

CAMBIO POLÍTICO Y DEPENDENCIA

México en el siglo XX

LORENZO MEYER

INTRODUCCIÓN

EL PROPÓSITO de este trabajo es presentar algunas ideas en torno al problema de la dependencia en el contexto de la experiencia mexicana reciente. La intención no es explorar este fenómeno en su totalidad, sino únicamente los efectos que el proceso de cambio político en México en el siglo xx ha tenido en la inversión extranjera directa (IED) —uno de los varios elementos que dan contenido al fenómeno de la dependencia— particularmente la que se localiza en los sectores económicos más modernos y dinámicos. Es por ello que la política oficial hacia la IED constituirá la variable dependiente y el proceso de cambio político, la independiente. La elección de estas variables —cambio político y dependencia— así como el sentido de su relación causal son en buena medida arbitrarios, ya que nada impide tratar a la política referente a la IED como la variable independiente. En todo caso se trata de una distinción analítica, ya que en la realidad estas variables son interdependientes. Lo arbitrario se justifica por considerar que la relación propuesta permite llegar a una explicación satisfactoria.

Como es fácil de advertir, la explicación global sobre la naturaleza de las políticas del gobierno mexicano hacia la IED en el siglo xx, no puede ser dada únicamente en función de fenómenos internos; son igualmente importantes los desarrollos que se llevan a cabo en el ámbito internacional. Sin embargo, esta segunda variable independiente sólo será abordada aquí de manera tangencial a fin de permitirnos subrayar mejor los aspectos internos del problema, que son los que nos interesa entender.

Para comprender mejor los efectos de los cambios políticos internos sobre las relaciones entre el gobierno mexicano y las empresas extranjeras ha sido igualmente necesario hacer referencias a ciertas variables o fenómenos mediadores; en este caso la naturaleza del régimen político y la situación de la economía, para a continuación examinar sus efectos en la IED en general, y en determinadas industrias en particular.

La hipótesis de la que se parte en este estudio es la siguiente: dada la forma de vinculación de México con la economía mundial a partir del siglo xvi, se configuró una relación de dependencia que no fue eliminada cuando el pacto colonial desapareció a principios del siglo xix. Con la paz porfiriana, se reafirmó el carácter dependiente de la sociedad mexicana.

viéndola simplemente como una etapa anterior al proceso de industrialización capitalista que experimentaron las actuales economías centrales en el siglo pasado. Este atraso es visto como una consecuencia del desarrollo de estas economías centrales. El subdesarrollo en una parte del globo es producto del desarrollo que tuvo lugar en la otra. Para salir de él, es necesario romper con el modelo de relaciones económicas y políticas actualmente vigentes entre ambos tipos de sociedades y seguir uno sustancialmente diferente el que siguieron las sociedades industriales de Occidente.

Como la mayor parte de los conceptos en ciencias sociales, la definición de dependencia es imperfecta (precisamente porque no se ha logrado comprender cabalmente el fenómeno). Sin embargo es posible decir que el concepto se refiere a cierto tipo de relaciones económicas internacionales dentro de las cuales es posible identificar a un grupo de países cuyas economías están condicionadas en alto grado por el desarrollo y expansión de otras, más avanzadas. Mientras el país o países dominantes tienen la capacidad de expandirse o autoimpulsarse económicamente, las sociedades periféricas sólo pueden hacerlo como reflejo de la expansión de esos centros dominantes. Un resultado de esta relación estructural entre los dos tipos de economías, es el hecho de que los sectores más dinámicos del aparato productivo de la sociedad periférica, están controlados directa o indirectamente por los centros desarrollados. Este control se ejerce de tal manera que la posibilidad de evolución de las sociedades periféricas hacia una etapa de mayor independencia se ve sistemáticamente obstaculizada. Estos obstáculos aparecen, no como una interferencia deliberada de los sistemas centrales en los periféricos, sino como simple resultado de las fuerzas impersonales del mercado mundial.²

² El estudio de la dependencia surgió de una insatisfacción tanto con los enfoques tradicionales del imperialismo —por insuficientes— como con las teorías desarrollistas de la CEPAL. La visión optimista de un desarrollo basado en la sustitución de importaciones había dado paso a un claro pesimismo ante el estancamiento de esta estrategia. No se niegan algunos aciertos teóricos de la CEPAL, como por ejemplo, su insistencia en lo irreal de los supuestos de la teoría neoclásica del comercio internacional, en la que no había lugar para el concepto de deterioro de los términos de intercambio o distribución desigual de los beneficios obtenidos por la explotación de las ventajas comparativas en el intercambio entre países industrializados y países productores de materias primas. Sin embargo, se puso en duda uno de los postulados centrales de la CEPAL: el de que a través de ciertas reformas internas que aumentaran el ahorro y la inversión, la formación de una zona latinoamericana de libre comercio, más un cambio de actitud de los países industrializados en sus políticas arancelarias y de ayuda a los menos desarrollados, era posible que Latinoamérica entrara en una etapa similar a la que W. W. Rostow llamó de desarrollo sostenido.

El enfoque de la dependencia, por su parte pretende ahondar en la teoría del subdesarrollo partiendo de la idea de que las economías de la periferia no se explican simplemente como una etapa anterior a un proceso de desarrollo de una economía industrial, similar a las centrales. Se trata de ver al atraso como un producto de la industrialización de los actuales países desarrollados. Existe una relación funcional entre los subsistemas periféricos y los centrales, relación que impide a los primeros evolu-

La relación económica asimétrica entre las zonas desarrolladas y las subdesarrolladas tiene una contraparte política. Las fuerzas económicas —en ocasiones apoyadas por intervenciones políticas directas de las grandes potencias— llevan a que los grupos dominantes en las sociedades dependientes estén constituidos precisamente por miembros de aquellos sectores para quienes la preservación de esa situación de subordinación resulta conveniente. Todo cambio sustantivo de relaciones al interior del sistema dependiente es desalentado por los sistemas centrales.

En principio, una modificación en las relaciones de dependencia —en caso de darse— puede ser resultado tanto de cambios en la estructura de relaciones económicas como en la de relaciones políticas o en una combinación de ambos factores. Estos cambios pueden iniciarse tanto en el país periférico como en el dominante. En la práctica, la importancia del cambio dependerá de que tenga o no su origen en transformaciones ocurridas en los centros dominantes mismos.³

El caso mexicano tiende a confirmar esta observación. En México el origen de los cambios fue interno debido a que el sistema internacional no se modificó. El resultado final ha sido muy modesto.

El marco histórico de la dependencia en América Latina. Solamente un análisis histórico puede mostrar claramente la naturaleza del enfoque de la dependencia. México, como el resto de América Latina, fue incorporado a la economía mundial en su fase de expansión mercantilista en el siglo xvi. La incorporación se hizo bajo la hegemonía ibérica y asignándosele en el contexto global de la división del trabajo el papel de productor de metales y de algunos productos agropecuarios; a otras regiones del hemisferio les fueron asignadas tareas similares. Así, el aparato productivo se montó y desarrolló en función de necesidades externas. Durante los tres siglos de dominación colonial una parte considerable del excedente generado por las actividades de exportación fue trasladado a la metrópoli directamente y sin ninguna contrapartida; la

cionar en el sentido previsto por CEPAL o Rostow. El subdesarrollo de una parte del globo es producto del desarrollo de la otra y no una desviación de un patrón ideal de comportamiento. De continuar operando las fuerzas económicas actuales el subdesarrollo no podrá ser superado más que en muy contados casos. Si esto fuera cierto, la tarea de los teóricos de la dependencia no sería otra que profundizar en la estructura y leyes de este sistema de relaciones económicas.

Para un examen sucinto de los principales postulados de la teoría de la CEPAL formulada en la década de 1950, véase: Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963. Una exposición más breve se encuentra en Albert O. Hirschman, "Ideologies of Economic Development in Latin America" en... (ed.) *Latin American Issues. Essays and Comments*, Nueva York: The Twentieth Century Fund, 1961, pp. 3-42. Véase también a Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *El Trimestre Económico*, Vol. XXXVIII (2), Núm. 150, abril-junio 1971, pp. 573-577. Theotonio Dos Santos, "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina" en Helio Jaguaribe et al., *La dependencia político-económica de América Latina*. México, Siglo Veintiuno Editores, S. A., 1969, p. 180.

³ Sunkel, "Capitalismo transnacional...", p. 576.

otra parte se destinó a sostener la estructura productiva y a expandir este sector exportador. Los monopolios comerciales de la metrópoli completan este cuadro de dominación.⁴

Roto el pacto colonial, el carácter específico de la dependencia se modificó sin desaparecer. La diferencia de desarrollo en el siglo XIX entre el centro de la economía mundial, Inglaterra y Latinoamérica, era tanta, que las nuevas élites dirigentes del hemisferio no tardaron en ligar su suerte a la de Gran Bretaña. Después de una lucha interna más o menos prolongada, los grandes latifundistas productores de los productos agropecuarios demandados por Europa, impusieron su hegemonía —con ayuda de los comerciantes de las capitales y puertos de embarque— sobre los productores del interior poco ligados a la economía mundial y sobre la gran masa de trabajadores rurales. Éste fue el caso, por ejemplo, de Brasil y Argentina. En el caso de México y en el de otros productores de minerales, el sector exportador terminó por quedar directamente en manos del capital externo. En Brasil y Argentina la élite nacional pudo controlar la producción de las exportaciones aunque no la comercialización. En el caso mexicano, en el peruano y en otros, el proceso productivo quedó directamente en manos de los intereses extranjeros; la minería requería un capital y técnica que la élite nacional no se encontraba en posibilidad de aportar. En México, la élite local dominó sobre todo la producción agrícola destinada a satisfacer un mercado interno relativamente débil.⁵

A partir de 1910 México entró en una rápida etapa de cambio a través de la Revolución. El resto de América Latina lo haría más tarde y de manera menos clara. De todas formas para la década de los años treinta se puede decir que los sectores medios, con un apoyo más o menos importante de elementos obreros y campesinos, pusieron en crisis el sistema de dominación heredado del siglo XX. A partir de la década del cincuenta se empezó a plantear una nueva crisis en el sistema de dominación interno que aún continúa: se trata de la forma que tomará la participación política de los amplios sectores marginados urbanos y rurales.⁶

Durante el período entre las dos guerras mundiales, Latinoamérica inició un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Este proceso, se aceleró decisivamente a partir de los años cincuenta. Si el modelo de “desarrollo hacia afuera”, que se mantuvo hasta principios del presente siglo, sirvió para satisfacer a través de importaciones los patrones de consumo de la minoría dominante, el nuevo modelo de “desarrollo hacia adentro” no parece modificar sustancialmente esta realidad. Es verdad que parte de lo que antes se importaba

⁴ Este modelo de desarrollo está basado en la obra de Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1970, pp. 207-279.

⁵ *Ibid.*, Cardoso y Faletto, *op. cit.* Véase el análisis de la élite económica de San Luis Potosí hecha por James D. Cockroft *Intellectual Precursors of the Mexican Revolution, 1900-1913*, Austin, Tex., University of Texas, Press, 1968.

⁶ *Ibid.*

ahora se produce internamente, y que la minoría beneficiada se ha ampliado de manera relativa, pero el sector marginado es enorme y esta situación es estructural, es decir, los grupos marginales no tienen perspectivas de incorporarse al sector avanzado como resultado de este tipo de industrialización.⁷

Para la década de 1960 era evidente que la empresa transnacional estaba adquiriendo un papel director en el proceso de sustitución de importaciones. La tecnología empleada en este proceso es la producida en los países desarrollados y transmitida a la periferia a través de la gran empresa transnacional. De ahí que el nuevo sector dinámico de la economía latinoamericana se vuelva a encontrar en buena medida en manos extranjeras, principalmente norteamericanas. Para fines de la década de 1960, la inversión directa norteamericana en América Latina supera los diez mil millones de dólares: la industria de transformación, seguida por el petróleo y las actividades comerciales, son los renglones que absorben la mayor parte de este capital. En México, Brasil y Argentina alrededor del 60% de esta inversión está concentrada en la industria manufacturera que surte al mercado interno,⁸ y todo indica que el papel estratégico de estas grandes empresas en las economías de la región va a continuar en aumento. Se trata, pues, de una nueva etapa en el proceso de dependencia. Posiblemente, y si los países industrializados lo consienten, la región puede especializarse en la exportación de productos manufacturados que requieran una gran densidad de mano de obra sin abandonar del todo su papel de exportadores de materias primas.⁹

⁷ Celso Furtado, "Dependencia externa y teoría económica" *El Trimestre Económico*, Vol. XXXVIII (2), Núm. 150, abril-junio 1971, pp. 335-349. La literatura sobre la industrialización a base de sustitución de importaciones en América Latina es muy amplia; al efecto pueden consultarse, entre otras, las de William P. Glade, *The Latin American Economies. A Study of their Institutional Evolution*, Nueva York, American Book Company, 1969, así como la del propio Furtado, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la Revolución Cubana*, México, Siglo Veintiuno Editores, S. A., 1970.

⁸ Cifras citadas por Miguel S. Wionczek, "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera en América Latina" en Jaguaribe *et. al., op. cit.*, pp. 144 s.

