos ha dictado ya la crisis actual. Son, sin embargo, asignaturas que todavía no acabamos de aprender, ni como sociedad ni como Estado, no obstante que demandan acciones políticas prontas, aunque las soluciones no sean necesariamente de corto plazo.

La primera es que la economía y las finanzas, en una economía abierta vinculada al movimiento internacional de capitales, no pueden mantenerse separadas por mucho tiempo de la política. Más allá de la estrecha relación que existe entre el movimiento de capitales y la tasa de interés de Estados Unidos, resulta cada vez más claro que acontecimientos políticos traumáticos como los que ocurrieron a lo largo de 1994 en México afectaron drásticamente las finanzas. Sin duda, la evolución de la reserva está ligada a lo que ocurre en el mercado de dinero y capitales de Estados Unidos; por lo demás, de otra manera no estaríamos hablando de capitales de corto plazo. Pero, al mismo tiempo, si uno observa el movimiento de la reserva mexicana en 1994, va a encontrar otra relación estrecha, pero esta vez entre los movimientos de la reserva y lo que ocurrió en la escena política nacional después de Chiapas.

Chiapas no conmovió a la reserva e incluso en los primeros meses de 1994 la reserva internacional subió. Esto probablemente tiene que ver con las buenas expectativas que todavía tenían los inversionistas internacionales, con el buen manejo de los operadores financieros del gobierno salinista, o con el hecho de que la tasa de interés estadounidense no había empezado a subir, o con las tres cosas, pero es un dato. Sin embargo, a partir del asesinato de Luis Donaldo Colosio los movimientos de la reserva fueron hacia la baja, y lo que en todo caso se logró, gracias al buen manejo financiero del gobierno y la en ese entonces todavía disposición cooperadora de Wall Street, fue evitar que la reserva siguiera cayendo y mantenerla en una nueva posición, abajo de la registrada en enero de 1994.

Luego se registraron oscilaciones relativamente pequeñas, pero parecía afianzarse un nivel de reservas que los financieros consideraban manejable aunque —repito— por debajo del de principios de 1994. Sin embargo, después del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, y particularmente a partir del enfrentamiento entre el subprocurador Ruiz Massieu y el gobierno federal y su partido, aquella situación que parecía a muchos manejable comenzó a caer y a descomponerse de una manera muy acelerada. Por fin, lo que se llamó propiamente “la corrida contra el peso” tiene lugar con la operación de propaganda armada que lleva a cabo el EZLN en Chiapas.

Resumiendo: decir que la propaganda armada en Chiapas fue lo que propició la devaluación es inexacto y mueve a confusión, porque es soslayar que estaban dadas las condiciones económicas y financieras propicias para que cualquier movimiento externo a las finanzas mismas —es decir, político— alterara las expectativas de los inversionistas. Pero absolutizar el impacto del déficit en la cuenta corriente sobre las expectativas de los inversionistas foráneos tampoco nos lleva muy lejos: más bien nos hace caminar en círculos.

Entonces, habría que ubicar las razones de la caída decembrina del peso en una suma de circunstancias político-económicas, y en el efecto conjunto que imprimieron al escenario. Habría que recordar que la corriente de capitales no tiene ya como sujeto al inversionista individual, sino a una miríada de administradores de dinero cuyo destino individual está atado no sólo a las eventuales ganancias que puedan derivar de sus decisiones sino al riesgo y a la estabilidad que las rodean en cada caso determinado.

El entorno político y la imagen que puedan darles sus contrapartes principales en los Estados receptores parecen haber adquirido una importancia enorme. Ya no se trata sólo de grandes capitalistas financieros que intercambian información y percepciones y hacen planes para uno u otro país, sino de administradores de grandes masas de capital que tienen que vérselas con administradores de los Estados cuyas acciones y perspectivas definen el entorno.

Esto es lo que ocurrió y lo que nos lleva a afirmar que hay una relación entre política, economía y finanzas que depende de muchos factores objetivos pero, a la vez, de modo muy importante, de las expectativas, cálculos y proyecciones de unos inversionistas internacionales para los que el comportamiento político y sus proyecciones son de alta significación. Hasta aquí la primera lección.

La segunda lección: parece claro también, y desafortunadamente

cada vez más claro, a raíz precisamente de los acontecimientos posdevaluatorios, que la trama gubernamental falló. Que las comunicaciones internas y los mecanismos de toma de decisiones no funcionan en circunstancias de crisis tan bien como se nos decía. Estamos frente a un problema de organización gubernamental en México, que no tiene que ver solamente con los oficios o las experiencias de los funcionarios y los técnicos; tiene que ver con el sentido mismo que hoy parecen darle los gobernantes a la palabra gobierno.

El lenguaje mismo puede ser ilustrativo, además de sintomático. El uso abusivo de la idea de “mandar” señales al mercado y a la sociedad; la convicción apenas escondida de que se es portador de una racionalidad mayor, la insistencia abrumadora en las promesas y virtudes casi taumatúrgicas de los equilibrios macroeconómicos o las reformas políticas generales, sin asumir de modo coherente en discursos y acción las peculiaridades y desigualdades de la estructura productiva o heterogeneidades regionales extensas y explosivas, da cuenta de la enorme dificultad para hacer cuajar una idea de gobierno que pueda transmitirse con propósitos articuladores al resto de la sociedad, incluidos los grupos de interés más conspicuos.

Frente a la adversidad que trajo para la política la rebelión en Chiapas primero, y el asesinato de Luis Donaldo Colosio después, los mecanismos de toma de decisiones económicas no encontraron formas rápidas de adecuación a lo que no era sino una emergencia en despliegue. El gabinete económico dejó de reunirse y parecía encararse cada momento como si fuera la antesala de una normalidad que en el corto plazo era en realidad irrecuperable. Todo se apostaba a contrarrestar la emergencia política que se tenía enfrente, con el consiguiente efecto sobre una macroeconomía cada vez más frágil. Luego de los primeros sobresaltos, viene agosto y las elecciones dan lugar a un exceso de confianza, cuando no a una euforia que no dejaba ver con frialdad tendencias y comportamientos ominosos.

Agréguese a lo anterior el que algunos de los cuadros decisivos del sector financiero no estuviesen ocupados en diciembre, y se llegará a una idea de gobierno imperante que puede tener que ver con muchas cosas menos con una noción de política y gobierno como deliberación continua con la sociedad, como pedagogía y creación de un liderazgo que para ser efectivo tiene que basarse en el concurso activo de las voluntades del conductor y el conducido.

A pesar de muchos esfuerzos por “poner a tono” al gobierno con su entorno real, lo que predominó fue una idea de gobierno como administrador de recursos más que de dilemas. Esto sobre todo en el frente de la política económica.

Ejemplos sobran, antes, en medio y después de la devaluación. Para nuestros fines habría que decir —como lo han dicho los estudiosos de las reformas estatales y administrativas— que la reforma del Estado ha avanzado mucho, pero que no se ha hecho prácticamente nada en materia de organización gubernamental entendida como un asunto político-institucional, y no solamente técnico-administrativo. Esta parte de la reforma ha pesado muy poco, mucho menos de lo que debiera en nuestro prolífico debate político, en parte porque puede resultar muy dolorosa, y muy lenta, pero también porque implica temas en los que estamos todavía muy atrás de nuestras exigencias, tal como las condiciones y la organización del trabajo público, etcétera.

La devaluación, como dijimos, nos mostró la imbricación tan fuerte e inmediata que se ha dado entre finanzas y política, en una circunstancia de internacionalización acelerada como la vivida por México en estos años. Lo político y lo financiero no marchan de la mano sino empalmados, en una suerte de interacción que en momentos parece volverse automática o simultánea. Pero el asumir esto, y es urgente que gobierno y sociedad lo hagan, puede llevar a una traducción práctica de efectos poco favorables o de plano contrarios a la estabilidad y el desarrollo. Un ejemplo reciente: la aparición conjunta del secretario de Gobernación y el presidente de los banqueros. Todo puede ser política, hasta las finanzas, pero para los financieros y otros agentes económicos sometidos a las presiones de la inestabilidad cambiaria y financiera en general esta fusión, cuando se vuelve gobierno, puede ser vista como una amenaza. De nuevo, esta ceremonia da cuenta de un problema de fondo que tiene que ver con la manera en que el grupo gobernante entiende la idea o la noción de gobierno. Si los funcionarios financieros no pueden articular los intereses disparados que ha provocado la crisis, habría que entrenarlos o sustituirlos, pero no suplirlos de manera ocasional y poco congruente con los funcionarios políticos.

La tercera lección de estos duros meses de crisis financiera es que hay también una situación de abrumadora precariedad en materia de comunicación social, y particularmente en lo que toca a la comunicación social que articula o debería articular el Estado. Los

saldos son cada vez más negativos y esto tiene que ver con la capacidad del gobierno para darle un sentido coherente a aquello que llamamos la opinión pública. Es decir, la información que produce el gobierno no articula, pero, además, en las primeras semanas de la crisis daba la impresión de que desarticulaba sin pausa alguna.

5] ACUERDOS, PACTOS, COALICIONES

Estas tres lecciones nos permiten acercarnos a la cuestión de los pactos como formas adecuadas para impulsar una estabilidad que no dependa de la falta de desarrollo.

Conviene acotar los términos y ubicar la reflexión en el tiempo. Para hablar de pactos con misiones como las señaladas es necesario asumir las circunstancias y las restricciones que estamos viviendo, porque si no estaremos simplemente hablando, gastando fórmulas que deberían formar parte de una retórica nueva, funcional, para una perspectiva real de crecimiento y mejoramiento social. La prevención viene a cuento porque todos los días, en el mundo de la economía o de la política, se insiste en la necesidad de un nuevo pacto social, sin precisar ni sus términos ni sus limitaciones o alcances. A veces se produce la sensación de que con un nuevo pacto social lo que se busca son acuerdos especiales, con una u otra fuerza o grupo de interés o con el gobierno. Y, en el peor de los casos, en esos círculos de notables que tanto han proliferado da la impresión de que lo que desean no es un pacto sino un contrato.

En este sentido, lo primero que hay que hacer es discutir si los acomodos vigentes en México, esos que dan sentido a la economía y a la política en cualquier sociedad capitalista, están resueltos.

Por más de cuatro décadas, en México la distribución, el empleo, la producción, incluso el poder y la política, se realizaron en torno a una especie de corporativismo presidencialista y autoritario. Esto lo inició Cárdenas, lo consolidó Alemán y lo usufructuaron hasta agotarlo los gobiernos de los años setenta. En los últimos dos gobiernos vivimos la sobreutilización abierta y el agotamiento progresivo de este corporativismo presidencialista.

El presidente De la Madrid lo usó para someter a las fuerzas organizadas del mundo popular que formaban parte de este acomodo, en especial a los sindicatos de obreros y empleados y a los distintos agrupamientos de la burocracia estatal; en realidad no se

necesitó demasiado esfuerzo, puesto que de suyo estas formaciones estaban muy débiles, como después lo pudimos constatar, pero el hecho es que en un momento de terrible situación económica y financiera el presidente encaró a Fidel Velázquez, emplazó a los sindicatos e impuso una drástica política de ajuste con cargo a los salarios y el empleo, a los ingresos reales de la población no propietaria. De la Madrid enfrentó también a otros contingentes de este gran acomodo corporativista y autoritario. En el tercer año de su gobierno, encaró a buena parte de los industriales, cuando comenzó a abrir la economía sin consulta, y no regresó la banca a los banqueros como ellos querían. Si se ve desde esta perspectiva, se hallará un presidente enfrentado a muchos; no contra el mundo, pero sí contra su mundo.

El acomodo histórico de la Revolución mexicana entró así en un drástico proceso de revisión en virtud de la crisis. Luego, a partir de una conmoción política de grandes proporciones, como fue la de 1988, pero decidido a continuar el ajuste y el cambio estructural, el presidente Salinas se enfrentó a su propio partido para lograr una precaria pero real estabilidad política en condiciones de inestabilidad social, justamente por el deterioro de este acomodo histórico.

Tuvimos entonces que los industriales que concurrían al acomodo dejaron de hacerlo, bien porque ya no eran industriales o bien porque estaban molestos con la nueva situación, dado que eran privados de sus rentas, sus beneficios, etc. Y buena parte de la burocracia tampoco asistía al acomodo porque le estaban quitando sus perspectivas de avance social, porque les estaban reduciendo sus expectativas de trasmisión del gobierno a la política o viceversa, y de ambas a la riqueza. Hubo entonces, hasta para desmontarlo, una sobreutilización de ese viejo acomodo.

¿Qué ocurrió después? Como hipótesis puede proponerse que el esquema se acabó, y que precisamente por eso es pertinente para el país y el Estado plantearse el problema de nuevos acomodos, nuevas coaliciones, y de ahí nuevos esquemas políticos y nuevos pactos: porque los que teníamos, históricamente hablando, se han agotado.

Quizás el consenso "negativo" basado en la convicción muy extendida de que el modelo anterior no funcionaba más vivió en estos años un tanto eufóricos sus tiempos finales. Lo que no se erigió como línea dominante de la política estatal fue la operación mayor de construir consensos "positivos", basados en nuevas visiones del Estado, la sociedad y la economía futuros, capaces de articular y

cohesionar nuevos y viejos intereses y voluntades. Como ha escrito Josué Sáenz,

es necesario no repetir en perpetuidad políticas y prácticas que nos han llevado a un crecimiento insuficiente y ahora negativo. [...] Necesitamos un *modus operandi* innovativo para todos los actores primarios de nuestra economía; gobierno y empresarios, trabajadores, sector financiero y sistema educativo. Urge un nuevo orden económico interno para lograr nuestro desarrollo. Ni economía de mercado ni estatismo solos han sido suficientes.

Encarar los dos temas urgentes de la crisis, por una parte evitar que la inflación se vuelva hiperinflación (que la inflación devore a la devaluación) y por otra inventar –no sólo construir– eso que llamamos la confianza, dependerá, más que de la firmeza gubernamental para aplicar el programa de ajuste, de la búsqueda de estos nuevos acomodos que reclaman, a la vez, perspectivas reales de innovación discursiva.

Para empezar, sin embargo, hay que plantearnos la cuestión de la gran coalición que se fue formando al calor del ajuste y el cambio institucional, pero que no es explícita ni aparece hoy con una identidad capaz de suscitar adscripciones. Hay nuevos grupos industriales vinculados, o que quieren vincularse, al nuevo esquema de economía abierta. Hay nuevos grupos financieros que también están pensando en estos términos, porque creen que esto es lo menos malo, y no creen en la vuelta a la economía protegida. Hay intelectuales, académicos, sectores de las clases medias, que piensan en el mismo sentido aunque hoy tengan dudas. Hay, pues, un esquema de intereses nuevos y viejos que podrían dar sustento a diferentes opciones de acuerdo político-social; pero esto se tiene que conocer, y los intereses que se comprometen a esta coalición deberían comprometerse en público.

Si la opacidad y el misterio de las cosas públicas eran rasgos connaturales al esquema presidencialista autoritario, son antinaturales en un esquema de otro corte, cuyas coordenadas básicas sean las de la apertura política y social. Entonces, es necesaria una transparencia en los formatos de relación y cooperación entre los intereses económico-sociales e incluso corporativos dirigentes y dominantes, pero también emergentes, de tal modo que el resto de la sociedad sepa quién está detrás y se la juega con el nuevo esquema. Jugársela en una economía capitalista implica ser inversionista,

comerciante, y esto no está mal; parecía malo en una sociedad capitalista vergonzante como era la corporativa que teníamos, pero en una sociedad capitalista abierta tener intereses económicos y financieros no es motivo de vergüenza, es más, significa poseer una responsabilidad privilegiada. Por ello, lo que parece contraproducente y corrosivo es que los intereses de la coalición en ciernes se oculten o se mantengan callados, dado que se alimenta y se refuerza la incertidumbre y la desconfianza del mundo, del resto de las fuerzas nacionales y de la opinión pública.

Esta relación compleja pero de enorme eficacia entre la política y la economía nos lleva al problema del orden jurídico y de su credibilidad. Podemos decirlo de modo tajante: el orden jurídico más creíble o menos dudoso es hoy aquel que es producto de una deliberación democrática, en sentido estricto, lo que quiere decir Congreso, producción de leyes por el Congreso, vigilancia de la ejecución y aplicación de estas leyes por el Congreso. El nuevo acomodo, el nuevo marco para los pactos por venir, supone así, necesariamente, un Congreso en el que creamos porque ha sido electo y porque produce y trabaja seria y eficazmente en función de ese orden jurídico creíble.

Una vez reconocidas y puestas en su sitio esas condiciones básicas del nuevo acomodo histórico, haría falta concluir la reforma política-democrática del Estado, con todos los riesgos, enfrentamientos, confrontaciones y liberación de demonios que sabemos trae. Pero sin avanzar en esa dirección no podremos estabilizar el terreno para forjar los pactos necesarios para la viabilidad económica, que sólo se da con el crecimiento del país. Así, puede decirse que en la época que se abre con la crisis económica y con la forma de desarrollo que todavía hoy nos aqueja, el pacto más general es el acuerdo democrático, que se resuelve en las elecciones, en el Congreso y en la constitución de los gobiernos. Éste es nuestro marco general, el que nos va a resolver el problema de la convivencia política y en el que todos los actores dicen estar de acuerdo. Por consiguiente, tratar de meter de contrabando otra idea de acuerdo general, o la posposición sin fecha del acuerdo democrático, so pretexto de la emergencia económica y social, es sencillamente una idea no democrática y que puede acabar siendo contraproducente en sus propios términos.

También sabemos que este acuerdo general democrático no resuelve algunas de las cuestiones básicas de la economía y las fi-

institucional para entrar en el mercado cuando se debe y salir a tiempo.

Segundo ejemplo de pacto: la educación. La educación no se puede seguir definiendo y administrando en el letal circuito de compra y venta de protección entre burocracia y sindicatos: así, no hay educación que aguante ni presupuesto que la mantenga. La educación, entendida como una vertiente decisiva del desarrollo con internacionalización creativa, supone un involucramiento muy consciente, intencionado, incluso mal intencionado, de otros intereses; desde luego el interés empresarial, pero el bueno, el de largo plazo, sin caer en la mitología de la solución privatista que en nuestro país es precaria e insuficiente. Hay que darle un lugar de Estado a la empresa, y hay que darle un lugar a los padres y madres de familia en la definición de qué y cómo debe enseñar la escuela, para incorporar criterios más exigentes y ordenados. El pacto debería procurar dar curso efectivo al problema de la federalización, cuya idea maestra es romper esa especie de castillo feudal en que está convertida la escuela. De ponerse en acto procesos de esta naturaleza, podría también abordarse el capítulo de la educación y la capacitación emergente de adultos y jóvenes, dentro de la empresa pero también para acometer nuevas actividades productivas.

