

ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y DEBILIDAD ESTATAL: EL CASO DE MÉXICO *

ROSARIO GREEN *10/72*

INTRODUCCIÓN

LA HIPÓTESIS CENTRAL sobre la que se basa este ensayo sostiene que, a partir de los sesentas, el gobierno mexicano va a adoptar conscientemente un modelo que concibe al endeudamiento externo como una alternativa políticamente menos costosa que una más eficiente y efectiva captación y movilización interna de sus recursos. Ante las exigencias financieras planteadas por la estrategia de desarrollo económico que adoptó el país, el Estado mexicano se enfrentó a una grave disyuntiva. Incrementar, por un lado, la eficiencia del sector para-estatal —a través de una revalorización de los insumos públicos y de criterios adecuados de compra de empresas privadas—, logrando al mismo tiempo un acrecentamiento de sus ingresos de manera efectiva mediante una estructura fiscal con tasas altas y que castigue a los grupos de ingresos elevados. O salvaguardar, por el otro, los compromisos gubernamentales, implícitos y explícitos, frente a diversos sectores sociales, pero de manera especial frente a la burguesía, recurriendo prioritariamente al endeudamiento externo —oficial y privado, multilateral y bilateral— para resolver sus problemas financieros.

Se argumenta en este trabajo que el Estado mexicano, al decidirse por esa última opción, ha aprovechado tanto su prestigio internacional de solvencia, basado fundamentalmente en su estabilidad económica y política, como la existencia de una oferta excedentaria de fondos prestables en los mercados internacionales de capitales. Estos recursos empezarían a acumularse hacia finales de los sesentas para incrementarse, de manera importante, en la década de los setentas como resultado de

* Este trabajo es parte de una investigación más amplia de la autora sobre el tema "El Estado mexicano y la banca privada norteamericana", en proceso de elaboración. El manuscrito se benefició con las sugerencias de los profesores del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, particularmente de las de Lorenzo Meyer, así como de los comentarios de otros colegas interesados en el tema, especialmente Julio Labastida. Se contó, además, a todo lo largo, con el valioso apoyo de José Hernández Prado, quien ha colaborado de mil formas en el desarrollo de esta investigación. El concepto de Estado se utiliza a lo largo de este trabajo a veces como la institución que regula y controla las relaciones de poder en la sociedad, otras como categoría analítica que refleja una determinada coalición de fuerzas.

la crisis de la economía norteamericana, la incontenible expansión de liquidez internacional en la que han incurrido los países centrales del sistema —y de manera importante Estados Unidos— para resolver sus problemas de balanza de pagos; y el llamado “reciclaje” de los excedentes financieros de los países petroleros a partir de 1973. La feroz competencia interbancaria que todos estos excedentes financieros han generado, facilitó además el acceso a estos recursos a países como México, añadiendo presión a su ya importante demanda interna por financiamiento externo.

Se sostiene aquí que la opción del Estado mexicano a favor de un creciente endeudamiento con el exterior tiene implicaciones tanto de índole externa como interna. En el ámbito externo, se evidencia el grado de vulnerabilidad y subordinación del país a la dinámica del capitalismo internacional. En el ámbito interno, se pone de manifiesto el decrecimiento del poder negociador económico estatal frente a la burguesía local; interpretándose este hecho para los fines de esta investigación, como un debilitamiento relativo del Estado.

El presente estudio tiene entonces como propósito fundamental explorar en el concepto de debilidad relativa del Estado mexicano a partir de la comprensión de su endeudamiento externo como reflejo del deterioro de la capacidad de la élite gobernante para negociar con los diversos sectores sociales, pero fundamentalmente con la burguesía, formas alternativas de captar y movilizar proporciones crecientes de los recursos exigidos por el crecimiento del país. Debe aclararse que se insiste en el carácter relativo de esa debilidad para distinguir así dos momentos en la evolución del Estado mexicano. Uno, caracterizado por una élite gobernante, relativamente autónoma y capaz de darle cohesión a una determinada alianza de clases y de promover un proyecto de desarrollo. Otro, donde la élite gobernante pierde en parte esa posibilidad de control, debido a las exigencias mismas del proceso de acumulación, abandonando parte de su sustrato popular e identificándose más con la burguesía.

Se insiste, además, en que en este texto, la hipótesis de la debilidad estatal se plantea en términos del deterioro de su poder negociador económico frente a la burguesía, pero en ningún momento se propone la debilidad del Estado mexicano para promover, coadyuvar y apuntalar el desarrollo capitalista del país. Si bien el Estado mexicano es débil para negociar con la burguesía la captación y movilización eficiente de mayores recursos públicos, su fortaleza como Estado capitalista se hace patente en el hecho de que decide finalmente no captarlos ni movilizarlos internamente, si sus acciones amenazan de alguna forma la esencia misma de su carácter capitalista. De ahí que, como se verá más adelante, cuando el Estado propone acciones de política económica, que aparentemente atacan contra los privilegios de la burguesía, no se plantea un conflicto entre intereses históricos y profundos sino inmediatos.

Debe aclararse, también, que de manera general se está de acuerdo con el argumento planteado por algunos estudiosos del caso mexicano, de que en un modelo de desarrollo capitalista tan tardío como el de México, el conflicto entre Estado y burguesía es inherente al funcionamiento mismo del sistema.¹ Debido a su particular vinculación inicial, el primero prohiendo a la segunda, y a partir de entonces rescatándola siempre que ha sido necesario y, por ello, obligadamente compitiendo con ella pese a que en realidad el Estado sólo ha buscado facilitar el esfuerzo privado, cumpliendo su parte en la reproducción de las condiciones requeridas por la acumulación capitalista, el desacuerdo, e inclusive el choque con la burguesía, se hace cotidiano e inevitable. Se reitera que no se llega nunca, por supuesto, a plantear un conflicto que ponga en entredicho la persistencia del modo de producción capitalista en el país, pero por momentos el enfrentamiento es definitivamente violento. Éste es el aspecto concreto de las relaciones burguesía-Estado mexicano, relevante para este trabajo.

A fin de probar la hipótesis planteada más arriba, se procede aquí a desentrañar el papel desempeñado por el endeudamiento público externo en las varias estrategias de desarrollo o crecimiento instrumentadas por el gobierno mexicano. Este papel evoluciona desde una relativa marginación en la década de los cuarentas (menos clara en los cincuentas), hasta su conversión en un mecanismo clave para el ajuste de los desequilibrios internos y externos de la economía mexicana, en la década de los sesentas, pero, de manera fundamental en los setentas. Es justamente en esa dependencia del gobierno mexicano respecto de su endeudamiento con el exterior, y en su imposibilidad para romper el círculo, donde radica el valor del concepto de debilidad estatal que aquí se maneja. Buscando constatarlo se examinará una extensa serie de procesos de negociación y conflicto entre la élite gobernante y diversos sectores de la burguesía nacional, acaecidos durante el sexenio echeverrista —cuando el endeudamiento se desborda y, en ese sentido, la debilidad estatal es más clara— y que rebasan los ámbitos meramente fiscal y de tarifas y servicios públicos que son los más directamente relacionados con el modelo de endeudamiento del país, manifestándose en otras áreas como la laboral, la de precios, la de comercio exterior, inversión y tecnología extranjeras, banca, crédito, etc. Se procede de esta forma con base en la proposición de que mientras mayor sea el número de casos examinados, más cerca se estará de un resultado confiable.

¹ Ver el artículo de Douglas Bennett y Kenneth Sharpe incluido en este mismo número. Ver también, Rolando Cordera Campos, "Estado y economía: apuntes para un marco de referencia", *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 4, México, abril de 1978, pp. 411-418.

1. DEUDA EXTERNA Y NACIONALISMO

Existe relativo consenso entre los estudiosos de la vida económica de México en ubicar en 1940 el principio de una nueva era de crecimiento para el país.² Ya para entonces las bases políticas, institucionales, económicas y sociales del Estado mexicano contemporáneo se hallaban plenamente consolidadas. Elementos explicativos de este proceso pueden encontrarse, en primer lugar, en la práctica institucionalización de la estabilidad política a partir de la creación del PNR en 1929, su posterior consolidación con la remodelación cardenista en el PRM, y su final adecuación al actual PRI, que data de 1946.

En segundo lugar, el Estado mexicano había logrado imponer sobre los sectores populares un profundo sentimiento de disciplina al proyecto estatal de desarrollo nacional, que implicó el control e inclusive la reducción de sus demandas de clase.

En tercer lugar, también para ese momento se habían creado ya las instituciones económicas y financieras que luego habrían de desempeñar un papel de importancia creciente en el desarrollo del país. Destaca el Banco de México, organizado en 1925 como banco central del país. Igualmente la Nacional Financiera, fundada en 1934 como el principal intermediario financiero estatal. Debe mencionarse también, entre otras, la constitución del Banco de Comercio Exterior, destinado a propiciar la expansión de las exportaciones mexicanas.

Paralelamente a estos elementos, un hecho debe apuntarse en cuarto lugar: el ahorro forzoso en el que el país incurrió con motivo de la segunda Guerra Mundial y que posibilitó el reforzamiento de la capacidad financiera del Estado mexicano, permitiéndole la adopción e implementación de un amplio programa de inversiones públicas. Años atrás a 1940, el presidente Cárdenas había expandido el área de acción de la participación estatal, desde los ferrocarriles y el sistema bancario, hasta la industria rural, el petróleo y la energía eléctrica, marcando así la pauta a sus sucesores. El grueso de esa inversión pública (más del 75%) se había financiado con ahorros propios, dejando menos del 10% al aporte de los créditos extranjeros.³ Esta tendencia al autofinanciamiento se mantendría claramente a lo largo de los cuarentas, perdiendo parte de su fuerza durante los años cincuentas. A partir de la década de los sesentas, según se verá, la importancia del endeudamiento externo

² Roger Hansen, *La política de Desarrollo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1971, 340 pp.; Clark Reynolds, *La economía mexicana, su estructura y crecimiento en el siglo xx*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, 521 pp.; Leopoldo Solís, *La economía mexicana*, México, F.C.E., 1973, 356 pp.; Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*, Editorial Diana, 1967, 235 pp.

³ Roger Hansen, *op. cit.*, pp. 61-63.

en la estrategia de desarrollo, o por lo menos de crecimiento, del gobierno mexicano, se haría determinante.

En quinto lugar, debe mencionarse también la consolidación, para 1940, de una clase empresarial —una parte muy pequeña de la cual, fundamentalmente el llamado grupo Monterrey, sobrevivió al movimiento revolucionario de 1910—, que se fortalecería cada vez más a través de la propia acción estatal. El proteccionismo instrumentado por Lázaro Cárdenas, y arduamente perseguido por los mandatarios que le suceden, reflejó el compromiso del gobierno frente a la industrialización del país y, necesariamente, frente a la burguesía industrial que, al igual que el Estado, se definió entonces a sí misma como nacionalista.

Lo que estos cinco elementos evidencian, dentro del contexto de este trabajo, es la existencia de un proyecto nacional de desarrollo, propuesto por el Estado, que beneficia fundamentalmente a la burguesía. Vale la pena resaltar en este apartado algunas de las características más importantes de este proyecto nacional de desarrollo, reteniendo la idea de que el nacionalismo económico y social sobre el que se basa permite explicar, aunque sea parcialmente, el hecho de que el recurso al endeudamiento externo como pilar de desarrollo del país, haya sido tan exiguo en esta primera etapa.

Después de reorganizar la producción y el mercado, alterados como consecuencia de la revolución de 1910, primero, y, aunque con menor intensidad, de la crisis de 1929, posteriormente, México, al igual que otras economías latinoamericanas que habían acumulado divisas en cantidades apreciables y que se habían beneficiado de la defensa automática del mercado interno resultado de la segunda Guerra Mundial, se encontraba en posición de agotar rápidamente la etapa de sustitución de importaciones de bienes de capital.⁴ La industrialización fue concebida entonces como el proceso sobre el cual debería basarse un verdadero desarrollo autosustentado: máxima aspiración del Estado mexicano desde los años cuarentas.

Dada la existencia de una capacidad financiera estatal, la estrategia económica sobre la que tal proyecto de desarrollo se apoyaba, asignaba al Estado la creación de la infraestructura; el otorgamiento de servicios sociales a la población; el ofrecimiento de estímulos a la inversión privada a través de las medidas fiscales y de protección; el manejo de las políticas monetaria, fiscal y laboral; y la adopción de todas aquellas instancias que fueran necesarias para garantizar que el proceso de creci-

⁴ La creencia de que tal paso era posible se fundaba en la ilusión de que era factible la creación de un "know how" propio, y en la ignorancia de que el control de la producción social se ubicaría fuera de las fronteras nacionales. Las empresas transnacionales y sus filiales demostraron que las decisiones tecnológicas y de producción eran más de competencia privada que pública y de origen foráneo más que nacional.

miento se desenvolvería en un ambiente de estabilidad.⁵ Por su parte, al sector privado y al paraestatal le correspondería asegurar el crecimiento de las actividades primarias (agropecuarios), secundarias (industriales), y terciarias (servicios).

En cumplimiento con estas funciones, el Estado mexicano, al promover el proyecto nacional de desarrollo, reforzaría y consolidaría al grupo social que habría de ponerlo en marcha: la llamada burguesía nacionalista. La política económica que implementaría la élite gobernante se propuso hacer la tarea a través tanto de un llamado a la cooperación de clases, como por medio de la adopción de una serie de medidas de corte nacionalista, proteccionista, e intervencionista. Entre estas últimas destacan la defensa arancelaria del mercado interno; la inversión e intervención estatal en sectores poco atractivos para el capital privado, pero indispensables para su expansión; la participación del Estado en la producción de aquellos insumos que en forma de bienes o servicios son consumidos masivamente y a bajo costo por el sector industrial del país. Todas estas medidas fortalecerían y consolidarían una burguesía a la que la élite dirigente confiaría la ejecución de una parte sustancial del proyecto nacional de desarrollo. No pudiendo aparecer como empresario, el Estado ayuda a la iniciativa privada para que se encargue de la transformación del país.⁶ La burguesía mexicana va a aceptar esa misión, subordinándose aparentemente a los deseos de la élite en el poder.

En el México posterior a los años cuarentas la clase económicamente dominante va a crecer gracias a los estímulos de todo tipo que le proporciona un Estado ya consolidado. Aquélla, a su vez, concentrará sus esfuerzos en el desarrollo y perfeccionamiento de su habilidad para presionar con eficacia, a fin de reorientar en beneficio propio el proyecto del que el grupo en el poder aparece como principal responsable. La burguesía en México adquiere así cada vez más poder —sin llegar a controlar de hecho los centros de decisión política— a medida que avanza el crecimiento económico del país.⁷

⁵ Una buena descripción del contenido del modelo en su etapa posteriormente denominada "desarrollo estabilizador" o aun "desarrollismo", se encuentra en Gerardo Bueno, "Las Estrategias del Desarrollo Estabilizador y del Desarrollo Compartido", *Opciones de política económica en México*, México, Editorial Tecnos, 1977, pp. 21-51.

