
David Torres Mejía*

*La estabilización del
SUBDESARROLLO mexicano
(1960-1970)*

Introducción

El objetivo de este trabajo es evaluar el papel que jugaron las inversiones extranjeras en la adopción y desarrollo del modelo de crecimiento que caracterizó al México de los sesentas, durante los periodos presidenciales de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz. El llamado modelo de “desarrollo estabilizador” abarcó una década de políticas económicas y será tratado aquí como unidad, a pesar del cambio de presidente en diciembre de 1964. Al analizar más adelante el impacto de las políticas económicas sobre la decisión política de la designación del sucesor presidencial, se verá que esta última pasó a depender enteramente de las primeras, suceso que se manifestó en la permanencia del secretario de Hacienda en el gabinete de ambas administraciones.

Se prestará especial atención a la respuesta gubernamental a las demandas hechas por diversos grupos de capitalistas nacionales y extranjeros; también, a las limitaciones estructurales bajo las cuales tal modelo fue adoptado. Sostengo que la inversión extranjera, y en particular la directa, realizada a través de compañías transnacionales, es el elemento fundamental para comprender los logros de la economía mexicana en

* Este artículo es una versión parcialmente modificada de la tesis que el autor presentó para obtener el grado de maestro en Gobierno y Política de América Latina, en la Universidad de Essex, en 1979, con el título *Stabilizing Development: An Alliance Between Foreign and Domestic Capitals*. El autor agradece al CONACYT y a la ANUIES el apoyo económico otorgado para realizar sus investigaciones.

esa etapa. Así, debemos buscar en ella al elemento en el que descansó la solución de la recesión económica de los primeros años de la década. La intervención de los capitales extranjeros para poner fin al periodo de crisis, lejos de asumir un carácter temporal, revistió características estables, de tal manera que lo que se presentó como un remedio para la crisis resultó también un aspecto fundamental del nuevo modelo de desarrollo.

En consecuencia, la hipótesis principal señala que la expansión continuada de la inversión durante la década pasó a depender totalmente de los capitales extranjeros. Esto correspondería aproximadamente a la noción de James Petras del “modelo neocolonial” de capitalización en la periferia. De acuerdo a éste, el instrumento más efectivo de capitalización consiste en una alianza de los intereses imperiales con las clases propietarias locales y con los militares. Todo el proceso de acumulación, o más bien su dirección, pasa a depender de los intereses extranjeros¹. Esto sucedió en México porque hacia el final de los años cincuenta ni el sector público, ni el privado podían, por ellos mismos, asegurar ganancias competitivas a las inversiones². Esto no quiere decir que la inversión extranjera no haya sido significativa en los años anteriores. Por el contrario, su importancia, particularmente en el sector de las manufacturas, había crecido sostenidamente desde la posguerra y, a pesar de su relativamente reducida magnitud en términos cuantitativos —limitada a un diez por ciento de la inversión anual—, su posición, cuando se la evalúa cualitativamente, se había visto crecientemente consolidada junto con el poder, siempre en aumento, del sector privado en general, y en particular del de aquella fracción de capitales locales con los cuales había establecido multitud de vínculos. Simultáneamente, y en relación más o menos inversa, la capacidad del Estado para desempeñar un papel determinante en la elaboración de decisiones relacionadas con el modelo de desarrollo a seguir había venido a menos. Si, como sucede en la teoría de juegos, lo relevante es la *posición* que ocupan los jugadores, en este caso, el Estado había sido desplazado gradualmente de la posición de liderazgo detentada con mayor claridad en el régimen cardenista en beneficio de un sector privado cada vez más poderoso. Esa “transferencia de poder” se observó durante los años de la posguerra y tuvo su

¹ Cfr. James Petras, *Critical Perspectives on Imperialism and Social Class in the Third World*. New York, Monthly Review Press, 1978, pp. 47-48. Ver también, José Ayala *et al*, “La crisis económica: evolución y perspectivas”, en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coordinadores) *México hoy*, México, Ed. Siglo XXI, 1979, p. 38.

² Rafael Izquierdo, “Proteccionism in Mexico”, en Raymond Vernon, ed. *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1964, p. 288.

expresión principal en la naturaleza de las inversiones estatales y en la renuncia del sector público a financiar sus déficits a través de medios fiscales. En el primer caso, el objetivo que se perseguía era el de proveer a los capitalistas con condiciones favorables de infraestructura y bajos costos en los servicios claves como el transporte y en insumos vitales como los energéticos.

La actitud gubernamental de no aumentar su ingreso fiscal reforzó el margen de ganancia de los inversores privados mediante impuestos bajos y, dado el modo como fue financiado el déficit —a través de préstamos internos “forzados” del sistema bancario privado— se proveyó a los capitalistas financieros de un poderoso instrumento de control de las decisiones públicas. En los difíciles primeros años de la década, el poder adquirido por los capitalistas financieros les permitió asumir un papel dominante en las negociaciones conducentes a la nueva estrategia de desarrollo. Aquí, de nuevo, los estrechos vínculos que habían establecido con inversionistas extranjeros probaron ser de gran importancia en la delimitación de su poder.

Políticamente, la hipótesis principal refiere que el nuevo modelo de crecimiento que enfatizaba las ventajas de un marco socioeconómico estable tuvo consecuencias directas en la esfera política en términos de una obsesión por la paz social a cualquier costo. Por tanto, la ya de por sí ideología autoritaria fue reforzada y puesta al día aunque el precio implicara parecerse demasiado a los ideales porfirianos de orden y progreso. En lo concerniente a la fuerza de trabajo las metas eran claras y evidentes por sí mismas: el modelo del “desarrollo estabilizador” suponía salarios bajos, lo que requería, en consecuencia, de un control fuerte sobre la clase obrera. En este caso, las instituciones políticas proveían al modelo con diversos canales para asegurar la paz social sin necesidad de emplear la violencia directa. Sin embargo, cuando fue considerado necesario, no hubo reparo en recurrir a la represión, como en la huelga efectuada por los ferrocarrileros en 1958³.

La necesidad de paz social creció junto con la década y se convirtió en peligrosa obsesión durante el régimen de Díaz Ordaz, cuando la coerción utilizada contra los grupos disidentes fue justificada por las ideologías pretendidamente “exóticas” de éstos y por su supuesta manifiesta voluntad de “desestabilizar” al gobierno. La rigidez de las instituciones y la aversión gubernamental hacia la oposición genuina adquirió su plena expresión en los sucesos de 1968.

³Cfr. Aurora Loyo Brambila, *El movimiento magisterial de 1958 en México*. México, ERA, 1979; Antonio Alonso, *El movimiento ferrocarrilero en México 1958-1959*. México, ERA, 1972.

La hipótesis final apunta que las crecientes dificultades enfrentadas por el modelo hacia los últimos años de la década eran resultado directo de la crisis de la principal variable externa, los Estados Unidos. La economía mexicana se había hecho en extremo dependiente de los centros de decisión basados en ese país y era altamente sensible a su comportamiento. Así, mientras el auge tuvo lugar en el vecino país del norte, México vivió un fenómeno de sobrecapitalización, de exportación de capitales y de crecimiento sostenido; sin embargo, y así como “lo que era bueno para los Estados Unidos era bueno para México”, si algo iba mal allá, acá podría irnos mucho peor, situación que quedó manifiesta en cuanto el dólar enfrentó su crisis más seria desde la Segunda Guerra Mundial.

En un principio a México sólo se le pidió compartir los riesgos del dólar, lo cual fue aceptado mediante la colocación de préstamos en dólares en Europa. Sin embargo, y a pesar de las protestas el momento llegó en que las empresas norteamericanas establecidas en el país comenzaron a enviar sus ganancias a su lugar de origen y, finalmente, se decidió cerrar la frontera a importaciones mexicanas, un par de medidas que por sí mismas minaron al modelo del desarrollo estabilizador en sus cimientos.

1. Breve esquema del modelo

El “desarrollo estabilizador” debe mirarse como el éxito de una fracción de la burguesía y sus aliados dentro de la burocracia política al imponer sus puntos de vista sobre fuerzas hostiles a ellos, tanto en el sector del Estado como en la burocracia estatal.