El tercer asunto que ilustra la necesidad de acuerdos explícitos con implicaciones temporales y sectoriales mayores es el del campo. Seguimos manteniendo la idea básica de que el problema del campo lo resolverá la modernización industrial; tarde o temprano, se cree, los campesinos dejarán de serlo y se convertirán en ciudadanos urbanos. Lo que sigue privando en la ideología urbana, la dominante en este país, es la convicción inconfesada de que el campo no tiene solución. Pero en realidad lo que está probado es que el campo no encuentra solución en el desarrollo urbano e industrial, y que en todo caso la transición ha sido y será tan larga que la búsqueda de estaciones y plataformas intermedias está más que justificada. El campo necesita una solución en sí mismo, y es eso precisamente lo que no se ha intentado.

Hay que definir explícitamente qué está dispuesta a hacer la sociedad global por el campo luego de décadas de extraer de él todo lo que pudo: insumos y alimentos baratos, mano de obra barata y abundante, etc., y hay que ver qué están dispuestos a hacer los campesinos por ellos mismos y frente a todos los demás sin crear nuevos simulacros de "tratos especiales" que derivan en paterna-

a ver otros tres ejemplos de pactos importantes, que habría que especificar en cuanto a sus alcances, duración y modo de operar, que hay que buscar para dar salidas y viabilidad al país. Para ninguno de los tres es suficiente el tipo de acuerdo que conocemos, cupular, autoritario y, a fin de cuentas, débil en su capacidad para modular la realidad que quiere cambiar.

En primer lugar un pacto para la política industrial. Hay que reunir a los industriales en una nueva convocatoria, estudiar la situación con ellos, ir definiendo objetivos, ponerlos de acuerdo e incorporarlos de modo activo y comprometedor al fomento industrial general. Esto no lo sabemos hacer. Sabíamos, sin duda, formar anillos burocrático-capitalistas en la época del comercio protegido, donde los funcionarios se ligaban a ciertos industriales, les cerraban el mercado o se los abrían y se creaba un islote donde ganaban todos, todos los que estaban en él. Algo parecido pasaba con los sindicatos. Bien, pues esto ya no es suficiente y quizás tampoco viable. Puede ser incluso destructivo. Un acuerdo para la política industrial congruente con la situación y los objetivos generales que debería orientar a la política de desarrollo tiene que resolver el serio problema de incorporación, de inclusión activa y cooperativa de intereses que nos han dejado décadas de corporativismo vertical y lustros de apresuramiento reformista liberalizador.

Lo que está en juego es el ingenio y las destrezas públicas para desarrollar una relación productiva, explícita, clara, de largo plazo, entre intereses capitalistas, en particular industriales, y Estado, que no sea una relación de rentismo ni de usufructo concentrado, como las que vivimos en el pasado. Los empresarios, a su vez, tienen que ser llevados a lanzarse al "compromiso de gobierno", no solamente al beneficio del gobierno.

Nada de esto será fácil de hacer con una burocracia nutrida en el rentismo, y ahora con una tecnocracia que se siente iluminada aunque haya demostrado en esta crisis que no lo está ni con mucho. Entonces, tanto del lado del Estado como de los industriales deben buscarse otras maneras de conducir la industria conforme a objetivos, agregando intereses a la gestión y operación públicas, y no sólo apostando a la semiótica inescrutable de las buenas señales que sólo el gobierno sabe emitir. Dentro de ese proceso habría que introducir como principio maestro del fomento su temporalidad estricta, su obligado horizonte de mercado y competitividad, así como la necesidad de que el Estado despliegue capacidades y flexibilidad

institucional para entrar en el mercado cuando se debe y salir a tiempo.

Segundo ejemplo de pacto: la educación. La educación no se puede seguir definiendo y administrando en el letal circuito de compra y venta de protección entre burocracia y sindicatos: así, no hay educación que aguante ni presupuesto que la mantenga. La educación, entendida como una vertiente decisiva del desarrollo con internacionalización creativa, supone un involucramiento muy consciente, intencionado, incluso mal intencionado, de otros intereses; desde luego el interés empresarial, pero el bueno, el de largo plazo, sin caer en la mitología de la solución privatista que en nuestro país es precaria e insuficiente. Hay que darle un lugar de Estado a la empresa, y hay que darle un lugar a los padres y madres de familia en la definición de qué y cómo debe enseñar la escuela, para incorporar criterios más exigentes y ordenados. El pacto debería procurar dar curso efectivo al problema de la federalización, cuya idea maestra es romper esa especie de castillo feudal en que está convertida la escuela. De ponerse en acto procesos de esta naturaleza, podría también abordarse el capítulo de la educación y la capacitación emergente de adultos y jóvenes, dentro de la empresa pero también para acometer nuevas actividades productivas.

El tercer asunto que ilustra la necesidad de acuerdos explícitos con implicaciones temporales y sectoriales mayores es el del campo. Seguimos manteniendo la idea básica de que el problema del campo lo resolverá la modernización industrial; tarde o temprano, se cree, los campesinos dejarán de serlo y se convertirán en ciudadanos urbanos. Lo que sigue privando en la ideología urbana, la dominante en este país, es la convicción inconfesada de que el campo no tiene solución. Pero en realidad lo que está probado es que el campo no encuentra solución en el desarrollo urbano e industrial, y que en todo caso la transición ha sido y será tan larga que la búsqueda de estaciones y plataformas intermedias está más que justificada. El campo necesita una solución en sí mismo, y es eso precisamente lo que no se ha intentado.

Hay que definir explícitamente qué está dispuesta a hacer la sociedad global por el campo luego de décadas de extraer de él todo lo que pudo: insumos y alimentos baratos, mano de obra barata y abundante, etc., y hay que ver qué están dispuestos a hacer los campesinos por ellos mismos y frente a todos los demás sin crear nuevos simulacros de "tratos especiales" que derivan en paterna-

lismos retóricos y subordinaciones nada virtuales.

Ésta es una realidad que ha demostrado que no se va a resolver sin políticas, sin compromisos de largo plazo. Los veinte millones de pobres que viven en el campo reclamarían de todo el conjunto social un esfuerzo concurrente que lograra, por la vía de la producción, el empleo y la integración social, la remoción del peor y más vergonzoso de todos nuestros rezagos, es decir, de la pobreza.

Estos pactos o acuerdos sociales que necesita el desarrollo del país deben aterrizar en foros y cuadros instrumentales específicos, haciéndose cargo de la diversidad compleja que define hoy a México y de la creciente dificultad de la política estatal, y de plano de la política en general, para funcionar como el "gran" articulador de las interpelaciones económicas y sociales. Los acuerdos no tienen por qué imponerse unos sobre los otros, hasta caer en una generalización "planificadora" que tiene poca o ninguna viabilidad en el mundo de hoy. Pero por la vía de una deliberación pública que no rompa sino ensanche la institucionalidad que es propia del Estado democrático puede aspirarse a crear nuevos modos de cohesión social y nacional en torno a un desarrollo más denso e incluyente que el conocido.

Los acuerdos, desde esta perspectiva, buscarían cristalizar en políticas y evoluciones que "durasen", para ser capaces de abrir paso a nuevas y mejores realidades socioeconómicas; pero, a la vez, tendrían que asumir los imperativos de una diversificación social y económica, política, cultural y regional, que puede encauzarse pero no someterse.

19. PERSPECTIVAS Y ALTERNATIVAS PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA

RAMÓN MARTÍNEZ ESCAMILLA*

Esta breve ponencia se divide en tres partes: en la primera se vierte un punto de vista teórico, o si se prefiere sólo ideológico, de esa parte de la dinámica capitalista de las postrimerías del siglo XX que mayormente afecta al Estado, al gobierno y su discurso de política económica; en la segunda se ofrece una pequeña muestra de los rasgos centrales de una política económica para México, opción para la política de modernización económica sin desarrollo que se encuentra en vigor desde hace poco más de una década; en la tercera se plantea la conclusión.

1] CAPITALISMO, ESTADO Y GOBIERNO: LA DINÁMICA CONTEMPORÁNEA

El capitalismo contemporáneo, frecuentemente denominado capitalismo salvaje, opera y permanece como sistema mundial mediante un descarnado proceso de lucha por los mercados y las ganancias, mismo que obliga a cambios muy vertiginosos en todas las ramas de la producción, la distribución, la ocupación y la integración eco-

* Miembro del personal académico del IIEC-UNAM.

nómicas; ejerce drásticos efectos en la organización social y genera un medio propicio a la crisis del Estado.

Éstas son condiciones suficientes para que las pequeñas capas de la población propiamente capitalistas sólo puedan ejercer su función y permanecer como tales si revolucianan, *con mucho mayor velocidad que en el pasado*, los medios y las relaciones de producción y, a partir de ahí, todas las relaciones sociales.

No habría necesidad de decir que son las únicas que ahora pueden hacerlo si no fuera porque las demás capas sociales y sus organizaciones se muestran frente a esto cada vez más desideologizadas e incapaces de tomar iniciativas de rango similar, ya sean favorables o contrarias al avance de las fuerzas impulsoras de los grandes cambios del capitalismo.

Causa y efecto de ello, pero no siempre tan evidente a pesar de sus radiales alcances e impactos en la estructura de la sociedad y del Estado, es la acelerada tendencia a la globalización; fenómeno que no puede considerarse todavía como un todo tipificado ni susceptible de ser expuesto en un modelo único, pues se presenta todavía como un patrón de comportamiento público y privado que expresa básicamente las salidas posibles de la insuficiencia y de la decadencia de los modelos teóricos y de las políticas económicas funcionales hacia una gobernabilidad que, en nombre de la emancipación social, o del nacionalismo o del solidarismo, mucho profundizó en la elitización de la política militante, en el autoritarismo economicista de soluciones totales y en la exclusión de toda réplica a las verdades prestablecidas ideológicamente.

Esta tendencia globalizadora, con sus verdades también prestablecidas, ha impuesto un orden internacional que moldea la expansión del tejido de acciones de los grandes complejos transnacionales de negocios y de los grandes bloques de producción de comunicaciones y transmisiones ultramodernas, sobre los cuales los estados en particular casi no tienen influencia. La nueva realidad es una asimetría masiva entre la movilidad y la organización internacionales del capital, y la dispersa segmentación e inmovilización técnica, pero también geográfica de la fuerza de trabajo; lo cual no tiene precedentes en la historia (Panitch, 1994).

Afuera del Estado hasta ahora no se conoce ni se busca algún instrumento capaz de amansar el mecanismo del mercado. Pero adentro del Estado contemporáneo tampoco, porque falsamente también se postula desde ahí que el mercado surge y se desarrolla

de manera espontánea. La consecuencia es que las enormes masas sociales movilizadas hacia el mercado o estabilizadas en su entorno se están volviendo las víctimas de todo el proceso; ésta es la más grave amenaza de desestabilización social y cuestionamiento político en todos los países y regiones, y ya no sólo en los que la pobreza y el atraso comenzaron desde hace tiempo a ser una especie de código genético además del rasgo antropológico más característico.

Impactados por la globalización, los estados se vuelven efectivamente los responsables del "nuevo orden" personificado en la economía global; y son constreñidos a mistificar su contabilidad externa e interna ante los ojos y los oídos de sus propios pueblos, mediante el nuevo vocabulario de la interdependencia y la competitividad. La naturaleza de su intervención económica ha cambiado considerablemente, pero el peso específico de su papel en la economía no sólo no ha disminuido sino que se ha fortalecido con el cambio (Cox, 1992).

Los grupos políticos y los equipos de trabajo de las capas propiamente capitalistas de la sociedad en todas partes han trabajado arduamente para asegurar lo que Stephen Gill llama certeramente un nuevo constitucionalismo para un neoliberalismo disciplinario (Gill, 1992). El comportamiento específico de las delegaciones nacionales durante las "rondas" de los organismos y los acuerdos supranacionales, o frente a los diferentes proyectos de integración comercial o financiera, evidencia el papel del Estado nacional como autor de un régimen que define y garantiza internacionalmente —con efecto manifiesto en las reformas constitucionales, pero también con apoyo en las constituciones así reformadas— los derechos "globales" y locales del capital (Panitch, 1994).

Merced a estos enormes cambios, las relaciones en el seno del Estado a veces significan la descentralización y a veces la reconcentración del poder social como condición necesaria y como complemento para la disciplina del mercado global (Panitch, 1994). La vieja tesis de que los proletariados del subdesarrollo son explotados y expoliados directamente por los empresariados del desarrollo es apenas una premonición de algo que ha terminado por rebasar con mucho los escenarios de corte y alcance nacional y regional, pero también de que el concepto estrictamente clasista de la relación y la dinámica económicas de cualquier envergadura geopolítica terminaría por no ser suficiente explicación del carácter finalmente global del capitalismo, en cuyo contexto unas sociedades victiman

globalmente a las otras, lo cual quiere decir que lo hacen en toda la extensión y profundidad de sus respectivas estructuras.

La dinámica general que sustenta la globalización, sin embargo, a la altura de 1995 se remite todavía a la práctica de instaurar, en el seno de las economías menos desarrolladas, el orden externo delineado por la hegemonía financiera, política y estratégica de las grandes potencias; y esto implica privilegiar la adopción de políticas que en las economías nacionales hacen mucho más enclenque al capital aborigen e incrementan la dominación del capital foráneo.

Siguiendo algunas de las expresiones más socorridas, se diría que el capital fue siempre un oportunista político que se apoyó en las autoridades públicas cuanto ellas quisieron, y que existen frecuentemente estados que sufren un decremento en sus poderes como resultado de la globalización; y todavía más, estados aun más débiles que vienen a suplicar un periodo globalizador, ayunos de interés por la defensa de sus propios capitales sitiados por el inversionista foráneo (Murray, 1971).

Como en realidad las cosas son así y no de otra manera, sería difícil dejar de señalar el enorme peso de la responsabilidad que tienen los gobiernos y sus políticas económicas en los efectos que la tendencia a la globalización impone a corto, mediano y largo plazos en la estructura y en la dinámica de muchas economías nacionales (Murray, 1971).

En este contexto, el caso de la economía mexicana en 1995 es el de una economía que parece estar ordenada por un código que prohíbe a los mexicanos reparar en si nos gusta o no la forma en que opera la economía mundial, pues desde el punto de vista del gobierno "lo que importa ahora" es saber si estamos dispuestos y si somos capaces de alcanzar el éxito en el nuevo orden global (Barba, 1991).

Ésta es ahora la tesis oficial, porque a este orden ha servido la ruptura política que proviene de la inserción en el gobierno y en su partido de nuevos grupos de intereses que surgieron —a la sombra de la reforma política— de los procesos internos desatados por la desregulación, la apertura comercial, la mayor subordinación financiera al exterior y la privatización con que se redondeó el modelo oficial de modernización sin desarrollo.

En México las cosas se dan ahora de tal manera que las relaciones Estado-proceso económico se explicitan casi exclusivamente por el discurso y la práctica administrativa de los titulares de los apa-

ratos de poder que específicamente entran en juego para la instauración del tipo de *racionalidad metodológica* que resulta vertebral al conjunto de las nuevas relaciones capitalistas.

Estos titulares hacen como que median sin mediar entre el Estado y la sociedad nacional, distanciándose del uno y de la otra, de una manera que se antoja como la negación de la política. Del primero, porque renuncian a encarnar sus verdaderos intereses en tanto Estado *nacional*; de la segunda, porque de ella no recogen ni interpretan, y por eso no pueden expresar siquiera las demandas económicas, sociales y políticas más apremiantes.

Y como los gobernantes ya no encarnan la “dura” pero legítima intervención del Estado en la economía, sino la “conveniente y suave” *rectoría* pretendidamente desde afuera de su proceso, las relaciones entre el Estado y la economía se explicitan también por la acción indirecta del conjunto de los aparatos de poder que traducen esa racionalidad metodológica a medidas específicas de política económica, impulsoras y no sólo “inductoras” de un nuevo orden interno que privilegia a la competencia privada, prejuzga el origen predominantemente externo del financiamiento y, como consecuencia, también el destino exportador del producto y del excedente económico.

La piedra técnica de toque en la aproximación al nuevo “modelo” de “economía nacional” es el cambio de prioridad y de prelación en los instrumentos y mecanismos mediante los cuales se concerta, formula y ejerce la política económica. Ya no son directamente las dependencias gubernamentales las que hacen este trabajo sino las agencias, más que descentralizadas, autónomas, pero que no lo son tanto respecto de los organismos financieros supranacionales ni de las agencias privadas que los complementan. Para ello, en una diferencia tajante con la desempresarización de los políticos y gobernantes, la politización y la gobernalización de algunas capas empresariales y de los más conspicuos magnates de las finanzas y el juego bursátil han desempeñado un papel determinante.

El impacto de esto ha sido brutal en la sociedad mexicana y en su anterior modelo de integración de fuerzas privadas, públicas y sociales para producir y distribuir la riqueza nacional; modelo que con todas sus limitaciones y problemas de concepto, de estructura y de realización, ciertamente terminó por representar uno de los principales desaceleradores de la rotación monetaria que los principales centros mundiales de concentración, oferta y especulación

financiera exigían acelerar; pero que no interrumpió el proceso de acumulación interna de capital ni destruyó la planta productiva, como sucedió una vez que fue sustituido por el de la desregulación, la apertura y la privatización funcionales para la famosa globalización.

Y fue brutal sobre todo a partir de 1988, cuando ya había tocado fondo la crisis del endeudamiento de los tres lustros anteriores. Con su viraje “reordenador”, como se denominó al cuadro de inversión ficticia, desmanufacturización, desejidización y reprivatización como principio; el sexenio anterior le había quitado ya lo parsimonioso a la inconformidad ciudadana. De manera que ya en ese año de 1988 se rompieron las barreras de contención social estrictamente económicas, para que el desbarajuste invadiera masivamente el terreno político y volviera nebulosos los marcos de estabilidad del proyecto nacional.