⁶ Córdova, Arnaldo, "La ideología de la revolución mexicana. La era del desarrollismo", *Controversia*, tomo 1, año 1, agosto-octubre, 1977, pp. 67-94.

⁷ Pereyra, Carlos, "Misión empresarial: subyugar al poder político", *Proceso*, núm. 74, abril 3, 1978, pp. 34-35.

2. DEUDA EXTERNA Y NACIONALISMO REMODELADO: EL DESARROLLO ESTABILIZADOR

Si en un principio la burguesía mexicana se declara, como el Estado, nacionalista, convencida de la necesidad —claramente puesta de manifiesto a partir de la depresión de los años treinta— de construir su propio sector de bienes de capital, y llegar así a un desarrollo capitalista autónomo, con el tiempo va a acabar asociándose de variadas formas con el capital extranjero. Esta asociación no es arbitraria. Responde fundamentalmente a que el proceso de acumulación en el país ha motivado, por una parte, que los diversos sectores de la burguesía mexicana establezcan puntos de contacto financieros, tecnológicos y comerciales con los sistemas capitalistas centrales y ha propiciado, por la otra, que el capital extranjero, comercial, financiero y de inversión productiva, encuentre atractivo el mercado nacional y se asocie irremediabilmente con la burguesía local, o simplemente la desplace para establecerse hegemónicamente. De aquí se desprende la existencia de otro tipo de conflicto de gran interés, pero cuyo estudio escapa a los límites de este trabajo: el que se genera entre la burguesía “nacionalista” y la extranjera.

Una de las principales razones del fracaso de la burguesía mexicana para consolidar los fundamentos de un proyecto de desarrollo nacional —además de la estrechez de un mercado interno compuesto por los sectores de altos ingresos de la sociedad mexicana—, radicaría en que el énfasis del desarrollo se pone en bienes para cuya producción siempre ha sido necesario importar tecnología. Tal dependencia tecnológica, común por lo demás a los países de la región, es descrita por algunos autores como representativa del período de diferenciación de la economía capitalista, que sigue al de transición o industrialización, porque en él se forma un sector de bienes de capital y se fortalecen los grupos empresariales.⁸ Al no poderse controlar nacionalmente esta fase del proceso, la asociación con el extranjero se hace inevitable. Es así requisito tanto de la acumulación interna como internacional.

En ese período, que en México se localiza a partir de mediados de los años cincuenta, entra en crisis el nacionalismo como proyecto de desarrollo económico: el “capital dependiente” le cambia el sentido. Se advierte entonces la conformación de un nuevo sistema de dominación en el que el sector productivo orientado hacia el mercado interno se relaciona con las economías externas. Esto significa la reorientación de políticas internas y la redefinición de la relación centro-periferia. En México, esto implica concretamente el surgimiento de un “naciona-

⁸ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1978, 213 pp.; Vania Bambirra, *El capitalismo dependiente en América Latina*, México, Siglo XXI, 1974, 142 pp.; Ruy Mauro Marini, *Subdesarrollo y revolución*, México, Siglo XXI, 1972, 243 pp.

lismo remodelado": la adecuación del nacionalismo tradicional a la nueva vinculación externa. Se replantean el sistema productivo, el papel del Estado, y las relaciones de fuerza entre los grupos y las clases sociales, entre sí y con el Estado. En términos generales, se presenta una apertura del sistema productivo al capital extranjero que, en el caso mexicano, parece darse sin grandes dificultades gracias a esa capacidad del Estado para "adecuar" también los canales de participación de los sectores populares.

Como consecuencia de la penetración extranjera y de la acción estatal que la legitima, se va a conformar una burguesía "asociada" que hará inoperante el esquema nacionalista, sin por ello disolverlo violentamente, pero estableciendo claramente las limitaciones estructurales de un desarrollo controlado nacionalmente.⁹ Ante el asedio del capital extranjero y las dificultades internas y externas a las que la burguesía mexicana se enfrenta para maximizar sus beneficios, ésta va a renunciar a una política de desarrollo autónomo, entregándose en cambio abiertamente a su asociación con el capitalismo internacional. El proyecto nacionalista de desarrollo se remodela entonces de acuerdo a las nuevas circunstancias económicas y sociales del país; a las nuevas exigencias de su acumulación capitalista. Con ellas cobra un giro que no es sino su solución de continuidad. El desarrollo "asociado" se encubre con la fachada nacionalista, toda vez que su naturaleza se ha originado y ahora se refuerza con las políticas implementadas para lograr el desarrollo autosustentado. El traslado del capital extranjero desde los sectores infraestructurales y extractivos a otros relacionados con la industria manufacturera y la administración de servicios, hace que la burguesía ahora asociada, se beneficie de la política nacionalista del Estado mexicano, cuya concepción original se ha falseado, y se sirva del intervencionismo y el proteccionismo estatales para apuntalar su dominio.

De esta forma, se da una doble paradoja: por un lado, a medida que la burguesía se fortalece internamente como clase, gracias a la acción del Estado, se "desnacionaliza" en virtud de sus claras alianzas con el capital extranjero; por el otro, la industrialización del país pasa a depender de la vinculación de la élite gobernante con esa nueva burguesía y por ende con el exterior. La importancia que el crédito externo va a tener en esta etapa, no es una mera coincidencia.

La estrategia denominada desarrollo estabilizador, expresión del nacionalismo remodelado, asignaba al endeudamiento público externo un papel importante que acabó siendo, sin embargo, determinante. Según dicha estrategia, éste era visto como una forma, idealmente no inflacionaria —o al menos no tan inflacionaria como la emisión de dinero nuevo— ni tan nociva como una devaluación, de financiar una buena

⁹ Cardoso y Faletto le llaman a este fenómeno "internacionalización de la economía interna": intromisión en el mercado local de fuentes extranjeras de producción y distribución.

parte de la inversión y el gasto públicos. Era una forma, también, de hacer frente a los desequilibrios en balanza de pagos, resultantes tanto de las necesidades crecientes de importaciones que exigía la industrialización del país, como del progresivo deterioro de la capacidad de compra de las exportaciones tradicionales de México, sin afectar el nivel de sus reservas internacionales.

Las alianzas y acuerdos que en el momento anterior habían propiciado la industrialización, se basaban en la estabilidad y aun en el incremento de los precios de las exportaciones, a fin de permitir la remuneración de los sectores económicamente dominantes del país y al mismo tiempo el financiamiento de las importaciones indispensables para el crecimiento. En situación de deterioro del poder de compra de las exportaciones, nuevas alianzas se hicieron necesarias, y lo que resultó claro fue que, al no darse un cambio radical de estructuras, la supervivencia del sistema pasó a depender de la entrada del capital extranjero.

Además, el nuevo carácter y el poder de la burguesía mexicana hicieron cada vez más distante la posibilidad de que el Estado propusiera políticas destinadas a incrementar el ahorro público afectando los privilegios de que ésta goza, tanto en términos impositivos como de subsidios.

El financiamiento inflacionario característico de los años cuarentas y cincuentas, había sido una alternativa útil al financiamiento vía impuestos. Sin embargo, cuando la inflación alcanzó un punto peligroso para el conjunto del sistema y las tensiones amenazaban con desbordarse, el gobierno no se encontró más en posición de proceder a la estabilización de precios por medio de una política fiscal idónea, viéndose en cambio obligado a recurrir al financiamiento externo como el único expediente viable para cubrir, entre otros, el déficit del sector público. Esto inició una tendencia que, pese a todo, se mantendría y reforzaría en el futuro. A medida que el gasto público mexicano, siempre cuantioso, se expandía, la posibilidad de captación de recursos internos por parte del Estado se estancaba: nada más durante los sesentas, la capacidad del sector público para financiar su inversión con recursos internos, disminuyó en 68%.¹⁰ Al mismo tiempo, una parte importante del sector para-estatal funcionaba con números rojos, por lo que el recurso al crédito externo empezó a plantearse como la única posibilidad para el sector público mexicano —gobierno federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal— de seguir funcionando sin tener que enfrentarse a un conflicto serio con la burguesía al socavar sus privilegios en materia fiscal, de subsidios, de abastecimiento barato de los insumos producidos por el sector público, etc.

El detalle de las consecuencias derivadas del monto y tendencias del endeudamiento público externo de México, escapan a los límites de este

¹⁰ Roger Hansen, *op. cit.*, p. 71.

trabajo. Vale la pena, sin embargo, señalar algunos de los aspectos más importantes. En un principio, los créditos externos provenían fundamentalmente de fuentes oficiales multilaterales —principalmente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo— y bilaterales —como el Banco de Exportación e Importación de Washington, y la Agencia Internacional de Desarrollo— así como de algunos proveedores privados. Pero a medida que las necesidades del gobierno mexicano por recursos externos se incrementaban, y a medida que aumentaba la oferta de fondos prestables —para los que México calificaba— en los mercados privados internacionales de capitales, el gobierno mexicano empezó a contratar cada vez más con fuentes privadas, predominantemente bancarias y necesariamente más onerosas, donde sobresalen los acreedores norteamericanos. De ahí que pueda inclusive proponerse que la actual dependencia del Estado mexicano respecto de los bancos privados norteamericanos, es un fenómeno cuyas características más importantes empiezan a gestarse en la década de los sesentas, y que se encuentra estrechamente vinculado al paulatino debilitamiento de la capacidad estatal para negociar con la burguesía asociada un proyecto nacional de desarrollo basado en un financiamiento de origen local.

El endeudamiento público externo va entonces a convertirse en el expediente a través del cual el gobierno mexicano realiza dos tipos de ajuste: con él cubre parte de las divisas exigidas por el crecimiento del país, pero también enfrenta su propia ineficiencia y debilidad.

Éste es el telón de fondo sobre el cual se da el abandono, por parte de la burguesía, de su compromiso inicial con el Estado, y su búsqueda por el monopolio de los frutos del progreso económico, reorientando a su favor las metas estatales de crecimiento, con el consecuente deterioro de las condiciones de vida de los grandes sectores populares.

Esa situación se mantendrá y acentuará a lo largo de la década de los sesentas. Sin embargo, en los setentas, como se verá, se va a buscar establecer una relación distinta entre el Estado y la burguesía asociada. Se planteará entonces el abandono del “nacionalismo remodelado” y la vuelta a los orígenes nacionalistas y populistas. La inoperatividad de este objetivo se pondrá no obstante de manifiesto, entre otras cosas, en el desmedido crecimiento de la deuda pública externa de México, independientemente de la existencia de una estrategia de desarrollo distinta, a partir de finales de 1970, que propone justamente lo contrario: disminuir la dependencia mexicana frente al crédito externo, responsabilizando en mayor medida a los sectores privilegiados, en la generación de una mayor capacidad financiera estatal.

Tal vez la inclusión de algunas cifras a estas alturas, permitiría una visión más nítida del problema.¹¹ Vale la pena empezar por recordar

¹¹ Para un análisis detallado de la evolución de la deuda pública externa de México, hasta 1973, ver Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México*,

que la deuda pública externa de México es tan antigua como el propio Estado mexicano. Se inicia en 1824, con la llamada Deuda de Londres para la construcción del ferrocarril, y su evolución hasta 1941, cuando se restablece definitivamente la capacidad de pago del país y el servicio de su deuda frecuentemente interrumpido en esos años, está muy vinculada a consideraciones de emergencia. Con deuda extena no sólo se sufraga el servicio de la deuda acumulada y parte del programa de obras públicas —sobre todo en el Porfiriato—, sino que se hace también frente a los gastos militares derivados de los diversos períodos de conflagración y pacificación por los que entonces atraviesa el país, y se indemniza a los residentes extranjeros por las pérdidas resultantes tanto de las luchas civiles como de las nacionalizaciones. Existe evidencia que indica que, después de ciertas afinaciones y reducciones, el gobierno de México adeudaba a sus acreedores extranjeros, 998 millones de pesos para 1925 —en comparación con los 282 millones de pesos de 1876. Para 1929 ese total había ascendido a 1 089 millones de pesos, y para 1938 se suponía de 2 589.4 millones. El convenio de 1946, sin embargo, redujo la deuda externa del gobierno mexicano a 485.3 millones de pesos.

Se había señalado ya que hasta finales de la década de los cincuentas el crecimiento de esa deuda se mantuvo dentro de límites controlables; representando su servicio alrededor del 10% de los ingresos del país por concepto de exportaciones. Esto se debió en parte a la política nacionalista del gobierno, pero en parte también a la existencia de recursos internos y divisas, suficientes para financiar esa etapa de la industrialización del país.

De 1945 a 1959, las instituciones oficiales de financiamiento internacional —Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Corporación Financiera Internacional, Banco de Exportación e Importación del Gobierno de Washington, y la Administración de Cooperación Internacional (antecesora de la AID)— principales acreedores del gobierno mexicano en ese entonces, canalizaron al país 479.4 millones de dólares; cerca de 39 millones de dólares anuales en promedio.

Concretamente, el gobierno del presidente López Mateos hereda, en 1958, una deuda pública externa de 574.8 millones de dólares. Él es el presidente al que corresponde pagar anticipadamente la llamada deuda vieja de México, pero a él corresponde también iniciar una nueva etapa en el crecimiento de la deuda pública externa del país. Su estrategia de desarrollo estabilizador, exige, como ya se señalaba, la creciente contratación de empréstitos extranjeros.

Durante la administración de López Mateos, el sector público mexi-

cano recibió créditos provenientes de instituciones oficiales, multilaterales y bilaterales, por un total de 698.3 millones de dólares. Se inició además el contacto con la banca comercial y otras instituciones privadas de financiamiento en el extranjero, y se colocaron dos emisiones de bonos públicos en los mercados internacionales de capitales. Todo esto hizo que al final del gobierno lopezmateísta, el monto total de la deuda pública externa de México ascendiera a 1 809.2 millones de dólares; el triple que seis años atrás. La mayor apertura de la economía mexicana al capital financiero internacional empezaba ya a plantearse como un mecanismo tendiente a garantizar la continuidad del crecimiento económico y la compensación de los desequilibrios internos y externos del país. Ello coincide con la resolución autoritaria de la crisis de 1958-59, cuando por primera vez se verían seriamente amenazados los mecanismos de control político y social.

Las tendencias al endeudamiento creciente y a su privatización —es decir, a que cada vez más México contratara empréstitos con fuentes privadas en el extranjero, ante el lento crecimiento de los recursos de origen oficial— fueron heredadas por la administración de Díaz Ordaz, que añade otras dos tendencias a la deuda externa: su bancarización —es decir, el predominio de los bancos en el componente privado de esa deuda—, y su norteamericanización —o la hegemonía del capital en préstamo asociado, de una forma u otra, a Estados Unidos.

Durante el gobierno de Díaz Ordaz se contrataron 4 523 millones de dólares con fuentes extranjeras, de los cuales sólo 1 496 millones involucraron a agencias oficiales de financiamiento, mientras que los 3 027 millones restantes implicaron el contacto con diversas instituciones privadas, predominantemente bancarias (1 527 millones). No en balde al término del sexenio diazordacista la deuda pública externa de México, pendiente de pago, alcanzaría los casi 4 000 millones de dólares.