⁹ Durante la primera fase de la etapa actual de sustitución de importaciones, el capital nacional desempeñó un papel importante. Estas primeras industrias requirieron una tecnología relativamente sencilla, pero a medida que el proceso fue exigiendo una tecnología más complicada, la participación del empresario nacional fue disminuyendo. En la actualidad, afirma Albert O. Hirschman, el capital industrial nacional en América Latina tiende a permanecer en las ramas menos dinámicas y de crecimiento vegetativo, mientras que el extranjero lo está en las más dinámicas. Es posible que aún algunos de los sectores de baja tecnología desarrollados inicialmente por los empresarios locales, como la industria alimenticia, terminen por ser absorbidos también por las corporaciones transnacionales. Ante estos desarrollos, se ha planteado una tesis según la cual los empresarios latinoamericanos tienden, en su conjunto, a perder su carácter nacional para convertirse en asociados menores de la empresa transnacional, es decir, a retornar al papel que la élite económica del siglo XIX tuvo frente al enclave extranjero. El gran desarrollo tecnológico de las economías centrales les ha ido marginando cada vez más. En opinión de algunos observadores, el nacionalismo eco-

Cambio político. Dada la carga ideológica de términos tales como modernización o desarrollo, hemos optado por hacer uso del concepto de cambio político por tener este un carácter más neutral. Desde la década de los años cincuenta, los estudios de política comparada han abundado en el tema de cambio político. A pesar de su número, los trabajos teóricos sobre desarrollo o modernización política no han logrado proporcionarnos una definición clara del concepto.¹⁰

Siguiendo los lineamientos del modelo marxista, es posible suponer que el origen de todo cambio político profundo puede explicarse en última instancia por transformaciones en el sistema de producción.¹¹ El proceso de transformación del sistema de producción lleva por fuerza a que, en algún momento, el sistema político tenga que aceptar alguna forma de participación de aquellos sectores a quienes este proceso ha colocado en una posición estratégica que anteriormente no tenían, y que esto se haga a expensas de quienes han perdido su función en el proceso productivo. Samuel P. Huntington ha explorado las varias formas en que el cambio económico actual se ha reflejado en la esfera política.¹² Y la forma que adopte el nuevo sistema de poder depende sustancialmente de la naturaleza de las relaciones campo-ciudad en el momento de transición y de la clase o fracción de clase urbana que sea capaz de darle dirección a las fuerzas políticas campesinas.

Cuando en la urbe aparece un sector medio, cuyas posibilidades de

nómico en los países subdesarrollados —y quizá en Europa occidental— ya perdió la batalla y es sólo cosa de tiempo que la empresa transnacional controle los sectores fundamentales de todas las economías de mercado. Para profundizar en este problema véase: Albert O. Hirschman, "How to Invest in Latin America and Why", *Essays in International Finance*, Princeton University, Núm. 76, noviembre 1969, pp. 3-9. *Comercio Exterior*, Vol. XX, Núm. 10, octubre 1970, p. 837. Cardoso y Faletto, *op. cit.*, pp. 140-146; Helio Jaguaribe, "Dependencia y autonomía en América Latina" en Jaguaribe *et. al.*, *op. cit.*, pp. 13-16; Theotonio Dos Santos, "Gran empresa y capital extranjero" en *El nuevo carácter de la dependencia*, Cuadernos del CESO Núm. 10, Santiago de Chile, 1968. The Economist Intelligence Unit, "The Growth and Spread of Multinational Companies", *QER Special*, Núm. 5, octubre 1969.

¹⁰ Un excelente análisis crítico de las diferentes definiciones del concepto de desarrollo o modernización política se encuentra en Mario Machado "A Methodological Critique of the Literature on Political Development", manuscrito. En este aspecto es también útil el trabajo de Samuel P. Huntington, "The Change to Change: Modernization, Development and Politics", *Comparative Politics*, Vol. 3, Núm. 3 (abril, 1971), pp. 283-322. Consultéase también el artículo de David Apter y S. S. Mushi, "Development Studies. Political Science", *International Social Science Journal*, Vol. XXIV, Núm. 1, 1972, pp. 44-68.

¹¹ El proceso de modernización económica se caracteriza por: a) una diversificación de la actividad económica que lleva a que un sistema basado en un conjunto de actividades relativamente pequeño y poco complejo de paso a otro en que estas ocupaciones crecen en número y complejidad; b) un aumento en el nivel tecnológico; c) el paso de una economía agrícola de subsistencia a otra de mercado; d) una pérdida en la importancia relativa de la actividad agrícola en favor de la actividad industrial y comercial.

¹² Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Conn: Yale University Press, 1969, pp. 12-34 y 143-147.

movilidad social son frustradas por la rigidez del sistema político tradicional, y si los representantes de este sector logran el contacto con grupos campesinos insatisfechos —campesinos que invariablemente son afectados por el proceso de modernización económica, ya que la propiedad tiende a concentrarse—, las posibilidades de echar abajo el antiguo régimen a través de una revolución son muy grandes. De no darse esta coincidencia de circunstancias, el proceso se hará de manera evolutiva y menos radical.

Los problemas políticos a los que tiene que enfrentarse un sistema social que sufre los efectos de la modernización económica son numerosos. Para que la crisis sea superada —y no todos los sistemas logran esta superación— es necesario que el marco institucional se modifique a fin de que: a) los nuevos actores a los que el proceso económico ha colocado en posiciones estratégicas sean movilizados a la arena política; b) institucionalizar esta participación a fin de controlar su potencial disruptivo; c) para que los procesos anteriores signifiquen un verdadero aumento en el poder político existente en el sistema, es necesario que paralelamente a la institucionalización se dé un proceso de concentración, y d) eventualmente es necesario propiciar una cierta redistribución del poder, o de lo contrario, pasado un tiempo, volverán a aparecer tensiones peligrosas para la estabilidad del sistema.

Sistema autoritario. Una de las varias formas a través de las cuales las élites políticas han hecho frente a los requerimientos institucionales apuntados en el párrafo anterior, ha sido a través de la instauración de los llamados regímenes autoritarios. El proceso de movilización, institucionalización y concentración del poder en México de 1910 a 1940 facilitó el surgimiento de un sistema político de este tipo. ¿Cuáles son los rasgos centrales de un régimen autoritario? Una de las primeras exploraciones sobre este concepto la hizo Juan Linz, deseoso de abandonar la dicotomía pluralismo-totalitarismo, tan poco conveniente para explicar sistemas como el español posterior a la Guerra Civil o el mexicano surgido de la Revolución de 1910.¹³ La característica central del modelo autoritario, según Linz, sería la institucionalización de un pluralismo limitado. Esto significa, entre otras cosas, que únicamente son permitidas asociaciones de cierto tipo —las que no son hostiles ni ponen en peligro el grupo gobernante. La posición de los dirigentes de estas asociaciones no depende tanto del poder que les otorgan sus representantes sino del reconocimiento que les dé la élite gobernante que les cooptó, aunque los grupos más importantes pueden lograr un poder propio. Pasada la etapa de consolidación del sistema, se tiende tanto a evitar cualquier tipo de movilización intensiva o extensiva, como a disminuir la impor-

¹³ Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain" en Erik Allardt e Yrjo Littunen, Eds., *Cleaveages, Ideologies and Party Systems. Contribution to Comparative Political Sociology*, Turku, Finlandia: Abo Tidnings och Tryckeri Aktiebolag, 1964, pp. 291-341.

tancia del factor ideológico. La represión no es muy evidente pero se usa sin constreñimiento contra quienes intentan una transformación sustantiva del sistema o suplantarlo al grupo en el poder. Esta destrucción de toda oposición coordinada y la cooptación, ambas ejercidas de manera sistemática, así como la existencia de grupos semiautónomos, evitan que el sistema evolucione hacia uno de los dos modelos clásicos.

Al desarrollar el modelo autoritario, Huntington desechó la idea de Linz que lo sitúa como un tipo intermedio, y decidió englobar dentro del concepto tanto a los sistemas fascistas como a los socialistas, y casos como el mexicano.¹⁴ Sin embargo, al refinar las definiciones se reconocen las diferencias, y eso es lo importante para nuestro propósito. El sistema autoritario o de partido único (partido único de hecho, aunque formalmente pueda existir un sistema pluripartidista) surge como respuesta a una crisis: la división o bifurcación profunda del sistema social. Esta crisis puede resultar del proceso de modernización. El surgimiento del partido único contemporáneo es una forma de resolver el problema político que tal proceso social crea. Una vez formado el partido único existen dos formas de mantener el poder, institucionalizar la bifurcación original manteniendo excluidos permanentemente a los derrotados o superarla a través de un proceso de homogeneización. Si el conflicto tuvo como origen inmediato una crisis económica y no étnica o religiosa, surgirá un partido único de tipo revolucionario.*

La tarea central de este partido es superar la división original. Pasada esta etapa de transformación, viene la de consolidación, donde tanto la ideología como el liderato carismático pierden importancia frente a las instituciones. En una tercera etapa, de adaptación, el sistema tiene que hacer frente a los problemas que presenta el surgimiento de nuevos actores políticos como grupos de interés, demanda de mayor participación de sectores populares hasta entonces sumisos, la presencia de un sector intelectual más o menos crítico, el surgimiento de una tecnocracia, etc. En esta etapa (en la que México entra a partir de los años cuarenta) el partido es menos activo que en el pasado, debido a que hay una notable despolitización de la sociedad. Sin embargo, el partido tiende a conservar su carácter de mediador entre los actores importantes del sistema. Esta presencia más discreta del partido se debe a que su autoridad última no es puesta en duda. Por ello se permite el desarrollo de un cierto tipo de crítica dirigida tanto contra personas como contra políticas, pero nunca contra el sistema mismo, especialmente si de la crítica se pretende pasar a la práctica. La característica central del modelo autoritario es por tanto la imposibilidad de que el pluralismo, surgido después de la consolidación, llegue a desarrollarse plenamente.

* Para Huntington, dentro de esta categoría quedan, por ejemplo, los partidos comunistas o el mexicano.

¹⁴ Samuel P. Huntington y Clement H. Moore, Eds., *Authoritarian Politics in Modern Society. The Dynamics of Established One Party Systems*, Nueva York, Basic Books, 1970. El modelo está presentado en la introducción, pp. 3-47.

El hecho de que el tipo de régimen surgido de la Revolución fuera de carácter autoritario imprimió un sesgo particular a las relaciones entre el Estado y la IED. Dado que no había alternativa al predominio del grupo revolucionario, el enfrentamiento entre las dos partes fue más directo. La ausencia de una verdadera división de poderes, propició el que la presión de los intereses extranjeros se concentrara sobre el Presidente.

Grupos de presión e interés. En el examen sistemático de la interacción entre el grupo gobernante y los intereses extranjeros, algunos conceptos de la teoría de los grupos de presión son útiles.¹⁵ El objetivo de todo grupo de interés que ejerce una presión es lograr que el medio ambiente en el que opera sea lo más estable, predecible y contable. Para obtenerlo tiene que actuar sobre este ambiente. Los inversionistas extranjeros en México se han comportado como un grupo de interés en más de una ocasión. Cuando el medio ambiente donde este grupo (o grupos) opera se ha vuelto amenazador, sus integrantes han combinado esfuerzos para la consecución de ciertos fines comunes como lo atestiguan la formación de organizaciones como la *American Association of Mexico*, la *Association of Producers of Petroleum in Mexico*, la *American Chamber of Commerce* o grupos *ad hoc*. Conviene señalar que la comunidad de inversionistas extranjeros en México rara vez ha actuado como un solo grupo, pues sólo en momentos excepcionales toda la comunidad se consideró amenazada. Generalmente actuó fragmentada, como un conjunto de grupos persiguiendo políticas diferentes.

La distinción analítica entre un simple grupo de interés y uno de presión es clara, pero en la práctica ya no lo es tanto, especialmente cuando el medio ambiente en que se mueve el grupo deja de ser amenazador; pues entonces es cuando la coordinación y demandas del grupo —como grupo— se hacen más ambiguas y difíciles de detectar. Éste es el caso con los intereses extranjeros en México a partir de los años cuarenta. La actividad de los grupos de presión pueden analizarse según sus tácticas de acción básicas sobre el sistema y sus resultados. Estas tácticas consisten en la persuasión, la propaganda, la corrupción, el sabotaje de la acción gubernamental, las amenazas y sanciones y, finalmente, la violencia. Dado el carácter foráneo de los grupos por examinar, conviene también diferenciar los orígenes de tales presiones, es decir, distinguir cuando la presión va directamente del grupo al sistema político y cuando ésta está mediatizada por los sistemas políticos extranjeros a los que estos grupos están ligados.

¹⁵ La literatura sobre grupos de presión es abundante, aquí nos apoyaremos principalmente en las obras de los siguientes autores: Harry Eckstein, *Pressure Groups: Politics: The Case of the British Medical Association*, Stanford, Cal., Stanford University Press; Jean Meynaud, *Les groupes de pression*, París, Presses Universitaires de France, 1960; David B. Truman, *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, Nueva York: Alfred A. Knopf, 1966.

II

Los estudiosos del México contemporáneo han coincidido en señalar ciertas grandes etapas en el proceso de desarrollo político del país; estas etapas son las siguientes: *a)* el fin del período porfirista (1900-1910); *b)* la Revolución armada (1911-1920); *c)* la hegemonía del grupo del Plan de Agua Prieta bajo Obregón y Calles (1920-1935); *d)* el período cardenista (1935-1940), y *e)* el período posrevolucionario (iniciado en 1940). Cada una de estas etapas se caracteriza por particularidades importantes en el proceso de cambio político y además, presenta alteraciones significativas de la política mexicana sobre la inversión extranjera.