El modelo en sí no fue resultado de la aplicación de ningún marco teórico —a pesar de que en algunos aspectos se siente la influencia de teóricos como Arthur W. Lewis y Albert O. Hirschman—, sino, más bien, producto de la adaptación pragmática a las circunstancias internas y externas del poder. Sin embargo, a pesar de sus posibles insuficiencias teóricas fue formulado —y hasta bautizado— como un conjunto de políticas que deberían guiar la acción del sector público y que, era de esperarse, tendrían como consecuencia el crecimiento y el desarrollo. Tales orientaciones sobre el comportamiento económico del sector público en un país con una larga tradición de intervención del Estado, estaban dirigidas a mantener la acción estatal en los niveles más bajos posibles en el caso de la política fiscal, y a circunscribir su gestión económica a empresas no rentables. Así, a pesar de los grandes números de inversión gubernamental, el Estado, privado de la posibilidad de acumulación, era concebido como un Estado dé-

bil, lo que no dejaría de ser una aportación interesante a la concepción del Estado en la economía política clásica: países con Estados interventores, pero débiles a la vez.

De acuerdo con el secretario de Hacienda, los tres rasgos principales del modelo durante la década eran:

1. La concentración de los recursos en aquellos sectores con capacidad para generar ahorros e inversiones.
2. El “sacrificio fiscal” del Estado para estimular las actividades del sector privado.
3. Atraerse inversiones y préstamos extranjeros⁴.

Mientras los dos primeros puntos tenían que ver con decisiones internas, el tercero involucraba al sector externo. No obstante, para asegurar la participación de capitales extranjeros, era necesario tomar otras medidas locales. Estas incluían, desde luego, políticas económicas diseñadas para asegurar importantes ganancias para los capitalistas en general pero, además, reformas legales que invalidaban las legislaciones nacionalistas previas y medidas políticas orientadas a mantener la paz social.

2. Dos posiciones contrarias sobre las inversiones extranjeras

Para entender el papel que las inversiones extranjeras jugaron en el proceso de crecimiento y acumulación, conviene regresar a la década anterior y analizar las dos corrientes principales acerca de la cuestión de la inversión extranjera.

De un lado, se encontraban quienes minimizaban el papel del capital extranjero. Sus argumentos podrían resumirse de la siguiente manera: a) las inversiones extranjeras habían sido desplazadas de las industrias básicas estratégicas como el petróleo y no representaban sino una parte pequeña del total de la inversión en agricultura. Más aún, la banca central era un monopolio de Estado y el grueso de la banca privada estaba en manos de capitalistas mexicanos; por ende, los riesgos de que el capital extranjero maniobrara en contra del desarrollo de México se ha-

⁴Julio Labastida, “Proceso político y dependencia en México 1970-1976”, en *Formación social mexicana*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1978, p. 376.

bían reducido drásticamente; b) las inversiones domésticas, a pesar de representar un 90 por ciento de la inversión total, eran insuficientes dada la relativa escasez interna de recursos. Los capitales extranjeros eran necesarios para cubrir el vacío del diez por ciento y deberían ser considerados como complementarios; c) en algunas áreas, las deficiencias eran de carácter tecnológico y una parte de la inversión extranjera debería orientarse a superar este tipo de deficiencias.

A estas ideas me referiré como el enfoque *proextranjero*, en contraste con el que más tarde llamaré el enfoque *nacionalista*. El primero era sostenido por tres grandes asociaciones de hombres de negocios: 1) La Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) donde se encontraban representadas las industrias mexicanas más importantes, así como un buen número de industrias extranjeras. Estas, estaban íntimamente vinculadas al capital financiero, muchas ocasiones mediante lazos de propiedad. 2) La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) donde se hallaban agrupados los comerciantes de todos tamaños, pero controlada efectivamente por el gran comercio. Esta confederación había desarrollado fuertes vínculos con CONCAMIN y su discurso era de un liberal subido, pidiendo libertad para que los capitales extranjeros participaran en el desarrollo económico del país⁵. 3) La Asociación de Banqueros de México (ABM), fracción financiera encabezada por ocho grandes grupos bancarios. Este grupo se había desarrollado rápidamente a raíz de la creación de las instituciones financieras en 1941 y su crecimiento durante los cincuenta había sido impresionante. Ellos controlaban las industrias con una mayor composición orgánica de capital y sus contactos con inversionistas extranjeros eran muy estrechos.

Había otros grupos con un carácter corporativo menos definido, que también sostenían un enfoque proextranjero. Entre éstos destacaban la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Cámara Americana de Comercio (CAMCO) que registraba a todas las empresas estadounidenses y el Comité Mexicano-Americano de hombres de negocios. Estos grupos, junto con los anteriores, alcanzarían su clímax, en términos de influencia política y control sobre el modelo de desarrollo, bajo el régimen de Díaz Ordaz.

En oposición al punto de vista proextranjero estaba el enfoque nacionalista cuyas proposiciones principales indicaban: a) la necesidad de

⁵ Sin embargo, en 1955, la CONCANACO, preocupada por el éxito de los almacenes Woolworth y Sears, desató una campaña en contra de la inversión extranjera en el sector comercio, aunque mantenía un punto de vista liberal respecto a la inversión industrial. Cfr. Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*. Cambridge, Harvard University Press, 1963.

que los capitales extranjeros se retiraran completamente de las industrias básicas. Se denunciaba la participación de empresas contratistas en PEMEX y también las políticas de las industrias eléctricas que se guiaban por la ganancia, constituyendo así un lastre para el desarrollo industrial. Este grupo también manifestaba su oposición a la explotación de los recursos mineros por parte de compañías extranjeras⁶. En un palabra, era radical en cuanto a la eliminación de las formas tradicionales de inversión extranjera.

Mientras que para algunos autores esta actitud era sólo una cuestión de énfasis⁷, en mi opinión reflejaba una situación en la que los pequeños y medianos industriales sacaban poco provecho de las actividades de los inversionistas extranjeros y, en cambio, tenían esperanzas en que la expansión de la actividad económica del Estado les significaría la posibilidad de hacer negocios redituables.

b) La exigencia de tomar una serie de medidas para proteger la industria nacional de la agresividad y expansionismo de las empresas extranjeras; disposiciones que frenaran la compra de los negocios mexicanos establecidos y que previnieran su ingreso a aquellas ramas en que los mexicanos satisfacían la demanda.

c) La reorganización de la producción de las empresas extranjeras ya establecidas, para obligarlas a producir localmente el equipo por ellas requerido y para obligarlos a consumir la mayor parte posible de insumos manufacturados y materias primas mexicanas. También deberían emplear personal mexicano en todos los niveles⁸; d) la tesis de que las inversiones extranjeras no se ocupaban de los intereses de las naciones que las recibían sino que respondían a las necesidades de países centrales sobrecapitalizados que buscan en guerras y en las inversiones en el extranjero una salida para sus excedentes⁹; e) en consecuencia, el Estado, cuya tarea era la de crear las condiciones para el desarrollo sostenido de la industria interna, debería evitar inversiones indeseables no sólo a través de medidas legales, sino mediante la inversión pública directa en aquellas áreas consideradas de interés nacional y en las que no pudieran participar los capitales privados domésticos.

Los principales patrocinadores de este punto de vista eran precisa-

⁶José Domingo Lavín, *Inversiones extranjeras*. México, EDIAPSA, 1954, p. 242.

⁷Raymond Vernon, *Op. Cit.*, p. 167.

⁸José Domingo Lavín, *Op. Cit.*, p. 299.