2] HACIA UNA POLÍTICA ECONÓMICA DE TRANSICIÓN

Hasta la primera mitad de 1995 todo parece indicar que el gobierno mexicano no impulsará cambios sustanciales en la política económica. Y si bien el nuevo régimen sexenal rehúsa compartir con su antecesor la responsabilidad de un juego de decisiones del cual él mismo es un resultado más, no rehúsa reasumir como “eficiente y eficaz” el “modelo” globalizador, desregulador, aperturista y privatizador en cuyos moldes se fraguara todo el actual desastre de la economía nacional.

Nadie ha dicho aquí que éste sea un problema de personas sino de regímenes políticos, aunque nadie estaría aquí en condiciones de negar que éstos —actuando como si lo hicieran en nombre de una sociedad nacional de la cual se distancian con paso irreversible, al inscribir sus idearios y programas de acción económica entre los objetivos que se trazan como metas los hacedores de la política económica de las potencias hegemónicas, de los organismos supranacionales que las complementan y de las agencias financieras privadas a las que de ordinario recurren— sólo logran confirmar la incapacidad que les es consustancial para moldear en el orden interno lo que es desembocadura natural de todo un siglo de integración mundial a la formación capitalista.

Esto quiere decir que en el contexto de la crisis política interna los efectos de la globalización son en mucho también las más per-

niciosas de sus causas y que, por lo mismo, no sólo pueden ser atenuados, corregidos y aun revertidos como puntos de partida hacia el repunte de la producción y la productividad, la estabilización paulatina y el reacondicionamiento de una economía de la magnitud y las especificidades tecnológicas y mercadológicas de la mexicana.

Quiere decir también que las finalidades últimas del tipo de acumulación interna que hoy tiene lugar pueden ser revisadas y reajustadas en la medida y el sentido necesarios para que se puedan frenar y evitar en el futuro inmediato la dispersión social hoy en curso, el entredicho en que se encuentran el pacto federal y el propio proyecto de nación, y el vacío de gobierno económico que engendra el irreflexivo apresuramiento aperturista.

La sociedad mexicana no es cualquier conglomerado informe sino una de las grandes y más complejas sociedades nacionales de nuestro tiempo. Su crecimiento ha estado sujeto en los últimos 75 años a la simultánea integración y articulación de una estructura en la que a un moderno sistema de clases y capas sociales se ha agregado ya no el surgimiento sino la consolidación y diversificación de una clase política que registra segmentaciones y confrontaciones intestinas por el poder; que en conjunto son síntomas de modernidad social y corresponden al proceso de estabilización y aun inmovilidad estructural y endurecimiento doctrinario de un Estado capitalista de integración temprana y secularización probada por bastante más de un siglo.

La economía mexicana es de una magnitud también sumamente vasta y compleja. Se asienta sobre un macizo territorial de alcance y corte geopolítico subcontinental, en el que la magnitud y la diversidad de recursos es proverbial. Ahora comporta y soporta la presión de un mercado interno de casi cien millones de seres porque la diversidad de su producción y su consumo desde hace décadas exigió la instalación y diversificación de una planta productiva cuyo potencial hubiera aguantado hace ya veinticinco años muy vastos procesos de exportación después de haber satisfecho con creces la demanda interna.

Pero esto mismo hay que saber decirlo sin perder las proporciones: la sociedad, la economía y la política mexicanas cargan todavía muy dolorosos y hasta muy vergonzosos arcaísmos. Socialmente, no han podido ser incorporadas a la estructura nacional un promedio de 48 etnias, que suman acaso 4.5 millones de indígenas. Económicamente, el 56% de la población está sujeto a una política de

salarios mínimos, y de éste más del 60% no lo percibe en realidad, pues el promedio de desocupados abiertos y disfrazados es el más grande de toda la historia nacional.

La planta productiva se encuentra ociosa por lo menos en un 48% y la tendencia a la baja de este porcentaje en los últimos años se debe básicamente a que, merced a la apertura comercial, el proceso de cierre y extinción es deliberado en el sector industrial, y porque la negligencia, el abandono, el despilfarro y la corrupción se han adueñado del sector agropecuario. El incremento acelerado, anárquico y espontáneo del ambulante comercial es correlativo de la desregulación, la anarquía institucional y la ilegal injerencia de las autoridades políticas y policiacas en el ramo comercial; la sobresaturación, la ineficiencia y la sobreexplotación bancaria de los depósitos y las carteras para el consumo y la inversión son reflejo del vacío de autoridad financiera en el gobierno de la República; y el vacío de una reserva federal suficiente tiene correlato en el financiamiento de repetidos procesos electorales de alcance federal, lo cual, para decir lo menos, dista mucho de ser económicamente sano.

Por eso es que frente a la globalización, cuyos efectos internos no pueden ser revertidos por la economía mexicana en el mediano plazo, y cuya presencia en tanto fenómeno mundial seguirá operando como su marco por un periodo todavía considerable, una política económica alternativa para la que hoy rige en México tiene que partir de un interés público inconfundible en impulsar *tanto la acumulación acelerada de capital como la derrama masiva de salarios, la comercialización ágil y oportuna del producto interno fronteras adentro y el financiamiento oportuno y eficaz de los procesos productivos*. En estricto rigor, nada de esto está presente en la vocación globalizadora de la política económica de hoy, y por eso es conveniente relanzarlo sin miramientos ideológicos pero también sin la cortesanía exteriorizante que hoy se practica.

Conjugadas las citadas cuatro vertientes, en las actuales condiciones podría conformarse un sólido proceso reorientador de la política económica con la puesta en marcha de un vasto programa de rehabilitación de la planta industrial, consistente en la reposición acelerada y en la explotación de esa porción de las líneas de producción que hasta antes de la apertura abastecían al mercado interno y daban ocupación a la población hoy marginada de los procesos productivos.

Tratándose de una planta con un grado de desarrollo tecnológico intermedio, tanto la reposición del desgaste como la sustitución de las porciones plenamente amortizadas en general tendría lugar predominantemente en los mismos talleres de mantenimiento industrial integrados a las empresas, así como en los talleres independientes que aún no han cerrado sus operaciones y hasta en aquellos que de inmediato podrían ser rehabilitados o reabiertos.

Los años de apertura comercial han abierto muy pronto un amplio mercado de todos aquellos efectos que, provenientes del exterior, entraron en el gusto de los consumidores mexicanos y propenden incluso a inducir rápidamente nuevos patrones de conducta social, algunos de los cuales tienen un signo alentador de modernidad y positivo desde el punto de vista de lo que aún queda de la escala nacional de valores. No tratándose, en general, de frutos de una tecnología "de punta" sino de una con grado intermedio de desarrollo, sugieren líneas de producción industrial que bien podrían complementar a las anteriores y lograr conjuntamente grados de productividad, eficiencia y rendimientos susceptibles de traducirse en grados de competitividad en el marco de la apertura misma; y esto habría que emprenderlo de inmediato.

La planta agrícola, que desde antes del sonado intento de integración comercial con Estados Unidos y Canadá ya venía siendo objeto de deterioro acelerado, reclama con urgencia la rehabilitación indispensable de la productividad necesaria para reabastecer de inmediato el mercado interno y para canalizar hacia el exterior los excedentes. Teniendo esto presente, deben reemprenderse de inmediato las labores de roturación profunda y de nivelación en todas las tierras de los distritos de riego que ya se beneficiaban de esta práctica, y emprenderse en todas aquellas tierras que siguen siendo apenas hozadas por encima no obstante el rodamiento artificial de aguas embalsadas. Igualmente deben emprenderse de inmediato las labores más urgentes de rehabilitación y mantenimiento de las instalaciones hidráulicas; tanto en los grandes embalses como en las presas y represas derivadoras, pero también en los canales y drenes, las grandes, medianas y pequeñas plantaciones y parcelas a nivel de canales y compuertas, sin posponer la rehabilitación de las acequias y obras de melguelo permanente por niveles y planos.

En este orden urge completar el sistema hidráulico de Aguamilpas con la construcción de canales y represas derivadoras, para que pueda tener sentido económico práctico esa descomunal inversión

hecha con cargo a recursos de la sociedad nacional. Es de alta viabilidad trazar para el año 2000 el levantamiento de las primeras cosechas de alto rendimiento con base en el aprovechamiento de este embalse.

Para el mediano plazo es posible, deseable y viable iniciar sin demora, en todos aquellos embalses de aguas agrícolas que ya operan en las vastas planicies de los semidesiertos y los trópicos, la construcción de levantamientos troncales a bombeo y canales por curvas de nivel que permitirían extender en no más de cinco años la frontera agrícola irrigada y multiplicar por lo menos por 1.20 las tierras en explotación. No es menos importante y viable administrativamente el trazo y construcción de drenes en las enormes planicies istmeñas, con lo cual sería posible sanear la ganadería y multiplicar considerablemente sus rendimientos en un quinquenio, al tiempo que podrían sembrarse complementariamente las nuevas tierras desecadas.

Sería altamente rentable y de costo restringido el cadeneo a oruga y la siembra al boleó con zacates de tipo Buffel y Kikuyos en todas las praderas del altiplano central al norte de San Luis Potosí y en las fajas fronterizas pobladas de parrilla y mezquite. E igualmente sería de inversión restringida y muy alto rendimiento multiplicar la producción de mascarrote y harinolinas diversas para la producción lechera de alto rendimiento, y beneficiar masivamente el nopal silvestre para la engorda de vacunos y saturar el mercado de leches no industrializables.

Doce ciudades del norte de México, que representan un mercado de poco menos de 15 millones de consumidores, deben integrar un destino inmediato y masivo a la producción de frutas tropicales, verduras y frutos de altura de todo el vasto territorio nacional localizado al sur del Trópico de Cáncer. Esto debiera ser ya parte esencial de un ágil programa de abasto que utilice intensivamente la red carretera y aeroportuaria que está prácticamente en el ocio.

Un programa de desarrollo ferroviario con proyección al año 2020 debiera ser emprendido ya, fijándose como primera etapa la rehabilitación de toda la red ya existente para el año 2000 y la sustitución de todo el equipo de arrastre, carga y pasaje para el 2005, privilegiando el equipo eléctrico. Todo ello antes de emprender la ampliación masiva de la red con una meta de 45 000 kilómetros de vías, incluidos los patios, talleres y cuartos redondos, y privilegiando los enlaces entre los principales centros urbanos, los grandes

distritos agrícolas, los centros mineros y los polos de desarrollo industrial y de servicios.

La economía mexicana tiene condiciones adecuadas para desarrollar una tecnología automotriz de patentes y marcas propias y para diversificar y masificar la producción de partes de ensamble para competir muy ventajosamente en el mercado interno y tentar la suerte en los mercados del sur, con los que ya se tienen suscritos tratados de libre comercio. La construcción de equipo pesado de transporte de carga y pasaje es ya de larga trayectoria y experiencia. Una iniciativa de política económica y de agresividad tecnológica en esta materia no debiera esperar a que amanezca el siglo XXI.

La industrialización interna del petróleo y su aprovechamiento como materia prima e insumos en cientos o miles de productos finales está al alcance de la mano. La investigación científica y tecnológica al respecto puede y debiera aprovecharse masivamente de la infraestructura ya existente, y la red de universidades y tecnológicos tendría que incorporarse ya a la petroquímica básica y secundaria y desarrollar ahí, *in situ*, a sus nuevos profesionales.

Otro tanto podría emprenderse en torno a la formación de cuadros científicos y tecnológicos en cada una de las nuevas profesiones. En sus programas de mediano plazo, el sistema universitario nacional no debiera seguir posponiendo el impulso decidido a una iniciativa de este tipo.

En una clara e inconfundible demostración de que tiene la capacidad de conducir a la sociedad nacional a una suerte socioeconómica y política digna de ser vivida en los albores del siglo XXI, el gobierno de México está obligado a movilizar a toda la población nacional para acabar en el año de 1999, y de una vez para siempre, con el atavismo social y el oprobio político del analfabetismo. Nada que valga la pena puede emprenderse si al pueblo lo conforma sólo una crecida caterva de ignorantes con la que medran diversas capas concéntricas de palurdos y vendepatrias. Alfabetizar a toda la población nacional es deseable y perfectamente posible en menos de un quinquenio. No hacerlo sería el colmo de la degradación política en el marco de la apología económica oficial de la globalización capitalista en curso.

3] CONCLUSIÓN

Al proponer esta breve pero viable alternativa de política económica, no necesito aclarar que parto de la convicción de que un futuro más digno de ser vivido por la sociedad mexicana no está en el capitalismo, y menos ahora que ha emprendido la marcha hacia su pretendida globalización; y de que, con independencia de ello, si el régimen del capital quiere permanecer vigente y conservar su carácter de cemento en el tejido social y político de un país como México, esto no podrá ser para siempre. Pero aun así, por conducto de su Estado y sus gobiernos tiene que hacer que cesen las sorpresas delanteras y las ventajas antisociales de la terciarización con pose de éxtasis en la aplicación de un remedo de tecnología posindustrial predominantemente mercantil y financiera.

Redundando podría decir que, para permanecer, el capitalismo tiene que aprender a civilizarse quitándose lo salvaje; y repetir que hasta ahora nada hay inevitable acerca de la continuidad del proceso hacia la globalización, pues, como dije arriba, ese proceso es todavía sólo la descripción de tendencias en curso que, como tales, pueden despertar y agitar oposiciones que podrían contribuir a trastocarla y aun a revertirla (Panitch, 1994).

La globalización no es más que un complejo tramo de inflexión socioeconómica y política del capitalismo hacia la imperialización total, que está llamado a tocar a su fin mucho antes que logren tipificarse y homogeneizarse sus comportamientos hasta el grado de desembocar en la integración económica mundial y en la articulación de un modelo biunívoco, susceptible de ser aplicado y ajustado sobre la marcha, siquiera ideal y cibernéticamente.

En la medida en que trastoca las articulaciones de poder de alcance nacional y regional, y promueve una nueva noción de los espacios geoeconómicos y políticos, también promueve el relanzamiento de los nacionalismos y de una nueva noción de las fronteras y las ciudadanías.

La transnacionalización de todos los circuitos importantes de la economía apenas ha comenzado a confirmar que, para que opere con éxito el mecanismo del mercado, y especialmente el mercado de capitales, que es el que realmente importa a los segmentos impulsores de tal fenómeno, sigue siendo tan importante como al principio tener con quién comerciar libre y ventajosamente desde la perspectiva del vendedor. De aquí que se sigan requiriendo compradores solventes o dispuestos a endeudarse y a quienes sacarles

ventaja, que son los mismos que están detrás de los simples pedigüños, de los redactores de cartas de intención y de los comisionistas de empréstitos y ayudas económicas externas.

Contra lo que suponen algunas interpretaciones que surgen de manera más o menos apresurada en diversos medios, las unidades geopolíticas nacionales no están a punto de desaparecer sino de reordenarse, y lo que está presente en ellas es el doloroso impacto de un capitalismo que, al tiempo que confirma y endurece su carácter de sistema mundial, las pone frente a la exigencia inaplazable de barrer internamente y a cualquier precio lo que les queda de infuncional, desfasado, arcaico o contradictorio, vistas las cosas en la perspectiva de su inmersión absoluta en el multidimensional esquema trazado por los intereses del capital.

Todavía tiene sentido hablar de y trabajar para la economía nacional, pues, por el síndrome de la transición al siglo XXI que es posible observar en todas latitudes, el derribo de las fronteras económicas es más la quimera globalmente compartida que la realidad cada vez más prepotente y endurecida por los proteccionismos productivistas de un industrialismo que no logra ser superado pese al alineamiento teórico e ideológico con la noción de una era posindustrial y posmoderna basada primordialmente en la descomunal rentabilidad de los circuitos financieros de más vertiginosa rotación de capital.

Los conatos de guerra comercial que hoy se registran entre las grandes potencias, y que en el fondo no son otra cosa que la misma pero revestida guerra industrial y financiera, así parecen venir a confirmarlo hasta la primera mitad de 1995.

BIBLIOGRAFÍA

- Barba Álvarez, Antonio, "El cambio en el Estado neoliberal", en *Excélsior*, del 6 al 9 de mayo de 1991.
- Cox, Robert, "Global perestroika", en Miliband y Panitch (eds.), *New World Order? The Socialist Register 1992*. Citado por Panitch.
- Gill, Stephen, "The Emerging World Order and European Change", en Miliband y Panitch, *op. cit.*
- Murray, Robin, "The Internationalization of Capital and the Nation State", *New Left Review*, núm. 67, mayo-junio de 1971. Citado por Panitch.
- Panitch, Leo, *Globalization and the State*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, 1994.

20. LECCIONES DE LA MODERNIDAD, 1971-1994. RETROSPECTIVA Y PROPUESTA ECONÓMICA PARA MÉXICO

ARMANDO LABRA M.*

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo hace un recuento de los resultados más palpables de la estrategia económica instrumentada en tiempos recientes.

El análisis se centra en los cuatro últimos sexenios, pero es pertinente distinguir dos grandes periodos: 1971-1982, que abarca los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo; y, 1983-1994, que comprende los de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

Los dos primeros sexenios conforman un periodo que podría definirse como moderno nacionalista; los dos últimos se inscriben en un contexto moderno de vocación neoliberal monetarista.

Un ejercicio de esta naturaleza permite evaluar las políticas públicas instrumentadas por cada gobierno así como sus resultados reales. De esta manera se ofrece un seguimiento de los indicadores básicos de nuestra economía durante los últimos 24 años, a efecto de apreciar, en su justa dimensión, las dos etapas recientes del proceso modernizador.

* Coordinador de asesores del gobierno de Oaxaca.

Se busca identificar cómo se comportó la producción y quién la determinó mediante sus inversiones; qué dinámica observó la retribución al trabajo; cómo evolucionaron los precios; qué comportamiento acusó el sector externo. Se busca también, frente al aumento sostenido de la población en edad y posibilidad de trabajar, cómo se pudo absorber a los demandantes de trabajo en ocupaciones remuneradas.

En paralelo, se pretende derivar experiencias que permitan rescatar lo rescatable de las diferentes políticas económicas a fin de no incurrir en los mismos errores y avanzar hacia un replanteamiento profundo que asegure finalmente el desarrollo económico y el bienestar social en México.