El Porfiriato. Fue durante la larga presidencia del Gral. Porfirio Díaz cuando la inversión extranjera directa llegó a México en cantidades considerables, y en relativamente poco tiempo logró dominar la producción de los principales sectores exportadores y sus actividades conexas: minería, ferrocarriles, electricidad y, ya en el siglo xx, la incipiente producción petrolera. Desde el inicio de la guerra de independencia (1810) hasta la toma del poder por el general Díaz en 1876, el panorama mexicano estuvo dominado por el estancamiento económico y la anarquía. A partir de los años ochenta el horizonte empezó a cambiar espectacularmente: en poco tiempo se estableció un clima de paz interna y un sistema político relativamente centralizado que había de continuar hasta 1910. En buena medida el éxito de Díaz se basó en tres elementos: la reconciliación de los contendientes en las luchas civiles del xix, el establecimiento de una autoridad central fuerte y el estímulo al ingreso masivo de capital extranjero directo para desarrollar y modernizar el sector exportador.¹⁶

Aparentemente, para Díaz, la reanudación del desarrollo económico de México a través del capital externo era un prerrequisito para lograr que el país ingresara al reducido grupo de "naciones modernas", única forma de evitar que se repitieran las invasiones extranjeras del pasado.¹⁷ Cuando Díaz tomó el poder, el sector "moderno" de la economía mexicana estaba compuesto por una red ferroviaria de 640 kms., más unas cuantas minas y plantaciones. Al concluir su régimen, había en México 19 280 kms. de vías férreas, más de 150 establecimientos metalúrgicos (minas y fundiciones) dedicados a la producción de metales preciosos e industriales, una red de energía eléctrica que servía a centros urba-

16 El mejor examen de la situación política, social y económica del porfiriato, se encuentra en los varios volúmenes sobre el Porfiriato publicado por Daniel Cosío Villegas en la serie de *Historia moderna de México*, publicado en México a partir de 1955, el último de los cuales apareció en 1971 y está dedicado al examen del proceso político.

17 Howard F. Cline, *The United States and Mexico*, ed. rev., Nueva York, Atheneum, 1963, pp. 52 s.

nos e industriales, un sistema financiero, una red telegráfica, y las primeras explotaciones petroleras. No todo el desarrollo se concentró en el sector exportador; hubo también un crecimiento importante en la industria textil, en la producción de cemento, vidrio y otras actividades destinadas a satisfacer la demanda interna.¹⁸ El sector exportador y sus actividades conexas —y en menor medida la industria ligada al consumo interno— quedaron en manos del capital extranjero. En la minería y el petróleo sólo el 2% o 3% del capital era nacional.¹⁹ Examinando las 170 sociedades anónimas más importantes en 1911, se desprende que el capital nacional representaba sólo el 23% del total, y de éste el 14% era oficial (ferrocarriles y un banco agrícola) y únicamente el 9% era privado.²⁰

La IED estaba concentrada en los ferrocarriles, la minería, y otros servicios públicos. Estas tres actividades eran la más importantes y les seguían las inversiones en los bienes raíces, la banca, la industria y el comercio.²¹ Por origen en 1911 el capital norteamericano era el dominante con 1 007 millones de dólares (este predominio no lo tenía entonces en ningún otro país latinoamericano), seguido por el británico con 450 millones de dólares. Cantidades menores estaban en manos de franceses, alemanes y españoles.²² A estas cifras se debe añadir la concentración por empresas para tener una imagen más precisa de su importancia. La actividad ferroviaria estaba controlada por 10 empresas; para 1911 la mayor de éstas estaba ya en manos del Estado aunque con una gran participación norteamericana (122.5 millones de pesos); en la minería las cinco empresas mayores —todas extranjeras— controlaban el 68% de la inversión en esa rama (277 millones de dólares); la producción petrolera hasta la segunda década del siglo estuvo en más del 90% controlada por tres empresas, dos norteamericanas y una británica.²³ Así, al concluir el porfiriato, el capital extranjero —y en primer

¹⁸ En relación a la economía del Porfiriato, deben consultarse los dos libros de la *Historia moderna de México* dedicados a este tema y publicados en 1965 por Daniel Cosío Villegas con la colaboración de varios especialistas. Para un resumen más breve, puede verse la obra de Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1963, pp. 28-58.

¹⁹ Marvin D. Bernstein, *The Mexican Mining Industry, 1890-1950: A Study of Interaction of Politics, Economics and Technology*, Albany, N. Y., State University of New York, 1964, pp. 38, 180-190; Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968, pp. 15-17.

²⁰ José Luis Ceceña, "La penetración extranjera y los grupos de poder en México (1870-1910)" en *Problemas del Desarrollo*, Año I, Núm. 1, octubre-diciembre 1969, pp. 63, 73.

²¹ Luis Nicolau D'Olwer "Las inversiones extranjeras" en Daniel Cosío Villegas Ed., *Historia moderna de México, El porfiriato. La vida económica*, t. II, México, Editorial Hermes, 1965, p. 1155.

²² Las estimaciones sobre las inversiones directas varían mucho, en el artículo de D'Olwer citado en la nota anterior el monto fluctúa de 616 a 1 007 millones de dólares para 1911. Las discrepancias son un poco menores para los demás países pero también las hay: D'Olwer, *op. cit.*, pp. 1149-1167.

²³ Meyer, *op. cit.*, pp. 15-17; D'Olwer, *op. cit.*, pp. 1090-1105; National Archives o

lugar el norteamericano— controlaba los sectores más dinámicos de la economía mexicana.

El sector moderno de la economía tenía, en lo fundamental, un carácter de enclave y la mayoría de la población económica activa no tenía contacto directo con él (el 70% estaba dedicada principalmente a actividades agrícolas). La unidad de producción típica en la agricultura era la gran hacienda, que se había expandido aun más en el siglo XIX, a raíz de la expropiación de las propiedades eclesiásticas, la afectación de las tierras comunales y la enajenación a particulares de terrenos nacionales. Como resultado de esta política, al concluir el porfiriato, alrededor del 90% de las familias rurales no poseían ningún tipo de propiedad, en tanto que aproximadamente el 97% de la tierra cultivable estaba controlada por el 1% de las familias.²⁴ En gran medida, la hacienda estaba dedicada a satisfacer las necesidades de la población local y a surtir la demanda de las poblaciones urbanas cercanas, aunque en algunas zonas se establecieron cultivos ligados tanto al mercado interno como al mundial, tal fue el caso por ejemplo de las zonas azucareras de Morelos o de aquellas dedicadas al cultivo del henequén en el Sureste, donde la hacienda se encontraba altamente capitalizada, tecnificada y con una dinámica diferente a la del resto del país.²⁵ Paralelamente al desarrollo de la hacienda y al declinar de las propiedades comunales, hubo un notable aumento de los pequeños propietarios, especialmente en el Norte, que originaron un sector medio rural, el cual, unido a las capas medias urbanas (burócratas, médicos, abogados, etc.), también en crecimiento como resultado del desarrollo económico, fue el elemento que a la larga daría forma y dirección al malestar social. Miembros de este sector iniciarían en el Norte la rebelión contra un sistema donde estaban bloqueadas casi todas las posibilidades de movilidad social, política, económica y cultural por la preeminencia de los grupos latifundistas o los grandes capitales extranjeros.²⁶

Las investigaciones de Daniel Cosío Villegas dan una idea clara de la naturaleza de las relaciones de Díaz con el exterior, aunque hace falta una exploración más a fondo de sus relaciones con los diferentes intereses foráneos particulares. De todas maneras, puede decirse que éstos operaron casi siempre en un medio ambiente propicio, de ahí que no se haya dado el caso de que se transformaran de grupos de interés en gru-

Washington, "American and Foreign Capital Invested in Mexico", Informe del Departamento de Guerra, 1914, 812.503/19 e informe de ese mismo departamento al de Estado, del 12 de abril de 1917, 812.63/453.

²⁴ Moisés González Navarro, *Estadísticas sociales del Porfiriato, 1887-1910*, México, Dirección General de Estadística, pp. 40 s. y 217-219; Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria: exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 502.

²⁵ John Womack, Jr., *Zapata and the Mexican Revolution*, Nueva York: Alfred A. Knopf, 1969, pp. 41-52, 391-392.

²⁶ Manuel Villa, "El surgimiento de los sectores sociales medios y la Revolución Mexicana" (mimeog., 2º Seminario Latinoamericano para el Desarrollo, Santiago de Chile, noviembre de 1970).

pos de presión. Sus demandas parecen haber consistido simplemente en ciertas reformas jurídicas o políticas que crearon una atmósfera más propicia a la expansión de sus intereses; fue el caso, por ejemplo, de las demandas de subsidios generosos para las concesiones ferroviarias o más significativo aún, la modificación a las leyes de minería —heredadas de la Colonia— para dar la plena propiedad de los hidrocarburos al superficiario o facilitar la extracción de minerales a través de la centralización de la legislación y el otorgamiento de concesiones mineras a perpetuidad (sólo podían ser revocadas por falta en el pago de los impuestos).²⁷

En buena medida las modificaciones legales en ramos como la minería o el petróleo fueron hechas para fomentar las actividades de esas industrias y sin que mediara ningún tipo de presión por parte de los intereses externos. Examinando de cerca las relaciones entre el gobierno de Díaz y algunos de los promotores extranjeros más destacados como Edward L. Doheny o Sir Weetman Pearson, resalta la cordialidad de su trato con las altas esferas administrativas del país y con el Presidente en particular.²⁸ Cuando deseaban obtener una concesión especial, les era relativamente fácil el acceso a los puntos de decisión y generalmente la persuasión era su táctica. Dadas las políticas económicas del régimen, no fue difícil armonizar lo que la élite porfirista consideraba el interés nacional con la expansión de las actividades de las diversas industrias extranjeras. La práctica de incorporar elementos políticos muy poderosos —como, por ejemplo, al propio hijo del Presidente— a los consejos de administración, fue moneda corriente y facilitó la relación entre los emesarios extranjeros y el Estado.²⁹

Si bien Díaz y sus consejeros consideraron que el capital externo debería ser el motor del desarrollo mexicano, también es verdad que estuvieron conscientes de algunos de los peligros que podían acarrear, especialmente por lo que se refiere a los Estados Unidos. De ahí que se intentara deliberadamente fomentar las inversiones europeas en el país. Sin embargo, para Europa resultaba más atractivo invertir en sus propias colonias o en otros países latinoamericanos que en México, así que

²⁷ En relación a la ley minera de 1887 y las posteriores, puede verse a Guadalupe Nava Oteo, "La minería" en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vida económica*, t. I, pp. 299-310. Por lo que se refiere a la legislación petrolera, véase Meyer, *op. cit.*, pp. 38-41.

²⁸ En relación a este punto, véase Desmond Young, *Member for Mexico. A Biography of Weetman Pearson*, Londres, Cassell and Company, Ltd., 1966; Peter Calvert, *The Mexican Revolution: 1910-1914. The Diplomacy of Anglo-American Conflict*, Londres, Cambridge University Press, 1968. En relación a Doheny, son de gran interés las declaraciones que sobre su actividad en México hizo en 1920 ante una comisión del Senado norteamericano y que se encuentran en: United States Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Investigation of Mexican Affairs*. 66th Congress, 2nd. Session, Washington, D. C.: Government Printing Office, 1920.

²⁹ Véase, por ejemplo, Fernando Rosenzweig, "La industria"; Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 457 s.; José Luis Ceceña, "La penetración extranjera y los grupos de poder en México. (1870-1910)" en *Problemas del Desarrollo*, Año 1, Núm. 1, octubre-diciembre 1969, pp. 76-78.

nunca llegó a neutralizar la influencia norteamericana.³⁰ Una de las medidas más espectaculares tomadas por el gobierno mexicano para detener el aumento de la influencia norteamericana fue adquirir en 1906 —mediante un préstamo— el control de una serie de empresas ferroviarias extranjeras que se fusionaron bajo el nombre de Ferrocarriles Nacionales de México, que controló más de 11 mil kms de vía.³¹ Fue, sin embargo, el apoyo que el presidente Díaz dio a los intereses petroleros de Pearson, fundador de la empresa petrolera “El Aguila”, en detrimento de los de la Waters Pierce Co., asociada con la Standard Oil, lo que llevó a ciertos grupos norteamericanos a tomar posición contra Díaz. Esta situación, aunada al hecho de que a partir de 1910 se fue viendo que el régimen no contaba con la fuerza necesaria para garantizar la tranquilidad pública frente a los ataques de los grupos magonistas y maderistas, llevó a una pérdida parcial de la confianza norteamericana en Díaz.