⁹Este enfoque rechazaba explícitamente la teoría de que las inversiones imperialistas fueran motivadas por supuestas mejores condiciones, en términos de mano de obra y tierras baratas, que se encontrarían en los países subdesarrollados. Se aproximaba más a las tesis de Baran y Sweezy que a las de Lenin. (Cfr. José Domingo Lavín, *OP. Cit.*, p. 305).

mente los pequeños y medianos industriales agrupados en la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA). Eran aquellos a quienes Sanford Mosk bautizara como “el Nuevo Grupo”¹⁰ y que habían tomado la responsabilidad de la industrialización mediante la sustitución de importaciones primero durante la crisis mundial de los treinta y, más recientemente, durante la Segunda Guerra Mundial. Estimulados en principio por la administración cardenista desarrollaron intereses distintos a los de los industriales de CONCAMIN —confederación fundada en 1917— hasta formar una nueva organización dentro de aquella, en 1941. Desde entonces emprendieron una ruidosa campaña contra las inversiones extranjeras indiscriminadas y sus aliados locales: banqueros, la gran industria y el comercio. En sus políticas y declaraciones antiimperialistas se vincularon a la corriente más a la izquierda de la familia revolucionaria y recibieron, inclusive, el apoyo de algunos intelectuales marxistas¹¹.

La lucha reflejaba la profunda preocupación de los industriales manufactureros por la inversión extranjera que, de no ser regulada, amenazaba con desplazarlos fácilmente. Al tiempo, hacían extensiva su oposición a la gran industria, cuyos métodos de producción, intensivos en capital y tecnologías modernas, no creados en el país, los convertían en aliados naturales del capitalismo exterior.

Los empresarios de CANACINTRA estaban conscientes de los lazos entre la gran industria, los inversionistas extranjeros y los bancos locales. De una manera u otra ellos habían sido testigos de cómo, desde los días del presidente Alemán (1946-1952), el grueso de los préstamos de Nacional Financiera se orientaba a fortalecer el crecimiento del capital financiero y de las industrias vinculadas a él, en detrimento de las pequeñas y medianas empresas. Los préstamos del exterior destinados a la industria eran transferidos de la institución financiera gubernamental a los bancos privados y era desde éstos que el crédito se otorgaba a las pequeñas firmas, mecanismo que reforzaba la fuerza política y económica de los intermediarios financieros. No era de sorprender que, bajo estas circunstancias, los dirigentes de CANACINTRA llegaran a identificar los intereses de los grupos financieros mexicanos con aquellos del capital extranjero.

¿Qué tan arraigada estaba en los pequeños y medianos empresarios la preocupación acerca de la expansión de los capitales extranjeros en la

¹⁰Sanford A. Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*. Berkeley, University of California Press, 1954.

¹¹Cfr. Olga Pellicer, “La política exterior”, en O. Pellicer y E. Mancilla, *Historia de la Revolución mexicana, 1952-1960*. México, El Colegio de México, 1978, Vol. 23, pp. 29 ss.

economía?, ¿qué tan duradera era la contradicción que oponía a pequeños y grandes capitalistas?, ¿qué tan convencidos estaban los líderes de CANACINTRA de su discurso de izquierda y antimperialista y hasta dónde estaban dispuestos a mantenerlo? La verdad era que a pesar de la magnitud que llegó a alcanzar la polémica, sus críticas no trascendían los límites del capitalismo mexicano y todo mundo parecía más preocupado por obtener una mayor tajada en el negocio, que en hallar una alternativa radical genuina.

Estas preguntas tuvieron respuesta en el sexenio de López Mateos cuando, como se verá más adelante, fueron superados algunos de los problemas que más preocupaban a la CANACINTRA.

3. El camino hacia el desarrollo basado en la inversión extranjera

A pesar del crecimiento innegable observado en los cincuentas, hacia finales de 1958 tanto el Estado como el sector privado enfrentaban grandes dificultades. La recesión económica norteamericana había empeorado la situación de los exportadores mexicanos y los empresarios, nacionales y extranjeros por igual, manifestaban sus dudas sobre el futuro de la economía mexicana¹². Por otra parte, las condiciones de vida de un inmenso sector de la población eran precarias. Las encuestas de aquella época revelaron que entre un 67 y un 80 por ciento de la población recibía ingresos por debajo del mínimo necesario para satisfacer las necesidades de alimentación, vestido y alojamiento¹³. Tales condiciones significaban para el capitalismo mexicano la existencia de un mercado reducido sin posibilidades de ampliarse fácilmente. Esto se reflejaba en la enorme porción de la planta industrial que permanecía inactiva. Hacia 1963 un vocero de CONCAMIN estimaba en un 50 por ciento la parte activa de la capacidad instalada y demandaba urgentemente que se ampliara el mercado¹⁴.

Desde esta perspectiva, el dilema implicaba definir la dirección que debían tomar los esfuerzos para ampliar el mercado. De momento dos so-

¹² Esteban L. Mancilla, "La política económica", en: O. Pellicer y E. Mancilla, *Op. Cit.*, p. 230.

¹³ James D. Cockroft, "Mexico", en: Chilcote & Edelstein, ed. *Latin America: The Struggle with Dependency and Beyond*. New York, John Wiley & Sons, 1974, p. 302.

¹⁴ Discurso de Juan Sánchez Navarro, presidente de CONCAMIN, en: *Comercio exterior*, abril de 1964, p. 236. En Estados Unidos, este porcentaje era de 78 por ciento en 1961. Cfr. Banco Nacional de México (Banamex), *Review of the Economic Situation in Mexico*. Octubre 1966, p. 6.

luciones se vislumbraban: por un lado, la opción, difícil, de efectuar cambios estructurales en la distribución del ingreso que, de seguro, repercutirían, a corto plazo, negativamente, en los patrones de acumulación¹⁵.

Por otro lado, la solución más promisoría, en términos de acumulación y también en términos de estabilidad política y social —ya que no significaba cambios drásticos que amenazaran la participación de la burguesía en los excedentes— era la de reforzar el esquema de distribución del ingreso y ampliar así la capacidad de consumo de los sectores de mayor ingreso. Esta segunda solución requería ingresar a una nueva etapa de sustitución de importaciones, donde los capitales extranjeros deberían jugar un papel crucial. Esto acarrearía, si no desarrollo, sí crecimiento, aunque algunas deficiencias estructurales, como el bajo nivel de funcionamiento de la capacidad instalada, presumiblemente permanecerían inalteradas y hasta agravadas por la introducción de economías de escala por las corporaciones internacionales. Así, el país estaba expuesto a sufrir en el futuro, como en el pasado, las consecuencias de un bajo nivel de demanda industrial, ya fuera debido al costo de la capacidad excesiva o al que representaban las economías de pequeña escala¹⁶. De cualquier manera, esto no parecía ser incompatible con los requerimientos de acumulación a corto plazo.

Al comienzo del gobierno de López Mateos la solución que habría de seguirse no era del todo clara. Sin embargo, las circunstancias internas y externas se modificaron y favorecieron los cambios. Sin lugar a dudas uno de los eventos más importantes fue el de la Revolución Cubana, que obligó a los Estados Unidos a replantear su política de inversiones hacia América Latina. México, su vecino más cercano, se encontró súbitamente en un destacado lugar entre las preocupaciones norteamericanas. Ciertamente, se tenía en mente que el país del que alguna vez se había dicho que estaba “tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos”, se hallaba también peligrosamente cerca de Cuba.

Regresaré más tarde a las características y consecuencias de la nueva política norteamericana hacia América Latina; antes deberé pasar revista a los eventos internos que contribuyeron al cambio.

4. La construcción de la alianza

Una de las primeras y principales tareas del régimen de López Mateos

¹⁵ Raul Prebisch, “A Critique of Peripheral Capitalism”, en *Cepal Review*, 1st semester, 1976, pp. 9-76.

¹⁶ Cfr. R.B. Sutcliffe, *Industrial and Underdevelopment*. London, Addison Wesley Publishing Co., 1971, p. 204.

fue buscar el entendimiento de las partes involucradas en la polémica sobre el capital extranjero. Paradójicamente, la alianza a que se llegó, y que en general favoreció las posiciones pro-extranjeras, fue posible mediante concesiones a la fracción nacionalista sin que eso tuviera efectos perjudiciales sobre las primeras. Tres logros principales en esta dirección fueron la nacionalización de la industria eléctrica en 1960, la ley minera de 1961 y el decreto de integración de la industria automotriz expedida en agosto de 1962.