El resumen estadístico que aparece al final del trabajo sintetiza los resultados del modelo neoliberal aplicado en los dos gobiernos recientes, contrastándolos con los obtenidos en las dos administraciones anteriores.

UNA EVALUACIÓN GENERAL

El país se encuentra inmerso en una crisis profunda atribuible al ejercicio de una estrategia económica insuficiente y radical en sus implicaciones sociales, a cuyas limitaciones técnicas se adicionó el hecho político de no haber sido consultada con el pueblo de México; que se impuso autoritariamente y que provocó graves brotes de inestabilidad política y económica, y tensiones peores que las que quiso corregir.

De los cuatro últimos sexenios es posible extraer las siguientes conclusiones que dan cuenta de resultados preocupantes arrojados por la modernidad, sobre todo en su versión neoliberal monetarista:

En los dos primeros, la economía creció en promedio anual 6.2%, cifra por arriba de la alcanzada por la población, 3.2%. En los dos últimos, dichos incrementos fueron de 1.6 y 1.9%, respectivamente. El PIB aumentó a una tasa inferior a la de la población y a la de los niveles históricos alcanzados en décadas anteriores.

El producto per cápita por su parte, registró una variación de 3.2%, en promedio, durante el periodo moderno nacionalista, llegando a su más alto nivel en el gobierno de López Portillo, 3.7%. En el neoliberal tuvo un decremento de -0.3 por ciento.

Cabe mencionar, además, que en el sexenio de De la Madrid el

producto experimentó un crecimiento magro de 0.2% y el PIB per cápita una caída de -1.7 por ciento.

La inversión total aumentó anualmente 7.5% en los dos primeros. La pública lo hizo en 11.3 y la privada en 5.5%. En los dos recientes gobiernos, la total creció en sólo 2%, la pública se redujo en -4.5% y la privada aumentó 5.0 por ciento.

La inflación anual en los sexenios de Echeverría y López Portillo promedió 26%, y fue de 51% en los de De la Madrid y Salinas. Los precios al consumidor comenzaron a moverse en correspondencia con el mayor crecimiento de la producción hasta 1981. Después siguieron su carrera independientemente de la caída del producto.

Si bien el control de los precios justificadamente se convirtió en uno de los logros más vitoreados por el gobierno salinista, al pasar de niveles de 159% en 1987 a sólo 7% en 1994, lo cierto es que las metas sexenales y anuales no se cumplieron.

Ciertamente, la estrategia para combatir la inflación, centrada en los pactos iniciados en diciembre de 1987, no logró incidir en todas las causas reales del aumento de los precios, de ahí la imposibilidad de reducirlos más allá de cierto límite o "piso estructural", y que actualmente es casi tres veces superior a la de nuestro principal socio comercial. Por otra parte, para abatir la inflación se contrajeron el crecimiento, el empleo, la inversión y las exportaciones.

La eliminación del déficit fiscal, objetivo e instrumento esencial de la estrategia económica neoliberal, se presentó también como otro de los grandes éxitos.

En efecto, se pasó de un déficit financiero que representaba -17% en relación con el producto en 1982 a un superávit en 1992 (0.5% del PIB) y a un equilibrio en 1994.

Lo grave es que el superávit de las finanzas públicas afectó múltiples áreas del desarrollo económico y social del país. La reducción del gasto público programable no sólo generó efectos contractivos en el nivel general de la actividad económica y el bienestar social, sino que comprometió el porvenir, al contraer severamente el gasto en fomento sectorial y reducir, aún más, la inversión pública destinada a la ampliación y mantenimiento de la infraestructura económica. El saldo es, pues, un gobierno rico y un pueblo empobrecido.

El salario mínimo registró un decrecimiento anual de -1% entre 1971 y 1982 y de -7% entre 1983 y 1994, significando una caída

acumulada de poco más de 80% en los 12 años de modernidad neoliberal: 51% en la administración de De la Madrid —precisamente cuando el promedio inflacionario alcanzó su máximo nivel, 87%—, y 31% en la de Salinas. De tal forma, el poder adquisitivo del salario hoy es de menos de la mitad del existente a principios de los años ochenta.

La participación de los trabajadores en el ingreso nacional en los dos sexenios nacionalistas fue de 43 y 32% respectivamente. La correspondiente al capital fue de 54 y 57%. En cuanto a su proporción respecto del producto, la brecha es también marcada: en el primer periodo, los ingresos al factor trabajo significaron 37.4 y los del capital 48%; en el segundo, 27.4 y 49.4%, respectivamente. Sin duda, el proceso de concentración del ingreso y la riqueza se agudizó.

Resulta importante mencionar dos aspectos cruciales que provocaron que la participación del trabajo en el ingreso nacional se redujera: el deterioro del salario real y el estancamiento del empleo.

El decaimiento de la inversión, asociado a la apertura comercial indiscriminada, resultó adverso no sólo a la producción y generación de empleos, lo que es más grave aún, provocó el desmembramiento y reacomodo de la planta laboral edificada en décadas anteriores.

Al respecto, cabe acotar un poco más. En el periodo moderno nacionalista, el sector formal fue capaz de absorber 86% de la PEA. En el lapso moderno neoliberal lo hizo en 75%. En este último, la PEA se incrementó en casi 12 millones de personas. Sin embargo, el sector formal de la economía fue capaz de dar ocupación sólo a 1.6 millones de jóvenes mexicanos. Ello significa que 10.4 millones tuvieron que sumarse al desempleo, al subempleo en la actividad informal, o a la búsqueda de ocupación en el exterior, principalmente en la economía estadounidense.

De representar 9.2% de la PEA en 1983, el desempleo abierto llegó a su nivel más alto en 1986 y 1988, con 11.7%. Se estimó conservadoramente en 10.3% al cierre de 1994, lo que significó que 1.5 millones de personas perdieron su puesto de trabajo durante los últimos 12 años.

En los dos primeros sexenios aquí analizados se dio un fuerte impulso a las importaciones para sostener el crecimiento económico. Éstas crecieron en una tasa promedio de 21%. Por su parte, las exportaciones aumentaron a ritmos de 28%, alcanzando niveles his-

tóricos durante el auge petrolero. En los sexenios modernizadores más recientes, dichas variaciones fueron de 15 y 5%, respectivamente. El saldo comercial, de ser superavitario en casi 7 000 millones de dólares al cierre de 1982, pasó a ser deficitario en poco más de -24 000 millones en el último año.

Mayor deterioro presentó aun la balanza manufacturera cuyo déficit en 1994 se estimó en -25 000 millones de dólares, 20 veces más alto que el registrado en 1983.

Nuestro saldo comercial con Estados Unidos —país que absorbe más del 65% del intercambio comercial y de servicios que México efectúa con el exterior— pasó de un superávit de 2 147 millones de dólares en 1982 a un déficit de alrededor de -10 000 millones en 1994.

La cada vez más dinámica inserción de México en la economía mundial, sobre todo en la de Estados Unidos, que ha profundizado la apertura externa generalizada, no coadyuvó al crecimiento necesario de la economía para generar divisas con las cuales financiar sanamente nuestras compras al exterior.

La forma en la que se instrumentaron y negociaron dichas políticas no permitió sentar las bases para la modernización de la economía; al contrario, implicó la captación de capitales especulativos de alta volatilidad y costo, ajenos del todo a fines productivos.

Por su parte, el servicio de la deuda externa continuó gravitando sobre la economía nacional toda vez que implicó, en promedio, una transferencia de recursos al exterior cercana al 6% del producto de 1983 a la fecha. Oficialmente, la deuda externa de 92 000 millones en 1982 llegó a 132 000 millones antes de la devaluación de 1994, representando 50% del PIB en los últimos 12 años. Si adicionamos el impacto de los capitales que ingresaron a México con otra denominación, pero que son finalmente adeudados, el monto asciende a 185 000 millones.

En el sexenio recién concluido, el país destinó recursos del orden de los 54 500 millones de dólares exclusivamente al pago de intereses de su endeudamiento externo, cantidad que respondió por el 55% del déficit acumulado de la cuenta corriente que se registró entre 1989 y 1994, y que ascendió a cerca de 100 000 millones de dólares.

En promedio, las tasas de interés oscilaron por debajo de 14.5% en los dos primeros sexenios y en más de 42% en los últimos. El tipo de cambio pasó de 12.50 a 24.50 pesos por dólar en los 12

años modernos nacionalistas —casi se duplicó— y de 57 inicialmente a casi 6 000 viejos pesos a finales del decenio modernizador neoliberal —más de cien veces.

Finalmente, cabe apuntar que, después de haber evolucionado positivamente en los dos últimos sexenios, las reservas internacionales cayeron al nivel de los 6 148 millones de dólares al cierre de 1994. La tendencia favorable que venían registrando obedeció, sobre todo, al relativo dinamismo de los flujos de inversión extranjera captados en el mismo periodo. Tan sólo la nueva inversión pasó de 684 millones de dólares en 1983 a 12 150 millones en el último año.

Empero, no hay que perder de vista la naturaleza altamente especulativa de tales recursos y que nada tiene que ver con la inversión de tipo productivo. Así, por ejemplo, de 1989 a 1994, México recibió 53 891 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 43% constituyó inversión directa y 57% en cartera.

La entrada de capitales, pues, no fluyó hacia la inversión productiva en forma significativa, representando la esfera financiera-especulativa una mejor opción. Para qué seguir. No tiene caso.

Los éxitos de la estrategia neoliberal monetarista —reducción de la inflación y eliminación del déficit fiscal— resultaron frágiles y desproporcionados respecto de sus costos económicos y sociales.

No es ésta por supuesto la primera vez que una estrategia económica resulta insuficiente para atender los requerimientos del programa económico y social, o que denota poca efectividad en sus instrumentos aplicados.

El problema que actualmente preocupa tanto es resultado de las ineficiencias de la estrategia en boga, incapaz de generar las inversiones productivas, los empleos, las divisas y el bienestar social esperados. En efecto, los propósitos de la modernidad neoliberal monetarista han fallado.

Indudablemente, en la política económica puesta en marcha en tiempos recientes prevalece la ejecución de medidas de orden restrictivo tanto como el soslayo sistemático de los niveles de inversión y empleo. Seguramente, tal parcialidad explica la inconsistencia de los programas instrumentados así como la pobreza de sus resultados.

Los saldos económicos, políticos y sociales arrojan, pues, un juicio severo respecto del ejercicio modernizador neoliberal.

En tal incertidumbre, es trascendental tener claro que la oferta de esa modernidad, es decir, el crecimiento sin empleo, la concen-

tración del ingreso, el desequilibrio externo, etc., constituyen un desafío inmenso que no podemos resolver simplemente repitiendo la estrategia.

El país requiere de un profundo replanteamiento económico con el fin de construir creativamente un porvenir mejor para los mexicanos. Se trata de transitar hacia una auténtica política de crecimiento económico con pleno beneficio social. Creemos que es posible.

UNA ALTERNATIVA

Los resultados de la estrategia neoliberal son evidentes: estancamiento o caída de la producción, reducción de la inversión, nula generación de empleos, degradación del bienestar social y deterioro de las bases del desarrollo económico.

Para nosotros, es posible y deseable diseñar una propuesta de política económica alterna que sea técnicamente viable y socialmente justificada.

Resulta imprescindible partir de una convicción ideológica fundamental: que la política económica conlleve el beneficio social. Que sea posible hacer y distribuir el pastel al mismo tiempo. Que la economía sirva al propósito social, no al revés.

Con una visión de plazo, es adecuado plantear responsablemente una vasta ampliación de propósitos que articule la racionalidad de la política económica con lo social.

La política económica para el beneficio social tiene como meta vincular las inversiones productivas al objetivo de redistribuir con la mayor equidad posible el ingreso y la riqueza entre la mayoría de los mexicanos. La opción fundamental estriba en producir para distribuir el ingreso y la riqueza, generando empleos en gran escala, y también en producir para exportar con el fin de generar divisas y promover una inserción armónica en la economía internacional, a partir de equilibrios interiores hoy escasamente explorados.

Sin duda, una premisa esencial consiste en aprovechar los éxitos relacionados con la economía "moderna" pero adicionar un vasto ejercicio de política económica relacionado con el despliegue de la economía popular o social.

Esa orientación de la política lucha expresamente contra las desigualdades sociales, porque compromete una estrategia productiva

concentrada en el rescate cabal de las actividades económicas del pueblo y de los ámbitos de la comunidad donde pueden florecer las iniciativas de la amplia base social.

Rescatar las actividades económicas populares se convierte así en una tarea concreta e inmediata de reformas y de políticas de Estado socialmente comprometidas con el combate a la desigualdad. Lo anterior no significa echar por la borda los logros recientes de la modernidad ni la eficiencia lograda en espacios minoritarios de la economía, sino aprovecharlos, corrigiendo sus distorsiones y superando las deficiencias evidentes.

Este tipo de economía popular constituye la base de sustento de la economía global y en la medida que fundamenta el fortalecimiento del mercado interno y presenta perspectivas favorables a la rentabilidad de la producción nacional se convierte en una opción viable para las inversiones privadas.

Lo anterior resulta factible si consideramos que para que la producción pueda tener un cauce fluido hacia el mercado interno es necesario propiciar una redistribución popular del ingreso, mediante el crecimiento del empleo y el salario real, así como aumentar el consumo, la inversión pública, y estimular la inversión privada y social.

La opción propuesta tiene, pues, dos soportes que se apoyan y retroalimentan mutuamente: la economía "moderna" y la economía popular, una en estrecho vínculo con los procesos globalizadores y la otra abocada a la sustentación del mercado interior. Ambas rentables e inseparables.

La economía moderna tiene a su cargo la generación básica de los excedentes que alimentan la acumulación privada de capital así como los ingresos tributarios requeridos para financiar el gasto social del Estado. Su desarrollo está cimentado a la vez sobre el mercado externo y el interno.

Por su lado, la economía popular deberá hacer un aporte masivo a la generación de empleos y al abasto eficiente de productos y servicios de los sectores mayoritarios.

En esta perspectiva, el desarrollo hacia afuera y el desarrollo hacia adentro son compatibles y complementarios. En lograrlo radica la principal opción de desarrollo para México.

En México urge hoy una revaluación de los flujos de capital externo, una moderación de los capitales foráneos, a cambio de estimular a los productores nacionales. Ciertamente, el monto de

recursos externos que se ha negociado es estrictamente innecesario para la economía del país. No es con esos dineros como se financiará un solo kilo de producción nacional, un solo servicio, un solo empleo, un solo dólar de exportación, porque significa más deuda para el país y premio a los especuladores. ¿No resulta más sensata y razonable, hasta benéfica para nuestros auténticos socios, una alternativa económica que permita a México crecer, importar, exportar y hasta pagar?

Es menester adecuar a tal fin la política monetaria, crediticia y fiscal. Resulta imperativo dar prioridad a la inversión productiva nacional y al empleo, sobre la inversión especulativa externa, con medidas vinculadas unas a otras, como las siguientes: replantear la redención de Tesobonos en plazos forzosos, con un premio interesante para el inversionista y ajustado a la capacidad de pago del país; reducir la tasa de interés, para premiar actividades productivas generadoras de empleos y exportaciones; avanzar en la estrategia de alargar las condiciones de crédito a los productores y ampliar la disponibilidad crediticia, privilegiando la producción y el empleo; replantear una política fiscal de estímulo a la producción y el consumo social y económicamente justificados, y de desaliento a la acumulación improductiva y a la especulación.

Todo lo anterior implica la determinación política de reconsiderar los términos de los procesos de apertura comercial y bursátil, de privatización y desregulación, para mitigar sus excesos y adosarlos con elementos que resguarden la producción y el empleo aquí en México.

Con todo, la economía mexicana puede orientarse a crecer, distribuir y exportar. Es necesario redimensionar las políticas públicas; dar cauce social a las nuevas reformas y políticas de Estado; asentar una nueva economía social capaz de potenciar las producciones populares, en los planos local y regional, asegurando al mismo tiempo una vinculación eficaz con la economía internacional.

Vayamos al diseño de políticas económicas abarcadoras no sólo de comercio y las finanzas, sino de la producción y el consumo. Trabajemos por la inversión productiva, el empleo y la distribución del ingreso sin abandonar los esfuerzos por exportar y sanear nuestras deudas. Si después de lo que estamos viviendo recaemos en la obsesión excluyente del monetarismo neoliberal, no habrá respiro político que dure ni pueblo que lo aguante.

Es preciso repensar, rigurosamente, junto a las cuestiones de

cómo generar y asignar recursos, en nuevas formas de organizar el quehacer de la sociedad y del gobierno que aseguren el desarrollo social. En ello podrá consistir el nuevo rumbo de las reformas y las políticas de Estado.

Se trata, por tanto, de confeccionar una alternativa viable, tanto desde el punto de vista técnico como del político, y socialmente justificada, abocada a lograr crecimiento con justicia social. El gran reto consiste en conciliar estos dos objetivos. Creemos que se puede. Existen opciones.

UNA REFLEXIÓN FINAL

La crisis económica actual representa el ocaso de la opción neoliberal utilizada por los gobiernos durante los 12 últimos años. Se trata de la crisis estructural más severa que ha vivido el país desde el periodo posrevolucionario.

El modelo actual no tiene viabilidad para continuar operando en nuestro país.

Los tecnócratas neoliberales supusieron que era posible quemar etapas de la historia y en la estructura económica, y nos quisieron hacer exportadores instantáneos por decreto, sin base económica real, sin mercado propio ni capitales que sirvieran de soporte. Con ello nos expusieron al exterior en condiciones de extrema vulnerabilidad y ahora, durante años, pagaremos la factura de "la apuesta", como solían o quizás todavía suelen decir.

Abandonar la pretensión de ser un país apto para una apertura comercial total y un mercado bursátil primermundista que premia a quienes especulan en contra del país; reconocer la necesidad de contar con espacios económicos públicos y regular para asegurar el progreso sin desvíos sociales o políticos, ése y no otro es el primer paso.

Hoy por hoy, merece la mayor atención y empeño estructurar las políticas internas que se han de seguir en los próximos años para restituir el ritmo de crecimiento económico a partir de acciones destinadas a movilizar la inversión productiva, el empleo, las exportaciones.