La reacción norteamericana a nivel oficial, cuando estalló la Revolución, consistió en dar un modesto apoyo a Díaz, pero reviviendo también al espectro de la invasión, por la movilización de algunos cuerpos del ejército y navios norteamericanos hacia la frontera y puertos mexicanos.³² El presidente Taft negó en todo momento que estos movimientos tuvieran un carácter inamistoso o amenazador contra el gobierno mexicano, pero a nadie escapó que existía la posibilidad de una intervención.³³ Por lo que hace a los inversionistas norteamericanos, destaca la actitud de la Standard Oil (N. J.), que decidió aprovechar la oportunidad para entrar en negociaciones en 1911 con los representantes de Madero en Texas y les ofreció un préstamo de medio o un millón de dólares para su campaña a cambio de concesiones comerciales. La Southern Pacific y ciertos interesantes mineros americanos en Sonora también parecen haberse acercado a los rebeldes ofreciendo su ayuda.³⁴ No se sabe si las transacciones —que fueron reprobadas por el Departamento de Estado— se llevaron finalmente a cabo, pero lo significativo del hecho es que algunos de los grupos extranjeros estuvieron dispuestos a usar la táctica más extrema, la violencia, contra Díaz. Cuando el hijo de éste escribió a Pearson desde el exilio señalando a la Standard Oil como la verdadera promotora de la caída de su padre, estaba exagerando obviamente, pero no hay duda que la necesidad de no afectar los cuantiosos intereses extranjeros en México con una guerra civil, llevó a Díaz a no emplear a fondo sus fuerzas contra los núcleos rebeldes, negociar con ellos y aceptar su propio alejamiento del poder.³⁵

30 Cosío Villegas, *op. cit.*, p. XXVI.

31 Francisco R. Calderón, “Los ferrocarriles”, Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 604-624.

32 Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vida política exterior*. Segunda parte, pp. 395-409; Young, *op. cit.*, 127-191 *passim*.

33 Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vida política exterior*. Segunda parte, pp. 409 *ss*.

34 *Ibid.*, pp. 395-409.

35 Young, *op. cit.*, p. 159.

En su renuncia, Díaz hizo una referencia muy explícita a este hecho. Indirectamente, la presencia extranjera contribuyó a la caída del régimen porfirista.³⁶

La lucha armada (1911-1920). El sistema político porfirista, poco institucionalizado, fue incapaz de adaptarse a los rápidos e importantes cambios aparecidos en el sistema social, producto del buen éxito de sus políticas de desarrollo económico. El resultado fue la Revolución.

Los líderes intelectuales del movimiento antiporfirista aglutinados en torno al Partido Liberal y posteriormente al Antirreleccionista, provenían de los sectores medios marginados en el Porfiriato y, en algunos casos, de los sectores más dinámicos de la gran burguesía porfirista, que buscaban —en contra de los deseos de Díaz— darle mayor fluidez y dinamismo al sistema para preservarlo. Estos políticos antirreleccionistas establecieron contacto con grupos campesinos de la movediza sociedad norteña, formada en gran parte por antiguos peones acasillados y sin las rigideces sociales de las zonas agrícolas más tradicionales del centro del país. De aquí salieron la mayor parte de las tropas que iban a intervenir en la lucha civil de esa década. Esta movilización coincidió con un movimiento insurreccional de antiguos pequeños propietarios en el estado de Morelos acaudillados por Zapata y que así reaccionaron a los despojos de tierra, víctimas de las grandes haciendas azucareras. Una política agraria antagónica a la pequeña propiedad agrícola —comunal e individual—, que deprimió los niveles reales de vida de una mayoría de la población a pesar de los grandes avances económicos, y que a la vez facilitó el resquebrajamiento de la inmovilidad de la mano de obra en las grandes haciendas tradicionales con la existencia del ferrocarril y de la demanda de trabajadores en las nuevas actividades agrícolas e industriales en el Norte, permitió una alianza revolucionaria entre los representantes de los sectores medios antiporfiristas y los campesinos.³⁷

La movilización ocurrida en esta etapa afectó directamente sólo en una minoría de la población. Al final de la década, los efectivos del ejército revolucionario eran poco más de cien mil hombres. Si damos un número igual para aquellos que se encontraban licenciados o desmovilizados por haber militado en las filas de los derrotados, la cifra puede ascender a 200 o 250 mil. Es decir, al equivalente del 5.4% de la fuerza total de trabajo en 1921.³⁸ Sin embargo, el desplazamiento de los ejércitos revolucionarios por toda la República, las banderas enarboladas por sus líderes para reclutarlos, los planes políticos promulgados en su nombre, etc., hicieron tanto a los campesinos y obreros organizados, como a los sectores medios, actores del sistema político.

³⁶ Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vida política exterior. Segunda parte*, pp. 350-475 *passim*.

³⁷ Para un buen resumen sobre los efectos del desarrollo económico porfirista en la movilidad y nivel de vida de las mayorías, véase a Vernon, *op. cit.*

³⁸ Las cifras sobre el ejército carrancista se encuentran en Jorge A. Lozoya, *El ejército mexicano (1911-1965)*, México: El Colegio de México, 1970, pp. 97 s., 127 s.

La derrota y destrucción del ejército porfirista que apoyó la contrarrevolución de Huerta entre 1913 y 1914, fue seguida por otra contienda igualmente enconada entre los miembros de la coalición revolucionaria. En esta lucha se enfrentaron los dos grupos con un liderato de extracción genuinamente popular —el villismo en el Norte y el zapatismo en el Sur— al grupo donde dominaban los dirigentes de los sectores medios: el carrancista. El carrancismo estaba más articulado y en el proceso de la lucha se vio forzado a incorporar demandas propias de los sectores campesino y obrero a lo que originalmente había sido un programa puramente político —en el que destacaban los elementos nacionalistas. Gracias a esta decisión y a la mayor visión y habilidad organizativa del movimiento, los obreros sindicalizados —grupo poco numeroso pero ya de importancia política cierta— se adhirieron a Carranza. Los Batallones Rojos, que lucharon contra Villa y Zapata simbolizaron esta alianza y subordinación de los obreros al nuevo grupo dominante: el artículo 123 de la Constitución de 1917 fue su recompensa.³⁹ La derrota de Villa y Zapata se dio dentro de un contexto en que el grupo triunfante —el carrancista— incorporó en sus programas las principales demandas de sus oponentes, en este caso la reforma agraria (artículo 27). Una vez derrotados, algunos de los líderes del villismo y zapatismo fueron aceptados en los cuadros dirigentes intermedios, lo que legitimó más aún la posición de los triunfadores.⁴⁰

Durante los diez años de guerra civil, el desarrollo económico de México se vio seriamente afectado. Para 1912 los centros mineros empezaron a ver lesionadas sus actividades por las dislocaciones en los transportes, los asaltos y los problemas laborales. Pero las grandes empresas mineras, a pesar de encontrarse en zonas revolucionarias, pudieron defenderse de los embates de la lucha armada y aún aumentar su producción. La industria eléctrica, ligada tanto a los centros urbanos como a la industria minera, resintió un tanto los efectos de la revolución pero no de una manera dramática. La producción de la industria petrolera no reflejó para nada los trastornos del país, pues la extracción aumentó año tras año en proporciones extraordinarias; de 3.6 millones de barriles en 1910 pasó a 157 millones en 1920. Por tanto, y a pesar de lo que se dijo en el Senado norteamericano en 1920, cuando se llevó a cabo una investigación sobre la situación interna de México, se vio que ni la economía de los enclaves había sido muy dañada por la lucha ni que hubiera una modificación sustantiva de su naturaleza. La única consecuencia fue que México perdiera su reputación de sitio idóneo para la inversión extranjera; y su crédito quedó en entredicho por la suspensión del pago de la deuda externa.⁴¹

³⁹ Para un excelente estudio sobre la naturaleza de las relaciones entre los obreros organizados y el grupo carrancista así como entre éstos y los representantes campesinos, véase: Jean Meyer "Les ouvriers dans la Revolution Mexicaine: les batillons rouges", *Annales*, Vol. 25, Núm. 1, enero-febrero 1970, pp. 30-55.

⁴⁰ Womack, *op. cit.*, pp. 224-270 *passim*.

⁴¹ Vernon, *op. cit.*, pp. 78 s.; Clark W. Reynolds, *The Mexican Economy: Twentieth*

La presidencia de Madero fue muy corta y prácticamente no tuvo una política para la inversión extranjera. Las medidas tomadas en este sentido fueron muy tímidas: restricciones al personal extranjero en los ferrocarriles, un pequeño impuesto a la industria petrolera, más otras medidas administrativas en este sector. Hasta Carranza no se inició una modificación sustancial de las bases legales donde se apoyaba la actividad económica de los intereses extranjeros. El nacionalismo mexicano surgió entonces con gran fuerza, transformándose gradualmente en auténtica xenofobia ante las resistencias, amenazas y acciones de los intereses y gobierno norteamericanos contra las políticas revolucionarias. Este nacionalismo fue en parte reflejo del deseo de los grupos revolucionarios de adquirir no sólo el control del sistema político, sino del económico, control que no se podría lograr mientras los enclaves extranjeros permanecieran tan independientes como en el pasado. El esfuerzo más notable por limitar esa independencia fue sin duda la reforma de la legislación petrolera contenida en el artículo 27 de la Constitución de 1917, que pretendía quitar al superficiario la propiedad absoluta del combustible en el subsuelo —adquirida durante el Porfiriato— para volverla a poner en manos de la nación.⁴²

De 1910 a 1916 la principal preocupación del capital extranjero en México fue la falta de seguridad que la guerra civil trajo consigo, a lo que deben agregarse préstamos forzados, modificación del régimen de impuestos mineros y petroleros, y algunas disposiciones extraordinarias cuyo incumplimiento podían llevar a la confiscación, como la obligación de mantener una actividad regular en los establecimientos mineros a pesar de la inseguridad y falta de transportes. La negativa de Carranza a reconocer los impuestos pagados a sus antagonistas fue otro motivo de fricción. Sin embargo, fueron la nueva legislación petrolera de 1917 y, en menor medida, las disposiciones sobre reforma agraria y la legislación laboral, lo que más irritó a los inversionistas extranjeros. Ya no se trataba de problemas temporales sino de situaciones que afectaban directamente los derechos de propiedad y que ponían en entredicho la estructura misma del sistema internacional de inversiones extranjeras.⁴³

La reacción no se hizo esperar. En primer lugar, se crearon organizaciones formales para defender los intereses de la comunidad de negocios extranjera: la *American Association of Mexico*, la *Association of Producers of Petroleum in Mexico*, el *International Committee of Bankers on Mexico* y hasta agrupaciones regionales, como la *Mine and Smelters Association* (formada por empresas de Chihuahua) y la *International Mining Association of Mexico* (cuya membresía estaba concentrada en los estados del norte y del centro del país). Estas organizaciones sirvieron para encauzar las demandas de garantías para el desempeño de las

Century Structure and Growth, New Haven, Yale University Press, 1970, pp. 26-31; Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo Veintiuno Editores, S. A., 1970, pp. 86-97.

⁴² Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 62-71, 78-82.

⁴³ *Ibid.*, pp. 78-105, *passim*; Cline, *op. cit.*, pp. 135-188 *passim*.

actividades de sus miembros y la preservación del *status* jurídico y administrativo obtenido durante el Porfiriato. En segundo lugar, estas organizaciones recurrieron a sus gobiernos para aumentar la presión. Las tácticas empleadas por los afectados fueron varias. En primer lugar el sabotaje de la acción gubernamental; por ejemplo al resistir el decreto maderista que ordenaba a las empresas petroleras registrarse e informar al gobierno sobre su estado financiero o al negarse a cumplir con los decretos de Carranza de 1918 relativos a la solicitud de concesiones. Las amenazas de usar la fuerza fueron constantes durante la década y la toma de Veracruz en 1914 se explica parcialmente como una reacción norteamericanas ante el trato preferencial de Huerta a los intereses ingleses. Por otra parte, la relación de las empresas petroleras con un jefe militar de la Huasteca, Peláez, que mantuvo la región petrolera fuera del control del gobierno carrancista durante varios años, puede verse como el empleo directo de la violencia para frustrar la acción gubernamental. La misma caída del gobierno de Madero, a quien el embajador de los Estados Unidos y ciertas empresas norteamericanas acusaron de intentar confiscar sus intereses, está ligada en parte a la acción de estos elementos.⁴⁴

La fuerza tanto política como económica de los enclaves extranjeros en esta década —el gobierno federal dependió mucho de los impuestos sobre petróleo y la minería para poder financiar sus gastos militares y administrativos,⁴⁵ así como la debilidad de todos los regímenes que sucedieron a Díaz, impidieron que las reformas legales relacionadas con los extranjeros y dispuestas por la Constitución de 1917 se llevaran a cabo. Es verdad que la revolución había introducido nuevos actores en la arena política y así ampliaba el poder del Estado, pero la división entre los grupos revolucionarios impidió tanto la institucionalización de esa fuerza política como la concentración del poder; Madero, Huerta o Carranza no pudieron por estas razones resistir la presión de los intereses extranjeros. Madero y Huerta cayeron, y Carranza, el más nacionalista de todos se vio obligado a aceptar que sus disposiciones referentes a la minería y sobre todo al petróleo, no se cumplieron sino en una mínima parte. De todas formas, conviene señalar que si la legislación revolucionaria no se aplicó, tampoco se volvió al *statu quo ante*; las nuevas leyes y su espíritu se mantuvieron en espera de una ocasión más propicia.

⁴⁴ La bibliografía en relación a la influencia norteamericana sobre los destinos de la Revolución en esta década, y sobre la relación entre esta política y la defensa de los intereses extranjeros en México, es muy amplia. Algunas de las obras a consultar además de las de Cline y Lorenzo Meyer son: Berta Ulloa, *La revolución intervenida. Relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos (1910-1914)*, México, El Colegio de México, 1971; James Fred Rippey, *The United States and Mexico*, Nueva York, F. S. Crofts and Co., 1931; Aarón Sáenz, *La política internacional de la Revolución. Estudios y documentos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961; Luis G. Zorrilla, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América*, 2 vols. México, Editorial Porrúa, S. A., 1966.