La mexicanización del sector eléctrico fue un éxito político en un momento en que las disputas internas acerca de la actitud de México hacia la Revolución Cubana alcanzaba proporciones peligrosas. Dio pretexto a un llamado a la unidad nacional sin que esto significase una lucha abierta contra un enemigo extranjero. Por el contrario, tal parece haber sido el último efecto deseado por el gobierno: las negociaciones con las compañías extranjeras fueron realizadas con tanta cautela y cuidado que las compañías fueron las primeras en declarar públicamente lo complacidas que estaban de tratar con el gobierno mexicano. El tan importante logro se completó después de que los dos sectores de la comunidad empresarial habían aprobado la transacción. A pesar de que no se llevó a cabo la petición original de la CANACINTRA —en el sentido de no nacionalizar sino de esperar a que expiraran las concesiones de las compañías eléctricas para tomar control total de la industria ya que, aseguraban, nacionalizar la industria eléctrica era un mal negocio a estas alturas—¹⁷, los arreglos pusieron todo el énfasis en los efectos y ninguna opinión disidente se escuchó en el firmamento político. La publicidad dispuso las cosas de tal manera que cualquiera que se opusiera a la nacionalización, no importaba cuáles fueran sus argumentos, se arriesgaba de ser tachado de reaccionario y antimexicano.

En medio de la euforia nacionalista, la Secretaría de Hacienda pudo expresar tranquilamente el argumento de que debido a imperfecciones en las leyes mexicanas y en los contratos originales, se podía entender que dichas concesiones habían sido otorgadas para siempre. Este punto de vista, desde luego, complacía a las compañías más que a nadie y no es de extrañar que recibieran en pago todo lo que pidieran.

De otro lado, la aparente intromisión del Estado en negocios privados no tuvo objeción por parte de las grandes organizaciones empresariales en parte debido a las tranquilizadoras declaraciones de las mismas compañías eléctricas y en parte porque no existía ningún grupo privado interno interesado en invertir en tal renglón. Más aún, un argumento de fuerza para llevar a cabo la compra fue que las compañías eléctricas

¹⁷ José D. Lavín, *Op. Cit.*, p. 242.

extranjeras carecían de planes para la expansión de la red de distribución, un hecho que era capaz de preocupar a la comunidad de los negocios en general¹⁸.

Cualquiera que haya sido el caso, las negociaciones fueron conducidas de tal manera que no había lugar a dudas acerca de la buena voluntad del gobierno hacia los inversionistas extranjeros. Así, aunque pueda sonar contradictorio, la mexicanización de la industria eléctrica se convirtió en un acontecimiento principal en la adopción del modelo de crecimiento basado en la asociación de capitales locales y extranjeros.

La verdad de esta afirmación, así como un vistazo de lo que habría de suceder, se reflejaba en las condiciones de compra de una de las compañías: la American and Foreign Power. El gobierno accedió a pagar 70 millones de dólares como valor total de la empresa y asumió la deuda corriente de la misma, que ascendía a 34 millones de dólares. Simultáneamente, el contrato estipulaba que cinco millones se pagarían inmediatamente en efectivo, mientras que los 65 millones restantes serían cubiertos en forma de obligaciones de Nacional Financiera en un lapso de quince años. Más aún, se acordó que esta última cantidad sería *invertida en México en empresas que no prestaran servicios públicos* y con este propósito se estableció una compañía de inversiones. Antes de finalizar 1960 la nueva firma poseía una minoría de acciones en una industria de fundición de aluminio en sociedad con inversionistas mexicanos y con la Aluminium Company of America¹⁹.

Este tipo de medidas reforzaban el patrón de asociación entre inversionistas locales y extranjeros, patrón que desde los años de la posguerra había probado su eficacia en términos de las ganancias para las partes involucradas. Uno de los logros más significativos del régimen de López Mateos sería el sentar las bases para la consolidación y ampliación de este patrón de asociación con el capital extranjero no sólo a la gran industria, sino también a los pequeños y medianos manufactureros. El principal paso en esta dirección, sin embargo, no fue la mexicanización de la industria eléctrica, ni siquiera la nueva Ley Minera (que estimulaba la participación mayoritaria de los mexicanos en este tipo de actividades), sino la política de “integración” por medio de la cual la industria automotriz, controlada en su totalidad por compañías transnacionales, fue obligada a utilizar, en la elaboración de sus productos, un número mayor de partes fabricadas en México.

De este modo, la ley perseguía terminar con una de las prácticas de las empresas extranjeras más criticada por los nacionalistas.

¹⁸ Miguel S. Wionczek, “Electric Industry”, en: Raymond Vernon ed., *Public Policy and Private Enterprise in Mexico, Op. Cit.*, pp. 98-99.

¹⁹ *Ibid.*, p. 92.

En agosto de 1962 se expidió un decreto que obligaba a las plantas ensambladoras de automóviles a formular programas de integración que deberían conducir a la producción local de motores y de unidades mecánicas en 1964²⁰. Este decreto había sido precedido por una lista hecha pública por la Secretaría de Industria y Comercio, de 500 “nuevas industrias” cuyo desarrollo era considerado como de competencia exclusiva del sector privado, esto es, de capitales locales y/o extranjeros. A los inversionistas en estas áreas se les ofrecían deducciones fiscales y condiciones ventajosas. Estas dos medidas (el decreto de integración de la industria automotriz y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias) operaban complementariamente y anunciaban ya la forma que el proceso de industrialización tomaría en el futuro. No sólo se perseguía asegurar la expansión de la planta industrial y de los negocios en general, sino que a la vez se asentaba públicamente que el Estado no tenía intenciones de invertir en las áreas rentables, cuya explotación reconocía privilegio exclusivo del sector privado.

El decreto de 1962 puso fin a una década de recriminaciones mutuas. Tanto los empresarios pro-extranjeros como los nacionalistas estaban ahora en condiciones de hacer a un lado sus diferencias y de sacar provecho de las nuevas circunstancias. Visto superficialmente el asunto, parecería que el grupo nacionalista hubiera logrado una gran victoria al introducir sus puntos de vista en el decreto de integración de la industria automotriz, lo cual era parcialmente cierto. Sin embargo, quedaba al descubierto la naturaleza verdadera del modelo de crecimiento en el que el desarrollo de la planta industrial dependía de la inversión extranjera. Después de todo ese era precisamente el argumento debajo del discurso nacionalista de los empresarios de CANACINTRA, mismo que se basaba en el supuesto de que los capitalistas extranjeros querían todo para ellos, sin compartir su éxito con los mexicanos. No obstante, tan pronto se establecieron las condiciones para una colaboración más estrecha con la comunidad industrial local, el nacionalismo de los empresarios radicales adquirió un extraño tono pro-extranjero²¹.

Los nuevos arreglos ofrecían a pequeños y medianos empresarios numerosas oportunidades de invertir ventajosamente en tanto que los inversionistas extranjeros ocupaban, en relación a ellos, una posición similar a la que hasta entonces había tenido el Estado.

Lo anterior, debe entenderse, no significó que el Estado abandonara los negocios, sino que *renunció a extender su participación* —contraria a lo que tradicionalmente habían demandado los nacionalistas—, lo que

²⁰ Rafael Izquierdo, “Proteccionism in Mexico”, *Op. Cit.*, p. 283.

²¹ Cfr. Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*. *Op. Cit.*

desplazó la iniciativa de la expansión hacia un factor exterior. En la misma medida en que antes un gran número de negocios sólo eran posibles en virtud de la política agresiva del Estado en materia de gasto e inversiones, ahora, el caso era que, sin menospreciar la importancia de las erogaciones públicas, la posibilidad de expansión de los medianos y pequeños empresarios estaba vinculada al éxito de las políticas de integración. Y si esto era cierto para este sector, no lo era menos para los tradicionales aliados del capital extranjero.

En 1962 los capitales comenzaron a fluir hacia México con una velocidad impresionante, tanto así, que un vocero de uno de los principales bancos del país pronosticó —correctamente— que por vez primera en la historia del México moderno la tradición de decaimiento económico en los últimos dos años de cada régimen se vería alterada²².