Podemos y debemos avanzar financiando el crecimiento del mercado interno con pesos, dosificando los dólares para la importación de bienes estrictamente requeridos para producir, distribuir y ex-

CUADRO 1
INDICADORES BÁSICOS DE LA ECONOMÍA MEXICANA, 1971-1974
(variación anual promedio en porcentaje)

	Periodo moderno nacionalista 1971-1982	Periodo moderno neoliberal- monetarista 1983-1994
PIB	6.2	1.6
Población	3.2	1.9
PIB per cápita	3.2	-0.3
Inversión total	7.5	2.0
Pública	11.3	(4.5)
Privada	5.5	5.0
Inflación (dic. a dic.)	25.5	51.3
Salario mínimo real	(1.0)	(6.9)
Ingreso nacional disponible		
Del factor trabajo ¹	43.0	31.9
Del factor capital ¹	54.3	57.4
Empleo y desempleo ²		
Sector formal	85.6	74.8
Sector informal	5.2	15.5
Desocupación abierta	9.1	9.7
Comercio exterior		
Exportaciones	27.6	5.0
Importaciones	20.6	15.3
Deuda externa total ³	28.1	49.8
Finanzas públicas ^{3, 4}		
Balance económico	-7.2	-5.6
Balance financiero	-8.0	-6.8
Tasa de interés ⁵	14.5	41.7
Tipo de cambio peso/dólar ⁶		
Fin de periodo	29.1	2 216.1
Promedio anual	20.9	1 911.8
Reservas internacionales (mmd)		
Brutas ⁷	2.1	12.5
Netas ⁷	2.0	8.1

FUENTES: Elaboración propia con base en cifras de CIEMEX-WEFA, *Perspectivas Económicas de México*, varios números; Presidencia de la República, *Criterios generales de política económica*, 1995; Banco de México, *Informe anual*, varios años, y *The Mexican Economy*, 1994; Nafin, *La Economía Mexicana en Cifras*, varios números; Poder Ejecutivo Federal, *Sexto informe de gobierno*, 1994, Anexo Estadístico.

Las cifras entre paréntesis indican valores negativos.

¹ Participación en el ingreso nacional disponible.

² Proporción respecto de la PEA.

³ Participación en el PIB.

⁴ Excluye ingresos de privatizaciones.

⁵ Corresponde a los Certificados de Depósito a un mes.

⁶ Se refiere al tipo de cambio libre.

⁷ Excluye pasivos con el FMI y otros.

portar. Así lo han hecho otros países y con éxito, sin ceder soberanía, sin agravar la dependencia ni comprometer la economía a largos plazos. Ésa es la prioridad y no otra.

La lección de la apuesta neoliberal está a la vista. Una de sus enseñanzas más caras la aprendimos dolorosamente los mexicanos: en economía, como en política, hay siempre opciones; nunca la realidad impone una sola vía. Nunca fue, ni es, la senda neoliberal un camino ineludible sino una apuesta onerosa que hoy debemos declinar.

21. VEREDICTO PARA EL DESARROLLO

FERNANDO ANTONIO NORIEGA UREÑA*

En este trabajo se exponen y discuten los fundamentos e implicaciones del modelo de desarrollo vigente en México y en muchos países de América Latina, y se ofrecen las líneas generales para el desarrollo de una opción viable y superior a la actualmente ejercida. El documento se divide en dos partes; la primera de ellas está destinada a la discusión detallada de los fundamentos del modelo en ejercicio, y la segunda, orientada a ofrecer los fundamentos para un modelo alternativo, socialmente superior.¹

PRIMERA PARTE: EL MODELO VIGENTE DE DESARROLLO ECONÓMICO

1. *Las ofertas de desarrollo económico*

Un modelo de desarrollo económico se construye sobre tres pilares: una concepción sustentada de sociedad deseable, un modelo sufi-

* Profesor de posgrado de la FE-UNAM.

¹ Hago patente mi agradecimiento a todos aquellos colegas y colaboradores cuyas opiniones y críticas me permitieron superar notablemente la calidad de la primera versión de este documento, aunque no en todos los casos las haya tomado en cuenta en su totalidad. La responsabilidad de las ideas expuestas en este trabajo es íntegramente mía.

ciente para interpretar, medir y explicar las distancias entre la sociedad económica deseable y la vigente, y un sistema de criterios y estrategias de política económica que conduzcan a la transformación progresiva de la sociedad existente en la deseable. El dominio de la economía en estos pilares se define esencialmente en la discusión del sistema más adecuado para lograr que las necesidades sociales y los satisfactores posibles y disponibles en los espacios de las instituciones de una sociedad, se correspondan de manera eficiente. La eficiencia en la correspondencia entre necesidades y satisfactores se mide en términos del progreso en los niveles de bienestar, en la tecnología y en las instituciones.

Hasta 1989, año en que cayó el muro de Berlín, los extremos entre los que se desarrollaba la discusión sobre modelos alternativos de sociedad deseable eran nítidos. Por una parte se encontraban quienes postulaban la planificación central como el sistema eficiente para conocer las necesidades sociales en nivel y estructura, y adecuar la oferta de satisfactores a tales necesidades con el menor grado posible de desviaciones, buscando así el máximo bienestar para la sociedad. El agente planificador y asignador de recursos era el Estado. De su capacidad de detección de necesidades y de conducción eficiente de la producción y de la distribución dependían de manera crucial los logros en materia de bienestar.

En el otro extremo se encontraban, y todavía están, quienes sostienen la idea de que el mercado es la única institución capaz de asignar recursos de manera eficiente. Así, proponen la vigencia del libre mercado y con ella la desaparición de todo tipo de intervención de las instituciones gubernamentales en los procesos económicos, de manera que el encuentro entre necesidades y satisfactores se realice por medio ha agotado del funcionamiento pleno del sistema de precios. Postulan la desaparición de todo tipo de rigideces y obstáculos al libre funcionamiento del sistema de precios de mercado, como el camino garantizado al máximo bienestar social.

La caída del muro, sin embargo, descalificó históricamente la opción de la planificación centralizada, y dejó como única la opción del libre mercado en términos de fundamento para el desarrollo económico. Para algunos este resultado significó el abatimiento del socialismo como alternativa de organización social, puesto que la historia de los últimos sesenta años asimiló socialismo con planificación centralizada. La ausencia de teoría económica para el socialismo implicó que planificación centralizada y socialismo se asi-

milaran, y que de tal asimilación, la descalificación histórica fuese compartida en muchos aspectos por ambos conceptos. En este sentido, las actualidades china y cubana muestran contrastes que difícilmente apuntan a contribuir a la sistematización de sus experiencias bajo una lógica común, en el marco de la discusión dominante de teoría económica. Pese a esto, revelan que la discusión sobre el significado del socialismo como experiencia y como opción no se ha agotado todavía.² Sin embargo, el resultado de Berlín 1989 hacia nuestros días, hacia América Latina y hacia México en lo particular, significa el dominio casi total del libre mercado como la opción deseable y viable en el entendimiento de quienes detentan el ejercicio institucional del poder político.

La opción del libre mercado se sustenta en avances teóricos importantes, así como en la disponibilidad de recursos cada vez más elaborados de medición y contrastación empírica de hipótesis.³ Estos elementos le otorgan un alto grado de trascendencia en las opiniones y decisiones de los líderes institucionales. Sin embargo, el estado actual de la teoría económica muestra un panorama de múltiples matices en torno a esta concepción de base; matices que implican criterios diferentes para la determinación de pautas de administración de la política pública, pero siempre orientada a un objetivo común: la persecución del libre mercado. Entre los enfoques más avanzados y actualmente dominantes se encuentran, todavía, los teóricos de la nueva escuela clásica, con su postulado esencial de equilibrio general perpetuo, resultante de la conducta racional de los agentes individuales, y la determinación de los niveles de producción y empleo en el mercado de trabajo. Con un patrón de configuración de expectativas racionales que resulta en la anulación de todos los efectos sorpresa ocasionados por la política pública, y con las recomendaciones generales de retraer lo más pronto posible al Estado de su intervención en la economía; de lograr que éste anuncie su política monetaria y actúe en consecuencia con lo anunciado, y de que se reconozca la neutralidad de la política fiscal, de manera que el sistema alcance resultados social-

² Actualmente, China es el país con la tasa de crecimiento anual promedio del producto más elevada del planeta (8.5% promedio durante los cinco últimos años), y con el ejercicio de un sistema de planificación que hace posible alimentar, lograr habitación, educación y salud para la población nacional más extensa del mundo contemporáneo.

³ La norma teórica de base es la demostración de existencia del equilibrio general competitivo en una economía no monetaria.

mente eficientes. Por otro lado están los teóricos de la nueva economía keynesiana; herederos en lo fundamental del problema planteado por los postulantes del macrodesequilibrio. Para los nuevos keynesianos las rigideces y los problemas de coordinación son resultado natural de la conducta racional de los agentes económicos. Así, el papel de la política económica consistiría en disminuir o diluir el efecto de las rigideces y de los problemas de mala coordinación provocados en el sistema por la conducta de los agentes individuales, de manera que el equilibrio general que se logre en el sistema sea tan cercano como se pueda a aquel del tipo Arrow-Debreu, en cuyas bases se inspira en último término el esquema de la sociedad deseable. Los planteamientos de política económica de los nuevos keynesianos son todavía confusos y dispersos. No así aquellos de la nueva escuela clásica, en cuyas bases se inspira la política económica vigente en México y en un buen número de economías de América Latina.

La oferta de desarrollo económico que deriva del paradigma de libre mercado implica, en términos de política económica, la fidelidad con los criterios siguientes:

- i) reducción de la intervención del gobierno en la economía al mínimo posible y el saneamiento de sus finanzas;
- ii) apertura real y financiera del sistema a la competencia externa;
- iii) traslado del motor de crecimiento, del mercado interno hacia la demanda externa por producto nacional;
- iv) estabilidad de precios relativos como resultado del control inflacionario, para garantizar expectativas de largo alcance;
- v) liberación del mercado de trabajo, de manera que el salario real desempee en plenitud el papel de medio de coordinación entre niveles de empleo y planes de producción, y
- vi) desactivación en el mediano plazo de todos los mecanismos institucionales normativos de la configuración y funcionamiento del aparato productivo, debido a que se trata de estructuras determinadas por agentes planificadores que impiden el pleno ejercicio de los mercados presentes y a futuro, tanto para el financiamiento de la inversión productiva como para la dinámica del cambio técnico.

Estas líneas generales de política económica se asumen como suficientes para aproximar a la sociedad actual hacia la sociedad deseable. Modificar la tendencia de cualquiera de estos criterios en

pos de otro tipo de política económica ocasionaría problemas de consistencia entre los objetivos y las acciones de los responsables de la política pública en el gobierno. Así, el reto de ofrecerle a la sociedad un paradigma diferente de desarrollo económico al actualmente vigente significa, por una parte, mostrar que el modelo de base de la oferta vigente no garantiza el logro de los resultados que promete en términos de bienestar, tecnología y fortalecimiento institucional y, por otra, exhibir fundamentos teóricos que demuestren la existencia de un tipo de sociedad deseable en el que sí se garanticen progresos en el bienestar de los agentes económicos, en la técnica de producción y en la fortaleza de las instituciones. Por supuesto, bajo estas premisas es prácticamente imposible esperar cambios en el gobierno respecto a su política económica si antes éste no sustituye el paradigma de desarrollo por otro que asuma como superior al existente; lo que equivaldría a suplantar el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*⁴ por un programa distinto de gobierno.

Es así como se resume el modelo de desarrollo vigente en México. La política económica al uso es consistente con dicho modelo, como lo son también las medidas adoptadas para superar la crisis manifiesta desde diciembre de 1994. En dicho modelo no hay espacios para política industrial y tecnológica, ni podrá sostenerse por mucho tiempo más la vigencia de conceptos tales como salud pública, sindicatos o conquistas laborales, porque la naturaleza misma del modelo es inconsistente con ellos, como se hará evidente enseguida.

2. *El largo plazo y las estructuras en el modelo vigente*

El papel de la política económica en el modelo de desarrollo vigente consiste en asegurar, tan pronto como las circunstancias lo permitan, los "cambios estructurales" suficientes para que los mercados actúen de la manera más ininterrumpida posible. Tales cambios son asumidos como la remoción en el corto plazo de aquellos obstáculos cuya superación habilitará las condiciones suficientes de estabilidad para el desarrollo del sistema en el largo plazo. El desarrollo

⁴ Véase el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, aprobado por el Poder Ejecutivo Federal de México y publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

de largo plazo deberá estar marcado por el crecimiento estable y sostenido de la economía, resultante de los logros de la política pública en el corto plazo. En el largo plazo no se prevé la existencia de ningún obstáculo que persista y se oponga al libre juego de las fuerzas del mercado, si la política de corto plazo se realiza de manera plena y consistente con los objetivos perseguidos.

Los obstáculos a removerse son las instituciones interventoras y reguladoras del gobierno y las acciones que provienen de ellas. Por ello se infiere que en el ejercicio de la política económica vigente no hay mayor diferencia entre la remoción de obstáculos y rigideces, y la destrucción de instituciones nacionales. Debe lograrse el objetivo de que nada trascienda a los mercados hoy ni en la historia futura de las economías nacionales, aunque esto implique dismantelar instituciones, por representativas que sean de los logros y conquistas de algunos sectores de la sociedad.

Bajo esta forma de razonamiento del desarrollo y de la política económica, no existe espacio alguno para políticas de largo plazo. El largo plazo se caracteriza como un escenario en el que nada trasciende a los mercados; por tanto no hay papel alguno que puedan desempeñar las políticas de largo plazo en ningún terreno, porque tampoco habrá instituciones disponibles para administrar tales políticas. Todo concepto de estructura en tanto organización trascendente a los procesos de mercado habrá desaparecido o se habrá reducido a un tamaño verdaderamente insignificante respecto a la magnitud de los procesos económicos.

2.1. Sobre la política industrial

La política industrial es el principal instrumento de participación del sector público en una economía. En el caso de los países que, como México, poseen incipientes grados de industrialización, el objetivo de la política industrial consiste en impulsar la industrialización acelerada y dirigida hacia la configuración más adecuada del aparato productivo transformador respecto a la evolución de las necesidades de la sociedad y de sus instituciones. Se trata de la concreción de un ejercicio de planeación en el cual existen, por parte del Estado, previsiones de crecimiento de las necesidades sociales y programas de control del medio ambiente, compatibles con la actividad productiva de los particulares; proyectos de desarrollo de áreas potencialmente competitivas en los mercados internos e

internacionales; programas de desarrollo tecnológico y de economía de la energía; planes de provisión de instalaciones básicas para el asentamiento físico ordenado de nuevas unidades productivas, según algún criterio estipulado por el agente planeador; incentivos discriminados a la inversión productiva privada según pautas de prioridades de proyectos, para articular de manera eficiente la iniciativa privada con la conducta estratégica y social del gobierno. Todos estos elementos se definen en un patrón de participación cooperativa del sector público con los agentes privados para decidir el proyecto nacional de industria y desarrollo tecnológico.

El ejercicio de la política industrial significa el reconocimiento de que la industrialización espontánea de un sistema económico no es del todo posible ni socialmente eficiente. Política industrial implica la orientación de una parte de la oferta productiva global hacia fines predeterminados por instituciones; no por el solo ejercicio de las fuerzas del mercado. Esos fines predeterminados emanan de aquellas necesidades sociales cuya atención se considera prioritaria para el Estado y poco interesante y no rentable para los particulares.

Si los esfuerzos de cambio estructural de los postulantes del libre mercado están encaminados en este terreno a la privatización de activos públicos, a la eliminación de la presencia fiscal en las decisiones de los inversionistas privados mediante reglas y lineamientos de orientación de los procesos productivos, y a la exposición acelerada e indiscriminada del aparato productivo interno a la competencia internacional, mal podrían ofrecerles a los productores privados de México una política industrial que los apoye y oriente bajo patrones de interacción estratégica entre el sector público y la iniciativa privada. La conformación del aparato productivo por ramas de actividad y los encadenamientos verticales y horizontales entre las ramas en una economía abierta y con mínima intervención, deben resultar de la libre competencia de los sectores real y financiero con el resto del mundo. Los mismos mecanismos encargados de asignar bienes y servicios a las necesidades de los agentes individuales deberán asignar los espacios productivos y las opciones tecnológicas en una economía de mercado. Cualquier clase de intervención pública implicaría, según esta forma de razonar, problemas de coordinación y rigideces en y entre los mercados. En la política económica vigente en México, por tanto, no hay espacio para una política industrial, porque la propia lógica del modelo de

desarrollo que se sigue es inconsistente con políticas orientadas al largo plazo y a las estructuras que trascienden a los mercados.

2.2. Sobre la política de desarrollo tecnológico

En lo que corresponde a tecnología, no es posible esperar nada distinto. Aunque la política tecnológica sea un aspecto central de la política industrial y las conclusiones antes expuestas sobre esta última le atañan en su totalidad, es conveniente para los fines de este análisis exponer algunos aspectos por los cuales su pertinencia es escasa o nula en el actual modelo de desarrollo.

En la estructura analítica de los teóricos del libre mercado, la tecnología se concreta básicamente en las relaciones capital-producto y capital-trabajo, y se define como el conjunto de posibilidades técnicas de producción disponibles en el sistema. Los procesos de cambio técnico en la economía se reducen a modificaciones de estas relaciones y de la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo. Una economía con mayores cocientes capital-trabajo será generalmente una economía más avanzada en el terreno tecnológico, y tal avance corresponderá a resultados de mayor productividad del factor trabajo. Dado que los factores se asignan a la producción según las señales de los precios relativos, los cambios en la asignación de éstos estarán necesariamente ligados a modificaciones en los precios relativos. Así, cuando una economía como la mexicana no produce internamente cambios en la técnica de producción sino que es seguidora de los cambios de ese tipo en el resto del mundo, el mejor camino para lograr el cambio técnico acelerado en el aparato productivo nacional lo representa la apertura hacia el exterior; es decir, la exposición total del sistema al mercado internacional de tecnología y capital. Al ligar de esa manera los precios relativos internos con los vigentes en el resto del mundo, se supone que los efectos del patrón global de asignación de la técnica de producción y su dinámica permearán de manera benéfica a la economía mexicana, porque la acercarán paulatinamente al estado tecnológico de las economías más industrializadas del mundo; principalmente si —como es el caso de México— la vecindad con el mundo industrializado es tan próxima.