⁴⁵ Reynolds, *op. cit.*, pp. 29 s.

Los inicios de la institucionalización: la hegemonía sonoreense (1920-1935). En 1920, al tratar de imponer a un incondicional suyo en la presidencia, Carranza perdió el apoyo de gran parte del ejército revolucionario. A la vez, no contaba con un apoyo popular amplio y organizado. No le costó demasiado al general Alvaro Obregón, el militar más poderoso del grupo constitucionalista, derrotar y eliminar a Carranza del plano político. Pero si Carranza desapareció, el legado carrancista no. La rebelión de Obregón sólo significó un reajuste en la distribución del poder dentro de las altas esferas del grupo triunfante en la lucha revolucionaria sin llegar a un cambio de la estrategia política. Hasta 1924, Obregón fue el líder de la Revolución; de 1924 a 1928 —fecha en que Obregón, a punto de volver a asumir la presidencia, fue asesinado— el poder fue compartido con el presidente Plutarco Elías Calles. Entre 1928 y 1935 Calles tuvo un gran control sobre los tres presidentes que bajo su tutela ocuparon el cargo. En 1935, el presidente Lázaro Cárdenas, en una audaz maniobra, lo eliminó del cuadro político nacional.

La característica sobresaliente de este período fue la paulatina institucionalización de la participación de los nuevos actores —campesinos y obreros— bajo la dirección del Estado. El ejército continuó siendo la principal base del poder del gobierno revolucionario. De todas formas, se dieron entonces los primeros pasos para acabar con el caudillismo militar con medidas como la rotación de los jefes de las zonas militares. Las rebeliones militares de 1923 y 1929 —que dividieron al ejército— y otros alzamientos menores sirvieron para eliminar a algunos de los caudillos secundarios, uniformar al grupo gobernante y abatir un tanto a los poderes locales en favor del gobierno central.⁴⁶

De los sectores populares los obreros fueron los primeros en organizarse a nivel nacional. La Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM) fue la central sindical más importante, aunque no la única. Esta central y otros sindicatos menores, mantuvieron la línea inaugurada por la Casa del Obrero Mundial y reafirmaron su papel de socios menores de los grupos gobernantes. A cambio de ello, sus dirigentes fueron admitidos en los altos círculos del poder, mientras los disidentes se vieron hostilizados sistemáticamente.⁴⁷ Por su parte, el gobierno aceptó de mejor gana que en el pasado algunas de las demandas obreras, (que hasta cierto punto habrían de ser satisfechas por los intereses extranjeros, que controlaban los sectores industriales más importantes).⁴⁸ La gran masa campesina no fue tan fácil de organizar, pero aquellos sectores que sí lo fueron se encontraron también dependientes del favor gubernamental. La reforma agraria, que bajo Carranza había sido casi letra muerta, fue puesta en marcha, aunque sin el vigor que era de esperarse, por un grupo comprometido con la eliminación de las bases

⁴⁶ Lozoya, *op. cit.*, pp. 44-48.

⁴⁷ Jean Meyer, *op. cit.*; Víctor Alba, *Historia del movimiento obrero en América Latina*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1964, pp. 443-447.

⁴⁸ Frank Tannenbaum, *Peace by Revolution: Mexico after 1910*, Nueva York, Columbia University Press, 1966, pp. 234 s.

de poder del antiguo régimen.⁴⁹ De la caída de Carranza hasta la elección de Lázaro Cárdenas, los gobiernos revolucionarios distribuyeron 7.5 millones de hectáreas, cifra que estuvo lejos de afectar de manera fundamental la estructura latifundista del campo mexicano. Esta cautela en la distribución de tierras entre 1920 y 1934 explica, en parte, la falta de interés del gobierno por formar una organización agraria nacional que fuera la contrapartida de la CROM; la movilización e institucionalización de los campesinos hubiera podido llevar a un aumento en las demandas campesinas. En cambio, Obregón y Calles no se mostraron muy reticentes en sus ataques a otra institución prerrevolucionaria: la Iglesia. Cuando una parte de la Iglesia puso en duda la legitimidad del nuevo sistema como reacción a ciertas medidas anticlericales del gobierno, Calles endureció su posición y durante varios años se desarrolló en el centro de la República la llamada guerra cristera, que en parte fue una rebelión campesina contra los abusos del nuevo grupo gobernante. Para la mayor parte de los campesinos la Revolución sólo había traído los problemas propios de toda guerra civil y la reforma agraria no era más que una vaga promesa. La lucha se prolongó varios años y, finalmente, la Iglesia terminó por aceptar la legalidad del nuevo orden.

Fue entonces cuando una nueva burguesía nacional empezó a perfilarse, pese a que el proceso de industrialización basado en la demanda interna era aun lento.⁵⁰ Políticamente este sector era todavía muy débil, pero se perfilaba ya como un grupo clave; la política económica, sobre todo a partir de Calles, se encaminaba a favorecer su desarrollo a través del control de las demandas obreras, de las obras de infraestructura y de la protección contra la competencia externa. Miembros prominentes de la élite política comienzan a ingresar en sus filas. Cuando el general Abelardo Rodríguez fue nombrado Presidente interino, la presidencia quedó en poder no de un general revolucionario sino en las de un hombre de empresa con una cuantiosa fortuna personal, amasada en corto plazo, por medio de actividades industriales y comerciales. Pese a ello la dirección de la economía iba a estar en manos del Estado (en competencia con la empresa extranjera) hasta los cuarenta y esta incipiente burguesía nacional permanecería supeditada a las decisiones de la élite gubernamental.⁵¹

Hasta 1929 hubo —al menos formalmente— un sistema multipartidista, pero los partidos carecieron de autonomía. Desde un principio quedó claramente establecido que los nuevos dirigentes no aceptarían que el proceso electoral pusiera en entredicho el predominio que habían obtenido por la fuerza de las armas; las justas electorales eran decididas

⁴⁹ Carranza repartió únicamente 132 mil hectáreas, De la Huerta y Obregón juntos poco más de un millón y Calles más de tres millones; Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, entregaron un total de 3.4 millones de hectáreas.

⁵⁰ Timothy King, *México. Industrialization and Trade Policies since 1940*, Londres, Oxford University Press, 1970, p. 9.

⁵¹ Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, 1970, pp. 33-53.

más bien por el presidente y/o los caudillos locales que por los votantes. Los partidos no llegaron a adquirir el carácter de agrupaciones permanentes con una función de formulación y agregación de demandas de ciertos sectores sociales; más bien fueron instrumentos en manos de los caudillos para la promoción de sus intereses particulares: surgían y desaparecían al vaivén de las fortunas personales.⁵² En 1929, como respuesta a una severa crisis interna en el grupo dirigente (originada por el asesinato de Obregón) el Gral. Calles decidió formar un partido oficial que sirviera para facilitar la trasmisión pacífica del poder y para disciplinar al heterogéneo grupo dominante. La formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) fue un paso decisivo para lograr la subordinación de los caudillos locales.⁵³

El carácter de la economía no se modificó mucho en estos quince años. El enclave petrolero perdió cierta importancia a partir de 1922 debido al agotamiento de los depósitos explotados desde el inicio de la revolución. La producción de minerales volvió a ocupar el primer lugar en las exportaciones. La Gran Depresión causó estragos, pero para el final de este período la actividad minera se había recuperado. Obregón primero, y Calles después, intentaron de nuevo recuperar el control del sistema de producción a través de la subordinación del enclave petrolero a las políticas gubernamentales.

Entre 1921 y 1926 los intereses norteamericanos —oficiales y privados— se opusieron con buen éxito a la formulación de una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en lo referente al petróleo. Se opusieron igualmente a intercambiar sus derechos petroleros de propiedad absoluta por concesiones y no aceptaron un aumento sustantivo en los impuestos. Para sacar su política adelante recurrieron tanto a la persuasión como al sabotaje de la acción gubernamental, suspendiendo la extracción de combustible y, por tanto, el pago de impuestos; indirectamente recurrieron también a las amenazas, al insistir en que no se reconocería al gobierno de Obregón mientras no se llegara a un arreglo satisfactorio sobre el *status* de la industria petrolera y la compensación a los intereses extranjeros afectados por la reforma agraria. Las protestas diplomáticas por los diferentes proyectos de ley petrolera considerados por México, impidieron que el Congreso pasara alguno de ellos (vetados todos por las empresas). Los llamados acuerdos de Bucareli, suscritos en 1923 por los representantes personales de los presidentes mexicano y norteamericano, tras cinco meses de negociación, resolvieron temporalmente el problema. La solución no anuló definitivamente las pretensiones mexicanas, pero de hecho mantuvo inalterable la posición de los petroleros y limitó extremadamente las posibilidades de expropiar los latifundios extranjeros (que constituían una quinta parte del total) al

⁵² Bertha Lerner Sigal, "Partido Revolucionario Institucional" en Antonio Delhumeau (ed.) *México: realidad política de sus partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C., 1970, pp. 52-55.

⁵³ *Ibid.*, pp. 55-68.

exigir el pago pronto, adecuado y efectivo de la mayor parte de la propiedad.⁵⁴

Calles, a pesar de las protestas, promulgó en 1925 la ley reglamentaria del petróleo, ley que ponía en entredicho el derecho de propiedad absoluta de las empresas sobre el subsuelo. Los afectados recurrieron de nuevo al sabotaje al negarse a cumplir con lo dispuesto por la ley, a la vez que el gobierno norteamericano amenazaba en 1927 al mexicano con una intervención armada. La crisis se solucionó a fin de ese año, con el llamado "Acuerdo Calles-Morrow". En esta ocasión el embajador norteamericano Dwight Morrow logró que Calles enmendara la ley petrolera de acuerdo con los deseos de Washington —que no fueron exactamente aquellos de las empresas petroleras, ya que estas pedían la derogación completa de la ley. La redacción de la nueva ley fue supervisada directamente por el embajador.⁵⁵ A esta decisión de Calles siguió un viraje hacia la derecha en toda la política gubernamental. Este viraje no puede ser enteramente atribuido a la presión externa, pero una buena parte lo es. Aparte de la presión externa, el cambio hacia la derecha se explica por el hecho de que los intereses que el grupo sonoreense había ido creando a lo largo de la década le llevaban a coincidir en varios puntos con los beneficiarios del antiguo régimen. Para 1930 la política oficial buscaba un acomodamiento con los enclaves extranjeros, así como con la hacienda y la Iglesia.⁵⁶

Cárdenas (1934-1940). Al decidir Calles que el general Lázaro Cárdenas, un miembro relativamente secundario del grupo callista, ocupara la presidencia durante el período 1934-1940, lo hizo presionado, hasta cierto punto, por las muestras de insatisfacción que un grupo dentro del PNR habían manifestado claramente. La guerra crístera así como la campaña presidencial de 1929 de José Vasconcelos, antiguo secretario de Educación Pública, había mostrado el disgusto de algunos sectores rurales y urbanos contra el régimen revolucionario. El acomodamiento con los remanentes del antiguo régimen al principiar la cuarta década del siglo, restaba importancia y oportunidades a los sectores intermedios del propio grupo gobernante y volvían a presentarse algunas de las rigi-

⁵⁴ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 106-186, *passim.*; véase también las siguientes obras: Manuel González Ramírez, *Los llamados tratados de Bucareli: México y los Estados Unidos en las convenciones internacionales de 1923*, México; s.p.i., 1939; Aarón Sáenz, *La política internacional de la Revolución. Estudios y documentos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961; Cline, *op. cit.*, pp. 203-213.

⁵⁵ Para un examen detallado de la actividad de Morrow en México y su influencia en la formulación de la política de Calles en 1928, véase: Harold Nicholson, *Dwight Morrow*, Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1935, así como Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 149, 197.

⁵⁶ Para una descripción del ambiente general que dominaba la vida política de México a raíz del movimiento a la derecha a fines del período callista, véase la narración de Mauricio Magdaleno en *Las palabras perdidas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956; véase también a Henry Bamford Parkes, *A History of Mexico*, 3ª ed., Boston, Mass., Houghton Mifflin Company, 1960, pp. 381-399.

deces del sistema anterior a 1910. Calles reaccionó aceptando en la presidencia a un militar relativamente importante pero fiel y que a la vez era un elemento identificado —como lo demostró cuando fue gobernador de Michoacán— con los sectores menos corruptos y progresistas del callismo: el general Lázaro Cárdenas. Las bases de poder propias de Cárdenas eran escasas y débiles de ahí que se pensara que la conducción de la política, al menos en lo que correspondía a sus principios, quedaría de nuevo en manos de Calles.