Pero la expansión de la deuda pública externa de México, ya para entonces ciertamente acelerada, se desbordaría en el sexenio echeverrista, y sobre todo en sus últimos tres años. Ya se señalaba que una de las primeras medidas de política económica en la nueva estrategia de desarrollo propuesta por Echeverría fue el control del endeudamiento público externo, al que se le consideró como una peligrosa expresión de la dependencia de México frente al exterior. Así, en un primer momento se registra una disminución en la contratación neta de empréstitos externos del gobierno, hecho que contribuye a la "atonía" de 1971 al verse aparejado, necesariamente, de una disminución del gasto público. La tendencia ascendente de la contratación de deuda externa se acentuará en los años siguientes, sin embargo. En 1973 y 1974 la contratación neta es de más de 3 000 millones de dólares, en 1974 de 4 000 millones y en 1976, año de crisis, devaluación, fuga de capitales y desconfianza, tal contratación sobrepasa los 5 000 millones de dólares. El resultado es la más que cuadruplicación de la deuda pública externa del país en seis

años. Al dejar la presidencia Echeverría, el gobierno mexicano debía al exterior prácticamente 20 000 millones de dólares. La deuda a largo plazo representaba el 33% del producto nacional bruto; su amortización exigía el 37% de los ingresos en la cuenta corriente de la balanza de pagos del país. La deuda a corto plazo —4 000 millones de dólares, que responden de manera cercana a los 4 500 millones de dólares en los que se calcula la fuga de capitales en 1976— colocó al gobierno en una enorme posición de debilidad frente al exterior. Los bancos privados en el extranjero —claramente los principales acreedores del país— se mostraban reticentes a mantener su nivel de actividad en México, y la presencia del Fondo Monetario Internacional se hizo indispensable, no sólo en tanto que entidad financiera —que ofreció a México hasta 1 200 millones de dólares en préstamo— o reguladora de una devaluación que llegó a ser del 100%, sino en tanto que aval de una nueva conducta económica —resumida en el acuerdo estabilizador de tres años firmado entre el gobierno mexicano y el FMI— que devolvió al país, entre otras cosas, la confianza de sus acreedores extranjeros.

3. DEUDA EXTERNA Y DEBILIDAD ESTATAL: ¿EL NACIONALISMO REIVINDICADO?

El Estado mexicano, al iniciarse la década de los setentas, y debido a factores que salen del ámbito exclusivamente económico, se encuentra con que su legitimidad está seriamente cuestionada.¹² Se abandona a nivel de declaración al crecimiento económico como el único o principal objetivo para el desarrollo del país, y pasan a ser igualmente importantes el aumento del empleo, el mejoramiento de la distribución del ingreso y de la calidad de la vida, y la reducción de la dependencia externa; elementos que, según el modelo de desarrollo estabilizador que gobernara la economía mexicana de los años sesentas, o de “nacionalismo remodelado” propugnado por el Estado, se corregirían por sí solos en la medida en que avanzaran la industrialización y el crecimiento nacionales.¹³

Es un hecho que al término de los años sesentas, el sustrato del modelo adoptado dos décadas atrás se vería seriamente cuestionado por lo limitado de sus logros. No solamente el crecimiento económico del país —cuya tasa se iba a mantener por treinta años alrededor del 6.2%

¹² Recuérdese que el régimen de la Revolución acaba de pasar por una de sus más resonantes crisis de consenso político, con el movimiento, básicamente de sectores medios, del estudiantado universitario en 1968.

¹³ Véanse importantes pronunciamientos presidenciales y de miembros del gabinete, relativos a la situación del país, críticos de la misma y propositivos de las políticas a seguir por el gobierno de Echeverría, en: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México: *La Política Económica del Nuevo Gobierno*, México, 1971.

anual—demostraría su incapacidad para resolver los apremiantes problemas sociales y de dependencia externa, sino que además estaría al origen y agravamiento de muchos de esos problemas, resultando en un altísimo costo social y político. Las tensiones entre los varios grupos integrantes de la sociedad mexicana se acentuaron, al tiempo que el sector público pareció debilitarse, perdiendo dinamismo y el control del proceso de desarrollo. Por un lado, el gobierno había incurrido en una deuda externa creciente que, lejos de ser complementaria de los recursos internos, se convertiría, durante los años sesentas, en un mecanismo de ajuste de acceso fácil y preferencial, y durante los setentas, en un expediente de uso muy común, casi familiar, manejado a fin de no alterar las estructuras internas de privilegios y seguir financiando la inversión pública, el déficit comercial, y la ineficiencia gubernamental y privada. Por otro lado, a esa creciente dependencia financiera frente al exterior, inmensa ya en la década presente a grado tal que se haría necesaria una instancia oficial internacional para su control, se aunaría el hecho de una excesiva penetración del capital transnacional y de una cada vez más evidente subordinación a la tecnología importada, diseñada para satisfacer el consumo de las élites y discriminatoria, por tanto, de las necesidades de las clases populares.

Nacionalismo y desarrollo estabilizador, o “nacionalismo remodelado”, son estrategias de desarrollo fundadas en la base común —si bien ubicada en circunstancias históricas diferentes— de propiciar en el país una ininterrumpida acumulación de capital. Cuando en la década de los setentas el Estado mexicano propone una vuelta a los orígenes de características tales que alteren el curso de la política económica del desarrollo estabilizador, no habrá sino dar a esa política, bajo el título de desarrollo compartido, una nueva fórmula de continuidad.

El sexenio echeverrista va a sostener un proyecto que pretende el rescate, o la evocación al menos, del proyecto original de desarrollo planteado por el Estado con base en la herencia cardenista. Sin embargo, la existencia de condiciones ahora completamente diferentes va a desembocar en una serie de fracasos, conflictos, contradicciones e indefiniciones que, lejos de devolverle al proyecto estatal sus originales manifestaciones, habrían de acentuar el carácter dependiente del desarrollo mexicano, resaltando los componentes del modelo implícito de desarrollo capitalista asociado que aún rige en la actualidad.

Parecería que el proyecto del régimen del presidente Echeverría tenía como objetivo final no tanto la independencia económica vía exaltación del nacionalismo, como la reconstrucción de una legitimidad profundamente deteriorada. La vuelta a los orígenes que plantea el sexenio echeverrista tiene por resultado, independientemente de lo escaso de sus logros en materia de política económica, la deshabilitación, en gran medida, de movimientos reivindicatorios procedentes de los sectores populares. Algunas disposiciones que en apariencia repercutieron negativa-

mente a corto plazo sobre los intereses de la burguesía, como la revisión anual de salarios, la creación del FONACOT; o aun las fallidas, como el impuesto a las utilidades excesivas, la escala móvil de salarios, etc., a fin de cuentas estabilizaron un potencial explosivo de las fuerzas subalternas del país, y desviaron la atención sobre la vigencia e inclusive el reforzamiento del "nacionalismo remodelado" que Echeverría pretendió combatir.

Tampoco debe perderse de vista que ni la élite política ni la burguesía son, en los setentas, similares a las que existían en los cuarentas; consecuentemente, sus relaciones son también distintas. Aquello que en los cuarentas y cincuentas resultó una *concesión* del sector gubernamental al sector privado, en los sesentas, y particularmente en los setentas se convirtió en una *obligación*. La aparente subordinación inicial de la burguesía "nacional" a la élite gobernante de los cuarentas se convirtió en irritación y relativo sublevamiento en el sexenio de Echeverría, aun cuando en realidad sus intereses históricos no se vieron afectados: la acción estatal que molestó a la burguesía se mantuvo en la periferia de sus objetivos a corto plazo. Sin embargo, la retórica antiempresarial de ciertos círculos gobernantes generó una batalla ideológica de la que la burguesía saldría triunfante.

El gobierno de Luis Echeverría impelido por necesidades ya vistas de relegitimación, va a pretender afectar a ese sector económico, si bien no radicalmente, dando lugar a una serie de conflictos y desacuerdos que pueden detectarse muy claramente a partir de finales de 1970 y hasta los últimos días del sexenio, según se mostrará más adelante. El análisis de algunos de estos conflictos va a permitir la caracterización de este régimen en forma más definitiva.

A pesar de que, se insiste, en el fondo, las medidas de política económica de la administración echeverrista no son atentatorias de los intereses históricos de la burguesía en tanto que clase, sino que sólo plantean divergencias en cuanto a los intereses más inmediatos, el resultado será el conflicto. En otras palabras, el conflicto, el desacuerdo entre los sectores de la burguesía y el Estado se halla presente prácticamente a todo lo largo del sexenio echeverrista, pero no obedece a situaciones que pongan en entredicho la existencia de esa burguesía. Supone, como se ha señalado, situaciones en las que era necesario la relegitimación del Estado. La evocación del modelo original permitió al entonces presidente Echeverría enfrentar una crisis, al postular una serie de medidas consideradas impopulares por los sectores burgueses.

Postulaba, en primer lugar, una política redistributiva del ingreso, tendiente a ampliar tanto el mercado interno como las bases sociales en las que el propio Estado se sustentaba. En segundo lugar, una política obrera y campesina reivindicatoria y por tanto nociva a corto plazo para los intereses de la burguesía. En tercer lugar, un aparente mayor control de las actividades de la empresa extranjera en el país, así como

de la penetración tecnológica. En cuarto lugar, una ampliación de los contactos económicos internacionales, basada en un principio altamente perturbador para esa burguesía: el pluralismo ideológico. Por último, la evocación del modelo original planteaba la redefinición del papel que el Estado debería desempeñar en el desarrollo del país, buscando lograr un nacionalismo más acentuado, si bien inviable a la luz del grado creciente de penetración del capital extranjero directo, y de la multiplicación de las necesidades del país por recursos financieros a ser llenadas básicamente con créditos externos; no en balde el endeudamiento público externo del país crece, durante este período, a un ritmo sin precedentes, según quedó demostrado páginas atrás.

A fin de responder más claramente a la pregunta de cómo y por qué surge el conflicto entre Estado y burguesía, se levantó un censo de prácticamente todos los procesos de carácter económico que involucraron como actores principales al Estado y a algún sector o sectores de la burguesía a lo largo de todo el sexenio echeverrista.¹⁴ Después se les clasificó en ocho amplias categorías: 1) cuestiones bancarias, crediticias y monetarias; 2) inversión y tecnología extranjeras; 3) Estado y desarrollo económico y social; 4) cuestiones relacionadas con el comercio exterior; 5) tarifas y servicios públicos; 6) política fiscal; 7) política de precios; 8) política laboral. Por último, se estudiaron diez de esos procesos conflictivos con cierto detalle, buscando detectar el momento de su surgimiento, y el tipo de reacción que desencadenaron a nivel del comportamiento de los sectores afectados de la burguesía y la respuesta estatal, a fin de esclarecer el tipo de modificación o matiz, o la introducción de un elemento compensador, que permite que, a pesar del conflicto, la relación burguesía-Estado no se rompa. Y es que, si bien no toda medida estatal va a implicar necesariamente un conflicto, en tanto que no siempre se afecta ya no sólo el modo de producción capitalista sino ni siquiera los modos de existencia de los puntales del sistema económico, es un hecho que en muchas ocasiones a lo largo del gobierno de Echeverría, la acción estatal sí llegó a plantear a los grupos dominantes un conflicto, una forma de afectación; es en estos casos en los que hay que reparar.

El análisis del surgimiento, evolución y resolución de los diez procesos conflictivos que se han seleccionado aquí, permite la confirmación de la hipótesis de partida: el gobierno mexicano recurre al endeudamiento externo como un expediente alternativo a su reducida capacidad de negociación con los sectores dominantes del país. Proporciona así una muestra de debilidad que, como se ha apuntado, es sólo el hecho político que lo perfila como el Estado maduro e idóneo para satisfacer las necesidades de acumulación de capital en todas sus formas.¹⁵

¹⁴ El apéndice no se incluye aquí por consideraciones de espacio.

¹⁵ El análisis de estos conflictos se basó en la revisión detallada de la informa-

Primer conflicto: los intentos de descentralización industrial (enero, 1970-agosto, 1971).

Este proceso se gesta en el sexenio diazordacista. En el marco de una serie de declaraciones en torno a la contaminación ambiental y la urgencia de una descentralización industrial, provenientes tanto de funcionarios públicos como de empresarios, el gobierno del presidente Díaz Ordaz anunció una medida bastante sorpresiva, a pesar de todo: quedaba prohibida la instalación de nuevas industrias en el Valle de México y zonas aledañas. Concretamente, el 20 de febrero de 1970, al clausurar el Sexto Congreso Nacional de Industriales, organizado en Guadalajara por la Confederación de Cámaras Industriales, el Secretario de Hacienda, licenciado Ortiz Mena, hizo pública la decisión del presidente Díaz Ordaz de no permitir "a partir de hoy el establecimiento de ninguna nueva empresa en el Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México y Morelos".¹⁶

En respuesta a ese anuncio, algunos empresarios afectados, hicieron pública su reacción. Si bien se manifestaban de acuerdo con el principio de la descentralización, les preocupaban sus planes de expansión de industrias ya instaladas en la zona prohibida. El licenciado Luis Cano Vázquez, presidente de la Asociación de Industriales del estado de México, donde se encontraban representadas 1 500 fábricas, señalaba que solicitaría a las autoridades "que no obstruyan los planes de los industriales de seguir adelante con los nuevos centros fabriles, ya iniciados, en los que se tienen inversiones por 3 000 millones de pesos en las zonas industriales de San Bartolo Naucalpan, Tlalnepantla y San Cristóbal Ecatepec". En su opinión "la descentralización debe ser paso a paso. Que las industrias que se alejen sean las nuevas". Le preocupaba también el hecho de que había otras inversiones estimadas en 5 000 millones de pesos en los estados afectados, realizables dentro de un plazo no mayor de dos años.¹⁷

La clase política también se pronunció al respecto. El gobernador hidalguense, Manuel Sánchez Vite, opinaba que el plan presidencial de prohibir el establecimiento de industrias en zonas circunvecinas al Distrito Federal, no debía afectar al estado de Hidalgo, toda vez que no es colindante, y que, en cambio, esa entidad podía ser utilizada para los fines de la descentralización, canalizando hacia ella plantas instaladas en zonas congestionadas. Su estado ofrecía magníficas condiciones infra-

ción al respecto consignada en el periódico *Excélsior*, de 1970 a 1976 inclusive. Se señalan las fechas, en ocasiones precisas y a veces más amplias, para indicar el desarrollo del evento.

¹⁶ *Excélsior*, 21 de febrero, 1970.