5. La circunstancia de la ALPRO

Como mencioné con anterioridad, las transformaciones suscitadas en los primeros años de la década y que condujeron “al desarrollo estabilizador” fueron estimuladas por las cambiantes circunstancias internacionales. Para los países latinoamericanos en general los cambios asumieron la forma de un reacomodo en sus relaciones con los Estados Unidos. La principal cuestión en este sentido fue la creación de la Alianza para el Progreso (ALPRO) mediante la cual los Estados Unidos buscaron reforzar su influencia en la región a través de mecanismos económicos tales como ayuda, préstamos e inversiones que se darían a cualquier nación del continente que estuviera dispuesta a plegarse a las exigencias norteamericanas. Estas se sintetizaban en la Carta de Punta del Este de 1961 y como fin se buscaba estimular la ampliación del mercado latinoamericano para hacerlo atractivo a las inversiones estadounidenses. Esta era precisamente la intención de medidas como la reforma agraria y la reforma fiscal y, también, la idea central detrás de los programas culturales y educacionales de ALPRO²³.

²²Banco de Comercio, *Panorama económico*, Junio 1962, en: Olga Pellicer, “La política exterior”, *Op. Cit.*, p. 79.

²³Este apartado se basa, entre otros textos, en los siguientes: Eduardo Frei, “The Alliance that Lost its Way”, en *Foreign Affairs*. Abril de 1967, pp. 437-448; F. Gil, *Latin American-US Relations*. New York, 1971; Humphrey, Hubert H. “US Policy in Latin America”, en: *Foreign Affairs*, pp. 555-601; Carlos Lleras Camargo, “The Alliance for Progress: Aims, Distortions, Obstacles”, en: *Foreign Affairs*. Octubre de 1963, pp. 25-37; Harvey S. Perloff, *Alliance for Progress; a Social Intervention in the Making*. Baltimore, Johns Hopkins University Press,

Con anterioridad a la ALPRO, las inversiones extranjeras en América Latina habían sido hechas principalmente en agricultura, minería, servicios públicos y petróleo. México, sin embargo, era una excepción —al menos en lo concerniente a la agricultura y al petróleo— y, desde los años de la posguerra, compañías transnacionales habían establecido sucursales en el comercio y en las manufacturas, estas últimas consistentes en plantas ensambladoras que producían para el mercado interno. En lo que toca a los productos de exportación, éstos habían estado sujetos a las mismas condiciones desventajosas que el resto de productos de exportación de América Latina, y, en general, el papel de México dentro del mercado mundial había sido el de proveedor de materias primas de las sociedades industriales.

Desde los cincuentas existía conciencia de esta situación entre las burguesías y oligarquías latinoamericanas las cuales suspiraban por un plan regional similar al “Marshall” de la reconstrucción europea en la posguerra. Los fundamentos teóricos que apoyaban las reiteradas solicitudes de ayuda económica habían sido desarrollados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU pero durante los cincuentas, tanto los empresarios como los gobiernos que los representaban aguardaron inútilmente una oferta amistosa por parte de Estados Unidos. La respuesta de este país en efecto, se limitó a dejar el asunto en manos de la empresa privada estadounidense, cuya idea de “ayuda” no incluía cuestiones tales como préstamos “blandos” u otros por el estilo. En realidad, fuera de la ayuda militar, América Latina no recibió, durante esos años ningún apoyo económico significativo. Como fuere, el creciente malestar hacia los Estados Unidos estalló a finales de la década, cuando el viaje de buena voluntad del vicepresidente Nixon a América Latina terminó en un verdadero zafarrancho en Venezuela y, poco después, cuando la Revolución Cubana derrocó al régimen de Batista y se orientó hacia el socialismo.

La respuesta norteamericana, al comienzo de la administración demócrata de Kennedy fue la Alianza para el Progreso, que buscaba poner fin al descontento y prevenir, en lo posible, que el ejemplo cubano se repitiera en cualquier otra parte del continente. Para ello Alpro proponía medidas civiles tendientes a difundir los beneficios del capitalismo entre las masas de América Latina. Desde luego, existía la contraparte militar que derivó de la doctrina de la “seguridad interna”.

A pesar de que la Revolución Cubana fue el elemento más impor-

1969; Jerome A. Slater, *A Revaluation of Collective Security: The OAS in Action*. Ohio U.P., 1965; Víctor L. Urquidí, *The Challenge of Development, in Latin America*. New York, F.A. Prager, 1964.

tante al reformularse las políticas de los Estados Unidos hacia Latinoamérica, es preciso mencionar dos elementos que combinados hicieron posible la Alpro. En primer término, las compañías transnacionales americanas estaban jugando un papel principal en la economía mundial. Sin embargo, la recuperación de Japón y de Europa Occidental había creado nuevos y fuertes competidores que actuaban dentro de las reglas del sistema capitalista mundial. Una primera consecuencia de esta situación fue la lucha por nuevos mercados y por costos de producción más bajos. En ambos casos, América Latina representaba un potencial importante para los distintos competidores. Lo que estaba en juego al comenzar los sesentas, era la reorganización de la economía mundial y de la división internacional del trabajo sobre la base de una competencia mundial entre las empresas internacionales.²⁴

Un segundo aspecto de importancia para lanzar Alpro como un instrumento de política exterior norteamericana se relacionaba con la cobertura política necesaria para las empresas de ese país. Estas sólo estaban dispuestas a invertir bajo condiciones de apoyo por parte del gobierno de los Estados Unidos para disminuir los riesgos de operación. Para ello, tanto las empresas transnacionales norteamericanas como el gobierno del presidente Kennedy se embarcaron en una gigantesca tarea continental sin antecedentes en la historia de la región.

6. La ALPRO en México

El programa de Alpro fue recibido calurosamente en México tanto por el gobierno como por el sector pro-extranjero del mundo de los negocios. Para el primero, después de los años difíciles del 60 y del 61, la Alpro se convirtió en la única alternativa para restablecer el ritmo de crecimiento. La política pro-extranjera representada en el gabinete por el secretario de Hacienda, halló en la crisis de aquellos años suficientes argumentos para imponer al ejecutivo el rumbo a seguir. Vistas desde la perspectiva de la reorganización mundial del trabajo, medidas tales como la nacionalización de la industria eléctrica o la integración de la industria automotriz desmerecen en su contenido nacionalista.

Durante las negociaciones que siguieron al decreto de la integración automotriz, quedó claro que un gran número de las plantas que se establecerían para proveer a la industria automotriz sólo podrían funcio-

²⁴Stephen Hymer, "The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development", en: Hugo Radice ed., *International Firms and Modern Imperialism*. London, Penguin, 1975, pp. 37-61.

nar con patentes extranjeras y que muchas de ellas serían subsidiarias de empresas transnacionales. Fue inaugurada, así, una nueva etapa de sustitución de importaciones bajo el liderazgo tecnológico de las corporaciones transnacionales, los que ofrecían una cooperación más amplia con capitales locales. Esto último favoreció la unánime aprobación de empresarios y gobierno a la Alpro.

Sin embargo, no sólo la Alpro fue bienvenida en México. Para los políticos que la respaldaban desde Estados Unidos, México resultaba un terreno atractivo para experimentar. Como se mencionó anteriormente, aquí ya existía una experiencia valiosa de relaciones con compañías e inversiones extranjeras. También era de tomarse en cuenta el apoyo con que contaban las inversiones extranjeras por parte de los grupos bancarios, industriales y comerciales más poderosos. Más aún, el hecho de haber realizado ya una reforma agraria de gran magnitud, le concedía a México una enorme ventaja sobre sus vecinos de continente.

En efecto, una de las condiciones de Alpro era la realización de programas de reforma agraria en todos los países del área, lo que para una mayoría de éstos resultaba un obstáculo infranqueable. Más aún, en un gran número de casos tal proposición era utópica en tanto suponía que las mismas personalidades en el poder procedieran en contra de sus propios intereses. Por contraste, en el caso mexicano, la reforma agraria era parte integrante del sistema político. Sin lugar a dudas fue la experiencia mexicana la que sugirió a los consejeros del presidente Kennedy el chivo expiatorio a quien achacar el subdesarrollo del área y la que los convenció de la viabilidad de dicha reforma. Debido a sus antecedentes “revolucionarios”, la clase gobernante mexicana no tenía motivos de preocupación en este aspecto de la Alpro.