Calles pretendió dar a Cárdenas y al nuevo partido un programa de gobierno y para ello auspició la promulgación por el partido del “Plan Sexenal”. El descontento de los cuadros intermedios afloró claramente en este momento. La insatisfacción resultó evidente cuando el proyecto fue presentado a una comisión del PNR. Se introdujeron entonces modificaciones que le confirieron un tono más radical. Finalmente, sería Calles y no Cárdenas quien se vería afectado por el flamante programa de gobierno.⁵⁷

No hubo de pasar mucho tiempo para que se advirtiera cómo Cárdenas buscaba revigorizar la alianza entre la élite gobernante y los sectores populares. Intentaba aprovechar y estimular el descontento contra Calles para romper el *modus vivendi* que éste había establecido con las estructuras sobrevivientes del Porfiriato. El programa cardenista sin haber sido nunca demasiado claro sobre este punto, originalmente buscó dirigir el desarrollo mexicano hacia la construcción de un tipo de sociedad no capitalista, aunque sin optar por un socialismo basado en el modelo soviético. Los rasgos centrales de su política económica fueron: una reforma agraria capaz de acabar con la herencia colonial de la hacienda y su influencia política, nacionalización de los recursos claves para dar al Estado una posición de hegemonía dentro del sistema de producción, e iniciar un proceso de industrialización orientado principalmente a satisfacer las necesidades de la población campesina.⁵⁸

Cuando la política reformista de Cárdenas empezó a traducirse en una movilización de los sectores obrero y campesino acarrió la oposición de Calles, pero Cárdenas pudo neutralizarlo y expulsarlo del país. La movilización se combinó entonces con un nuevo y ambicioso esfuerzo de institucionalización. Se formó una central obrera más poderosa y radical que la CROM: la Confederación de trabajadores de México (CTM). A la CTM le siguió la primera gran central campesina, la Confederación

⁵⁷ Moisés González Navarro, *La Confederación Nacional Campesina. Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*, México, Costa-Amic, Editor, 1968, pp. 102-105.

⁵⁸ Algunas observaciones interesantes sobre la naturaleza del cardenismo se encuentran en: David Raby “A Crucial Turning-Point in the Contemporary History of Mexico: The Succession to Cardenas, 1938-1941” (manuscrito, ponencia presentada en la Conferencia Anual de CALAS/ACELA en la Ciudad de México, del 24 al 28 de mayo de 1971); igualmente pertinentes son las observaciones de Manuel Villa en “Las bases sociales del Estado mexicano y sus problemas actuales” (manuscrito, ponencia presentada en el seminario El Perfil de México en 1980 III, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971), pp. 21-23.

Nacional Campesina (CNC) que, apoyada por Cárdenas, a su vez exigió un programa más radical de reforma agraria. El partido oficial se reorganizó en 1938 para acomodar a estas fuerzas. El PNR se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Su organización básica consistió en cuatro sectores en lo que el régimen buscó apoyo: el obrero (CTM), el campesino (CNC), el popular (formado principalmente por la burocracia) y el militar. Este último sería absorbido poco después por el popular, quedando definitivamente subordinado al poder civil. Esta organización semicorporativa se complementó con una división geográfica.

La nueva organización se enfrentó a su prueba de fuego cuando, en las elecciones de 1940, la élite gubernamental se volvió a dividir ante el impacto de las políticas reformistas de Cárdenas; el ala conservadora apoyó entonces al general Juan A. Almazán y se separó del partido cuando el Presidente apoyó al general Manuel Ávila Camacho, un elemento menos derechista que Almazán. La crisis fue seria, pero Ávila Camacho ocupó la presidencia sin que se produjera la temida revuelta militar; fue ésta la última vez en que las divisiones internas se manifestaron de manera tan aguda.

La militancia obrera fue notable bajo Cárdenas; nunca, ni antes ni después, se permitió utilizar tan ampliamente el derecho de huelga para aumentar la participación del trabajo en la distribución del ingreso. Pero fue la aceleración de la reforma agraria la que quizá dejó una huella más espectacular en la sociedad mexicana. Cárdenas entregó a los campesinos 17.8 millones de hectáreas y puso fin al predominio de una economía agrícola basada en la hacienda. El gasto gubernamental en la construcción de obras de infraestructura y de beneficio social superó por primera vez los gastos puramente administrativos, surgiendo definitivamente un importante sector paraestatal —cuya influencia decisiva en la marcha de la economía perdura hasta el presente.⁵⁹

En los años treinta la coyuntura internacional —crisis política y económica— llevó al gobierno norteamericano a inaugurar su política de la “Buena Vecindad” destinada a buscar la solidaridad hemisférica. Esto significó renunciar al uso en América Latina —al menos temporalmente— de los instrumentos de presión más evidentes, tales como la intervención armada.

Esta situación, más el apoyo organizado de los sectores obrero, campesino y militar, y la eliminación de la influencia callista, dio a Cárdenas la oportunidad de volver a insistir en la modificación de los enclaves económicos. De nuevo fue la industria petrolera —en vías de recuperación— el blanco del ataque, pero ahora a través de un estímulo a las demandas obreras y no del cambio de legislación. La resistencia de los petroleros a los nuevos términos de las condiciones de trabajo, apoyadas y alentadas por el Estado, llevó a Cárdenas a intentar una so-

⁵⁹ James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, Berkeley, Cal., University of California Press, 1967, pp. 66-81.

lución definitiva. El 18 de marzo de 1938, ante la sorpresa internacional, expropió esta industria.

Los intereses afectados buscaron de inmediato el apoyo de Washington para obtener la devolución de sus propiedades y se negaron a reconocer la validez del acto expropiatorio. Se opusieron a cualquier tipo de negociaciones para llegar a un acuerdo con México, alegando que éste no tenía la capacidad para indemnizarlos adecuadamente y que no se trataba una nacionalización sino una confiscación. El Departamento de Estado recibió con gran simpatía las peticiones de protección solicitadas por los petroleros y por aquellos afectados por la reanudación de las expropiaciones agrarias. A pesar de las objeciones del embajador norteamericano en México, Josephus Daniels, el Departamento de Estado decidió cooperar con los intereses afectados presionando económicamente al régimen cardenista. El Secretario de Estado logró que el Departamento del Tesoro suspendiera las compras de plata mexicana, impidió que las dependencias gubernamentales adquirieran combustible mexicano y entorpeció sistemáticamente los esfuerzos de México por colocar su combustible en los Estados Unidos, Europa o Sudamérica. Se pusieron además todo tipo de obstáculos a las empresas independientes que se dedicaron a comercializar el combustible mexicano en Europa. Las empresas petroleras por su parte, también hicieron presión sobre algunos gobiernos extranjeros para que no se importara el petróleo de México, y sobre empresas privadas para que no se proporcionara material a la industria recién nacionalizada ni se le facilitaran buques tanque para la exportación de petróleo. En una palabra, se emplearon tanto por parte de Washington como de las empresas todas las formas posibles de presión económica que sabotearan el buen éxito de la acción expropiatoria. En el Departamento de Estado se decidió a no llevar esta presión más allá de cierto límite, pues no se deseaba que la crisis económica pusiera en entredicho la estabilidad misma del gobierno de Cárdenas. La posibilidad de que un gobierno derechista y profascista le sustituyera, así como de poner en peligro la política de la Buena Vecindad, establecieron estos límites. El presidente Roosevelt advirtió a las empresas petroleras que deberían abstenerse de fomentar una revuelta contra Cárdenas, por lo que el levantamiento del general Saturnino Cedillo en 1938 no contó con las simpatías de Washington.⁶⁰

El resultado de las presiones empleadas fue distinto del pasado: no se logró la devolución de las propiedades aunque sí una compensación más que adecuada. Las sanciones económicas provocaron una crisis de magnitud considerable que le impidió a Cárdenas forzar a la industria minera para que aceptará una legislación más ventajosa para México:

⁶⁰ Véase en relación a este punto, entre otros, a Bryce Wood, *The Making of the Good Neighbor Policy*, Nueva York: W. W. Norton & Company, Inc., 1967; E. David Cronon, *Josephus Daniles in Mexico*, Madison, Wisc., University of Wisconsin Press, 1960; Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 198-264 y "Los límites de la política cardenista: la presión externa" en *Revista de la Universidad de México*, Vol. XXV, Núm. 5, mayo de 1971, pp. 1-8.

una posible acción concertada del grupo petrolero y minero hubiera sido más de lo que el sistema económico y político hubiera podido resistir.⁶¹ La crisis económica de 1938 y 1939 agudizó la oposición de los enemigos de la política cardenista y produjo una ola de inquietud que llevó al Presidente a designar como su sucesor a un elemento conservador moderado —Ávila Camacho— capaz de neutralizar al general Juan A. Almazán candidato de la extrema derecha (oficial y no oficial) y no al general Francisco J. Mújica, comprometido con la preservación y continuación del programa cardenista. Al finalizar el período, la IED llegó a su punto más bajo: de 1944 millones de dólares en 1911 pasó a 449 millones en 1940. La dependencia externa en este punto —sin desaparecer— se había modificado sustancialmente si se la compara con el período inicial. El mercado externo para México continuaba siendo Estados Unidos y políticamente su influencia en América Latina era tan poderosa como en el pasado, pero el sistema de producción interno estaba en buena medida en manos nacionales y esto permitía una mayor libertad de acción tanto política como económica. La contrapartida a esto fue la liquidación del programa cardenista.

La revolución institucionalizada (de 1941 en adelante). Dos son los rasgos más importantes de este período desde el punto de vista del cambio político. Por una parte, en sus grandes lineamientos, el proceso de institucionalización de la participación de los actores tocó a su fin. A partir de 1940 las modificaciones sustanciales al marco institucional han sido relativamente pocas. Pasada la crisis provocada por la sucesión presidencial en 1940, el ejército de inmediato dejó de tener una representación sectorial dentro del partido. Esta eliminación del sector militar de alguna manera reflejó la disminución de su poder político. Desde entonces la preeminencia del sector civil dentro de la élite revolucionaria ha sido un hecho. Sin embargo, al nivel local, la participación política de los militares continúa siendo importante. Los jefes de las zonas militares son un elemento en el cuadro político, y los gobernadores comparten con ellos el poder. Pero a diferencia del pasado, esta situación no le resta poder al centro ya que los jefes de las zonas militares sirven al Presidente como un control de los gobernadores y de otras fuerzas locales.

Una segunda modificación sustantiva al marco institucional tuvo lugar en 1946, cuando el PRM se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Antes, en 1943, se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), para agrupar a los sectores medios dentro del partido. Fue evidente desde entonces que la influencia de los sectores obrero y campesino tendía a debilitarse en beneficio de las agrupaciones y valores de la clase media dentro del partido y del sistema político en general.⁶² La acción de la élite política ha tendido a beneficiarlos a ellos y a la alta burguesía en detrimento de los grupos

⁶¹ Lorenzo Meyer, "Los límites...", *op. cit.*

⁶² Lerner, *op. cit.*, pp. 77-81.

obrero y campesino.⁶³ En 1946, al crearse el PRI se abandonó como meta del partido la construcción de una democracia de los trabajadores. A partir de entonces el énfasis se puso en el consenso y en la cooperación de las clases en favor de un acelerado desarrollo económico dentro del marco de una estructura capitalista. Dentro del partido, el poder se centralizó aún más; a la vez, la dependencia del Partido en relación al Gobierno, aumentó.⁶⁴ El Partido fue, en definitiva, más un instrumento de apoyo y control del gobierno que un agregador y articulador de las demandas de sus miembros.⁶⁵

Al concluir el período cardenista, la consolidación del régimen autoritario fue un hecho. La élite política ha logrado evitar el surgimiento de una oposición efectiva. Una parte de los elementos disidentes han sido controlados a través de la aceptación de pequeños partidos de oposición a los cuales se les ha permitido una participación simbólica dentro del proceso electoral. A cambio de su cooperación se les permitió tener un reducido número de representantes en la Cámara de Diputados, situación que ha servido para legitimar aún más al sistema, sin poner en peligro el monopolio del poder del PRI.⁶⁶ Cuando la oposición no ha podido ser cooptada, directamente o a través de estos partidos minoritarios, se ha usado de la represión, y siempre de manera efectiva.⁶⁷ Las divisiones internas de la élite no desaparecieron, pero nunca volvieron a adquirir las características tan graves del pasado. Los movimientos encabezados por elementos que vieron frustradas sus ambiciones presidenciales, como fue el caso de Ezequiel Padilla en 1946 y el general Henríquez Guzmán en 1952, fueron neutralizados con relativa facilidad.

De tiempo en tiempo han ocurrido movimientos huelguísticos que han culminado en enfrentamientos violentos con el poder estatal, pero la oposición más espectacular a que ha tenido que hacer frente el grupo dominante ocurrió en el verano de 1968. Pero este movimiento, que se prolongó por varios meses, nunca logró superar su carácter estudiantil. Contó únicamente con el apoyo activo de algunos sectores de la clase media pero se vio impedido de llegar a capas más amplias. Fue por ello que no llegó a poner en entredicho la capacidad de la élite para mantenerse en el poder, aunque sus efectos negativos sobre la legitimidad de este poder aún perduran.

Si bien el marco de participación política institucional ha variado poco desde los años cuarenta, conviene señalar el hecho de que el grupo

⁶³ Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins Press, 1971, pp. 71-95.

⁶⁴ Lerner, *op. cit.*, pp. 96-103.

⁶⁵ Manuel Moreno Sánchez, *Crisis política de México*, México, Editorial Extemporáneos, 1970, pp. 51-81.

⁶⁶ Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, Ill., University of Illinois Press, 1964, pp. 182-192. Jaime González Graf y Alicia Ramírez Lugo "Partido Acción Nacional" y Taitiana Galván Haro y Susana Ralsky de Cimetz, "Partido Popular Socialista" en Delhumeau, *op. cit.*, pp. 153-274.