¹⁷ *Excélsior*, 22 de febrero, 1970.

estructurales y físicas para ello: abundante mano de obra desocupada, suficiente energía eléctrica, agua y caminos.¹⁸

El gobernador de Morelos, Emilio Riva Palacio, indicó que la declaración de Ortiz Mena "fue mal interpretada por los periódicos, ya que se refirió exclusivamente al problema que existe en el valle de México cuando habló de la descentralización de la industria". Señaló concretamente que en la recién establecida Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC) existían ya 10 industrias y ese año se instalarían 20 más, de donde era necesario que Hacienda aclarara su posición.¹⁹

Este tipo de respuestas originadas tanto en el sector público como en el privado, llevaron al Estado a aclarar, y en el proceso a debilitar, el contenido de su proyecto original. Así, el Secretario de Industria y Comercio, licenciado Campos Salas, señaló que en el caso de CIVAC no había prohibición, sino que, por el contrario, esa zona, a ser inaugurada oficialmente en breve, debería ser considerada como una para establecer fábricas.²⁰

Poco después, el Regente de la Ciudad, Corona del Rosal anunció que las industrias cuyo establecimiento quedaba estrictamente prohibido en el Distrito Federal eran aquellas que producían contaminación.²¹

Los industriales labraban el camino hacia la consecución de su objetivo. Los líderes de la CANACINTRA y la CONCANACO empezaron a desviar el debate replanteándolo en términos del desarrollo regional. Después de indicar que el término "descentralización" no era muy afortunado,²² señalaban que si la meta era el desarrollo industrial nacional, el medio apropiado para tal fin era la creación de "polos de desarrollo" en diversas regiones del país.²³

El candidato presidencial por el PRI, Luis Echeverría, como acto final de su campaña propició una Asamblea Nacional de Desarrollo Industrial en el estado de México, a la que invitó a los gobernadores de toda la República y a los representantes de todos los sectores interesados, y en cuya clausura destacó la necesidad de modificar la estrategia de desarrollo del pasado, que implicó la concentración de beneficios en ciertas zonas y una injusta distribución del ingreso. Como un medio para esa modificación, señaló, el próximo sexenio deberá "dar un impulso decidido, audaz, a la industrialización regional", frenando así el centralismo excesivo y resolviendo los desajustes sociales, desocupación y miseria que acompañan a la afluencia incontrolada de gente a la capital.²⁴ Así, el problema de la descentralización no sólo se pospuso para

¹⁸ *Excelsior*, 23 de febrero, 1970.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Excelsior*, 5 de marzo, 1970.

²¹ *Excelsior*, 13 de mayo, 1970.

²² Declaraciones de Agustín Fouqué, presidente de la CANACINTRA, *Excelsior*, 12 de junio, 1970.

²³ *Excelsior*, 19 de junio, 1970.

²⁴ *Excelsior*, 28 de junio, 1970.

la siguiente administración, sino que se desvirtuó al enfocar la atención en el desarrollo regional.

Es interesante notar, sin embargo, que el abandono final del proyecto diazordacista de descentralización se da en diversas etapas que reflejan los varios aspectos de una negociación con la burguesía industrial del país. Esas etapas introducen matices a la propuesta original, que la van transformando hasta convertirla en otra que refleja los intereses de la clase dominante en términos económicos. Un primer matiz puso de manifiesto que los programas de inversión iniciados en los estados de México y Morelos, no podían interrumpirse, y que, además, el estado de Hidalgo debería ser zona de atracción y no de expulsión de nuevas industrias. Un segundo matiz implicaba que no se prohibiría el establecimiento de nuevas empresas en las entidades mencionadas, pero que las que ahí se establecieran no recibirían ningún tipo de facilidades. Un tercer matiz afirmaba que sólo se prohibiría el establecimiento de empresas que contaminaran —lo que introducía un buen número de excepciones. Un cuarto matiz declaraba abiertamente de la descentralización cubriría únicamente la creación de polos de desarrollo regional, y que no implicaba el traslado de industrias de los polos desarrollados, a los cuales no debería frenarse. Finalmente, un último matiz adquirió, junto con el anterior, el aspecto de la negación de la propuesta original: el Estado promovería únicamente una política de descentralización consistente en estímulos fiscales e infraestructurales para el desarrollo regional.

Cuando, ya como presidente, Echeverría volvió a insistir en el asunto —en enero de 1971—, poniendo de manifiesto la necesidad de trasladar algunas empresas al interior del país, la respuesta del sector privado estableció firmemente que era “imposible descentralizar la industria”.²⁵

Concretamente, en una reunión de industriales realizada en la ciudad de Guanajuato, Roberto Guajardo Suárez, presidente de la COPARMEX y Alejandro Álvarez Guerrero, presidente de la CONCAMIN, expresaron el sentir generalizado entre los empresarios al insistir en que no debería hablarse de descentralización industrial sino de desarrollo regional, proponiendo en cambio: la descentralización de la administración pública.²⁶ Quedaron claramente especificados los estrechos límites de la negociación entre el Estado y la burguesía. Al primero le tocaba reglamentar en lo político-administrativo. La segunda parecía reservarse el dominio económico. Finalmente, la propuesta inicial del gobierno de Echeverría, como sucedió en el sexenio anterior, fue abandonada. El resultado de este proceso conflictivo fue la clara derrota de la élite gobernante. La burguesía refuncionalizaría la propuesta inicial del Estado —la descentralización— en su beneficio, sustituyendo el concepto original por

²⁵ *Excelsior*, 14 de agosto, 1971.

²⁶ *Idem*.

otro que le fuera favorable —desarrollo industrial— aprovechando los medios que el Estado propuso para la consecución de la meta inicial —estímulos fiscales y obras de infraestructura principalmente— haciendo más clara su victoria. Como patrón general se observaría a lo largo de estas páginas, que cuando una propuesta proveniente del gobierno intenta perjudicar, o limitar en alguna manera, el poder de la burguesía, ésta va a intentar la desaparición, o la modificación sustancial, al menos, de la propuesta original, beneficiándose incluso de algunas de las compensaciones que el Estado había diseñado para instrumentarla, y que lejos de negar a la burguesía como clase, tienden a afirmarla a través del apoyo de algunos de sus sectores. En el caso concreto aquí analizado se buscaba privilegiar a un sector de la burguesía localizado en zonas secundarias, más que perjudicar a la burguesía como clase.

Segundo conflicto: el impuesto de lujo del 10% (diciembre, 1970, a diciembre, 1971).

El caso de las varias adiciones fiscales, de las que este conflicto formó parte, es quizá una de las instancias donde más claramente se prueba la hipótesis de este trabajo: la debilidad de la política económica estatal para incrementar el ahorro público y movilizar los recursos internos de manera más adecuada. Ante esta incapacidad de la élite gobernante el endeudamiento público externo de México cobra su exacta dimensión: prioritariamente se le utiliza como sustituto del ahorro público, aunque cuando los procesos conflictivos entre Estado y burguesía afectan al sector externo, la motivación balanza de pagos del endeudamiento externo del gobierno mexicano aparecerá con todo su peso. A ese respecto, valdría la pena señalar que parecería existir evidencia que prueba que el endeudamiento externo del gobierno mexicano refleja más intensamente la insuficiencia del ahorro público que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos del país. Sin embargo, entrar ahora en el detalle de tal argumento, excedería los límites impuestos a este ensayo.

El régimen echeverrista mostró tempranamente su preocupación por la insuficiente captación interna. En la reunión que clausuró su campaña como candidato, la Asamblea Nacional de Desarrollo Industrial celebrada en el estado de México en junio de 1970, el licenciado Echeverría declaraba: "es imprescindible una acción oficial más decidida en la captación del ahorro interno, una contribución más proporcionada de todos los sectores en el sostenimiento del gasto público".²⁷

Dentro de esa preocupación general, entre diciembre de 1970 y diciembre de 1971, la administración de Echeverría propuso una serie de reajustes fiscales que más que descansar sobre un aumento de las

²⁷ *Excelsior*, 28 de junio, 1970.

tasas —que sólo se previó para ingresos anuales mayores de 300 000 pesos— introducía modificaciones al tratamiento fiscal que se daba a la reinversión de utilidades y a las ganancias de capital, además de que buscaba la nominatividad de las acciones y pretendía poner en práctica un mejor sistema de recaudación y administración fiscal.

Una de las primeras medidas anunciadas, a los 15 días de inaugurado el régimen echeverrista, fue la implantación de un impuesto del 10% a todo artículo de lujo. La respuesta de los empresarios a ésta y a las otras medidas fiscales anunciadas conjuntamente —como la eliminación de la deducibilidad del 50% de los gastos por concepto de publicidad para fines de impuestos— no se hizo esperar. Miguel Alessio Robles, presidente de la CONCAMIN; Alfredo Santos, presidente de la CONCANACO; Roberto Guajardo Suárez, presidente de la COPARMEX; y Gustavo Solli, presidente de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, manifestaron conjuntamente su opinión contraria al aumento de la tasa tributaria en los artículos de lujo y a las otras reformas fiscales propuestas por el gobierno.

Concretamente señalaban: “no desconocemos la necesidad que tiene el gobierno federal de incrementar sus ingresos. La utilización del crédito externo sólo debe ser para obras autofinanciables a fin de evitar un creciente endeudamiento. Sin embargo, la obtención de fondos fiscales por parte del gobierno federal debe estar basada principalmente en un eficaz sistema recaudatorio, que propicie el pago oportuno y justo de los impuestos por parte del contribuyente”.²⁸

Miembros de la CANACINTRA, donde están afiliados más de 29 000 socios, expresaron que el nuevo impuesto de los llamados artículos de lujo era inflacionario y propiciaba el contrabando.²⁹

El presidente de la Cámara Americana de Comercio (CAMCO), Norvell E. Surbaugh, señaló que serían los consumidores los que finalmente pagarían todos los gravámenes al comercio, pronunciándose a favor del impuesto directo a las ventas del comercio.³⁰

La naturaleza altamente trasladable del impuesto del 10% fue igualmente señalada por Guajardo Suárez (COPARMEX), quien indicó que dado que los llamados artículos de lujo eran en su mayoría más bien artículos de primera necesidad, el gravamen incidiría sobre el bienestar de la clase media y hasta de los obreros.³¹

En medio de ese clima de insatisfacción creciente por parte de la burguesía del país, la Secretaría de Hacienda anunció que en breve daría a conocer a la opinión pública la lista conteniendo los artículos que deberían pagar el impuesto a partir del primero de enero.³² Ese

²⁸ *Excelsior*, 18 de diciembre, 1970.

²⁹ *Excelsior*, 20 de diciembre, 1970.

³⁰ *Excelsior*, 22 de diciembre, 1970.

³¹ *Excelsior*, 20 de diciembre, 1970.

³² *Excelsior*, 24 de diciembre, 1970.

mismo día el Congreso aprobó el decreto que reformaba y adicionaba las disposiciones federales entre las que se incluía un aumento del 10% a artículos considerados de lujo. Al día siguiente empezó la ofensiva de la iniciativa privada. Una vez más sus tácticas negociadoras demostraron gran habilidad. Lejos de impugnar directamente el derecho del gobierno a reglamentar en cuestiones fiscales —lo que además de inadmisible hubiera sido inefectivo— los empresarios desviaron la discusión centrándola no en el 10% sino en la lista de artículos a la que tal gravamen se aplicaría. Concretamente en una reunión con el licenciado Petricioli, Subsecretario de Ingresos, Alessio Robles (presidente de la CONCAMIN) y Nazario Ortiz Garza (ex presidente de la CANACINTRA), alegaron que en esa lista se habían incluido artículos necesarios para el hogar, e inclusive productos de uso popular.³³

A manera de respuesta a éstas y otras presiones provenientes de diversos sectores de la burguesía, la Secretaría de Hacienda invitó a los empresarios a exponer sus puntos de vista, a fin de realizar los ajustes necesarios y elaborar una lista definitiva. Se avanzó que, en principio, tal lista incluiría: automóviles, equipo opcional, armas de fuego, televisiones y radios, joyería, ropa de piel y seda, cosméticos, artículos de cristal, artículos deportivos, yates, alfombras, aparatos fotográficos, secadoras y rasuradoras, lavadoras y aspiradoras.

El 28 de enero se dio finalmente la confrontación entre Estado y burguesía que pondría de manifiesto la debilidad del primero para mantener su moción original hasta el final. El presidente Echeverría recibió a industriales y comerciantes en Palacio Nacional y ante su reclamo por la política económica del régimen, particularmente en su aspecto fiscal, los conminó a que no pensaran exclusivamente en sus intereses, a que disminuyeran su desmedido afán de lucro, a que alentarán el espíritu nacionalista y a que supieran de una vez que el gobierno debe velar por los intereses generales de los mexicanos y no sólo por los de un sector.³⁴

Apoyada en estas declaraciones, el 14 de febrero la Secretaría de Hacienda dio a conocer a la opinión pública parte de la lista definitiva de artículos que pagarían el impuesto del 10%: cosméticos, armas de fuego, prendas de piel y seda, artículos de cristal, artículos deportivos, sólo autos nuevos, equipo opcional sólo integrado a los automóviles, televisiones (*excepto* de circuito cerrado), radios (*excepto* los de A.M.); lanchas deportivas, joyería (*excepto* trabajos en plata).³⁵ Insistió, además, la mencionada dependencia, en que el comercio debía cobrar sólo 7% por impuesto de lujo, ya que el 3% restante se encontraba ya incluido en los precios autorizados.³⁶

³³ *Excelsior*, 6 de enero, 1971.

³⁴ *Excelsior*, 29 de enero, 1971.

³⁵ *Excelsior*, 14 de febrero, 1971.

³⁶ *Excelsior*, 21 de mayo, 1971.

Finalmente, en diciembre presentó la Secretaría de Hacienda a la Cámara de Diputados la lista completa para su aprobación. Se gravarían con el 10%: coches nuevos y equipo opcional, armas de fuego, relojes de más de 1 000 pesos, joyería, prendas de piel y seda, cosméticos, cristalería, artículos deportivos, yates, aparatos fotográficos, rasuradoras, secadoras, planchas, equipos de alberca. Quedarían exentos: relojes de uso industrial, diamantes de uso industrial, alguna joyería (plata), jabones, desodorantes y dentífricos, accesorios de fotografía. Además, las ventas en zonas fronterizas y en zonas libres causarían sólo un impuesto del 3%, excepto tratándose de automóviles nuevos.³⁷

Se observa que a pesar de la retórica del presidente Echeverría en ocasión de su enfrentamiento con la burguesía del país, las presiones de esta última mitigaron el efecto de la moción original del Estado. El 10% pasó, pero la lista de artículos sujetos al gravamen, inicialmente propuesta por el gobierno, fue hábilmente negociada por los empresarios que lograron eliminar de la lista original una serie de productos con excelente mercado y magníficas posibilidades de aumentar los ingresos del Estado, tales como: radios A.M., relojes, línea blanca, etc.

Tercer conflicto: la transferencia de tecnología (agosto-diciembre, 1972).

Este proceso se inició con el pronunciamiento estatal a favor de reglamentar la adquisición de tecnología, tradicionalmente acompañada de compromisos para determinar su uso en la fabricación de productos que sólo se vendan en el mercado interno.