Bajo esa lógica, los rezagos tecnológicos de las economías del Tercer Mundo se explican por la interferencia del Estado en el funcionamiento de los mercados, y su superación se indica posible

siempre y cuando el proteccionismo y las normas reguladoras sobre el aparato productivo y la inversión desaparezcan. De esta forma se concluye que cerrar a la competencia externa una economía tecnológicamente rezagada significa condenarla al atraso. El camino indicado al desarrollo tecnológico, según esta forma de razonar el problema, es la competencia abierta con el exterior.

Como se hace evidente, en la óptica de la teoría dominante —es decir, aquella que respalda al modelo de desarrollo vigente— la tecnología es un fenómeno estrictamente inherente a la ingeniería de los procesos productivos. Tecnología e ingeniería son prácticamente lo mismo. La función de producción es una caja negra en la cual queda oculto todo elemento inherente a la organización de las empresas, y queda expuesto sólo aquello que expresa y explica a la producción como uno de todos los procesos gobernados por los mercados, en un mundo configurado sólo por mercados. En una economía de mercado no hay espacio para las organizaciones. Todo fenómeno se explica tal como es o como sería deseable que fuera, en un ambiente configurado sólo por mercados. Los precios relativos se determinan en un sistema de mercados, sólo de mercados, y para explicar su determinación se excluye toda categoría que no desempeñe un papel orgánico e inevitable en la formación de precios y la configuración de mercados.

Al entenderse así el fenómeno de la tecnología en la teoría que inspira las líneas básicas del modelo de desarrollo y de la política económica en México, la conclusión en torno a las posibilidades de que se haga realidad una línea específica de política tecnológica es que dichas posibilidades son prácticamente nulas, a menos que el gobierno actúe de manera incongruente con su propio discurso. No hay lugar para otra política de desarrollo tecnológico que no sea la de abrir las fronteras de manera acelerada e irrestricta.

3. El mercado de trabajo en el modelo vigente

El mercado de trabajo se considera esencial para la concreción de los objetivos de política económica en aras del modelo de desarrollo propuesto por el gobierno.⁵ Si el mercado de trabajo no se libera

⁵ Será de suma utilidad acompañar la lectura de este apartado con la revisión cuidadosa de los apartados 5.7.1 a 5.7.4 (páginas 151-164) del *Plan Nacional de Desarrollo* antes citado.

completamente, según la teoría dominante, las principales rigideces en los precios relativos de una economía intervenida como la mexicana, permanecerán, y los objetivos de bienestar, peldaño último del desarrollo, se verán sistemáticamente interrumpidos.

La liberación del mercado de trabajo significa otorgarle al salario real la posibilidad de coordinar de manera eficiente los planes de compradores (empresas) y vendedores (trabajadores), de este factor productivo, de manera tal que el problema del desempleo involuntario desaparezca, o que sólo prevalezca en el sistema aquella cuota de desempleo friccional, debida a fenómenos tales como el tiempo de búsqueda de trabajo o las imperfecciones resultantes de los sistemas de información. En esta lógica, el desempleo involuntario se explica por la presencia de elementos que impiden que el salario real descienda lo suficiente como para vaciar el mercado. El salario real es el precio relativo que coordina las fuerzas de oferta y demanda en el mercado de trabajo, y el desempleo —exceso de oferta de trabajo— se debe a que el precio del trabajo imperante en el sistema es elevado respecto al precio que igualaría oferta y demanda.

El diagnóstico oficial del mercado de trabajo en México señala como causas principales de las rigideces a los componentes indirectos de salario; es decir, IMSS e ISSSTE, SAR, Infonavit, y todos aquellos seguros corporativos de vida, salud, retiro y desempleo que implican que los empleadores deban pagar ciertas cuotas fijas establecidas por ley, como parte básica integrante del salario de cualquier trabajador. Según cálculos oficiales recientes, los componentes indirectos del salario representan en promedio el 30% de las remuneraciones al trabajo que sufragan las empresas. Estos componentes indirectos implican que el salario real posee un 30% de contenido rígido; es decir, imposible de reducirse según las tendencias del mercado. Por tanto, el único expediente del que el gobierno puede echar mano para reducir la tasa de desempleo abierto en el muy corto plazo mediante reducciones efectivas en el salario real es la contención del salario nominal; es decir, evitar que el nivel general de salarios corrientes crezca más rápidamente que la inflación.

A las rigideces antes aludidas se adhiere la legislación laboral actual, misma que impide la libre contratación y despido de trabajadores en función de las condiciones imperantes en el sistema. Esto significa que una parte importante de los “logros” del gobierno

en el mercado de trabajo por medio de la contención de los salarios nominales, pierde su efecto a causa de la Ley Federal del Trabajo. Por otro lado, y para finalizar la lista de causas de las rigideces en los salarios reales, se encuentran los sindicatos y su papel de entidades negociadoras de cuotas de empleo y salarios. Su intervención en el sistema implica suplantar la natural posibilidad de los mercados de coordinar a compradores y vendedores mediante el libre juego de las fuerzas de oferta y demanda, por la negociación a nivel corporativo y con representaciones gremiales.

La historia reciente de México revela que las principales conquistas sociales en términos de salud y seguridad social, fondo de retiro, fondo de ahorro para la vivienda y nada menos que la Ley Federal del Trabajo, fueron conquistas sindicales. Los sindicatos han sido históricamente autores de las "rigideces en el mercado de trabajo" en México y muy probablemente en cualquier otro país de América Latina. Entonces, no hay posibilidad de pensar en liberar el mercado de trabajo si no se acepta simultáneamente que para el efecto los sindicatos deben desaparecer. Según la teoría dominante, su papel resulta pernicioso en el modelo de desarrollo vigente. Si como resultado de las eventualidades y presiones políticas de los últimos tiempos (poco favorables para la fortaleza de la figura presidencial), el gobierno otorga expectativas esperanzadoras para la vida de los sindicatos, amparando la idea de que éstos pueden ser los organismos idóneos para discutir con el sector privado los cambios que se requieren en lo que se ha dado por llamar de manera transitoria "cultura de trabajo", mientras maduran las condiciones para discutir las modificaciones esenciales en la Ley Federal del Trabajo, dichas expectativas se verán pronto contrariadas si el gobierno finalmente actúa de manera consistente con su discurso.

Las perspectivas de evolución del mercado de trabajo en México bajo un escenario de política económica exitosa, son las de un ámbito en el que imperará la libre contratación y despido; por tanto, la libre fijación de salarios sin la estipulación negociada de algún mínimo; un sistema caracterizado por la desaparición de sindicatos, el desmantelamiento de las instituciones de seguridad social, fondos de retiro, fondos de vivienda para los trabajadores, e instancias de negociación entre gobierno, empresas y trabajadores. Un ámbito gobernado por modificaciones en sueldos y salarios sólo cuando los avances en términos de productividad así lo recomienden. Los avances en materia de productividad serán resultado del progreso

técnico, y este último a su vez corresponderá a los beneficios de la apertura de la economía.

Es pertinente remarcar a estas alturas, que la privatización de la medicina será un resultado inevitable de la liberación del mercado de trabajo. Una vez que se hayan logrado las modificaciones principales a la Ley Federal del Trabajo, desaparecerán los afiliados al IMSS y al ISSSTE, y la vida de esas instituciones no tendrá ya ningún sentido. Desaparecerán en aras de la expansión de los servicios privados de medicina familiar e individual, y la salud pública como práctica y como concepto también desaparecerá. Los trabajadores deberán elegir el sistema de salud al cual afiliarse y afiliarse a sus familias, entre las opciones que el sector privado ofrezca, siempre y cuando sus percepciones salariales así lo permitan.

El mercado de trabajo es el ámbito esencial de la política económica vigente, porque en él se articulan de manera orgánica los fundamentos institucionales de la parte más importante de la organización social de la nación: las familias. Una vez que las reformas estructurales propuestas por el gobierno para el mercado de trabajo se realicen (esto es, si la política llega a concretarse en su totalidad), la vida económica de todas las familias de México cambiará drásticamente. Más aún si llegan a aparejarse a las reformas del mercado de trabajo las corrientes de privatización cada vez más dinámicas en el sistema nacional de educación pública.

El modelo de desarrollo propuesto por el gobierno en la actualidad mexicana es esencialmente el mismo que estuvo vigente durante los 12 últimos años. Ha habido, sin duda, cambios secundarios en los contenidos y en la cronología del avance de un sexenio a otro, y los fundamentos se han expuesto cada vez con mayor claridad en los planes de desarrollo y en los programas de política económica. En ese sentido, los líderes de sindicatos y gremios oficialistas de trabajadores no pueden arrogarse ignorancia ni mostrarse sorprendidos por las invitaciones del gobierno a revisar la Ley Federal del Trabajo y sobre la dirección inevitable de su destino como instituciones desde 1982, puesto que estuvo en manos de sus asesores económicos la interpretación correcta del modelo de desarrollo vigente desde entonces. Para que cualquier sindicato tenga posibilidades de prolongar su vida junto a la de otras instituciones de la economía tendrá que optar por romper con claridad con el actual modelo de desarrollo, y eso sólo será posible en pos de una opción sustentada y viable. Cuando los sindicatos oficialistas de-

cidieron apoyar el modelo de desarrollo propuesto en 1982, accedieron voluntariamente a que su destino fuera su desaparición como instituciones.

4. *El sistema financiero y sus perspectivas*

El sistema financiero de toda economía depende crucialmente de los mecanismos de vinculación entre el ahorro y la inversión y, por ende, de las expectativas de los productores y especuladores sobre la evolución de los mercados. Tales expectativas son a su vez fundamentales en la articulación de los mercados bursátiles y a futuro, con el comportamiento de las reservas internacionales netas del banco central (Banco de México).

La economía mexicana continúa siendo débilmente exportadora de productos no tradicionales, pese a los encomiables esfuerzos de los últimos años en pos de la reversión de dicha característica. Es así que el mercado interno continúa siendo la base de la dinámica económica, implicando que las expectativas de los productores sobre el mercado interno hayan sido y sean las que dominan el sistema financiero nacional.

El actual modelo de desarrollo deposita el fortalecimiento del sistema financiero nacional sobre las bases del ahorro interno, de la expansión más acelerada de las exportaciones que de las importaciones, del sano ejercicio de las finanzas públicas, y de la atracción de crecientes volúmenes de ahorro externo. Como el ahorro interno real depende directamente del crecimiento de la actividad económica, si el principal motor de expansión de la demanda agregada —el mercado interno— continúa bajo regímenes de recesión inducida por la política pública, es difícil explicarse el mecanismo idóneo que se pondrá en marcha para hacer crecer el ahorro interno en la perspectiva de los próximos años. En lo que concierne al ahorro de las familias, los desempleados no ahorran; en todo caso financian su vida descapitalizando a sus hogares de sus activos más comerciables, y los empleados ahorran una vez que han satisfecho sus necesidades más urgentes, entre las que se cuentan el consumo inmediato y la amortización de obligaciones financieras. Si una vez cubiertos esos gastos hay posibilidades de financiar planes intertemporales, probablemente los empleados ahorradores depositen sus saldos monetarios en el sistema financiero, fortaleciendo

el ahorro interno según las esperanzas de los hacedores de la política económica. Sin embargo, es impensable una situación generalizada de ahorradores netos de este tipo en el sistema, bajo las actuales condiciones, por lo que las perspectivas del sistema financiero sobre este eje son poco halagüeñas.

El crecimiento acelerado de la demanda por exportaciones mexicanas no tradicionales depende esencialmente de la persistencia de un tipo de cambio subvaluado. La falta de competitividad real del aparato productivo nacional se ha suplido y se suplirá todavía en el mediano plazo con política cambiaria. En virtud del elevado componente importado del producto exportable y de la elevada dependencia en términos de partes y piezas importadas del aparato productivo exportador no tradicional, las elevaciones paulatinas del tipo de cambio tendrán que ser cada vez más aceleradas para que la espiral tipo de cambio-inflación no amenace a la volátil competitividad de los productos mexicanos exportables. Siendo así, las posibilidades de fincar una parte importante de la solvencia del sistema financiero en el sector exportador como motor del crecimiento, implica también perspectivas poco alentadoras. Por otro lado, cualesquiera que sean los mecanismos que el gobierno decida emplear para reactivar el crecimiento del producto, tal evento será irremediablemente sucedido por corrientes también crecientes de insumos, maquinaria y equipo importados, con el inherente impacto negativo en la balanza comercial, en las reservas y, naturalmente, en el tipo de cambio. De hecho, el pasado previo a la crisis iniciada en diciembre de 1994 corrobora lo señalado.

La sanidad en las finanzas públicas es un objetivo importante para la economía nacional bajo cualquier enfoque del problema del desarrollo, y fue un logro importante de la política económica de los pasados seis años de gobierno. La actualidad mexicana exhibe un sector público superavitario en su balance primario, mismo que lo convierte en contribuyente neto al fortalecimiento del ahorro interno. Ésta es, sin duda, la base más sólida del sistema financiero actual, y la única cuya conducta ofrece al sistema financiero nacional un pilar algo promisorio, aunque a todas luces insuficiente para el desarrollo del sistema financiero en su conjunto.

En lo que corresponde al ahorro externo, éste sólo arribará al mercado de capitales mexicano en la medida en que las tasas reales internas de interés sean más elevadas que en los mercados alternativos. El que el sistema financiero interno haga nuevamente tal es-

fuerzo para atraer recursos implicará que de manera sostenida se deprima la demanda interna de crédito para la producción corriente y para la inversión nueva, debido a los diferenciales que paulatinamente resulten entre las tasas activas y pasivas de interés. Implicará a la vez que para que los ahorradores extranjeros decidan invertir en el aparato productivo mexicano, éste deba garantizarles tasas de ganancia superiores a las tasas reales de interés; objetivo difícil de garantizarle a alguien en condiciones tan recesivas como las que implica para el mercado interno la política de ajuste actualmente vigente. Así, este eje tampoco garantiza perspectivas de creciente solvencia del sistema financiero interno. De los cuatro posibles ejes para la sustentación del sistema financiero interno, sólo el correspondiente al sector público tiene algo que ofrecer, y su oferta no alcanzará a suplir las deficiencias de los otros tres ejes.

En conclusión, la propia nitidez del modelo de desarrollo vigente en lo que toca al sector real de la economía permite mostrar con claridad las perspectivas nada halagüeñas del sector financiero; esto, debido a que el sector financiero es el que salda en última instancia los resultados positivos y negativos del sector real. El sector financiero, cualquiera sea el modelo de desarrollo, garantizará su viabilidad siempre y cuando los objetivos en el sector real se verifiquen. No hay crisis financiera que no responda a causas reales.

En lo que corresponde a la política monetaria, el modelo de desarrollo al uso persigue que en la medida en que se logre diluir todo tipo de rigideces nominales en el sistema, la política monetaria tienda a ser más neutra como instrumento de regulación de la demanda agregada. Para el efecto se propone que el crecimiento de la oferta monetaria sea menos acelerado al del producto nominal, con lo que se lograría que la inflación inducida por este medio sea pequeña o nula, y con ella también pequeños los efectos de distorsión en los precios relativos. En ese sentido, la autonomía del Banco de México respecto a las necesidades financieras del gobierno ha sido un paso trascendental en el marco de este modelo de desarrollo. El reto que sigue para los simpatizantes de esta concepción de la economía consiste en eliminar todas las rigideces nominales que persisten en el sistema, cualquiera sea el costo que la sociedad deba sufragar para el efecto.

5. *Balace del modelo vigente sobre los objetivos principales del desarrollo económico*

La síntesis de resultados del desarrollo económico, bajo cualquier modelo, se mide en términos de bienestar, avance tecnológico y fortalecimiento institucional de los agentes promotores del desarrollo. Así, en lo que corresponde a la evaluación de los logros obtenidos por el modelo vigente tras doce años de reformas estructurales y de franco camino hacia la liberación de mercados y apertura del sistema a la competencia externa, los resultados son negativos respecto a los objetivos.

El modelo de desarrollo vigente y los economistas que lo respaldan a nivel institucional y social, han dispuesto de una prolongada oportunidad histórica de 12 años que amenazan con convertirse en 18. Han dispuesto del “laboratorio social” durante 12 años. Tras esos años han logrado destruir un número considerable de instituciones patrimoniales de los mexicanos, han desacelerado la economía a extremos insospechables hasta hace unos meses, con la consiguiente descapitalización también acelerada e inmisericorde del aparato productivo mexicano y de los hogares de millones de trabajadores. Han expuesto de manera irrestricta a la competencia externa el aparato productivo de una sociedad incipiente en la generación de tecnología y con ella de competitividad real. Han conseguido el desplome más profundo y acelerado de los niveles medios de vida de los mexicanos, y han hecho posible también la mayor polarización del ingreso y de la riqueza en todos los ámbitos de la sociedad y del territorio nacional. Han demostrado que las políticas de estabilización –tan socialmente dolorosas siempre y tan pertinazmente recurridas– no estabilizaron nada, pues ellos solos con el mando del sistema en sus manos se dieron cuenta de lo endeble del “camino al desarrollo” que construyeron, hundieron al sistema y dieron cuenta, literalmente, de las esperanzas de progreso social de la generación a la que sucedieron en el poder, de la que ahora delibera los destinos de la nación, y de los hijos de aquellos que todavía tienen posibilidades de deliberar. Se han sepultado las esperanzas de progreso social de tres generaciones. Los números, que en esta ocasión quiero evitar porque hoy por hoy preñan todos los ambientes de la literatura especializada, de los escritos de divulgación y de la informativa cotidiana, y porque al enunciarlos no haría más que repetir cuadros, escenas y caricaturas,

muestran que cada una de las afirmaciones previas es un hecho consumado y documentado en diversas fuentes. No se trata de aserciones sin sustento, sino del balance que ha dejado en la sociedad mexicana –y en gran parte de América Latina– la persecución del libre mercado, de la globalización, de las privatizaciones y retracción del Estado del quehacer económico. Una sociedad vale lo que valen sus instituciones y su mercado interno, y hoy valemos menos que nunca antes en la historia moderna de México y de América Latina.