Esta única ventaja política permitió a México suscribir inmediatamente el Tratado de Punta del Este. En cambio, en lo relativo a la Reforma Fiscal —otro de los requerimientos de Alpro— no había prisa por alterar el patrón impositivo sobre el cual había descansado el patrón de acumulación, mismo que servía de base a los acuerdos políticos existentes entre las clases empresariales y los gobiernos de la Revolución. Lo más que se avanzó en este sentido fue en el perfeccionamiento de la recolección de los impuestos gravados en la fuente, lo que se manifestó en la tendencia al crecimiento de los impuestos derivados de salarios. Sin embargo, aun en este caso, no había fricción con los empresarios y, en relación con los banqueros, se contaba con su comprensión y apoyo en la medida en que el éxito de tales “reformas” podría eventualmente descargarlos parcialmente de la obligación de prestar parte de sus recursos al gobierno. En efecto, aunque los banqueros

habían obtenido importantes ventajas políticas del sistema de préstamos forzados, bajo las nuevas condiciones y con su poder consolidado, miraban la prolongación de esta práctica como un recorte a sus probables ganancias legítimas.²⁷

7. El modelo en marcha

“El desarrollo estabilizador” se convirtió en la ideología oficial de la década; se extendió con rapidez desde la Secretaría de Hacienda hacia el mundo de los negocios y hacia las agencias oficiales para el desarrollo. De ahí se filtró hacia la sociedad en su conjunto y saturó la estructura política donde reforzó las exigencias de paz social. La estructura legal fue adaptada a los nuevos requerimientos y nuevas leyes y decretos estimularon por igual las inversiones del exterior y la represión interna.

Las facilidades para la inversión de capitales crecieron en número y en calidad durante la década. En la etapa de consolidación, en el periodo de López Mateos, se mantuvieron las limitaciones formales existentes y, más aún, se crearon nuevas restricciones en los renglones de minería, petroquímica e industria de la televisión mediante la expedición de leyes correspondientes. También la Secretaría de Relaciones Exteriores impuso trabas a la inversión extranjera en emparadoras de productos del mar, en el procesamiento y empaque de productos alimenticios, en la manufactura y distribución de fertilizantes y en la fabricación de insecticidas y productos químicos básicos. En contraste, la lista de 500 ramas industriales consideradas bajo el rubro de industrias nuevas y necesarias, expedida en 1962, representaba un singular atractivo para el inversionista extranjero.

Donde mejor se apreciaba la buena voluntad hacia la inversión foránea era en el entusiasta apoyo que se daba a la ALPRO, así como en las facilidades otorgadas a la Secretaría de Hacienda para dictar las políticas económicas. Para el momento en que se presentó la sucesión presidencial el modelo pro-extranjero demostró cuán arraigada estaba en la estructura política. En efecto, por primera vez desde la revolución se concertó un acuerdo generalizado entre los sectores más relevantes alrededor de la figura del candidato del PRI para las elecciones de 1964. El Secretario de Gobernación, responsable directo de la estabilidad política y social del país, fue apoyado por los sectores pro-extranje-

²⁵ Cfr. CONCAMIN, “Carta económica del sector privado”, en: *Comercio Exterior*, abril de 1964, p. 234.

ros dentro del partido y la burocracia, por la burguesía, la embajada americana y el clero, desde antes de que fuera destapado el sucesor de López Mateos²⁶.

Anticomunista probado, el candidato Díaz Ordaz se había ganado la confianza de estos grupos para quienes representaba la continuidad del modelo del desarrollo estabilizador en niveles más elevados. No fue accidental que la consecuencia directa de su nominación haya sido la prolongación del auge de inversiones extranjeras, así como el mantenimiento del nivel de crecimiento del Producto Interno Bruto. Por sí misma, esa decisión influyó más que ninguna otra cosa, en la consolidación de la tendencia pro-extranjera y en el desarrollo estabilizador como modelo de crecimiento.

El nuevo presidente se comportó como era de esperarse; amplió las facilidades para la operación del capital extranjero; mantuvo en su puesto al ministro de Hacienda y, en aquellos lugares —dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores— donde se expedían los permisos especiales necesarios para la inversión extranjera, fueron nombrados abogados de inequívoca orientación pro-extranjera. Lo mismo sucedió en la Secretaría de Industria y Comercio, responsable de llevar adelante las políticas industriales.

Desde estas tres secretarías de estado se lanzó una ofensiva contra los remanentes nacionalistas de la política del anterior régimen y se estableció una cobertura legal total a las corporaciones extranjeras que ya trabajaban en México o que desearan establecer aquí subsidiarias. Nuevas modificaciones a las leyes del impuesto sobre la renta se hicieron en 1964 y 1967 con la finalidad de incrementar las utilidades del capital²⁷. En 1966 se retiraron las restricciones que se habían impuesto durante el anterior régimen a la inversión extranjera en la industria empacadora de alimentos, así como en la producción y distribución de fertilizantes. Ese mismo año una modificación a la letra de las leyes sobre inversiones extranjeras trastocó el significado y el espíritu nacionalista del conjunto de la legislación al respecto en beneficio directo del inversionista extranjero y sus aliados locales.

La noción de “compañía mexicana” que amparaba a empresas extranjeras que se establecieran en el país en tanto que éstas aceptaran constituirse de acuerdo con las prescripciones legales locales, misma que había dado pie al término eufemístico de “empresa mexicana extranjera”, fue hecha extensiva a varios apartados que anteriormente

²⁶En esta ocasión el “tapado” no resultó sorpresa alguna. Cfr. *Time*. 15 de noviembre de 1963.

²⁷Armando Labra Manjarrez, “Comentario sobre las Reformas Fiscales”, en: *Comercio Exterior*. Vol. XVII, No. 1, enero de 1967, p. 36.

restringían las inversiones del exterior. En agosto, la Secretaría de Relaciones Exteriores decidió rehusar permisos para establecer a aquellas empresas extranjeras que quisieran adquirir empresas mexicanas genuinas. Sin embargo, como tal restricción no se aplicaba a las “compañías mexicanas”, rubro que incluía a todas las transnacionales que ya funcionaban en el país, el resultado fue el establecimiento de una estructura proteccionista que favorecía el crecimiento y expansión de las empresas “mexicanas extranjeras”²⁸ ya constituidas. En consecuencia, del total de subsidiarias de empresas norteamericanas que se establecieron en el país entre 1964 y 1970, un 64 por ciento lo fueron mediante la adquisición de una empresa mexicana genuina. Por contraste, entre 1961 y 1965, dicho porcentaje había sido de un 43 por ciento²⁹.

Otra consecuencia de la nueva interpretación de la noción legal de lo “mexicano” fue que, por vez primera en la historia del México revolucionario, las compañías extranjeras pudieron adquirir bienes raíces en la zona fronteriza. Esto era parte de un ambicioso proyecto del secretario de Industria y Comercio, quien pretendía terminar con el subdesarrollo a través de la creación de un “Hong Kong mexicano” de dos mil kilómetros de longitud³⁰.

Paralelos a las medidas anteriores, el gobierno expidió dos decretos que ampliaron el número de ramas industriales consideradas como industrias nuevas y necesarias. Esta ley, que durante la guerra había sido concebida para estimular la apertura de industrias mexicanas, ahora brindaba su protección también a los capitales extranjeros. Díaz Ordaz la utilizó en dos ocasiones, primero en 1965 cuando agregó a las listas 370 nuevas industrias y después en 1967 cuando añadió 500 más³¹.

A pesar de las indudables ventajas de que disponían a firmas extranjeras, sería un error suponer que se convirtieron en las únicas beneficiarias de tales políticas. No debe olvidarse que si estas políticas se llevaron a cabo, ello se debió a que un poderoso sector de la burguesía mexicana aprobó y apoyó dichos proyectos.

Los capitalistas financieros, quienes conformaban aglomerados de empresas bancarias, industriales y comerciales, fueron los principales

²⁸ Harry K. Wright, *Foreign Enterprise in Mexico*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1971, p. 110.