A través de la ley de transferencia de tecnología propuesta por el gobierno de Luis Echeverría, se buscaba arrebatar una prerrogativa a inversionistas primordialmente extranjeros, que producen en el país como la mejor alternativa de obtención de una tasa de ganancia atractiva para sus corporaciones, maximizando los beneficios en toda instancia posible. Así, la ley regula, entre otras cosas, las regalías que pueden fugarse por concepto de la tecnología extranjera, al tiempo que restringe los tipos de tecnología que pueden adquirirse.

La iniciativa de ley, dada a conocer a la opinión pública a principios de agosto de 1972, fue recibida con desconfianza por los empresarios extranjeros y nacionales. Concretamente, estos últimos la consideraban un avance más del intervencionismo estatal en la esfera de "lo privado", sobre todo en la determinación del tipo de tecnología que podía importarse y del monto que podía gastarse por este concepto.³⁸

Al presentar la moción estatal, el Subsecretario de Comercio, Eliseo Mendoza Berrueto, señaló que su propósito fundamental era "evitar,

³⁷ *Excelsior*, 11 de diciembre, 1971.

³⁸ John F. H. Purcell y Susan Kaufman, "El Estado y la empresa privada", *Nueva Política*, vol. 1, núm. 2, abril-junio, 1976, pp. 229-250.

sobre todo, las prácticas restrictivas de mercado", además de promover la diversificación de fuentes, a efecto de que no fueran uno o dos países poderosos los que suministraran tecnología al país. La medida se enmarcaba, pues, dentro de la preocupación del régimen: si no era posible negar la dependencia externa de México, había por lo menos que diversificarla en todas sus manifestaciones.³⁹

Frank B. Loretta, presidente de la Cámara Americana de Comercio, manifestó que de aprobarse el proyecto de ley de transferencia de tecnología, redactado en la forma en que tentativamente se había dado a conocer, existía el peligro de que se ahuyentara a la inversión extranjera.⁴⁰ Esta actitud marcó la pauta de la negociación del sector empresarial: la cuestión no era negar abiertamente el derecho del Estado a legislar en materia de transferencia de tecnología, sino orientar el producto final en forma tal que no sólo no lesionara sus intereses sino que los beneficiara, directamente o a través de ciertas compensaciones, en principio diseñadas para ganar su apoyo a la moción original.

En un intento de legitimar su iniciativa, el gobierno buscó venderle la idea a los empresarios propiamente nacionales, intentando una división en el seno de la burguesía asociada. El Secretario de Industria y Comercio realizó numerosos desayunos con prominentes industriales mexicanos buscando convencerlos de las bondades de la ley: la ley de transferencia de tecnología podía beneficiarlos porque el registro de las diversas fuentes de adquisición de tecnologías similares podría ahorrarles dinero, al tiempo que les proporcionaría un apoyo para negociar tecnologías a precios más bajos.⁴¹

Al final, los empresarios acordaron con el gobierno un anteproyecto de ley bastante reblandido, que el Congreso aprobó el 19 de diciembre de 1972, y que más que abocarse a la eliminación de prácticas restrictivas de mercado, según la declarada intención inicial del Estado, se concentró en: frenar el abuso en los precios para la adquisición de tecnología; fortalecer la creación de tecnología propia; proteger la inventiva mexicana; aumentar las recaudaciones fiscales; racionalizar los aprovechamientos científicos; auspiciar programas tecnológicos realistas; aumentar las contrataciones de mano de obra disponible; y complementar la ley que creó el Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología.⁴² El Estado se dio por satisfecho y la burguesía ganó una vez más la partida.

³⁹ *Excelsior*, 4 de agosto, 1972.

⁴⁰ *Excelsior*, 14 de octubre, 1972.

⁴¹ John F. H. Purcell y Susan Kaufman, *op. cit.*, p. 236.

⁴² *Excelsior*, 20 de diciembre, 1972.

Cuarto conflicto: la ley de inversiones extranjeras (noviembre, 1972-febrero, 1973).

Dentro del mismo espíritu de evocación de un nacionalismo similar al que heredó del cardenismo la década de los cuarentas, se da la iniciativa del Estado mexicano de regular el capital extranjero.⁴³

Concretamente, el conflicto entre Estado y burguesía va a surgir de las pretensiones de la ley de dictar las áreas en las que la inversión extranjera podía operar —a través de un cuerpo de secretarios de Estado—, de regular la participación extranjera en empresas mexicanas —no más de un 49%— y de evitar la compra de empresas nacionales por capital extranjero a través de la nominatividad de las acciones.⁴⁴ Se preveía también la no participación de los extranjeros en los órganos de administración de la empresa en una proporción mayor a su aportación, y su renuncia a la protección de sus gobiernos por el simple hecho de adquirir en México bienes de cualquier naturaleza.

Cuando el 29 de noviembre de 1972, el propio presidente Echeverría se refirió a la ley de inversiones extranjeras, dijo: “a una iniciativa de ley sobre tecnología que ya hemos enviado al Congreso de la Unión, seguirá un proyecto de ley para fomentar la inversión nacional y orientar en forma positiva para el país la inversión extranjera, para que un cuerpo colegiado de secretarios de Estado, bajo la responsabilidad estatal, oriente la inversión extranjera y evite, hasta donde sea posible, la venta de empresas mexicanas, e inclusive permita que éstas puedan ser recuperadas con apoyo financiero y técnico”.⁴⁵

Establecidas las que, se pretendía, serían las nuevas reglas del juego, el Estado manifestó su disposición de recibir la reacción de los diversos grupos interesados. Se anunció que el Senado llevaría a cabo audiencias públicas y privadas para recabar opiniones. La primera de esas audiencias se efectuaría el 19 de enero de 1973, sería privada y contaría con la participación de los presidentes de la CONCAMIN y la CONCANACO. La segunda, que se llevaría a cabo pocos días después, sería pública. Sin embargo, estas sesiones nunca se realizaron. Sobre eso no se dio explicación alguna, pero la prensa nacional consignó una cierta modificación en el tono empleado por la burguesía industrial y comercial para refe-

⁴³ Además de la ley de transferencia de tecnología y de la ley de inversiones extranjeras, se aprobó una ley de patentes y marcas. Las tres iniciativas surgieron permeadas de un nacionalismo utópico en esos momentos, cuyos estrechos límites quedaron de manifiesto durante el proceso de negociación. El resultado final, en cada caso, sería ilustrativo del debilitamiento del poder económico del Estado mexicano.

⁴⁴ Esta última medida en especial, al no lograr las adecuaciones fiscales de 1972 la eliminación de las acciones al portador, puede ser fácilmente evadida mediante la acción de los llamados “prestanombres”.

⁴⁵ *Excelsior*, 30 de noviembre, 1972.

rirse al proyecto de ley; las negociaciones para atenuar el impacto de la propuesta inicial avanzaban favorablemente.

Cuando el Congreso aprobó la ley de inversiones extranjeras, ésta consignó tantas posibilidades de evadir su acción, que las opiniones favorables de empresarios nacionales y extranjeros, expresadas en la etapa inmediatamente anterior, encuentran una clara explicación.

El Estado le ganó la partida a la burguesía en forma nada más aparente: se logró aprobación de una ley de inversiones extranjeras —porque una vez más los empresarios no confrontaban el derecho estatal a legislar en esa materia—, pero la verdadera batalla la ganó la burguesía llamada asociada al asegurarse de que los medios propuestos para el logro de los tres más importantes pilares de la ley —orientar la inversión extranjera a provincia, asegurar la participación de los mexicanos en la actividad del inversionista extranjero, y vigilar que las empresas mexicanas no se vendan al extranjero— pudieran ser matizados y, finalmente evadidos.

Quinto conflicto: la creación del FONACOT y la iniciativa de la escala móvil de salarios.

Este proceso conflictivo entre Estado y burguesía debe entenderse dentro del marco más amplio de las reivindicaciones obreras, tanto a nivel de incrementos salariales y reducción de la jornada de trabajo, como de aumento de prestaciones: alimentos (CONASUPO), vivienda (INFONAVIT) y bienes de consumo duradero (FONACOT) subsidiados, y el clima de tensión en las que son concedidas.

Al iniciar su gobierno, el presidente Echeverría confrontó dos grandes problemas: recuperar la legitimidad del régimen y fortalecer la alianza con los sectores populares.⁴⁶ La llamada “apertura democrática” y un programa reformista cuyos límites fueron apareciendo claros conforme el régimen avanzaba, constituyeron las bases de su estrategia para resolverlos.

Ambos problemas, sin embargo, se agravarían debido principalmente a la emergencia de la inflación en el país y su posterior aceleramiento. Ése es el marco concreto donde habría de ubicarse la política obrera del régimen echeverrista. En él se explicaron tanto el surgimiento y desarrollo de movimientos de insurgencia sindical —permitido y aun propiciado por el gobierno en un principio, y finalmente reprimido— como la combatividad del movimiento obrero oficial buscando tanto aumentos salariales (1973 y 1974), como reformas legales encaminadas

⁴⁶ José Luis Reyna, “Estado y autoritarismo”, *Nueva Política*, vol. 1, núm. 2, abril-junio, 1976, pp. 75-98.

a adecuar el sistema de fijación de los salarios mínimos y el período de vigencia de los salarios contractuales.⁴⁷

En marzo de 1973 el gobierno había anunciado un plan antinflacionario basado en tres puntos principales: la orientación del consumidor, la vigilancia de los precios y la participación directa del Estado en el mercado de bienes y servicios. Como era de esperarse, el plan fue violentamente rechazado en una reunión de dirigentes de Cámaras de Comercio.⁴⁸

Ante la actitud de los comerciantes, los líderes del movimiento obrero oficial solicitaron al presidente de la República fortalecer aún más su postura estableciendo, además, un control de precios y de calidad, y diseñando medidas especiales para proteger el consumo de la clase trabajadora.⁴⁹ Al lado de esa lucha contra la inflación, se planteaba otra reivindicación obrera: la semana de 40 horas. La respuesta de la burguesía en su conjunto fue inmediata: no aceptaría el aumento de tarifas eléctricas recientemente decretado por el Estado, a menos que se abandonara la idea de reducir la jornada de trabajo. Habiendo perdido una primera batalla, de lo que la CTM culpó a la Cámara de Diputados, el gobierno reaccionó lanzando una iniciativa para ajustar, a partir del 17 de septiembre de 1973, los salarios mínimos de aproximadamente cuatro millones y medio de trabajadores a fin de que recuperaran "el poder adquisitivo perdido últimamente por los aumentos excepcionales que se han registrado en los precios. Esto, independientemente de que las comisiones regionales, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, fijen los salarios para 1974 y 1975".⁵⁰ Este primer ajuste, vigente hasta el 31 de diciembre de 1973, respondió a una amenaza de huelga general que buscaba un aumento primero del 40%, luego del 33% y que finalmente aceptó el 18%. Los empresarios aseguraron que ese aumento no repercutiría en los precios.⁵¹

La negociación de este primer ajuste se dio en un clima de tensiones muy especial: el golpe de Estado en Chile y el asesinato del industrial neoleonés Eugenio Garza Sada. El resentimiento acumulado por la burguesía a lo largo de casi tres años de retórica izquierdizante y reformas que en realidad en poco o en nada lesionaron sus intereses, pero que sorprendían por lo inusitado de su planteamiento, encontró un cauce claro de expresión. Nunca antes la burguesía había manifestado tanta soberbia. Su lenguaje no conoció límites. Su participación en la propalación de todo tipo de rumores desestabilizadores tampoco. En inser-

47 Claude Heller, "Orígenes de la reforma política del gobierno de López Portillo". Documento mimeografiado, p. 7 bis, 1978.

48 *Excelsior*, 19 de marzo, 1973.

49 *Excelsior*, 29 de abril, 1973.

50 *Excelsior*, 30 de agosto, 1973.

51 Declaraciones de Francisco Breña Garduño, vocero del sector patronal. *Excelsior*, 13 de septiembre, 1973.

ciones pagadas en la prensa nacional llegó inclusive a acusar al Estado de ineficiente, destructivo y demagógico.⁵² El proceso conflictivo parecía iba a desembocar en un enfrentamiento irreparable.

El Estado buscó aglutinar fuerzas.⁵³ El Secretario de la Presidencia, licenciado Hugo Cervantes del Río, buscó el apoyo del ejército, y en una reunión en la Escuela Superior de Guerra explicó las raíces del desacuerdo con los empresarios. El Secretario de Gobernación, licenciado Mario Moya Palencia, en una reunión en la Casa del Obrero Mundial, prácticamente amenazó con excluir a la burguesía de la unidad revolucionaria nacional, al no mencionarla entre los integrantes de su propuesta "Alianza Popular". La burguesía reaccionó recomendando cordura a todos los sectores y acabó cediendo al ajuste salarial del 18%.

El 2 de marzo de 1974, Porfirio Muñoz Ledo, Secretario del Trabajo y Previsión Social, anunció la creación de un Fondo Nacional de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), en forma simultánea a un proyecto de reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo en el sentido de establecer un tipo de escala móvil de salarios por medio de la cual se daría un ajuste automático de los salarios al nivel en que se elevaran los precios.

Por principio, la iniciativa privada no aceptó ninguna de las dos propuestas. Jorge Orvañanos Zúñiga, presidente de la COPARMEX, señaló: "el sector privado mexicano no ha aceptado aún la creación de un Fondo de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores, ni las reformas anunciadas a la Ley Federal del Trabajo para implantar una escala móvil de salarios mínimos. Estamos estudiando ambas cosas".⁵⁴

Miguel Blásquez, presidente de la CONCANACO se declaró en contra del FONACOT concretamente, porque en su opinión "ese Fondo trata de reinstalar en México las antiguas tiendas de raya". Señaló que, además, de crearse, el organismo "vendría a lesionar el comercio establecido". Anunció que los comerciantes tenían una contrapropuesta: la creación de midi-centros comerciales, y que tenía la impresión que tanto el presidente Echeverría, como el director de NAFINSA, licenciado Romero Kolbeck, simpatizaban con ésta y parecían conformes con otorgar las facilidades fiscales y financieras para ponerla en operación.⁵⁵

Sin embargo, el 6 de marzo de 1974, el presidente Echeverría aprobó la creación del FONACOT, a través del cual se establecerían líneas de crédito para que los asalariados pudieran adquirir, a precios bajos, bienes de consumo duradero.⁵⁶

⁵² *Excélsior*, 21 de noviembre, 1973.

⁵³ Un análisis interesante de este proceso se encuentra en: Carlos Arriola, "Los grupos empresariales frente al Estado (1973-1975)", *Las fronteras del control del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1976, pp. 35-81.

⁵⁴ *Excélsior*, 4 de marzo, 1974.

⁵⁵ *Excélsior*, 5 de marzo, 1974.

⁵⁶ *Excélsior*, 7 de marzo, 1974.