⁶⁷ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, S. A. 1969, 3ª ed., pp. 144-160.

empresarial, organizado fuera del partido en varias cámaras industriales y comerciales, ha logrado aumentar considerablemente su poder político. El impresionante ritmo de desarrollo económico que el país ha experimentado desde la segunda Guerra Mundial ha sido capitalizado por este sector. Y si bien la capacidad de los grupos empresariales para negociar con el gobierno era mínima antes de 1940,⁶⁸ ahora ya no lo es. Al principiar la década de los sesenta fue posible, por ejemplo, que ciertos grupos empresariales desistieran de la línea política del Presidente y le obligaran a dar marcha atrás.⁶⁹ La capacidad de veto de este grupo en la actualidad es muy grande.

El alto grado de estabilidad del sistema político mexicano desde el fin de la época cardenista, ha permitido a sus dirigentes concentrar sus esfuerzos en la transformación económica del país. El cambio más notable de la sociedad mexicana a partir de la II Guerra Mundial ha sido el desarrollo económico sostenido —el PNB ha aumentado a una tasa media de más de 6% anual desde 1940— en un ambiente de gran estabilidad política. Este desarrollo se llevó a cabo en el marco de una economía mixta en la que el Estado construye las grandes obras de infraestructura, controla la producción de ramas básicas como el petróleo, los ferrocarriles o la energía eléctrica y tiene una ingerencia limitada en la producción manufacturera en aquellos campos donde la empresa privada no pudo o no quiso intervenir; esta inversión pública ha representado entre el 35 y 40% de la total. La sustitución de importaciones ha sido el motor del considerable desarrollo industrial en el sector privado. El sector agropecuario continúa sosteniendo el renglón exportador pero ha pasado del 23 al 17% del producto total, mientras la industria —basada en la demanda interna— ha elevado su participación del 18 al 25%. El alto grado de control que el régimen ha mantenido desde 1940 sobre las demandas de las principales organizaciones obreras y campesinas —que se encuentran dentro del partido oficial pero que agrupan únicamente una fracción de la fuerza de trabajo total— ha permitido una política impositiva que favorece decisivamente la acumulación del capital. La participación de los sueldos y salarios en la composición del ingreso nacional ha venido disminuyendo a partir de los años cincuenta y en la actualidad México parece tener una de las distribuciones del ingreso más inequitativas en América Latina.⁷⁰ La subordinación política de los sectores populares organizados, la cooptación por el partido oficial de elementos potencialmente opositores al sistema, el uso ocasional de la represión, y la ausencia de

⁶⁸ Raymond Vernon, *op. cit.*, pp. 86 s., 164.

⁶⁹ Olga Pellicer de Brody, *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México, 1972, pp. 51-84.

⁷⁰ En 1950 el 20% de las familias de más bajos ingresos recibían el 6.1% del ingreso familiar total, mientras que el 10% de las familias con los ingresos más altos obtuvieron el 49% del total. Para 1963 las proporciones fueron 6% y 49.9% respectivamente: Ifigenia M. de Navarrete, "La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas" en David Ibarra *et. al.*, *El perfil de México en 1980*, Vol. I, México, Siglo Veintiuno, Editores, S. A., 1970, pp. 36-39.

movilización, han logrado que este proceso se desarrolle sin que se consolide una oposición efectiva y sin que afloren, más que ocasionalmente, conflictos políticos serios. Es en esta etapa del proceso de desarrollo mexicano donde aparece definitivamente, como una de las fuerzas más dinámicas e importantes del sistema, la burguesía nacional moderna —cuyos orígenes se remontan al período porfirista— y que tiene el control de las principales actividades industriales, comerciales y bancarias. La política económica de los regímenes posteriores a Cárdenas ha tenido como objeto principal apoyar a este sector sobre el resto del conjunto social, construyéndole las obras de infraestructura necesarias, manteniendo la tranquilidad política, permitiéndole una rápida acumulación de capital, etc.

La inversión extranjera directa tradicional continuó perdiendo terreno después de 1940, a pesar de ciertos titubeos al respecto durante la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952). Por otra parte, la importancia relativa del principal enclave aún en manos extranjeras —la minería— decreció, en parte por el mayor dinamismo de la industria y en parte por el debilitamiento de la demanda mundial. Este deterioro, aunado a una serie de incentivos fiscales, ha terminado por colocar una buena parte de la actividad minera en manos de empresas nacionales. Por otra parte, el control de las tarifas y otras medidas llevó a las empresas eléctricas extranjeras a aceptar una oferta gubernamental en 1961 para adquirir sus intereses en esa rama industrial.⁷¹

Si bien la inversión tradicional no volvió a recuperar su importancia, el gobierno mexicano —aun durante el régimen cardenista— asentó claramente que no tenía ningún inconveniente en que los inversionistas extranjeros vinieran a participar en ciertos sectores que el Estado consideraba convenientes. Esto significó sobre todo en la industria manufacturera. Este capital no sólo contribuiría a aumentar el monto de la inversión sin necesidad de reducir el consumo de manera proporcional, sino que también aportaría la tecnología que no estábamos en capacidad de producir localmente. Al mismo tiempo, los pronunciamientos oficiales al respecto insistieron en que el papel de este nuevo tipo de inversión sería sólo de complemento a los esfuerzos internos y no el eje del proceso de desarrollo como había sido el caso durante el Porfiriato.

Entre 1940 y 1950 el monto de la inversión extranjera directa total aumentó en proporción modesta en relación al ritmo de la economía mexicana en general, pasando de 449 millones de dólares a 556 millones. La producción de bienes de consumo para el mercado interno se originó principalmente con base en capital e iniciativas locales. Pero en los años cincuenta el panorama cambió, incrementándose con gran rapidez la inversión extranjera directa —principalmente norteamericana— vía empresas transnacionales, que venían a producir para los mercados locales, modestos pero en expansión, saltando así las barreras arancelarias y utilizando, en beneficio propio, el clima proteccionista. Entre 1950 y 1960 esta inversión casi se duplicó, pasando de 566 a 1081 millones de dóla

⁷¹ Wionczek, *El nacionalismo mexicano...*, *op. cit.*

res; de 1960 a 1968, se volvió a duplicar; en este último año su monto fue de 2 300 millones de dólares.* Sus principales características han sido el predominio entre los inversionistas extranjeros de los intereses norteamericanos, la concentración de esta inversión en las actividades más dinámicas y su liga con las grandes corporaciones. Todo ello le confiere una importancia mayor de la que las cifras globales permiten inferir cuando se señala que la IED representa únicamente el 5% de la inversión nacional total (15% si se toman en cuenta los créditos).⁷²

El predominio del capital norteamericano en la inversión directa se ha ido acentuando. En 1940 el capital americano representó el 61.2% del total, cifra que para 1950 fue de 68.9% y en 1960 de 83.2%; desde entonces se ha mantenido esta proporción. Por lo que se refiere a la concentración de la inversión directa en ciertos sectores claves, las cifras son reveladoras. En 1968 el 74.2% de la inversión privada extranjera en México se encontraba en la industria manufacturera, el 14.8% en el comercio y el 6.0% en la minería.⁷³ Dentro de la industria manufacturera las ramas que tuvieron un crecimiento más rápido en las dos décadas pasadas fueron las de productos químicos, acero, automotriz y maquinaria y la inversión extranjera parece estarse concentrando en estos sectores. De las 877 empresas que en la encuesta de Flavia Derossi (1968) aparecían controladas total o parcialmente por capital extranjero, 29% se localizaban en la industria química, 12% en la metalúrgica, 11% en la eléctrica, 9% en la producción de maquinaria y 7% en la alimenticia.⁷⁴ Usando cifras del Censo Industrial de 1965, Ricardo Cinta llega a conclusiones similares: considerando únicamente a aquellos establecimientos industriales con una producción bruta total superior a los 20 millones de pesos (que representan el 64.28% de la producción industrial bruta total de 1965), que son 1 117 y están controlados por 938 empresas, se encuentra que, si se toman únicamente las 50 empresas más grandes, el 48% de su producción bruta corresponde a empresas bajo control extranjero, el 30% a empresas privadas nacionales y el 22% a estatales. Si se toma el total de las 938 empresas, entonces la participación extranjera es menor: 26.70%. Examinando la composición de las 116 mayores empresas productoras de bienes de capital, Cinta encuentra que 61 de ellas (53%) están bajo control extranjero y si se toman únicamente las 27 más importantes, entonces son 16 (59%) las que están bajo control extranjero; 7 son empresas privadas nacionales y 4 estatales. Por lo que se refiere a las empresas productoras de bienes intermedios básicos, 130 de las 311 (41.8%) se encuentran dominadas por capital foráneo, aunque si se consideran solamente las 88 más importantes entonces únicamente el 11.9% son extran-

* Ver apéndice.

⁷² Alexander Bohrisch y Wolfgang König, *La política mexicana sobre inversiones extranjeras*, México, El Colegio de México, 1968, p. 20.

⁷³ Miguel S. Wionczek, "La inversión privada en México: problemas y perspectivas" en *Comercio Exterior*, Vol. XX, Núm. 10 (octubre de 1970), p. 818.

⁷⁴ Flavia Derossi, "The Mexican Entrepreneur. Preliminary Report" (mimeog., París: O.E.C.D., Development Centre, agosto de 1970), pp. I. 4, 28 y II. 5, 160.

teras. La proporción de participación extranjera continúa disminuyendo al examinarse aquellas empresas productoras de bienes intermedios no básicos y de consumo, en donde la participación es de sólo 9.2 y 13.1%, respectivamente. Estas cifras nos confirman que el capital extranjero está concentrado en las ramas industriales más importantes —las de bienes de capital— y controla las empresas más importantes dentro de estas ramas.⁷⁵

Este predominio adquiere una mayor significación si se considera que muchas de estas empresas son parte de un complejo mucho más importante, pues son empresas multinacionales. De acuerdo con datos de la Universidad de Harvard,⁷⁶ las 187 corporaciones multinacionales norteamericanas más importantes controlan el 70% de la inversión directa de ese país en el extranjero en el ramo de manufacturas; desde principios de siglo y hasta 1967, 179 de las 187 se habían establecido en México. Debido a fusiones y ventas, a fines de 1967 operaban únicamente 162 de las 179. Estas 162 corporaciones contaban con 412 subsidiarias, de las cuales se sabía que 225 operaban en el sector manufacturero (incluyendo ensamble), 31 en actividades comerciales, 14 en industrias extractivas; el sector correspondiente a las 112 restantes no estaba identificado.

Lo estratégico de la nueva inversión extranjera contrasta con los lineamientos oficiales que insisten en que ésta debe tener un papel secundario en la economía nacional. La situación de esta inversión no está determinada por la fragmentaria legislación sobre inversiones extranjeras sino por decisiones *ad hoc*. De las varias disposiciones vigentes se desprende que los llamados sectores básicos de la economía —petróleo, petroquímica básica, energía eléctrica, comunicaciones y ferrocarriles— están reservados al Estado; la actividad agrícola así como el sector financiero y algunas otras actividades industriales y comerciales de menor importancia relativa son de competencia exclusiva de los nacionales. En otros sectores de la industria manufacturera así como en la minería, se exige que la participación mayoritaria sea nacional cuando operen en campos muy relacionados con las actividades básicas (las últimas adiciones en esta lista incluyeron a las industrias del acero, cemento, vidrio y aluminio). Finalmente, si el capital extranjero no acepta participación nacional en el resto de los sectores, no puede acogerse a los privilegios fiscales contenidos en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.⁷⁷ Empero esta legislación sólo representa una parte de las políticas generales; hay otros puntos importantes no establecidos en ningún código formal, pero expresados en informes y discursos como son, el que la inversión extranjera sólo debe ser complementaria y no desplazar u obstaculizar el papel rector de la inversión nacional (oficial y privada); que debe aportar la tecnología

⁷⁵ Ricardo Cinta, "Clases sociales y desarrollo en México" (mimeog., 2º Seminario Latinoamericano para el Desarrollo, Santiago de Chile, noviembre de 1970), pp. 20, 40-48.