²⁹ Víctor M. Bernal Sahagún, “La inversión extranjera directa, las empresas multinacionales y los ingresos en México”, en: *Investigación económica*. Vol. XXXVII, No. 143, México, Facultad de Economía, p. 38.

³⁰ Entrevista con O. Campos Salas, secretario de Industria y Comercio, en: *Time*, 9 de junio de 1967, pp. 106-108.

³¹ Cfr. *Comercio Exterior*. July. 1967.

responsables —y beneficiarios— de la adopción del modelo de desarrollo basado en la asociación con el capital extranjero. En consecuencia, cuanto beneficio recibía la empresa extranjera, éste se hacía extensivo a la mexicana en virtud de su asociación, directa o indirecta, con los inversionistas de fuera. Más aún, los intentos de algunos capitalistas extranjeros de comprar bancos mexicanos fueron rechazados tajantemente por el gobierno, lo que ilustraba con claridad los límites que los capitalistas locales imponían a sus asociados del exterior. En este contexto, la crítica del gobierno mexicano a la invasión norteamericana a la República Dominicana y, que se llevó hasta la conferencia de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en noviembre de 1965, en Río de Janeiro, era congruente con la política de poner un “hasta aquí” a la inversión externa.

Un mes más tarde, el secretario de Hacienda expresó su preocupación por la adquisición de empresas mexicanas por parte de extranjeros. Sin embargo, era claro que se refería al sistema bancario ya que las únicas limitantes adicionales que se establecieron fueron las del 27 de diciembre de aquel año en que la legislación fue reformada para impedir al capital extranjero la compra de bancos locales³².

Después de promulgada dicha ley quedaron establecidas las reglas del juego respecto a aquellos ámbitos donde los extranjeros todavía no eran bienvenidos.

La estructura legal de la época no reflejaba únicamente la base económica del “desarrollo estabilizador”, sino que lo reforzaba con una serie de instrumentos jurídicos cuya aplicación puso de manifiesto cuán estrechamente vinculadas estaban la estabilidad económica y la estabilidad política. Quizá los instrumentos legales represivos más significativos de aquellos años fueron los artículos 145 y 145 bis del Código Penal por medio de los cuales toda una gama de disidentes eran encarcelados por atentar contra la sociedad.

Siempre que las leyes fueron insuficientes para asegurar la paz social la “violencia legítima” asumió la forma de asesinatos de líderes o, en algunos casos, de matanzas colectivas. La sangrienta respuesta al movimiento estudiantil de 1968 no fue sino el clímax de un modelo de desarrollo que colocaba en un mismo plano a la estabilidad social, la económica y la política y que miraba a la disidencia política como potencialmente peligrosa para el sector económico y, en consecuencia francamente intolerable. En el caso de la clase obrera, su rígido control era la única manera de hacer efectivas las ventajas de los excedentes de mano de obra y, en lo concerniente a los grupos sociales no obreros

³² Cfr. Harry K. Wright, *Op. Cit.*, p. 147.

existía el temor de que su disidencia pudiera extenderse hacia otras clases.

La represión política fue una constante del desarrollo estabilizador. En este sentido, el modelo represivo reflejaba los lineamientos de Alpro en lo concerniente a su anticomunismo y en consecuencia los comunistas fueron señalados invariablemente como los responsables de todo descontento popular falso o verdadero.

8. Crecimiento y concentración

En tanto que modelo de crecimiento económico, el primer problema que debía resolver el “desarrollo estabilizador” era el de asegurar un ritmo constante y sostenido de inversiones. Es necesario replantear, en este sentido, el papel de las inversiones extranjeras en la capitalización de países subdesarrollados. En la mayoría de los trabajos sobre el tema se ha puesto énfasis en el estudio de la balanza de pagos. Este ha sido el enfoque de la Cepal cuyas conclusiones han tenido una amplia aceptación. En dos recientes trabajos sobre el tema³³ los autores llegaron a la conclusión de que a largo plazo las inversiones extranjeras tienen un efecto negativo en la balanza de pagos y que su contribución a la acumulación de capital sólo es efectiva en las primeras etapas de la inversión.

Si aceptamos como válido este argumento, entonces resultaría que el invitar a tales capitales, debido a la escasez local de recursos financieros y a deficiencias tecnológicas, tendría un efecto opuesto al deseado. Esta conclusión, correcta desde la óptica de la balanza de pagos, se queda corta en cuanto explicación de la verdadera naturaleza de las inversiones extranjeras en el modelo del desarrollo estabilizador y, en consecuencia, nos dice poco acerca de las condiciones que propiciaron el abandono del modelo.

Para determinar la importancia de los capitales extranjeros es necesario reflexionar sobre los dos principales argumentos que se esgrimían para invitarlos: el retraso tecnológico y la insuficiencia de capitales. En tanto que el primer punto parece incuestionable en la medida en que el modelo de desarrollo por el que se había optado buscaba imitar a las sociedades capitalistas industrializadas avanzadas, el segundo no puede ser aceptado sin más consideraciones.

³³F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales. (Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana)*, México, FCE, 1976; B. Sepúlveda y A. Chumacero, *La inversión extranjera en México*. México, FCE, 1973.

Desde la devaluación de 1954, el ritmo de las inversiones había sido inestable. 1957 fue un mal año y en 1958 la recesión en Estados Unidos se empalmó a la sucesión presidencial con el resultado de un ciclo más difícil aún. Los dos primeros años de gobierno de López Mateos registraron una mejoría en la tasa de inversión pero en 1961 las inversiones privadas cayeron por debajo del nivel del año anterior lo cual significó un crecimiento nulo. La misma situación se repitió el año siguiente cuando a pesar de los esfuerzos gubernamentales por elevar su participación sólo se consiguió un incremento modesto del 5.4 por ciento. El efecto sobre el producto nacional bruto fue una tendencia a declinar. Bajo estas circunstancias, la corriente pro-extranjera presionó en favor del desarrollo estabilizador. Tan pronto como las condiciones para la inversión de capitales extranjeros estuvieron creadas, y tan pronto como dichos capitales comenzaron a ingresar al territorio nacional, la inversión privada recuperó su tendencia al alza.

A pesar de las dificultades para ubicar los capitales de los inversionistas locales, hay evidencia para asumir que una parte importante de tales fortunas era colocada sistemáticamente en el extranjero. Desde mediados de los cincuentas era ya una preocupación de los empresarios nacionalistas el hecho de que los empresarios locales pro-extranjeros tuvieran en bancos del exterior una cantidad igual a la de la deuda pública exterior de México en aquellos años³⁴. Más tarde, en 1963, mientras las inversiones extranjeras se multiplicaban en el país, un corredor mexicano de la bolsa de valores declaró a *The Economist* que con anterioridad al “boom” los inversionistas mexicanos solían conservar en el país sólo un veinte por ciento de sus recursos y que, bajo las nuevas circunstancias, esta cifra había crecido hasta el treinta o el cuarenta por ciento³⁵.

Si tomamos en consideración que después del flujo hacia dentro del capital extranjero se restableció la tendencia del crecimiento de las inversiones y si nos percatamos de que la participación del capital extranjero se mantuvo en un nivel relativamente bajo (cinco por ciento de la inversión bruta fija entre 1962 y 1970)³⁶, entonces la única conclusión posible es que los capitalistas locales no estaban precisamente pobres de capitales. Más bien tenemos que se rehusaban a invertir en México por no encontrar en el país un ambiente adecuado. En consecuencia, ellos promovieron y apoyaron el desarrollo estabilizador en tanto que representaba la reproducción interna de las ventajas que

³⁴ José D. Lavín, *Op. Cit.*, pp. 296-297.

³⁵ *The Economist*, Mayo 23 de 1964, p. 860.

³⁶ Víctor M. Bernal Sahagún, *Op. Cit.*, p. 30.

encontraban en el extranjero y posiblemente más. Al llevar a cabo esta política mediante su alianza con las corporaciones transnacionales jugaron un papel estructuralmente dependiente dentro del sistema capitalista mundial, dependencia que se aprecia mejor precisamente por el hecho de la posición minoritaria de la inversión foránea respecto de la local.