En cuanto la noticia se hizo pública, la burguesía comercial del país reaccionó con mayor violencia. Javier Martínez Vértiz, presidente de la Cámara de Comercio del Distrito Federal, manifestó su rechazo al Fondo por "incongruente e inflacionario", añadiendo que el propósito del gobierno de crear 3 000 tiendas de consumo para los trabajadores equivalía "a acabar con el comercio".⁵⁷

Curiosamente, sin embargo, mientras la atención se concentraba en la cuestión del FONACOT, la idea de la escala móvil de salarios quedó completamente relegada. Solamente Fidel Velázquez, líder de la CTM, se refirió a ella para dudar de su eficacia.⁵⁸ Parecería como que esa moción presidencial hubiera tenido como fin no su implantación última sino facilitar el camino para el triunfo del FONACOT. La burguesía se había manifestado en contra de las dos medidas, pero rechazar ambas con el recuerdo vívido aún de lo que habían sido los últimos meses de 1973, resultaba demasiado riesgoso. Así, optó por la que consideró menos lesiva de sus intereses, pero no sin manifestar sus temores de que las "tiendas FONACOT" pudieran llegar a constituirse en un monopolio, sustituyendo al comercio organizado a base de una competencia desleal.⁵⁹

Sexto conflicto: el sistema de control de precios (septiembre-octubre, 1974).

El conflicto se originó cuando el 2 de septiembre de 1974 la Secretaría de Industria y Comercio anunció la implementación de un proyecto de decreto destinado a controlar los precios. Según éste, no se permitiría ningún aumento que no estuviera justificado en un aumento de los costos reales de producción.⁶⁰ Con tal medida se buscaba, además, acabar con cualquier especulación indeseable y con la excesiva intermediación, sobre todo después de la mejora salarial solicitada por el sector obrero organizado ese año y que elevó en 22% el salario mínimo tanto en el campo como en la ciudad.⁶¹

En respuesta a la medida, la CONCANACO, la COPARMEX y la CANACO publicaron un desplegado dirigido "a los empresarios de México" en el que señalaban:

"...Ahora nos vemos precisados a definirnos públicamente respecto al proyecto de decreto que ha anunciado la Secretaría de Industria y Comercio, a fin de establecer un sistema de control flexible de los pre-

⁵⁷ *Idem.* Se trataba de crear créditos más que establecimientos.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Declaraciones de Carlos Yarza, presidente de la CONCAMIN, *Excélsior*, 4 de abril, 1978.

⁶⁰ *Excélsior*, 3 de septiembre, 1974 y 10 de septiembre, 1974.

⁶¹ Claude Heller, *loc. cit.*

cios o de ajuste costo-precio, el cual puede comprometer la sobrevivencia de la libre empresa que, dentro de nuestra constitución, garantiza a los particulares el ejercicio de sus legítimos derechos y deberes." Después de señalar que la inflación no se combate controlando los precios, sino, en todo caso, aumentando la producción (sobre todo la agropecuaria), argumentaban que el proyecto no acabaría con las alzas, sino que sólo desestimularía la inversión. Terminaban diciendo: "Por lo anterior, nuestros organismos afiliados nos han pedido expresar el rechazo del sistema de control de precios."⁶²

El sector empresarial llegó incluso a proponer que el gobierno subsidiara los artículos agropecuarios a fin de venderlos a precios más bajos, y dejara los artículos industriales al libre juego de la oferta y la demanda.⁶³

En una inserción pagada y dirigida "a la opinión pública", la Asociación de Industriales del Estado de México, expresaba "su total rechazo al nuevo sistema de control de precios propuesto por la Secretaría de Industria y Comercio, y apoya las declaraciones que a este respecto han hecho la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México".⁶⁴

Al día siguiente, los diarios nacionales consignaron que el sector empresarial había pedido al gobierno que modificara su actitud con respecto al proyecto de control de precios. Para tal petición se apoyaba en el temor —y hasta la seguridad— de que de implantarse, el sistema traería consecuencias negativas para la economía y las clases populares. Ofrecía a cambio distribuir, sin utilidad, los artículos de primera necesidad, básicos para la alimentación. Reconfirmaba que había sido siempre, y así seguiría siendo, respetuoso de la ley, pero que, en caso necesario, combatiría con la misma ley el decreto, amparándose; anunciándose dispuesto, además, a cumplir en todos sus términos hasta una sentencia judicial que pudiera serle adversa. En tal sentido fueron las declaraciones de Vidales Aparicio (CONCANACO), Carlos Yarza (CONCAMIN), Jorge Orvañanos (COPARMEX) y Martínez Vértiz (CANACO).⁶⁵

El 1º de octubre, la Secretaría de Industria y Comercio anunció que daba los últimos toques a la redacción del proyecto de control de precios que se pondría a la consideración del presidente Echeverría, para que se expidiera el decreto respectivo. Se afirmaba que dicho proyecto especificaba que en los casos de artículos con precios de variación de costos, los productores podrían elevar los precios previa comprobación

⁶² *Excélsior*, 26 de septiembre, 1974.

⁶³ Declaraciones de Orvañanos (COPARMEX), *Excélsior*, 29 de septiembre, 1974.

⁶⁴ *Excélsior*, 1º de octubre, 1974.

⁶⁵ *Excélsior*, 2 de octubre, 1974.

de aumentos en los costos globales de más del 5%. Si el aumento en los costos era de menos del 5% los productores tendrían que absorberlo.⁶⁶

El 3 de octubre se publicó la noticia de que, a partir de ese día, se ponía en marcha un sistema de control de precios (congelamiento para 29 artículos de amplio consumo popular entre los que se incluía la carne, la leche, los huevos, el aceite, el café y los cereales). Además, el titular de la sic, licenciado Campillo Sáinz, declaraba que no procedía el juicio de amparo contra el decreto de control de precios ya que "el amparo se aplica cuando son violadas las garantías individuales". El funcionario señaló que se fijaba un precio tope a 29 artículos de primera necesidad, manteniendo flexibilidad de precios frente a los demás productos, de acuerdo con sus costos, porque "no sería realista congelar todos los precios, ya que bajaría la producción, provocaría desempleo y se frenaría el desarrollo del país". Indicó, además, que el control de precios, por otro lado, prevalecía desde 1951 y que ahora sólo se le habían adicionado algunos productos.⁶⁷

El sector empresarial a través de algunos de sus voceros como Jorge Orvañanos (COPARMEX) y Jesús Vidales Aparicio (CONCANACO), señaló que el decreto sería estudiado por las organizaciones cúpula del sector privado, para determinar si procedía impugnarlo judicialmente.⁶⁸

Curiosamente, el decreto publicado en el diario oficial, si bien congelaba los precios de 29 artículos y establecía el control flexible de precios, en función de costos, excluía de todo tipo de control a 138 artículos. Esos productos son elaborados por cinco tipos de industrias principalmente: artículos alimenticios de consumo generalizado, efectos de uso general para el vestido de la población del país, materias primas especiales para la actividad de la industria nacional, productos de las industrias fundamentales, y artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional. La exclusión comprendía, entre otros, productos farmacéuticos, de construcción y automotriz.⁶⁹

La postura de la burguesía se suavizó. El presidente de la CONCANACO, Jesús Vidales Aparicio, declaró que si el decreto sobre control de precios no ofrecía "ninguna posibilidad de recurso de amparo, el comercio organizado lo acatará como es debido".⁷⁰

Finalmente, los presidentes de los organismos patronales señalaron que no harían ninguna recomendación a sus miembros respecto a si debían o no ampararse, ya que eso debería quedar a criterio de los empresarios afectados, pues además, no tenían personalidad jurídica para emitir tal recomendación.⁷¹

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Excelsior*, 3 de octubre, 1974.

⁶⁸ *Excelsior*, 4 de octubre, 1974.

⁶⁹ *Excelsior*, 5 de octubre, 1974.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ *Excelsior*, 9 de octubre, 1974.

Es claro que en el proceso de negociación ganó la iniciativa privada, pues acabó neutralizando prácticamente la acción del Estado. Ante las presiones de todo tipo que la primera ejerció, el segundo suavizó al máximo su acción, si bien manteniéndola como tal hasta el final, indicando que, en realidad, el control estaba vigente desde 1951 y sólo se agregarían unos productos, y exceptuando a una lista importante, de cualquier vigilancia. No en balde la burguesía acabó deponiendo su violenta combatividad inicial.

Séptimo conflicto: el control de las importaciones (julio-agosto, 1975).

El origen del conflicto puede detectarse cuando el 12 de julio de 1975 los secretarios de Hacienda y de Industria y Comercio —José López Portillo y José Campillo Sáinz— anunciaron la implantación de un control de importaciones a base de la supervisión y restricción de las adquisiciones en el exterior realizadas por las empresas pública y privada, así como de la elevación de algunos aranceles. Tales disposiciones formaban parte de un conjunto de medidas estatales tendientes a mejorar la posición del sector externo mexicano, que incluía, además, ciertos estímulos a la producción y a la exportación, aun a base de subsidios, y, en el plano internacional, condicionaba las importaciones a la venta de artículos mexicanos de difícil mercado.⁷²

La Secretaría de Hacienda aclaró que la limitación de importaciones no sería indiscriminada al grado que pudiera afectarse el desarrollo de la planta industrial del país. Agregó que se seleccionaría muy bien aquello que no debería importarse, mientras que lo que se considera básico para el crecimiento del país, se seguiría importando.⁷³

A pesar del tono conciliador de las aclaraciones, los diversos segmentos del sector privado afectados, comenzaron a manifestar su desacuerdo. Concretamente, el ingeniero Alberto Liz Fabre, presidente de la CANACO, opinó que mientras “no se ataque con absoluta energía y eficiencia el problema del contrabando, lo que se haga para mejorar sustancialmente el desequilibrio de nuestra balanza comercial [léase: control de importaciones] serán simples paliativos”. Señalaba, además, que resultaba inexplicable la pretensión del gobierno de fomentar las exportaciones, si al mismo tiempo mantenía trabas, como las fiscales.⁷⁴

Ante el hecho irrefutable de que las filiales de las empresas transnacionales son importadoras de gran significación, el presidente de la Cámara Americana de Comercio, Merle B. Hayes, señalaba que si las transnacionales generaban empleo con sus inversiones, debería dejárseles

⁷² *Excelsior*, 13 de julio, 1975.

⁷³ *Excelsior*, 15 de julio, 1975.

⁷⁴ *Excelsior*, 16 de julio, 1975.

importar lo que necesitaban, ya que "lo que es bueno para México, es bueno para los trasnacionales".⁷⁵

A su vez el señor Eduardo Miles, presidente de la Asociación Mexicana de Ejecutivos de Finanzas, señalaba que los controles propiciaban la corrupción de funcionarios públicos por elementos del sector privado en busca de permisos de importación o de otros beneficios.⁷⁶

Ernesto Amtmann Obregón, primer vicepresidente de la CANACO en sus declaraciones al respecto puso en claro lo que la burguesía defendía frente al Estado: si era necesario aceptaría el control, siempre y cuando no implicara la restricción de todas las importaciones, pero a su vez esperaba mayores estímulos a la exportación. Concretamente señalaba que si bien el control como medida era justificado, había una serie de artículos necesarios cuya importación debía liberarse. "Yo lo veo como que es una disminución de nuestras compras. Antes del decreto el 80% de las importaciones estaban controladas; ahora lo están en 100%." Por otro lado, agregó, el problema de los industriales se agrava porque los estímulos para exportar que hace tres años funcionaban bien "ahora son insuficientes".⁷⁷

En respuesta, la Secretaría de Hacienda señaló que el Estado estaba devolviendo impuestos a las empresas, con el objeto de alentar las exportaciones. Hasta diciembre de 1974, el Estado había entregado más de 3 000 millones de pesos a 2 800 empresarios.⁷⁸

Ante las cifras, el sector privado concentraría sus ataques por el lado de las importaciones. Héctor Rodríguez Licea, presidente de la Asociación Nacional de Economistas consultores, consideró a las medidas propuestas por las secretarías de Hacienda y de Industria y Comercio, tendientes a limitar y controlar las importaciones, como precipitadas y de resultados negativos y hasta contraproducentes. "En vez de fortalecer con ellas a la economía nacional, se ha provocado una mayor inflación, el aumento del contrabando, el fortalecimiento de un mercado negro de artículos de importación, el acaparamiento y el receso en un importante sector de la industria." Además, añadió que la medida había sido unilateral, pues no había habido diálogo previo con los sectores afectados —industriales e importadores.⁷⁹

Hacia finales de agosto pudieron percibirse con cierta claridad los términos de la negociación entre Estado y burguesía en materia de balanza de pagos. El Estado logró establecer el control selectivo a las importaciones como principio, pero a cambio la burguesía obtuvo importantes concesiones. Concretamente, el 28 de agosto apareció publicada en la prensa nacional la noticia de que el presidente Echeverría había

⁷⁵ *Excelsior*, 29 de julio, 1975.

⁷⁶ *Excelsior*, 31 de julio, 1975.

⁷⁷ *Excelsior*, 3 de agosto, 1975.

⁷⁸ *Excelsior*, 4 de agosto, 1975.

⁷⁹ *Excelsior*, 6 de agosto, 1975.

firmado nueve acuerdos para alentar exportaciones y restringir y sustituir importaciones, en una medida que implicaba un sacrificio fiscal por parte del Estado, a fin de que el sector privado "haga mayor uso de la planta industrial instalada, aumente las oportunidades de empleo y mejore su participación en el comercio exterior". Entre otras cosas se modificaba la tabla para la concesión de certificados de devolución de impuestos (CEDIS), se suprimían algunos impuestos a la exportación y se mantenían subsidios hasta del 75% de impuestos para la importación de maquinaria utilizada en la producción de exportaciones.⁸⁰

Éste es un caso típico de refuncionalización a su favor por parte de la burguesía de una medida estatal. La medida propuesta por el Estado, en principio atentatoria de intereses burgueses, fue acompañada por una serie de beneficios adicionales que contrabalancearon los efectos de la decisión inicial, ya bastante mediatizada en el proceso de negociación entre ambos sectores.

Octavo conflicto: la Ley General de Asentamientos Humanos (diciembre, 1975-mayo, 1976).

El conflicto, uno de los más serios del régimen, se originó cuando el 12 de noviembre de 1975, el presidente Echeverría envió al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales a tres artículos, el 27, el 73 y el 115, para establecer la explotación colectiva de la tierra de los ejidos y facultar al Estado para fundar y ordenar los centros de población, "a fin de evitar la macrocefalia en las zonas urbanas".⁸¹

A manera de aclaración, el Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, señaló que con la reforma al artículo 27 constitucional se buscaba una reforma urbana para lograr el cambio de actitudes mentales y sociales frente al problema de la urbanización, pero ello no significará, como se entiende comúnmente, algún procedimiento confiscatorio o expropiatorio.⁸²

Dentro de este intento por reglamentar el suelo, patrimonio básico del país, el 15 de diciembre de ese año, el presidente Echeverría envió al Congreso la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, donde se fijaban las normas básicas para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de las ciudades, y se otorgaba a los gobiernos estatales y municipales la facultad de determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. Una segunda iniciativa, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, autorizaba al gobierno local a tomar las disposiciones necesarias para regular el uso

⁸⁰ *Excelsior*, 28 de agosto, 1975.