Las congratulaciones por los “éxitos” de la política de ajuste empleada para “superar” la crisis última –todas ellas– han provenido del Capitolio; no de la sociedad mexicana. Hay muchos ambientes de la economía del resto del mundo para los que el haber revertido ciertos rasgos financieros de la crisis iniciada en diciembre de 1994 en México ha sido un éxito de la política económica en ejercicio, sin importar el costo social en que tuvo que incurrirse para el caso. Sin embargo, la sociedad mexicana evidentemente no siente haber triunfado, ni identifica en la figura de los líderes del modelo de desarrollo actual a los paladines del bienestar, la estabilidad y el crecimiento sostenido y sustentable. Para los hogares mexicanos, en sus mesas y en sus fuentes de ingresos, los beneficios del desarrollo no han pasado de ser un discurso cada vez más abstracto y cada vez más costoso en términos de niveles de empleo, alimentación, vivienda, educación, dignidad.

Para las empresas privadas mexicanas, salvo contadas excepciones, el desarrollo prometido se ha convertido en descapitalizaciones impetuosas; en el cierre de cientos de miles de pequeñas y medianas empresas; en la desestabilización de los precios relativos; en la acumulación de inventarios a causa de la depresión sostenida del mercado interno; en la contracción acelerada de las líneas de crédito; en la inexistencia de políticas de fomento industrial y tecnológico. Para las empresas públicas, el desarrollo ha significado su paulatina desaparición, cuando no su privatización a precios con los cuales no se recupera ni el valor presente cotizante de sus activos físicos, con la consiguiente descapitalización de los contribuyentes que financiaron su existencia. En el sector público, el desarrollo ha significado –sobre todo– la destrucción de instituciones que la sociedad mexicana creó con el esfuerzo de varias generaciones de contribuyentes, a cambio de nada equivalente. Para las instituciones gremiales de trabajadores, el desarrollo de los últimos años ha sig-

nificado principalmente la fragua de su inevitable desaparición en el próximo futuro.

Debe señalarse que bajo el intento de avances tecnológicos hubo corrientes modernizadoras de importantes segmentos del sector industrial exportador. Pero es lamentable que tales corrientes de modernidad mediante maquinaria y equipo nuevos hayan significado la renovación de la añeja dependencia del aparato productivo nacional en términos de maquinaria, insumos, partes y piezas respecto al exterior; dependencia que ahora agudiza la necesidad de solventar con política cambiaria la incapacidad de competir en el mercado externo con expedientes de economía real.

Los resultados del desarrollo hacia el libre mercado, en términos de niveles de bienestar, se hallan implícitos en los rasgos ya señalados sobre los hogares y las empresas. Los resultados naturales del desempleo involuntario son la polarización del ingreso y de la riqueza, y la descapitalización acelerada de los hogares de menores ingresos.

Hoy en día hay, por una parte, millones de trabajadores despedidos y, por otra, millones de máquinas, innumerable equipo e instalaciones sin funcionar en el aparato productivo nacional, como resultado de la política pública vigente. Hay suficientes instrumentos de política fiscal y monetaria que podrían reactivar impetuosamente la economía, si las autoridades gubernamentales prestaran atención a las recomendaciones alternativas de política económica. Si tal cosa sucediera, pese a la ya acaecida pérdida de una parte de la maquinaria, equipo e instalaciones, la mayor parte de los desempleados actuales podría reencontrarse con la producción, y por medio de ella, con ingresos salariales y poder de compra para reactivar la demanda y paliar mayores caídas en sus niveles de vida. En contraste, si el gobierno continúa obcecado en no reanimar la economía mediante impulsos inmediatos a la demanda interna, el desempleo se convertirá en un daño social de carácter estructural, por oposición al carácter coyuntural que tendría si se buscara su pronta desaparición. La destrucción paulatina por incapacidad financiera de las empresas, de la maquinaria, equipo e instalaciones no utilizados actualmente (es decir, la descapitalización del aparato productivo), dejará como secuela a millones de trabajadores con sus esperanzas depositadas en que en algunos años más, nuevas corrientes de inversión maduren, habilitando poco a poco nuevas plazas de trabajo, con la consecuencia de millones de familias sin

esperanza de restaurar hasta dentro de algunos años, sus ya depauperados niveles de vida. Si a esto se suma la tendencia natural de las empresas a contratar preferentemente personal joven y de reciente capacitación o ingreso a la oferta de trabajo, por las ventajas de adaptación y productividad que dicha clase de población ofrece, resulta que los trabajadores actualmente desempleados tendrán posibilidades cada vez más pequeñas de ser nuevamente incorporados al trabajo asalariado; cada vez más de ellos serán desempleados a perpetuidad, mientras más demore la reactivación de la producción bajo un modelo de desarrollo diferente.

Sin embargo, si de elegir ahora se tratara, el reto sería de nueva cuenta azaroso para la sociedad mexicana, como lo fue en las pasadas elecciones presidenciales de 1994, debido a que las opciones existentes y viables comienzan recién a conocerse, y los movimientos sociales en busca de alternativas no han articulado todavía una opción viable con un liderazgo definido en aras de la reversión del actual modelo de desarrollo. Empero, se trata de un proceso que tarde o temprano sucederá, y en aras de tal suceso es imperativo comprometer opiniones, críticas y propuestas.

La síntesis de resultados del desarrollo, como se señaló al inicio de esta sección, se mide en términos de bienestar, de avance tecnológico y fortalecimiento institucional de los agentes promotores del desarrollo. En esas líneas, el balance de lo conseguido por los mexicanos es una dramática pérdida de posibilidades de progreso social. El modelo de desarrollo actualmente vigente ha fracasado. Sus fundamentos teóricos tanto como los criterios de política económica en que se ha inspirado, pasarán pronto a formar parte del material de enseñanza de la historia del pensamiento económico, y cada vez menos de la discusión de propuestas de frontera para lograr el progreso de nuestras sociedades. Debemos preparar el terreno de las opciones en esa dirección.

SEGUNDA PARTE: OTRA FORMA DE RAZONAR LA ECONOMÍA

1. *Los objetivos del desarrollo con organizaciones y mercados*

La evolución natural de las sociedades humanas ha dado como resultado su cohesión básica en pequeños grupos normados y jerarquizados a su interior, y con capacidad de coordinación entre sus

integrantes para lograr objetivos específicos respecto a su entorno ampliado. A configuraciones sociales de esa naturaleza se les llama en la actualidad organizaciones, y son el pilar de toda sociedad. Rebasan las limitaciones individuales para reproducir a las sociedades y sus capacidades de trascendencia. Superan a los individuos en la creación de técnicas y valores. Otorgan a los individuos la posibilidad de extralimitar las percepciones de sus sentidos y de dominar de manera eficiente los principios que gobiernan la vida, la materia y el pensamiento. Las organizaciones son un resultado del ser humano por su naturaleza gregaria. Nacieron con el ser humano, y nacieron antes que el mercado. Las organizaciones son un resultado de la conducta racional del ser humano, puesto que se trata de una respuesta histórica a su búsqueda del máximo nivel de bienestar individual en reconocimiento de las restricciones propias de la individualidad. Se trata de la revelación de que el ser humano no existe sin el ser humano. El hombre económico actual es resultado de la evolución en sus organizaciones. Uno de los frutos de tal evolución es el mercado. Los mercados pueden aparecer y desaparecer, pero las organizaciones persisten.

Pensar que se puede reducir la cohesión de las sociedades al solo arbitrio de los mercados, bajo la idea de que la racionalidad individual resulta exclusivamente en mercados, pretendiendo hacer desaparecer bajo la presencia de éstos todo indicio de organización, es un contrasentido con la naturaleza misma del ser humano. Las organizaciones, al igual que los mercados, son instancias de asignación de recursos, y bajo ciertas circunstancias las organizaciones son más eficientes que los mercados para este efecto, sucediendo lo inverso bajo otras circunstancias. Así, lo sucedido con la planificación centralizada en Berlín en 1989, lo mismo que lo que acontece ahora en América Latina con la persecución del libre mercado, revelan que nuestras sociedades deben prepararse para administrar la búsqueda de su progreso en términos de niveles de vida y cambio técnico, en un universo configurado por instituciones y mercados. Hay transacciones que resultan menos costosas y más eficientes por medio del mercado, y otras que es preferible efectuar al amparo de las instituciones u organizaciones por resultar así más baratas y eficientes. Es papel de la economía determinar los tamaños óptimos de las organizaciones y de los mercados bajo cada circunstancia, para conducir a los miembros de una sociedad a los mejores resultados del proceso económico.

Al amparo de estas ideas, resulta infantil para el ser humano pretender hacer permear todos los espacios de su existencia sólo por mercados, para coordinar con otros seres humanos sus planes de exposición de necesidades y búsqueda de satisfactores sólo mediante un sistema de precios.⁶

En este sentido, el objetivo supremo del desarrollo económico es "satisfacer las necesidades materiales del ser humano como individuo y como sociedad, al máximo permisible por los recursos disponibles en el dominio de sus instituciones".⁷ Procurar que el nivel de vida de los miembros de la sociedad sea hoy igual o mayor al de ayer, pero nunca menor, es el objetivo esencial a partir del cual es posible juzgar el éxito o fracaso de un modelo de desarrollo económico. Respecto a este objetivo, cualquier otro es secundario y puede ser transitorio. La institución cuya presencia es inevitable en pos del progreso de la sociedad, es el Estado, aunque su presencia puede adquirir formas orgánicas diferentes, dependiendo del cálculo económico que se le asigne para existir como agente en ese terreno.

Es ya una evidencia que el libre mercado es insuficiente para concretar las aspiraciones de progreso de una sociedad. La polarización de las oportunidades y la aparición y agravamiento de la pobreza son resultados naturales de la tendencia de una sociedad hacia el libre mercado y del libre mercado propiamente dicho.⁸ Hay problemas tales como el desempleo abierto y la distribución asi-

⁶ Los exponentes de la Escuela de las Convenciones en Europa y de la Economía Institucional en Estados Unidos han orientado sus esfuerzos justamente a la discusión de las relaciones que se establecen entre organizaciones y mercados para la determinación de precios relativos. Véase, por ejemplo, O. Favereau (1986 y 1991), R. Coase (1991) y O. Williamson (1975 y 1985).

⁷ Cita tomada de la introducción del documento "Economía mexicana 1995: programa de política económica sin costo social", de Juan Pablo Arroyo Ortiz y Fernando Antonio Noriega Ureña, en *Investigación Económica*, núm. 213, julio-septiembre de 1995, México, UNAM.

⁸ En *Teoría del desempleo, la distribución y la pobreza*, de F. Noriega, México, Ariel Economía, 1994, se desarrolla una demostración axiomática de que el libre mercado bajo condiciones de competencia perfecta da lugar al desempleo involuntario y a efectos permanentes de polarización en la distribución del ingreso y de la riqueza. En dicha demostración se hace evidente que el equilibrio general es compatible tanto con el desempleo involuntario como con el pleno empleo, y que la ley de Walras sólo se satisface en situaciones de pleno empleo. Se evidencia también que la moneda es no-neutral bajo las condiciones ideales indicadas por la teoría dominante para describir un sistema competitivo. Se expuso una síntesis de estos resultados en el artículo "Fundamentos para la crítica de la política económica", en *Investigación Económica*, núm. 213, julio-septiembre de 1995.

métrica del ingreso y la riqueza, cuyas mediciones no son de interés de los particulares en ninguna sociedad. Se trata de problemas sociales que sólo el Estado puede detectar, medir y resolver en correspondencia con las fuerzas económicas del sector privado.

Se tiene así un universo social en el que tanto la iniciativa privada por medio de las empresas, como las familias y los individuos mediante el trabajo y el consumo, son capaces de coordinar sus planes económicos en un sistema en el que los problemas de coordinación e insuficiencias propios de los mercados, son compensados mediante un cálculo racional *ad-hoc* del Estado. Los objetivos del Estado deben ser, en primer lugar, perseguir el pleno empleo con crecimiento sostenido del producto; en segundo lugar, corregir los efectos perversos de los mercados en la distribución de las oportunidades entre los particulares. La participación del Estado en un sistema conformado por organizaciones y mercados, deberá ser racional y compensatoria. Deberá ser, además, lo suficientemente flexible y ágil como para corresponder a cada fluctuación propia de un sistema con fuerte presencia de mercados, y garantizar permanentemente la eficiencia social del proceso económico.

2. *Las empresas en un sistema de organizaciones y mercados*

Los pilares sobre los que se erige una empresa privada cualquiera, productora de algún satisfactor deseado por la sociedad, son la organización y la ingeniería.⁹ La organización es la estructura jerárquica y de coordinación de procesos de transformación de objetos de trabajo en satisfactores, en tanto que la ingeniería es el resultado de avances sucesivos de las organizaciones, acumulados en maquinaria, equipos, herramientas e instalaciones, a lo largo de generaciones sociales. Un proceso productivo puede tener lugar con sólo la organización; pero es imposible con sólo la ingeniería. Ésta es la diferencia esencial entre la concepción de una empresa como el

⁹ En F.A. Noriega (1994), la existencia de una empresa implica costos de instalación; éstos son endógenos al sistema y varían según la magnitud del mercado, es decir, de la demanda efectiva. Los costos de instalación se explican por el volumen de recursos que es necesario destinar a que la organización de la producción se concrete. La organización es, a su vez, resultado de asociaciones orgánicas que los agentes individuales efectúan entre sí para minimizar el costo de los contratos que deben realizar en pos de la producción. De esta manera se articulan la organización con la ingeniería, en la conformación del conjunto de posibilidades técnicas de producción.

vínculo entre organización e ingeniería para el logro de un proceso de producción, y la idea que subyace a las funciones de producción de la teoría convencional.

En la teoría convencional los mercados efectúan todo el proceso de asignación de recursos, porque en ella las organizaciones no existen. Las propias condiciones iniciales e hipótesis de trabajo de la teoría tradicional atomizan en su totalidad los procesos de producción y consumo, eliminando toda posibilidad de existencia de las organizaciones en su seno. Así, cuando las organizaciones hacen su aparición, lejos de proveer condiciones de eficiencia a la asignación, resultan ser provocadoras de rigideces, imperfecciones e ineficiencias en el sistema. En cambio, cuando las condiciones iniciales admiten desde un principio la existencia de las organizaciones con los costos y beneficios que éstas implican para el proceso económico, además de los agentes individuales, como se postula en los párrafos previos a éste, la desaparición de las instituciones es la causa de los males más dolorosos de la sociedad, como son el desempleo involuntario y la pobreza acumulativa.

Siendo las empresas resultado de la fusión de organización e ingeniería, los mercados adquieren el estatuto de espacios en los que la asignación de recursos mediante el sistema de precios es menos costosa que por medio de estructuras jerárquicas y de coordinación funcional. Los mercados hacen, entonces, aquello que resulta no rentable a las empresas, y las empresas desarrollan aquellos procesos que los mercados son incapaces de efectuar a bajos costos. Por tanto, la eficiencia del proceso económico depende tanto de las organizaciones como de los mercados. Impedir el ejercicio de cualquiera de estas partes en correspondencia con las acciones de compensación racional del Estado, es obstaculizar el proceso de desarrollo de las sociedades. Empresas expuestas al libre juego de las fuerzas del mercado sin un agente capaz de medir, prever o corregir aquellos fenómenos imperceptibles o no interesantes para los particulares, es arriesgar las unidades productivas a la descapitalización paulatina de sus activos y a su eventual desaparición, una vez que las insuficiencias tecnológicas y de demanda se manifiestan.

3. *Sobre la tecnología*

La tecnología disponible en un sistema es resultado de las formas de organización existentes en la sociedad para producir, y de la capitalización de los avances en dichas formas durante generaciones pasadas. De esta manera se tiene que la tecnología es resultado de la organización y de la ingeniería vigentes en el sistema.

La tecnología es un resultado social por antonomasia. Resulta de la evolución de todas las formas de organización existentes en el sistema, en procesos de correspondencia que hacen que la presencia de ciertas formas de organización en las empresas sea inherente a los patrones de organización —y por tanto de participación— del Estado, tanto como a la herencia de generaciones pasadas en términos de ingeniería, acumulada en las organizaciones sociales. Por tanto, cuando a un sistema caracterizado por la débil presencia de resultados acumulados en términos de organización, se le introducen componentes de ingeniería generados en otro sistema con diferente avance relativo en ese terreno, el resultado es la paulatina ineficiencia de la ingeniería trasplantada. Los esfuerzos de las sociedades receptoras de ingeniería extraña a ellas, para adaptar sus organizaciones actuales a resultados de patrones evolutivos diferentes, resultan inevitablemente en ineficiencias. De ahí se tiene que la única posibilidad de asegurar eficiencia en la producción, sea el lograr la generación endógena de tecnología. Cuando tal generación es posible, incluso la absorción de ingeniería exógena es posible de lograrse con eficiencia. En cambio, cuando asociada a la ingeniería que se quiere adoptar, se adhiere la necesidad de reproducir las mismas formas de organización que imperan en la sociedad de origen de la ingeniería, lo que se provoca es el colapso de los impulsos propios de evolución de la sociedad receptora. Ingeniería moderna en contexto moderno es sinónimo de eficiencia; en cambio, ingeniería moderna en contexto tradicional es sinónimo de ineficiencia.

Por su naturaleza misma, la tecnología es resultado de la inversión de cada sociedad en capital humano, y no se puede suplir su carencia comprando los resultados de otra sociedad en ingeniería. Por tanto, un grave error presente en el modelo de desarrollo vigente, es el de pretender la acción de mercados para asignar eficientemente tecnología en el contexto de la globalización. Tales procesos son imposibles debido a que implican el tratar de lograr

por medio de los mercados algo que es posible principalmente mediante las organizaciones propias de cada sociedad. La tecnología es un fenómeno que corresponde esencialmente a las instituciones.

La tecnología está presente en el Estado, en la educación, en las ciencias, en las artes, en el consumo y en la producción. Es la expresión del ser mismo de una sociedad. Es así que una sociedad que no produce tecnología tampoco produce valores. Técnicas para producir y valores para interrelacionarse son, a la par, resultados de los procesos sociales en las organizaciones y en los mercados; procesos que deben, necesariamente, ser orientados por las instituciones. De ahí deriva, justamente el oprobioso sello de la ausencia de políticas de industrialización y fomento a la tecnología, del modelo de desarrollo impulsado en México durante los doce últimos años. Evitar tales líneas de política es intentar clausurar las posibilidades de evolución de la sociedad toda. Tras la falaz idea de dejar hacer a los mercados el proceso de asignación de la tecnología a nivel mundial, se esconde el peligro de colapsar el impulso de nuestras sociedades para evolucionar en pos de sus propias aspiraciones de progreso en el contexto de las naciones.