Lo engañoso del argumento de la escasez de capitales internos está en relación directa con la crítica, deficiente, que ve en los efectos descapitalizadores a largo plazo de la inversión extranjera, la causa principal del fracaso del desarrollo estabilizador. No pretendemos negar que las empresas transnacionales transfirieran recursos al exterior una vez que sus inversiones comenzaban a rendir utilidades.

La CEPAL estimó, por ejemplo, que el porcentaje de las ganancias que las filiales de corporaciones norteamericanas establecidas en México en el ramo de las manufacturas enviaban al extranjero, fue de un 48 por ciento entre 1960 y 1968 (42 por ciento de 1960 a 1964 y 52 por ciento de 1965 a 1968)³⁷. Pero ello no significa que ésta fuera la única causa de nuestras dificultades crecientes para contrarrestar el déficit de la balanza de pagos. Ciertamente, las transnacionales no eran las únicas que enviaban dólares al exterior sistemáticamente, haciendo uso y abuso de la libertad cambiaria, sino también sus socios locales cuyo número se amplió a raíz de los arreglos de principios de los sesentas. Aun así, debieron presentarse otros factores para precipitar la crisis de este modelo.

9. La crisis del desarrollo estabilizador

Es innegable que el patrón de desarrollo industrial dirigido desde afuera por las corporaciones transnacionales tuvo un efecto negativo sobre la balanza de pagos. Así por ejemplo, a pesar del número de productos elaborados localmente en constante aumento, resultaba imposible disminuir las también crecientes importaciones de los insumos necesarios para su producción y, al mismo tiempo que la sustitución de importaciones se desplazó del sector de bienes de consumo hacia el de bienes de consumo duradero y el de bienes de capital, el proceso se tornó cada vez más complicado y se convirtió en un privilegio de las empresas transnacionales. Esta tendencia se manifestó en un mayor aumento de las importaciones, en relación con las exportaciones. Entre 1963 y 1970 las primeras crecieron a una tasa anual promedio de 10.8

³⁷B. Sepúlveda y A. Chumacero, *Op. Cit.*, p. 25.

por ciento en tanto, las exportaciones lo hicieron en un 8.2 por ciento en promedio³⁸. Sin embargo, es necesario entender este efecto como parte de la “recompensa” prevista para las inversiones extranjeras. Ni estas ni las inversiones locales se veían afectadas, bajo las reglas del desarrollo estabilizador, por la situación negativa de la balanza comercial. Por el contrario, el deterioro de la misma no era incompatible con la expansión de las empresas transnacionales y de los cada vez más poderosos grupos financieros locales. En la práctica, los efectos negativos del modelo se trasladaban al sector público, al cual le estaban prohibidas las empresas económicas lucrativas. Así, mientras el sector privado acumulaba capital, el público incrementaba su deuda exterior. Todo, sin embargo, era parte integrante del modelo escogido.

El punto débil del desarrollo estabilizador era que asumía a la variable externa como estable lo que suponía, a su vez, que los Estados Unidos mantendrían indefinidamente su posición privilegiada dentro del sistema capitalista mundial. No era de extrañar, entonces, que cuando la hegemonía norteamericana entrara en crisis, el desarrollo estabilizador se viera debilitado y que la agudización de la misma en los primeros años de los setentas llevara a abandonar dicho modelo.

Un avance de lo que podría suceder en caso de una crisis por el estilo tuvo lugar en 1966 cuando en el primer semestre del año se registró una fuga de capitales estimada en doscientos millones de dólares. La magnitud de esta medida se aprecia si comparamos esta cifra con la del año anterior que había sido de sólo dos millones de dólares³⁹. En la medida en que esos capitales habían salido en busca de mejores condiciones, la respuesta para retenerlos no fue otra que la de mejorar las condiciones internas en general. A esto obedecían el conjunto de medidas legales mencionadas con anterioridad. Afortunadamente para el modelo, la creciente intervención norteamericana en Vietnam se reflejó en la demanda de mano de obra calificada y de ciertos productos⁴⁰, situación que permitió a México aumentar sus negocios con el país vecino. El año terminó bien, pero no había lugar a dudas en el sentido de que las condiciones exteriores se habían convertido en un factor muy importante en la determinación del nivel interno de las inversiones.

En 1967, las presiones en contra del dólar alcanzaron su nivel más alto. Los Estados Unidos respondieron a las mismas mediante: a) la elevación de la tasa de interés, b) la limitación de préstamos e inversio-

³⁸ Cifras calculadas con base en Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*. México, 1977.

³⁹ *Comercio Exterior*. Febrero 2 de 1967, pp. 104-105.

⁴⁰ Cfr. BANAMEX, *Op. Cit.*, octubre de 1966, pp. 104-105.

nes en el exterior, c) la invitación a las compañías transnacionales norteamericanas para que repatriaran capitales y, d) cortes drásticos en las importaciones. Fueron estas medidas, más que los supuestos efectos de descapitalización a largo plazo de la inversión extranjera, las que inauguraron la crisis del modelo del desarrollo estabilizador. En los comienzos de las dificultades del dólar, la posición mexicana, como era de esperarse, fue de absoluta solidaridad con la divisa norteamericana. En mayo, fueron flotados en Europa bonos del gobierno mexicano por un valor de 25 millones de dólares como parte de un esfuerzo para “aliviar la posición de la balanza de pagos de los Estados Unidos”⁴¹. Simultáneamente, se revisaron y fueron puestos al día los acuerdos con el Sistema Federal de Reserva, de tal manera que la estabilidad monetaria mexicana quedó más fuertemente vinculada a la estabilidad del dólar⁴².

Todas esas políticas se basaban en el supuesto de que la economía americana debería mejorar en el futuro cercano, pero, sobre todo, manifestaban el grado de dependencia del desarrollo estabilizador con respecto de la economía norteamericana.

A partir de 1967 la situación se deterioró más aún. Bajo el peso de la crisis, los aspectos estructurales responsables de la descapitalización del país, debido a la inversión de capitales extranjeros y al patrón de industrialización que habían impuesto⁴³, adquirieron su forma verdadera y probaron cuán peligroso había sido el involucrarse en un modelo de crecimiento orientado incondicionalmente hacia la economía norteamericana y, también, lo difícil que resultaba, a estas alturas, diseñar una estrategia económica unilateral y autónoma.

La balanza de pagos mostraba en 1967 que por primera vez en seis años tenía lugar una declinación abrupta en las exportaciones —de un 3.8 por ciento— y un extraordinario incremento en las importaciones, del 9 por ciento⁴⁴.

Los siguientes años no mostraron signos de mejoramiento. Internamente, la declinación del desarrollo estabilizador estimuló la revisión y la crítica de aquellos aspectos del modelo relativos a la distribución de los beneficios del mismo. En tiempos de incertidumbre, esta crítica, respaldada por una minoría, contrastaba con la posición inflexible del gobierno y las clases dominantes que se aferraban al desgasta-

⁴¹ *New York Times*. Mayo 4 de 1967.

⁴² Cfr. *Comercio Exterior*. Julio de 1967.

⁴³ Cfr. Sean Gervasin, “Development as part of multinational corporation & system”, in: *Multinational corporations and United States foreign policy*. U.S. Senate, Committee of Foreign Relations, Washington, 1973. p. 335.

⁴⁴ *Tiempo*. 8 de abril de 1968.

do modelo e, incapaces para satisfacer las demandas de una población en constante crecimiento, adoptaron una línea "dura" para responder al descontento de cualquier clase. Parece haber existido una relación directa entre el empeoramiento de las condiciones generales del capitalismo a partir de 1967 y el aumento en la represión que tuvo lugar entonces. Sería más tarde, cuando la crisis llegó a abarcar al conjunto del sistema, que un nuevo gobierno (el de Luis Echeverría) pudo intentar una política alternativa, aun al costo de la oposición de inversionistas locales cuyo poder, disminuido en su raíz, mostró una declinación importante. Esto, sin embargo, cae fuera del periodo estudiado.