⁸¹ *Excelsior*, 13 de noviembre, 1975.

⁸² *Idem*.

del suelo y ordenar el crecimiento de la ciudad.⁸³ La meta, en ambos casos, era controlar la expansión urbana y la especulación y monopolización de los terrenos urbanos, utilizando el mayor número posible de elementos del aparato público nacional: federales, estatales y municipales. Aparte de afectar directamente a los empresarios dedicados al negocio de los predios urbanos, las connotaciones ideológicas de esta meta motivarían la reacción del sector privado y sus voceros autorizados.

Las medidas desencadenaron uno de los más serios procesos conflictivos entre el Estado y la burguesía, y que se prolongaría por varios meses.

Fue la iniciativa privada la que comenzó la ofensiva alegando, en primer término, que la Ley de Asentamientos era ambigua. Concretamente, Javier Sánchez Vargas, coordinador de la Junta de Presidentes de Cámaras Industriales de Jalisco, opinó que la ley era de tal modo ambigua que podía propiciar el paracaidismo y el deterioro del derecho a la propiedad urbana, "único patrimonio familiar". Insistió en que "todos los que han estudiado ese proyecto dicen que es un atentado a la propiedad privada". Objetaba de manera particular el que se dejara a los presidentes municipales la capacidad de declarar predios como de utilidad pública.⁸⁴

Víctor Manuel Gaudiano, presidente de la CONCANACO, en una reunión del comercio organizado para estudiar el proyecto de Ley sobre Asentamientos, y la ley de protección al consumidor —de la que por cierto decían "no afecta al comerciante honesto"— señaló que el proyecto "está definitivamente fuera de la constitucionalidad". En dicha reunión se acordó también que los representantes del comercio de provincia solicitaran a las legislaturas estatales su opinión sobre la ley en proyecto.⁸⁵

Carlos Yarza, ex presidente de la CONCAMIN, y Mario de la Torre Rabasa, presidente de la Asociación de Industriales del estado de México, coincidieron en señalar que "la Ley de Asentamientos Humanos, en sus actuales términos, no debe ser aceptada porque puede propiciar arbitrariedades de los funcionarios públicos".⁸⁶

Jorge Sánchez Mejorada, presidente de la CONCAMIN, fue más lejos al señalar que la solución al problema creado por la Ley de Asentamientos Humanos, estribaba en que las autoridades "con toda valentía rechacen el proyecto para sustituirlo por otro, más claro, que no cause inquietudes. Los juristas que han estudiado la ley —yo no soy jurista— encuentran en ella fallas de redacción que la hacen confusa".⁸⁷

Como en casi todos los conflictos aquí estudiados la burguesía adop-

⁸³ *Excélsior*, 16 de diciembre, 1975.

⁸⁴ *Excélsior*, 18 de marzo, 1976.

⁸⁵ *Excélsior*, 23 de marzo, 1976.

⁸⁶ *Excélsior*, 25 de marzo, 1976.

⁸⁷ *Idem*.

tó una estrategia según la cual más que confrontar el derecho del Estado a legislar en materia de asentamientos humanos, le marcaba los límites dentro de los cuales tal legislación era aceptable. Detrás del pretexto de que la ley estaba confusa y era necesario volver a redactarla, la burguesía escondía su intención de refuncionalizar una vez más a su favor una decisión estatal diseñada en principio para regular un aspecto de su expansión.

El Secretario de la Presidencia, licenciado Ignacio Ovalle, ante lo grave de las declaraciones del sector privado, prometió una reunión en abril, donde el propio Presidente de la República explicaría "lo que es y lo que no es la iniciativa, y cuáles son los puntos por tratar". Insistió en que se trataba tan sólo, en realidad, de una ley para regular el crecimiento urbano y de ninguna manera de una medida confiscatoria que atacara la propiedad.⁸⁸

Al parejo con los intentos estatales de legitimar su propuesta, la burguesía no escatimó esfuerzos por seguir planteando su desacuerdo. Javier Sánchez Vargas, presidente de los industriales de Jalisco aseguraba, refiriéndose al proyecto de ley: "esto no es tolerable y no se va a tolerar". El abogado de la CONCAMIN, Fernando Yllanes Ramos, expresaba que lo verdaderamente problemático en torno al proyecto de ley, es que se encontraba acompañado de las reformas a los artículos constitucionales 27, 73 y 115, que modificaban las condiciones en que se puede expropiar la propiedad privada, además de alterar y violar —apelando a la "conurbación"— la soberanía de los estados, y "dan a los municipios facultades para decretar en problemas tan grandes como son los de uso, empleo y disposición de la propiedad privada". La ley era, en su opinión, "antitécnica" porque concedía amplios poderes discrecionales a los ejecutivos federal, estatal y municipal, y eso significaba "entregar la propiedad privada en manos de los caciques".⁸⁹

Manuel Espinosa Yglesias, presidente del sistema BANCOMER, consideró fundamental la modificación del proyecto de Ley de Asentamientos Humanos a fin de que se mantuviera "dentro de la Constitución" el reconocimiento a la propiedad privada, "y el concepto no se deje a autoridades y organismos menores, como se pretende".⁹⁰

Héctor Sarmiento, director del Centro Patronal del Distrito Federal señalaba: "Estamos conscientes de la necesidad de una Ley de Asentamientos Humanos. Lo único que pedimos es que se encuadre dentro de las normas constitucionales que nos rigen. Pero si se trata de frenar la especulación con tierra... claramente se advierte que ambas leyes [la de asentamientos humanos y la del crecimiento del D. F.] imponen tal número de limitaciones que de hecho minimizan el derecho de propiedad, violando así el espíritu de la Constitución. Los conceptos de interés

⁸⁸ *Excelsior*, 26 de marzo, 1976.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ *Excelsior*, 30 de marzo, 1976.

público, beneficio social, utilidad pública, interés social y beneficio colectivo se manejan con una profusión y desenfado que hace olvidar que aún su contenido no ha sido ni puede ser fácilmente determinado".⁹¹

Ante la continuación de los ataques provenientes de la burguesía, el Estado duplicó la retórica. El presidente Echeverría calificó la reacción del sector empresarial de "campañita subversiva de plutócratas y profascistas". Denunció que tenía conocimiento de que se había realizado en la ciudad de Monterrey, una reunión clandestina que había logrado amplio apoyo económico, reuniendo fuertes cantidades de dinero con las cuales se pagaban desplegados injuriosos y campañas subrepticias en muchas partes del país.⁹²

El enfrentamiento estaba en puerta. El agrio tono de las declaraciones de ambas partes recordaba el que privara a finales de 1973, cuando se discutían algunas reivindicaciones obreras.

En la Reunión Nacional sobre Asentamientos, presidida por el Presidente de la República, el sector privado aclaraba que su postura "no es de oposición, ni de plantear la anarquía o el derrocamiento del régimen. El Presidente de la República está mal informado respecto a la actitud empresarial. A las reuniones privadas, no clandestinas, para discutir ese ordenamiento jurídico han asistido mexicanos nacionalistas y responsables". Se puntualizaba que los empresarios "están en contra de algunas partes de la ley en que se deja al criterio de las autoridades menores la aplicación de una norma tan importante, o que se dan facultades discrecionales a autoridades de todos los niveles".⁹³

El gobierno volvió a aclarar, públicamente, que no tenía intenciones de confiscar ni de dividir las viviendas, sino de impedir el despojo de los predios rurales invadidos por los ciudadanos. Desmintió que mediante la iniciativa de Ley de Asentamientos Humanos se tratara de repartir las casas de los particulares, ni de meter extraños en las viviendas. El Secretario de la Presidencia indicó concretamente: "todos los propietarios a quienes se ha querido alarmar, haciéndoles creer que serán despojados de sus bienes, deben desoír estas voces interesadas que lo que en realidad pretenden y no lograrán es frustrar el propósito gubernamental de racionalizar el crecimiento urbano y poner fin a los abusos de unos cuantos".⁹⁴

Además de afirmar el licenciado Ovalle por enésima vez, que el gobierno no daría un solo paso atrás en lo que se refería a la Ley de Asentamientos, denunció que grupos de jóvenes que usurpaban el nombre de la Presidencia de la República estaban haciendo una encuesta nacional con la que pretendían atemorizar a la población propalando información falsa sobre la iniciativa de ley. "Los empresarios e indus-

⁹¹ *Excelsior*, 31 de marzo, 1976.

⁹² *Excelsior*, 2 de abril, 1976.

⁹³ *Idem*.

⁹⁴ *Idem*.

triales honestos, los que crean nuevas fuentes de empleo, los que invierten su capital en la nación, no tienen por qué temer a la iniciativa, que sólo afecta los intereses de acaparadores y de especuladores de lotes urbanos.⁹⁵

En una reunión de empresarios en la ciudad de Monterrey se decidió suscribir el estudio elaborado por el abogado patronal Ignacio Burgoa Orihuela acerca de la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, en el que se afirmaba que "por respeto a la Constitución, el Congreso de la Unión no debe aprobar el proyecto de ley en los términos en que está redactado".⁹⁶

El Consejo Coordinador Empresarial, organismo techo de las agrupaciones del sector privado para la defensa de sus intereses, nacido a la luz de los conflictos entre el Estado y la burguesía durante el sexenio del presidente Echeverría, inició el camino de la negación del proyecto con un desplegado en donde se leía:

"Con motivo de la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, se han suscitado noticias contradictorias acerca de la actitud asumida por los empresarios organizados del país, por lo que el Consejo Coordinador Empresarial se siente obligado a emitir su opinión al respecto.

"Para el estudio de ese problema nacional y del proyecto de ley señalado, el Consejo Coordinador Empresarial ha sostenido diversas entrevistas con el señor Secretario de la Presidencia, en una ocasión ante la presencia del Primer Mandatario de la República. En esas entrevistas, hemos sugerido cambios en el clausulado de la iniciativa a fin de que la ley que se apruebe sea operante y logre sus objetivos.

"Nuestras conversaciones sobre el particular se han desarrollado en un marco de dignidad y respeto recíproco, y reconocemos la receptividad y espíritu de comprensión por parte de los funcionarios públicos que hemos entrevistado.

"Después de consultar con destacados juristas y con la cooperación de los técnicos de diversos organismos afiliados al Consejo Coordinador Empresarial, hemos hecho llegar al señor licenciado Ignacio Ovalle, Secretario de la Presidencia, nuestras sugerencias sobre las modificaciones a la iniciativa que juzgamos indispensables."⁹⁷

El secretario Ovalle acabó cediendo a la posibilidad de un acuerdo negociado con la iniciativa privada al señalar, no sin cierto enojo: "Será el Congreso de la Unión el que habrá de decidir sobre esta tan debatida ley, y quiero aclarar que el Ejecutivo de la Unión... no juega cuando firma sus iniciativas. Puedo sostener ante ustedes que a la hora de enviar la iniciativa se tuvo a la vista la consideración de si era

⁹⁵ *Excélsior*, 4 de abril, 1976.

⁹⁶ *Excélsior*, 5 de abril, 1976.

⁹⁷ *Excélsior*, 8 de abril, 1976.

constitucional y se estimó que sí. Se pensó en la mejor redacción, que desde luego puede ser mejorada.”⁹⁸

El rumbo del arreglo quedó definido. Sánchez Mejorada señaló que el sector privado aceptaba que la ley “no será cambiada, sólo habrá cambios para esclarecer puntos confusos. Los empresarios desean únicamente que sea clara”.⁹⁹

El Consejo Coordinador Empresarial solicitó concretamente al Secretario de la Presidencia que se modificaran 23 de los 47 artículos de la iniciativa de Ley de Asentamientos Humanos. Afirmaba que constitucionalmente los ayuntamientos no pueden expedir decretos, y opinaba que darles esa facultad era “en sí un instrumento peligroso, ya que convierte a los presidentes municipales en señores del destino que habrían de dar a los predios urbanos”.¹⁰⁰

El proyecto se modificó a fin de excluir toda posibilidad de conferir facultades de legislar en esa materia a los ayuntamientos e incluyó, además, la especificación de que no se repartirían las casas de particulares ni se alojarían extraños en éstas. En esa forma fue presentado para dictamen al Congreso de la Unión, y el 6 de mayo de 1976 éste lo aprobó y señaló, en la exposición de motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos, que el objetivo del instrumento era impedir el despojo de los predios rurales invadidos por las ciudades y regular el crecimiento urbano para evitar el incremento artificial en el precio del suelo y la especulación con el valor de la tierra.¹⁰¹

La burguesía se dio por satisfecha, había ganado la batalla que le interesaba. Los dirigentes de la CONCANACO, la CONCAMIN y la COPARMEX manifestaron su beneplácito por las reformas introducidas por el poder Legislativo al proyecto de Ley de Asentamientos Humanos “que fueron sugeridas en gran parte por instituciones del sector privado e hicieron posible zanjar las diferencias de criterio entre la iniciativa privada y el sector público”.¹⁰² Mucho de lo que preocupaba a la iniciativa privada en la cuestión de los poderes discrecionales de las autoridades menores (constitucionales o no) era la preservación de estructuras de influencia en el poder.

Noveno conflicto: la devaluación del peso mexicano (agosto-octubre, 1976).

El 31 de agosto de 1976, la estabilidad económica del país se vio fuertemente alterada por el anuncio del Secretario de Hacienda, Mario

⁹⁸ *Excelsior*, 16 de abril, 1976.

⁹⁹ *Excelsior*, 5 de abril, 1976.

¹⁰⁰ *Excelsior*, 11 de abril, 1976.

¹⁰¹ *Excelsior*, 7 de mayo, 1976.

¹⁰² *Excelsior*, 8 de mayo, 1976.

Ramón Beteta, en el sentido de que México abandonaba el tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar, sostenido desde 1954, para entrar en un período de "flotación". Entre las causas de tal medida se mencionaron el cuantioso déficit en la balanza comercial del país —3 500 millones de dólares—, la salida de divisas —calculada después en 4 000 millones de dólares—, el creciente endeudamiento —la deuda pública externa pendiente de pago era a finales de 1976 de casi 20 000 millones de dólares. La contratación en ese año había superado a los 5 000 millones— y la falta de competitividad en precios de las mercancías mexicanas en el exterior.¹⁰³

Se suponía que la devaluación mejoraría la posición de la balanza comercial mexicana al abaratar las exportaciones y encarecer las importaciones. Sin embargo, su primer efecto fue acelerar la erosión de los ingresos reales —ya afectados por una inflación conservadoramente calculada en 15% anual. Los sectores populares fueron los que recibieron el golpe más fuerte. La burguesía, sin enemistarse con el gobierno por la medida tomada, buscaba hacerla lo menos lesiva posible. El debate no giró entonces en torno a la devaluación propiamente dicha, a la que consideraban un mal necesario, sin en torno a la "flotación" como mecanismo de ajuste paritario permanente.