Las sociedades con instituciones más sólidas son, en la actualidad, las que liderizan los procesos de mercado abierto con claras posibilidades de ser ganadoras en los mismos. ¿Qué se pretende, entonces, para México y América Latina toda, bajo los proyectos de libre mercado e integración a mercados ampliados, sin antes lograr la consolidación de proyectos nacionales claros en torno a las potencialidades de sus propias organizaciones? Las transformaciones previas a los procesos de apertura de nuestras economías, deben estar enmarcadas en el contexto de políticas prioritarias de industrialización y tecnología. Así se desarrollarán las bases necesarias para ser sociedades ganadoras en futuros procesos de competencia con otras economías en mercados ampliados.

4. *Sobre el ámbito laboral*

El "mercado de trabajo" no existe.¹⁰ La existencia de una fuerza de oferta de trabajo y otra de demanda de este factor, no implica la

¹⁰ La inexistencia del mercado de trabajo es uno de los resultados principales en F.A. Noriega (1994).

existencia de un mercado para el trabajo. Así, razonar los problemas inherentes al empleo y los salarios como si éstos fuesen alusivos a un mercado particular, deriva necesariamente en la conclusión de que el desempleo existe porque el salario real —precio del trabajo— es muy elevado en el sistema, y que las causas institucionales que evitan que el salario baje a su nivel de pleno empleo, explican el desempleo involuntario en la economía.

La demanda de trabajo depende de los niveles de demanda efectiva, no de la cotización de la fuerza de trabajo en la economía. Los empresarios no contratan más horas de trabajo cuanto más barata es la cotización del trabajo en la economía, sino que compran más trabajo cuando la demanda por su producto crece a los precios vigentes. En contraste, la oferta de trabajo sí responde con relación directa a los estímulos salariales, dada la presencia de ingresos no salariales mayores a cero por parte de los oferentes. Si tales ingresos son nulos para un oferente, éste ofrece el máximo tiempo de trabajo que está dispuesto a vender, cualquiera sea el nivel de salario que rija en el sistema. En conclusión, dado que los compradores de trabajo no responden a la misma señal que los vendedores del factor, el salario no desempeña el papel de “precio del trabajo”, y por tanto el “mercado de trabajo” es una entidad que nunca se configura. Así, mal puede razonarse el fenómeno del desempleo a la luz de una entidad inexistente, según se propone en el modelo actualmente vigente.

El salario es una variable distributiva cuyo nivel nominal resulta de la negociación de la distribución esperada entre trabajadores y empresas, bajo la conciliación del Estado. Es un resultado de acuerdos entre las organizaciones. Por tanto el nivel de salario real no sólo no garantiza nivel alguno de empleo por sí solo, sino que cualquier movimiento del mismo a la baja implica corrientes deprimidas de demanda que afectan negativamente tanto a trabajadores como a empresas. El nivel del salario real se concreta una vez que los mercados de bienes han actuado, determinando con el sector monetario, el nivel general de precios en el sistema.

Puesto que el salario nominal se determina fuera del sistema de mercados, implica una rigidez nominal propia de cualquier economía compuesta por organizaciones y mercados. Así se explica el que la moneda sea no-neutral, y que, por tanto, movimientos en la oferta monetaria afecten en relación directa el nivel de actividad en la economía. Por tanto, contracciones en la oferta monetaria

darán lugar, inevitablemente, a reducciones en los niveles de empleo, involuntarias para los consumidores.

Al amparo de esta idea sobre el ámbito laboral, resulta que los mayores niveles de demanda efectiva se garantizan siempre y cuando el Estado actúe bajo el cálculo idóneo para estabilizar los niveles de actividad y la mejor distribución de las oportunidades sociales entre los particulares.

Resulta, entonces, que la liberación del mercado de trabajo, la desaparición de sindicatos y la anulación de las prestaciones sociales de salud, retiro y vivienda, entre cualesquiera otras, serían graves atentados a la estabilidad de los niveles de demanda agregada, pudiendo resultar en fenómenos agudos y crecientes de desempleo involuntario con todas sus secuelas.

5. La otra sociedad deseable y los criterios de política para tender a ella

La sociedad de libre mercado es una concepción que anuncia resultados que no puede cumplir. Así lo demuestra la teoría, y la realidad en México y en gran parte de América Latina se va encargando de hacer lo propio. Sin embargo, hay teoría sustentable, y por tanto esperanzas, en otra sociedad con promesas realizables.

Aspiremos a reconocernos como una sociedad configurada por organizaciones y mercados, capaz de lograr la participación eficiente del Estado en la economía para compensar, bajo cálculos racionales, las ineficiencias naturales de los mercados. Aceptemos que el Estado ha pecado de ineficiente, pero que existen en la sociedad y en las otras organizaciones, criterios e instrumentos para lograr de este agente resultados verdaderamente eficientes. Reconozcamos que los procesos de mercado provocan fenómenos de asimetrías en la distribución de las oportunidades entre los particulares, y que el agente idóneo para corregirlas es sólo el Estado, y que la corrección de las inequidades necesariamente redundará en hogares más satisfechos y empresas más satisfechas, eficientes y activas. Reconozcamos también que necesitamos establecer un proyecto nacional de economía industrializada y articulada en todas sus ramas y sectores de la producción, por medio de políticas de industrialización y desarrollo tecnológico. Requerimos de instituciones; de más y mejores instituciones para impulsar el desarrollo

del sistema económico. Necesitamos nacionalizar nuestro proyecto de sociedad, y ésta es labor que debe desarrollarse en todos los espacios de desarrollo humano: en las ciencias, en las artes, en la educación. Necesitamos de literatos, músicos, filósofos, técnicos y científicos que trabajen en pos de una sociedad de mercados eficientes y Estado racional y compensatorio.

La sociedad deseable, compuesta por instituciones y mercados, con participación racional y compensatoria del Estado en la economía; con equidad en la distribución de las oportunidades sociales entre los particulares; con capacidad endógena para generar progreso tecnológico y difundirlo a todo el sistema; con crecimiento estable y sostenido del producto total y de los niveles medios de vida; con bases de competitividad real frente al resto del mundo, que impliquen participar en las corrientes de comercio internacional con posibilidades de ser ganadora del proceso; con un sistema financiero asentado sobre la capacidad interna de ahorro y generación de excedentes de capital; con un Estado eficiente en la provisión de salud, educación, vivienda, trabajo y justicia a cada miembro de la sociedad, será posible bajo las siguientes pautas de política económica de corto y largo plazos:

5.1. Política económica

Los objetivos de la política pública para el desarrollo económico serán:

- 1] Garantizar el crecimiento estable y sostenido en pos del pleno empleo;
- 2] Lograr la recuperación del poder de compra de los trabajadores y sus familias a su máximo histórico, y con él la restauración del nivel de vida perdido por los mexicanos durante los doce últimos años;
- 3] Corregir las inequidades en la distribución del ingreso y la riqueza;
- 4] Lograr la creación endógena de tecnología para el aparato productivo y las instituciones nacionales;
- 5] Industrializar la economía mexicana;
- 6] Reestructurar las bases del sistema financiero nacional, para lograr la correspondencia eficiente entre las corrientes de ahorro y los proyectos financiables de inversión productiva.

5.1.1. Política de corto plazo

Las líneas de política económica que se detallan enseguida, están orientadas a restaurar el crecimiento y el empleo con estabilidad interna.¹¹

a) Reestructuración fiscal

Criterio general: impulsar la demanda efectiva vía gasto público indirecto trasladado a los particulares, de manera que se superen los procesos de descapitalización de las empresas, de desempleo involuntario de trabajadores y descapitalización de los hogares.

Este criterio implica la sustitución del ineficiente gasto público directo por gasto indirecto realizado por medio de la desgravación de sueldos y salarios. Dicha desgravación significa la devolución a los trabajadores, de una parte importante del poder de compra que éstos pagan al Estado en forma de tributo, de manera que sus corrientes de demanda efectiva se expandan sobre la estructura de bienes y servicios que normalmente son requeridos por las familias. Así se logra que los niveles de producción y empleo reactivados por este tipo de impulsos de demanda, fortalezca en primera instancia a los sectores productores de bienes salario.

Cabe hacer notar que en la vieja práctica de expansión del gasto público directo, este último iba orientado a la construcción de parques, escuelas, hospitales y, en general, a la creación de obra pública de diverso tipo, con la necesaria selectividad sectorial de su impacto sobre la demanda efectiva y el empleo. Tal impacto implicaba sólo en casos raros la reactivación de la capacidad instalada que había quedado ociosa a causa de los efectos recesivos. Generalmente el beneficio de las nuevas corrientes de demanda era parcial sobre los sectores afectados por los impulsos recesivos. Así, pese a la intervención del Estado, había finalmente grandes pérdidas de capital en el aparato productivo, con los lógicos efectos inflacionarios, inevitables tras la expansión del gasto público di-

¹¹ En J.P. Arroyo y F.A. Noriega (1995) se encuentra el fundamento de las líneas y criterios de política económica de corto y largo plazos que se exhiben a continuación. A diferencia de la exposición que se desarrolla en el aludido documento en términos de líneas de política, criterios y estrategias, en el presente trabajo se abordarán exclusivamente los criterios generales. Sin embargo, sería deseable que el lector consulte de manera puntual las estrategias que fueron sugeridas en cada línea de política a partir de la situación que imperaba en la economía mexicana hacia abril del año en curso, en caso de ser de su interés la implicación de los criterios de política en términos de magnitudes específicas.

recto y su presión selectiva sobre sectores de oferta incapaces de reaccionar más aceleradamente ante los impulsos de demanda.

El gasto público indirecto, en cambio, actúa de manera generalizada sobre el aparato productivo, y su ejercicio se libera a la conducta racional de los consumidores individuales.

b) Política de gasto público e inversión fiscal

Criterio general: fomentar la investigación científica y tecnológica; fortalecer y expandir el sector educativo en todos sus niveles, en función de los criterios de política de largo plazo para la inversión en capital humano y la innovación tecnológica en el aparato productivo. Expandir la inversión pública en la dirección que más favorezca a la industrialización, al potenciamiento de la oferta agregada y a la expansión estable y sostenida de la demanda global.

c) Política arancelaria

Criterio general: sustituir la barrera cambiaria por barreras arancelarias de manera congruente con la política industrial y tecnológica.

d) Política monetaria y cambiaria

Criterio general: evitar el estrangulamiento del crédito interno al aparato productivo y a los hogares. Establecer un régimen de ajuste anual del tipo de cambio, con anuncios anticipados, exclusivamente en función de la preservación de la paridad del poder de compra, de manera que se reduzca al mínimo posible la transferencia de efectos de modificaciones en el tipo de cambio sobre el nivel general de precios.

e) Política salarial

Criterio general: recuperar el poder de compra de los asalariados perdido desde diciembre de 1994 a la fecha, e impulsar mecanismos de indexación de salarios, de manera que el poder de compra de los trabajadores sea superior o igual al de un periodo pasado, pero bajo ninguna circunstancia inferior.

5.1.2 Política de largo plazo

La política de largo plazo es, en este modelo de desarrollo, la que marca la dirección que debe seguir la política de corto plazo. En seguida se precisan las líneas recomendadas.

a) Tecnología e industria

Criterio general: fomentar y dirigir la configuración de un aparato industrial orgánicamente articulado con los sectores agrícola y extractivo, financiero y de servicios, de manera tal que los impulsos de cambio técnico se difundan en toda la economía, propulsen el crecimiento estable de la oferta agregada interna, liberen al sistema de la necesidad de comprar maquinaria, equipo e insumos del resto del mundo para asegurar el funcionamiento del aparato productivo, eleven la eficiencia de los segmentos tradicionales del aparato productivo, y aseguren progresos sostenidos en la productividad del trabajo. Lograr márgenes de competitividad real del aparato productivo nacional sobre el resto del mundo, de manera que los procesos de apertura a futuro sean de beneficio para los agentes económicos nacionales.

b) Deuda externa

Criterio general: preservar en el corto plazo la capacidad de reacción de la actividad económica con base en la capacidad instalada ociosa generada desde diciembre de 1994, de manera que ésta no se pierda en una tendencia de destrucción de activos físicos que se sume a los costos sociales ya sufragados por los mexicanos a causa de la política de ajuste vigente en el sistema.

Es necesario remarcar a la luz de este criterio de política de deuda externa que la pérdida de la capacidad instalada ociosa resultante de la recesión de los últimos meses, significaría perder las posibilidades futuras de consolidación de un modelo de desarrollo alternativo al actual. En ese sentido, la estrategia recomendable consiste en negociar con los acreedores externos la suspensión temporal del pago de intereses según el siguiente calendario: 40% en 1995, 30% en 1996, 20% en 1997, y la restitución de los pagos completos a partir de 1998. Según cálculos propios, la concreción de este programa liberaría recursos suficientes para financiar la expansión de corto plazo de las importaciones inducidas por la recuperación de la actividad económica.

La suspensión negociada no sería un desconocimiento de los adeudos con el exterior, y mucho menos una violación de los contratos de deuda existentes. Se trataría, más bien, de lograr condiciones negociadas de pago que le otorguen a la economía recuperar su solvencia frente al resto del mundo.

La extensión del programa de deuda de largo plazo debería con-

templar la apertura de líneas de crédito por aproximadamente 20 000 millones de dólares en el periodo comprendido entre 1996 y 2000. Estos recursos se emplearían esencialmente para la consolidación del programa de largo plazo para el cambio estructural del aparato productivo.

c) Acuerdos de apertura comercial

Criterio general: anteponer el desarrollo y consolidación de la capacidad de generación endógena de cambio técnico en la economía nacional a la apertura comercial de México. Graduar progresivamente, por región, sector y rama económica, la apertura actual en función de los objetivos de largo plazo.

d) Sindicatos

Criterio general: garantizar que el progreso tecnológico esté articulado con modificaciones pertinentes en las relaciones laborales, de manera que las tendencias de largo plazo en la evolución de la productividad de los factores no tropiece con obstáculos institucionales. Lograr que los sindicatos amplíen su papel de organizaciones negociadoras de cuotas de empleo y salarios, a instituciones de gestión de participación cooperativa de los trabajadores en las empresas. Hacer de los trabajadores agentes corresponsables y beneficiarios de la evolución de la actividad productiva en el país.

6. *En espera del cambio*

El cambio del modelo actual de desarrollo habrá de tener lugar con o sin la anuencia de los actuales líderes de la política pública en México. La diferencia entre un cambio concertado e institucionalmente inducido y otro de origen espontáneo y correspondiente a ambientes institucionales represivos será el costo social en términos de violencia y vidas.

Hay opciones viables y superiores a la que se ofrece con el modelo de desarrollo vigente. Opciones que, como la expuesta en los apartados previos de esta segunda parte, postulan trasladar el eje del costo social del ajuste de corto plazo a las instituciones; es decir que proponen convertir el costo social en costo institucional sufragable por el Estado, de manera que el proyecto de largo plazo sea viable en un contexto de correspondencia de fuerzas que se agrupan

orgánicamente en torno a un proyecto nacional. Este proyecto será aquel que privilegie por encima de cualquier otro objetivo el de que el nivel de vida de los nacionales sea hoy igual o mayor que ayer, pero nunca inferior. Deberá ser un proyecto liderizado por patriotas conscientes de que tal objetivo puede bien valer la vida misma de sus líderes, porque de por medio se halla el futuro de muchas generaciones que, como hoy, ven peligrar sus opciones de vida digna por la ceguera y obsecuencia de quienes tienen en sus manos el futuro de nuestras naciones.

Hay opciones viables y mejores. De los particulares y de las decisiones valientes y oportunas de los líderes institucionales dependerá que se concreten con el menor costo social posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, Kenneth J. (1974), *The Limits of Organization*, The FELS Lectures on Public Policy Analysis, Nueva York, Norton Ed.
- Arroyo, Juan Pablo y Noriega Ureña, Fernando Antonio (1995), "Economía Mexicana 1995: Programa de Política Económica sin Costo Social", en *Investigación Económica*, núm. 213, julio-septiembre de 1995, México, UNAM.
- Coase, Ronald H. (1973), "La naturaleza de la empresa", en *Ensayos sobre la teoría de los precios*, de C. J. Stigler y K. E. Boulding, Madrid, Aguilar, 1963.
- (1991), "The Institutional Structure of Production", en *The American Economic Review*, vol. 82, núm. 4, septiembre 1992.
- Favereau, Olivier (1986), "La formalisation du rôle des conventions dans l'allocation des ressources", en *Le travail: marches, règles, conventions*, edición de Robert Salais y Laurent Thevenot, INSEE-Economica, París, 1986.
- (1991), "Irréversibilités et institutions; problèmes micro-macro", en *Les figures de l'irréversibilité en économie*, París, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Lucas, Robert E. Jr. (1987), *Models of Business Cycles*, Nueva York, Basil Blackwell, 1987.
- Menard, Claude (1987), "Why are there Organizations?", Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), mimeo., 24 páginas.
- Noriega Ureña, Fernando Antonio (1994), *Teoría del desempleo, la distribución y la pobreza*, México, Ariel Economía, 1994.
- (1995), "Fundamentos para la crítica de la política económica", en *Investigación Económica*, núm. 213, julio-septiembre de 1995, México, UNAM.

Williamson, Oliver (1975), *Markets and Hierarchies*, Nueva York, Free Press, 1975.

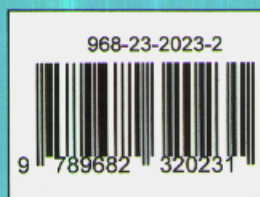
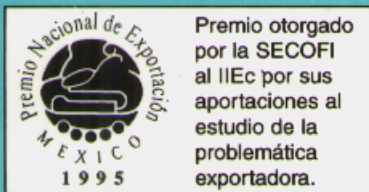
— (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Free Press, 1985.

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 disociarse 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: Vicenta Rojo Cama



TOMO II

MÉXICO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