⁷⁶ Wionczek, "La inversión...", *op. cit.*, p. 820.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 819; Ricardo Méndez Silva, *El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969; Bohrisch y König, *op. cit.*, pp. 21-29.

moderna que el país necesita pero no puede crear; debe preferentemente asociarse con el capital nacional; finalmente —y esto tiene cada vez más importancia— debe contribuir con sus exportaciones a disminuir la presión sobre la balanza de pagos que ocasionan tanto nuestro déficit en balanza comercial como el que proviene de sus remesas de divisas al exterior por concepto de utilidades y regalías.⁷⁸

Hasta el momento no existen elementos que lleven a pensar que la inversión extranjera directa tiene la importancia secundaria que los voceros oficiales afirman; por el contrario, todo indica que su importancia se acentuará en el futuro cercano y sobre todo debido a la presencia de las corporaciones transnacionales. Por ejemplo, de las industrias establecidas en el bienio 1965-1966 únicamente el 9% fueron empresas 100% extranjeras, pero el capital extranjero era dominante en un 12% adicional y en el 45% de los casos restantes estaba asociado minoritariamente con el nacional; así pues, el capital extranjero tuvo participación en el 66% de las nuevas empresas.⁷⁹ Por lo que hace el incremento de las exportaciones, los resultados no han sido alentadores; en la encuesta llevada a cabo por Simon Rottenberg, de las 124 empresas norteamericanas operando en México en 1969, el 58% vendía toda su producción dentro del país y sólo el 9% exportaba el 20% o más de su producción.⁸⁰ Posiblemente esta situación cambie en el futuro y debido a las presiones gubernamentales, y empiecen a exportar más, principalmente a mercados latinoamericanos.⁸¹ En lo que se refiere a la formación de empresas mixtas, y de acuerdo con cifras extraoficiales no publicadas, de las 1540 empresas extranjeras de todo tipo que operaban en México en 1967, únicamente 578 tenían participación nacional. Parece ser que, pese a presiones en contra, la empresa transnacional prefiere mantener el control absoluto de sus operaciones, aunque la participación de empresarios locales pudiera servirle para manejar mejor sus relaciones con el Estado.⁸²

Los estudios sobre las relaciones entre las nuevas inversiones extranjeras y el Estado son pocos, no hay aún archivos para examinarlas como a los antiguos enclaves y la información secundaria es escasa porque, como

⁷⁸ Véanse las declaraciones del presidente Luis Echeverría a un grupo de inversionistas nacionales y extranjeros, del 3 de diciembre de 1970 en *Comercio Exterior*, Vol. XX, N° 12 (diciembre de 1970); Carlos Quintana, "Resultados de las entrevistas con oficiales del gobierno y empresarios privados, respecto a la inversión extranjera en México" en Consejo Interamericano Económico y Social, *La inversión extranjera en el desarrollo latinoamericano* (Washington, D.C.: Unión Panamericana, 1969, OEA/Ser. H/X.14); Víctor Urquidi, "Significación de la inversión extranjera para América Latina" en Claudio Veliz (ed.), *Obstáculos para la transformación de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 89-111; Bohrisch y König, *op. cit.*, pp. 30-40.

⁷⁹ Derossi, *op. cit.*, pp. II. 3, 74.

⁸⁰ Simon Rottenberg, "United States Direct Investment in the Mexican Economy" (mimeog., Duke University, 1970), pp. 53 s.

⁸¹ Ésta es la opinión expresada en la publicación de Business International, "Business International Mexican Roundtable, Briefing Paper". México Business International, 1971.

⁸² Quintana, *op. cit.*, p. 182.

señala Miguel Wionczek, en la actualidad los círculos oficiales no consideran deseable el estudio objetivo de este fenómeno.⁸³ Esto se explica por los posibles efectos negativos de estos estudios sobre la legitimidad del sistema, una de cuyas bases es el nacionalismo. La poca información con que se cuenta parece sugerir que desde el fin de la disputa petrolera no se ha vuelto a presentar una diferencia de importancia similar entre el Estado y los inversionistas extranjeros; las mexicanizaciones de industrias como la eléctrica y la azufrera se hicieron con el pleno consentimiento de los interesados, que en buena parte trasladaron el importe de la venta a sectores más productivos de la industria mexicana.⁸⁴ Es posible que las políticas que en los sesentas obligaron a la industria automotriz a consumir mayores insumos mexicanos, hayan requerido una presión mayor, pero las fricciones —si las hubo— no llegaron a reflejarse en los medios de información y México no perdió la fama de ser uno de los países no industrializados más atractivos para la inversión extranjera directa.⁸⁵ Algunas diferencias ocurrieron durante el período de Díaz Ordaz, porque existieron ciertos intentos de mexicanización en favor de grupos empresariales cercanos al Presidente.⁸⁶ Las recientes declaraciones del presidente Echeverría reiterando ante empresarios extranjeros la ausencia de una política de nacionalización así como la libre convertibilidad y la estabilidad monetaria, se han visto correspondidas por varias declaraciones de confianza por parte de importantes financieros internacionales como Henry Ford y David Rockefeller.⁸⁷

Ante este clima de confianza mutua que ha creado un medio ambiente propicio y muy predecible para los grupos extranjeros, es posible suponer que en buena medida éstos se comportan menos como grupos de presión y más como grupos de interés, sin perder su capacidad de presión. Sus problemas y demandas parecen ser sobre todo de tipo administrativo, tales como permisos de importación, problemas impositivos o permisos migratorios para el personal técnico, etc. La corrupción, al dificultar los trámites administrativos, es fuente secundaria de malestar. Estas demandas parecen hacerse en gran medida de manera individual y no en grupo. La embajada norteamericana ya no parece desempeñar el papel de activa representante de los intereses de los consorcios de sus conciudadanos ante el gobierno mexicano, pero algunas observaciones de personas conectadas con estas actividades muestran que aún se recurre a los representantes diplomáticos para presentar ciertas demandas. Posiblemente esta situación sea más propia de las pequeñas empresas que las grandes,

⁸³ Wionczek, "La inversión privada...", *op. cit.*, p. 819.

⁸⁴ Wionczek, *El nacionalismo...*, *op. cit.*

⁸⁵ *The Economist para América Latina*, Vol. 3, Núm. 22, octubre 1969, p. XXXVI; Banco Nacional de México, S. A., *Review of the Economic Situation of Mexico*, Vol. XLIII, 495, febrero 1967.

⁸⁶ *Business International*, *op. cit.*

⁸⁷ Algunas de las más recientes declaraciones en este sentido, tanto por parte del presidente Echeverría como de los empresarios extranjeros, pueden verse en: *Excelsior* (2, 7 y 19 de febrero de 1971) y *El Día* (4 de diciembre de 1970).

ya que éstas parecen tender a establecer relaciones directas con las altas esferas administrativas y resolver informalmente sus problemas.

De acuerdo con las opiniones de los propios círculos de negocios extranjeros, en el futuro cercano no se perciben ningunos indicios de cambio en su situación. Si algo les preocupa no parecen ser las políticas gubernamentales sobre inversión extranjera, sino posibles problemas ante la persistente marginalidad de amplios sectores urbanos y rurales. Les preocupa también el crecimiento del déficit comercial de la balanza de pagos, que en 1970 llegó a 1 088 millones de dólares y que de continuar podría no cubrirse con los ingresos por turismo que fueron de sólo 709 millones de dólares.⁸⁸ Por otra parte, la delicada situación de la balanza de pagos limita las posibilidades de poner en práctica políticas restrictivas a capital extranjero que puedan traducirse en una salida de capitales —nacionales y extranjeros— e impedir el ingreso de otros nuevos y afectar el crédito internacional de México.

Conclusiones. La experiencia mexicana reciente con la IED resulta particularmente ilustrativa cuando se analizan las posibilidades que tiene un país periférico de modificar una relación de dependencia. La Revolución de 1910 permitió que el sistema político y económico de México entrara en un proceso de modernización; éste se dio dentro de un marco autoritario o de pluralismo limitado y llevó a una rápida institucionalización de las fuerzas recién movilizadas y a una notable concentración del poder. Cuando este proceso llegó a su culminación al final de la época cardenista, las bases de poder del nuevo régimen eran sin duda mucho mayores y más sólidas de las que tuvo el Porfiriato o cualquier otro régimen anterior. Esta situación —aunada a coyunturas internacionales favorables— permitió que la gran autonomía de que gozaba la inversión extranjera fuera limitada severamente por el régimen revolucionario en beneficio de las metas económicas elaboradas por la nueva élite gobernante.

La transformación del sistema político permitió modificar la relación de dependencia pero sin llegar a eliminarla, pues para ello hubiera sido necesario salir de la esfera de influencia norteamericana y quizá del propio sistema económico internacional dominado por las grandes economías de mercado. En 1928 el grupo gobernante consideró que sus relaciones con el exterior no podían modificarse más y se aprestó a aceptar un sistema de dominación económica sólo ligeramente diferente del que prevaleció bajo el antiguo régimen, sistema que, pese a todo, era aceptable a los intereses foráneos tradicionales. La reanudación del proceso de movilización e institucionalización política bajo Cárdenas permitió reabrir la controversia y lograr finalmente la solución planteada desde 1917 a través de la expropiación petrolera, pero aún entonces no se eliminaron todos los enclaves como se hubiera deseado, ni se pensó cerrar la puerta

⁸⁸ "Special Reports on Major Business Problems", suplemento de *Business Week* (1969); *The Economist para América Latina*, Vol. 3, Núm. 22, octubre 1969.

a la nueva inversión extranjera. Para 1938 fue evidente que los cambios en la relación de dependencia habían llegado al límite de lo aceptable para Norteamérica, así como para una parte de la propia élite gobernante. Se inauguró entonces una política cautelosa que resultó más consecuente con los intereses oficiales y privados de la potencia hegemónica y con los de los poderosos grupos conservadores nacionales dentro y fuera del partido oficial.

A partir de 1940 el grupo gobernante decidió dejar el proceso de desarrollo fundamentalmente en manos del sector privado y limitar al mínimo la entrada del capital externo que viniera a colaborar en este proceso, basado en la sustitución de importaciones. El nuevo tipo de capital externo permitió entonces un aumento de la inversión sin tener que comprimir el consumo interno en igual proporción. Pero no pasó mucho tiempo antes de que empezara a configurarse una situación en la que la iniciativa en el campo industrial estaba cada vez menos en manos del sector privado nacional y más en las del extranjero, sobre todo ahora que la presión por expandir las exportaciones de manufacturas aumenta.

Los recursos tecnológicos y financieros permitieron a las empresas transnacionales —el elemento más dinámico de la IED— ir ocupando una posición preeminente en los sectores de punta. Las tendencias naturales del sistema económico interno e internacional hacen más difícil una congruencia entre las situaciones de hecho en el caso de la inversión extranjera directa y los lineamientos nacionalistas de la política económica que los gobiernos postcardenistas pretenden estar siguiendo. A estas alturas, hay elementos para poner en duda la tesis oficial en el sentido de que la inversión extranjera sea un simple complemento a un proceso de industrialización controlado por intereses nacionales,⁸⁹ aunque tampoco puede argumentarse que el motor de la economía haya vuelto a ser —como en el pasado— el capital externo. La verdad parece encontrarse en algún punto intermedio. Sin embargo, el dinamismo mostrado por las empresas transnacionales en la última década en todo el mundo capitalista, así como la creciente brecha tecnológica entre las economías centrales y las periféricas, hace pensar que la importancia de estas corporaciones en México —y en todas las economías de mercado— va a ir en aumento. Dado el modelo de desarrollo elegido por los dirigentes mexicanos, lo más que se puede esperar de ellos es una política más clara en relación a las actividades de las empresas transnacionales para adecuarlas a los planes de desarrollo nacional, y aún esto no es fácil ni probable.

La presencia actual de las grandes corporaciones extranjeras en el proceso de industrialización mexicano lleva a concluir que, aparentemente, las tendencias naturales dentro del sistema económico internacional tienden a anular las modificaciones introducidas en las relaciones de dependencia obtenidas como resultado de procesos de cambio político en los sistemas periféricos. De 1940 a la fecha se ha ido tejiendo, en el

⁸⁹ Véase a este respecto algunas de las últimas declaraciones del presidente Echeverría, especialmente su informe al Congreso de la Unión del 1º de septiembre de 1970.

LA INVERSIÓN AMERICANA DIRECTA EN MÉXICO Y SU IMPORTANCIA
EN EL TOTAL

Año	Millones de dólares	%
1897	200	—
1910	745	—
1920	535	—
1925	735	—
1929	672	—
1935	652	—
1940	276	61.2
1941	278	61.3
1942	305	63.9
1943	320	65.1
1944	354	66.5
1945	391	68.7
1946	424	75.4
1947	468	75.8
1948	428	70.2
1949	376	72.5
1950	390	68.9
1951	469	69.4
1952	551	75.5
1953	577	73.1
1954	588	70.5
1955	738	77.4
1956	856	78.4
1957	907	77.8
1958	885	75.6
1959	922	74.0
1960	900	83.2
1961	861	84.6
1962	1 001	84.6
1963	1 115	84.5
1964	1 296	84.6
1965	1 457	83.4
1966	1 620	83.5
1967	1 675	79.7
1968	1 720	74.7
1969	2 000	77.6

Fuentes: Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968, p. 25; Raúl Garduño García, "Ensayo sobre el crecimiento económico y la inversión extranjera. El caso de México: 1950-1964". México, Tesis de licenciatura, UNAM, 1966, cuadro IV, 16; Banco Nacional de México, S. A., *Review of the Situation of the Mexican Economy*, Vol. XLII, Núm. 495, febrero de 1967; para los años de 1965 a 1968 se emplearon fuentes no publicadas, la cifra de 1970 fue citada por el *New York Times* (21 de febrero de 1971).

Según datos aparecidos en el periódico *El Día*, del 11 de octubre de 1970 los 2 000 millones de dólares invertidos por los norteamericanos equivalían al 92% de la inversión extranjera directa en 1970.

caso de México, una nueva red de relaciones entre las fuerzas del mercado mundial, las empresas transnacionales, las instituciones financieras internacionales, ciertos grupos empresariales nacionales y el Estado, que por una parte ha facilitado el notable desarrollo de la economía mexicana pero por otra ha vuelto a introducir al capital externo en los sectores más dinámicos de la economía. Lo único que perdura del proceso de desarrollo político iniciado con la Revolución es un sistema de partido único que puede garantizar, mucho mejor que el antiguo régimen, que el orden social en que se da este desarrollo económico sea relativamente estable, predecible y controlable. En este sentido podría decirse que lejos de atenuar la dependencia externa, la modernización política y económica posterior a 1910 ha terminado por afirmarla.