Tres días después de dada a conocer la noticia de la flotación del peso mexicano, el sector privado pidió al gobierno que "a la mayor brevedad establezca la nueva paridad del peso frente al dólar, para poner fin a la incertidumbre que priva en el país y que paraliza parcial y momentáneamente la actividad económica nacional". Los presidentes de la CANACINTRA, la CONCAMIN, la CONCANACO, y la CANACO, demandaron también de las autoridades mexicanas la revaluación de sus activos y de sus inventarios "para que no se cierren fuentes de trabajo".¹⁰⁴

En una primera instancia, la Secretaría de Hacienda ofreció que la paridad del peso sería "fijada antes de que termine el mes".¹⁰⁵ Sin embargo, tal cosa aparecería muy pronto como imposible.

La primera respuesta práctica de la burguesía a la devaluación —que se insiste, no pareció objetar demasiado— fue acelerar un proceso iniciado con anterioridad previsoramente: la fuga de capitales. La banca suiza, a través de uno de sus representantes en México, Jack Jost, revelaba que cerca de 3 000 millones de dólares habían sido sacados del país y llevados a Estados Unidos antes de que la moneda empezara a flotar.¹⁰⁶ "Inclusive, oficialmente se ha dicho que los industriales de México han adquirido propiedad en Colorado, San Diego, Texas y otras localidades

¹⁰³ *Excélsior*, 1º de septiembre, 1976.

¹⁰⁴ *Excélsior*, 3 de septiembre, 1976.

¹⁰⁵ *Excélsior*, 5 de septiembre, 1976.

¹⁰⁶ La cifra oficial del gobierno mexicano estimó en 4 000 millones de dólares la fuga total de capitales que antecedió y precedió la crisis de septiembre-octubre, 1976.

de la Unión Americana. Se sabe que grupos importantes de empresarios de Monterrey llevaron su dinero a Norteamérica, en espera de algún cambio que les beneficiara y que ahora se ha registrado".¹⁰⁷

El presidente de los Consultores de Mercadotecnia, Arturo Estrada Mancilla, afirmó que "los capitales que se fugaron regresarán cuando no haya especulación y sea establecido el nuevo tipo de cambio".¹⁰⁸ Enrique Madero Bracho, dirigente de la industria minera, insinuó los límites de la negociación que la burguesía proponía al Estado: "De la sabiduría con que tome el gobierno las medidas económicas y financieras, dependerá el despegue o estancamiento del país." ¹⁰⁹

La segunda respuesta de la burguesía a la devaluación, pero sobre todo a la "flotación", fue la elevación de precios. La prensa nacional empezó a hablar de aumentos de 30 a 60% en artículos de primera necesidad en todo el país. El gobierno reaccionó anunciando el establecimiento de impuestos especiales a las utilidades excepcionales obtenidas por la elevación de los precios, o por la alteración del tipo de cambio. Como parte de un programa de reformas fiscales, el Estado propuso elevar los impuestos a la exportación de productos pesqueros, agropecuarios y petroleros; la reducción de impuestos a la importación de productos necesarios, y el establecimiento de ciertos gravámenes a la exportación de manufacturas.¹¹⁰

La reacción del sector empresarial no se hizo esperar, Sánchez Mejorada (CONCAMIN) refiriéndose a los impuestos a la exportación de manufacturas, señalaba que "la medida no es oportuna. Lo que ocurrirá es que no se exportará, y no porque no querramos hacerlo sino porque no podemos. Y conste que no estoy hablando de un boicot, sino de cuestiones puramente económicas".¹¹¹ Víctor Manuel Gaudiano (CONCANACO) pidió "una política más flexible, porque lo que ahora se necesita es exportar". Aceptaban los impuestos a los productos agropecuarios, pero no a las manufacturas.¹¹²

Por otro lado, en un desplegado de las agrupaciones empresariales: CEE, CONCANACO, CONCAMIN, COPARMEX, CANACO y CANACINTRA, se recomendaba enfáticamente "la fijación inmediata del tipo de cambio", como única posibilidad de evitar el alza incontrolable de los precios.¹¹³

A ambas peticiones: *no* a los impuestos a las exportaciones, *sí* a la fijación del tipo de cambio, la Secretaría de Hacienda dio respuesta con la promesa de flexibilidad, por un lado —"si bien es cierto que los exportadores ganarán más y que deben transferir parte de esa ga-

¹⁰⁷ *Excelsior*, 5 de septiembre, 1976.

¹⁰⁸ *Excelsior*, 6 de septiembre, 1976.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Excelsior*, 8 de septiembre, 1976.

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

nancia a la sociedad, la aplicación de los nuevos aranceles será flexible”¹¹⁴, y con el establecimiento, por el otro, si no de un tipo de cambio fijo, al menos de “una paridad estable con márgenes adecuados de flotación”.¹¹⁵

La nueva paridad fue de 19.70 comprador y 19.90 vendedor, reflejando una primera devaluación del 58% respecto a lo que privara desde 1954.

Armando Fernández y Velasco, presidente del Consejo Coordinador Empresarial, calificó de atinada y oportuna la medida de definir una paridad estable para el peso “que sin ser un tipo de cambio como lo aconsejaba el sector empresarial, podría agilizar el movimiento de los precios para descongelarlos, y permitir que la devaluación no implique un estancamiento del país”.¹¹⁶

En un acto adicional de apoyo a la burguesía, el Estado anunció una baja en los iniciales aranceles a las exportaciones agropecuarias y pesqueras, la reinstalación de los CEDIS para productos manufacturados y semimanufacturados, y la reducción de los gravámenes a la importación de materias básicas que necesitara la industria.¹¹⁷

El triunfo de la burguesía fue total: se benefició de la devaluación, especulando con el capital, y obtuvo una acción fiscal que en nada perjudicó su tasa de ganancia. Además, dejó abierta la posibilidad de compensar, vía aumento de precios, cualquier pérdida.

Décimo conflicto: la recomendación presidencial del 23% de aumento salarial (septiembre, 1976).

El conflicto se originó cuando, partiendo de la idea de que la burguesía del país había obtenido un beneficio extraordinario con la devaluación que, como se vio, no pudo ser afectada por las acciones estatales descritas en el apartado anterior, la CTM promovió la petición, en los primeros días de septiembre, de un aumento salarial del orden del 65%.

Concretamente, el 6 de septiembre de 1976, Fidel Velázquez anunció que la CTM emplazaría a huelga a 15 000 empresas, buscando un aumento de salarios que, de no lograrse, acarrearía “la huelga general en toda la República”.¹¹⁸

La respuesta del sector privado fue tajante: “mientras no se fije la paridad de nuestra moneda no se podrá hacer un cálculo del incremento a los salarios de la clase trabajadora”, declaró el vicepresidente de la

¹¹⁴ *Excelsior*, 9 de septiembre, 1976.

¹¹⁵ *Excelsior*, 11 de septiembre, 1976.

¹¹⁶ *Excelsior*, 12 de septiembre, 1976.

¹¹⁷ *Excelsior*, 24 de septiembre y 25 de octubre, 1976.

¹¹⁸ *Excelsior*, 7 de septiembre, 1976.

CONCAMIN, Luis Guzmán de Alba, al término de una reunión tripartita en la Secretaría del Trabajo.¹¹⁹

El movimiento obrero organizado insistió: el 28 de septiembre, a las doce horas, 4 millones de trabajadores irían a la huelga de no otorgarse el 65% de aumento salarial.¹²⁰

Sin embargo el líder del Congreso del Trabajo, Armando Victoria Galván, declaró posteriormente que los trabajadores esperarían a que se fijara la paridad para que se resolviera el problema obrero, a condición de que los comerciantes mantuvieran los precios vigentes antes del 31 de agosto. Solamente así no habría emplazamientos.¹²¹

Cuando el 12 de septiembre se hizo pública la nueva "paridad estable", el sector privado se pronunció decididamente en contra del 65% de aumento salarial, petición a la que Armando Fernández Velasco, presidente del Consejo Coordinador Empresarial, calificó de absurda: "Pensar que tras la devaluación costos y salarios se eleven proporcionalmente, es querer que las cosas sigan igual. Es preciso ahora un sacrificio de todos. Esto de los salarios, naturalmente, tendrá que ser un acto de autoridad, porque ella es la que tiene los elementos de estudio del impacto de los costos por medio de los controles que tienen de los precios."¹²²

Dos días más tarde, el ingeniero Sánchez Mejorada, propuso un aumento salarial de 15%, ya que el sector privado se comprometía a que el incremento de los precios no sobrepasara ese porcentaje.¹²³ Al día siguiente, en una reunión tripartita se desdijo: "según se prolongue esta situación va a ocurrir que me linchen. No podemos dar algo más del 8%". Su declaración provocó, ahí mismo, la indignación de los representantes obreros. Victoria Galván contestó: "la propuesta del 8% no es seria. Esperamos propuestas concretas y no términos técnicos". El Congreso del Trabajo afirmó: "el aumento salarial es ampliamente justificado, pues busca alivianar el deterioro del poder adquisitivo. Además, dicho incremento debe ser retroactivo al primero de septiembre, independiente de la revisión anual de salarios, e indiscriminado".¹²⁴

El sector privado aceptó la retroactividad y la independencia del aumento de la revisión salarial de cada año, pero no fijó el monto del mismo. En cambio, en una declaración harto desafiante afirmó: "daremos lo que el Estado aumente a los burócratas".¹²⁵ Poco después propuso, sin embargo, el 10%. Fidel Velázquez advirtió que ya había 62 000 emplazamientos de huelga, y el licenciado Gálvez Betancourt,

¹¹⁹ *Excelsior*, 8 de septiembre, 1976.

¹²⁰ *Excelsior*, 10 de septiembre, 1976.

¹²¹ *Excelsior*, 11 de septiembre, 1976.

¹²² *Excelsior*, 12 de septiembre, 1976.

¹²³ *Excelsior*, 14 de septiembre, 1976.

¹²⁴ *Excelsior*, 15 de septiembre, 1976.

¹²⁵ *Excelsior*, 18 de septiembre, 1976.

Secretario del Trabajo, anunció que los obreros rechazaban la propuesta patronal por considerarla insultante.¹²⁶

Finalmente, el 24 de septiembre la prensa nacional consignó: "Tras de 18 horas de pláticas ininterrumpidas en Los Pinos, los dirigentes de los sectores obrero-patronal, acordaron esta madrugada un mecanismo para establecer el nuevo salario para los trabajadores que beneficiará a los sectores que tengan menores ingresos. El acuerdo incluye el compromiso de otorgar estímulos fiscales a los empresarios".¹²⁷

Dentro de ese marco, el Estado emitió su *recomendación* concreta: un aumento del 23% a los trabajadores con salario mínimo, y hasta del 21% si el ingreso es superior. A cambio ofreció la autorización de un 10% de aumento a todos los precios oficiales, y el paquete de medidas vinculadas con el sector externo y discutidas en el contexto de la devaluación.

La evaluación del conjunto de lo que la burguesía perdió y de lo que ganó, vuelve a poner de manifiesto lo limitado del control estatal en importantes áreas de la vida del país. En otras palabras, aquí, como en los otros nueve casos estudiados, se evidencia la debilidad del Estado mexicano para imponer ciertas decisiones de política económica —y social— a la burguesía. El resultado final es el abandono de la moción propuesta por el Estado o su modificación o compensación en términos que satisfagan los intereses del sector económicamente más poderoso del país.

CONCLUSIONES

Del análisis de los diez conflictos seleccionados surge así la confirmación de la hipótesis inicial. Al término del sexenio echeverrista, se ha constatado plenamente que el Estado mexicano se encuentra en una situación de extrema debilidad para solventar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con recursos internos. De ello dan prueba los resultados de la negociación en los conflictos recién estudiados. En el aspecto concreto de lo económico, los intentos reformistas del régimen fueron siempre o casi siempre derrotados, y cuando no hubo derrota hubo mediatización, o acaso desmantelamiento de la intención original. Los esfuerzos echeverristas por controlar la acción de las transnacionales y regular la transferencia de tecnología, abortaron en sendas leyes donde los objetivos fueron frustrados por la debilidad de los medios para conseguirlos. Las reformas fiscales acabaron en simples "ajustes", al no perseguir lo relevante: modificar por esa vía la distribución del ingreso y la riqueza, incrementando al mismo tiempo los ingresos estatales. La lucha en que la burguesía se engarzó con el Estado para

¹²⁶ *Excelsior*, 23 de septiembre, 1976.

¹²⁷ *Excelsior*, 24 de septiembre, 1976.

impedir la titularidad obligatoria de las acciones, resulta muy significativa en este contexto. Las reacciones del sector privado —sin duda las más violentas durante el sexenio— frente a medidas de carácter redistributivo, como la creación del FONACOT y del INFONAVIT, o la expansión del sistema CONASUPO, así como frente a los aumentos salariales, fueron muy indicativas de la estrechez de los límites de la acción económica estatal, cuando ésta involucra a la burguesía. El acto fallido de la política gubernamental, pese a la adopción formal del instrumento jurídico, para regular la especulación con los predios urbanos, fue otra instancia —de enorme significado, por cierto, en términos de la violencia de las declaraciones de ambos contendientes— del debilitamiento del poder estatal.

En todos estos casos, sin embargo, es un hecho que no había intención alguna por parte del Estado de afectar radicalmente las reglas del juego capitalista. Se ha insistido en que la evocación echeverrista del proyecto original tenía fines fundamentalmente de relegitimación interna. Sin embargo, la mera evocación bastó para provocar una enérgica reacción de los diversos sectores de la burguesía y el fortalecimiento de su ideología: inserciones pagadas en la prensa nacional, campañas de rumores, discursos injuriosos, declaraciones violentas, amenazas, desinversiones, paros patronales, fuga de divisas, etc. Todo fue utilizado por la burguesía en su lucha contra el Estado interventor, proteccionista y nacionalista de los setentas. El Estado perdió su batalla con la burguesía, no pudo llevar a la práctica casi ninguna de las reformas que le propuso; ¹²⁸ si bien éstas lograron desarticular movimientos populares, y, cuando no, al menos llevarlos al punto de justificar su represión. La presencia última del Fondo Monetario Internacional, como rector importante, al menos parcialmente, del destino económico del país durante los tres años de duración del acuerdo estabilizador que el gobierno del presidente Echeverría firmara en los últimos días de su régimen, y que López Portillo ratificara en los primeros del suyo, puede ser visto como uno de los símbolos más evidentes de la derrota del Estado frente a la burguesía. En otras palabras, el creciente endeudamiento público externo del país, como la única posibilidad abierta a un Estado demasiado debilitado para negociar con la burguesía una forma alternativa de captación y movilización de recursos, sería entonces un factor determinante para la presencia del FMI.

¹²⁸ Carlos Pereyra, "¿Quién mató al comendador? Notas sobre el Estado y sociedad en México". *Nexos*, núm. 13, enero de 1979, pp. 3-9. Ver también el artículo del mismo autor en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique, coordinadores, *México, hoy*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 289-305.