

LA INFLUENCIA DE ESTADOS UNIDOS SOBRE LA ECONOMÍA MEXICANA *

GERARDO M. BUENO

I

SI BIEN EXISTE UNA RELACIÓN clara y directa entre la “influencia” que a través de sus políticas un país puede ejercer sobre otro y el grado de “interdependencia”, ambos conceptos no son equivalentes. De hecho, no es difícil pensar, sobre todo si se adopta una visión de largo plazo, que pueda ir disminuyendo la “influencia” que un país ejerce sobre otro al tiempo que aumenta su nivel de “interdependencia”. Esto es, probablemente, lo que ha venido ocurriendo durante los últimos 40 años en las relaciones entre Estados Unidos y México.

Ahora bien, es un lugar común (y no sin razón) afirmar que el comportamiento de la economía norteamericana tiene un fuerte efecto sobre el de la economía mexicana y sobre sus patrones de desarrollo. Aunque estas repercusiones sobre la economía mexicana no son muy diferentes de las que experimentan otras economías latinoamericanas o inclusive las europeas y asiáticas, es un hecho que para México el fenómeno se presenta con mayor intensidad que para prácticamente cualquier otro país, incluido Canadá. Esto explica el que se hable tan frecuentemente de la influencia de Estados Unidos sobre la economía y quizá también sobre la política, la sociedad y la cultura mexicanas. Entre los lugares comunes hay frases como las siguientes: “pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos”, “cuando Estados Unidos tiene un resfrío, a México le da pulmonía”. Otras apreciaciones más analíticas y razonadas se basan en las distintas magnitudes de ambas economías, en la diferencia entre sus niveles de ingreso y sus estructuras productivas, y en el hecho de que la frontera entre los dos países es una de las más largas del mundo. No está por demás el subrayar que casi no existen dos Estados vecinos con niveles de ingreso tan diferentes entre sí como México y Estados Unidos.

Existe pues una marcada influencia de Estados Unidos sobre el comportamiento de la economía mexicana, y continuará en el futuro. Puede agregarse que en México hay una plena conciencia de lo anterior. Es por ello —trataremos de demostrarlo más adelante— que el gobierno mexicano ha adoptado, como parte fundamental de su política de desarrollo, medidas que pro-

* Trabajo presentado en la Conferencia Centenaria auspiciada por la Universidad de Tejas (The United States and Mexico: Ties that bind, noviembre de 1983.).

curan aislar a la economía mexicana o hacerla menos vulnerable a las fluctuaciones y a la evolución de la economía de Estados Unidos.

Lo anterior lleva, igualmente, a una breve discusión sobre la idea de interdependencia que tan de moda parece estar en la actualidad. Cabe señalar que la noción o el concepto de interdependencia es diferente del de integración, que a su vez no equivale exactamente al de intereses comunes o mutuos. Streeten¹ ha señalado que los numerosos objetivos de las políticas gubernamentales —pleno empleo, niveles de crecimiento, distribución del ingreso, estabilidad de precios, protección del medio ambiente, etc.— y el rechazo a factores que limiten el manejo de la política económica —por ejemplo, tipos de cambio fijos y restricciones a la discrecionalidad de las políticas fiscales y monetarias— al mismo tiempo que han permitido una mayor *integración* de las economías nacionales han conducido a una *desintegración* de la economía internacional. Sin embargo, dicha desintegración es consistente con un alto nivel de interdependencia. Así, más que por sus efectos sobre el nivel de independencia, la interdependencia puede medirse por los costos que tendría, en un momento dado, la supresión de una relación económica o de otro tipo entre dos partes. Mientras mayores resulten tales costos, mayor será el grado de dependencia. Si resultan altos costos para las dos partes involucradas, en ese caso puede hablarse de interdependencia. Otras interpretaciones han hecho hincapié en el bienestar que resulta de mantener relaciones con otros países, por ejemplo, a través del comercio internacional.

En un seminario reciente, Clark Reynolds² señalaba, en primer término, que la evolución de dos sociedades económicas contiguas, “con dotaciones tan potencialmente complementarias de capital, mano de obra y recursos naturales como Estados Unidos y México, debe conducir lógicamente a lo que podría denominarse una alta interdependencia natural”. Junto con este concepto de interdependencia “natural”, Reynolds utilizaba otros dos. Uno era el de interdependencia “controlada” o dirigida, bajo la cual, supuestamente, dos países tomarían medidas orientadas hacia un aumento de su bienestar económico compatible con sus valores y objetivos políticos. El otro concepto era el de interdependencia “patológica”, situación en la que por celos y temores infundados aparecen distorsiones excesivas en la relación entre dos países, lo cual minimiza el beneficio mutuo que podría derivarse de dicha relación.

Sin embargo, más que intentar ponerle nombre y apellido a los niveles de la interdependencia —concepto de por sí difícil de definir, además de que la interdependencia que un Estado considera “controlada” puede ser percibida por el otro como “patológica”— quizá lo importante sea reconocer que el aumento de la interdependencia —la cual tiene, sin duda, diferentes niveles— no es un objetivo en sí. Son importantes, desde este punto de vista, algunas

¹ P. Streeten, “La interdependencia desde una perspectiva Norte-Sur”. VII Congreso de Economía, *Papers and Proceedings*, Madrid, septiembre de 1983.

² C. Reynolds, “Mexico-U.S. relations: new problems and prospects”. Ponencia preparada para: Conference on the U.S. and Mexico: Trade and Financial Interdependence. Universidad de Stanford, septiembre de 1983.

conclusiones de un seminario reciente, en Manila,³ donde se examinó el tema de la interdependencia desde el punto de vista de los países en vías de desarrollo. Algunas de estas conclusiones fueron las siguientes:

a) Que prácticamente en todos los órdenes, ya fuese en comercio, financiamiento, tecnología, inversión extranjera o intercambios de otro tipo, había aumentado considerablemente la interdependencia entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados.

b) Que a pesar de lo anterior, continuaba presentándose una asimetría en las relaciones. Ésta se evaluaba meramente en función de que el trato con los países desarrollados parecía mucho más importante para los países en vías de desarrollo que viceversa.

c) Que las perspectivas para una mayor interdependencia entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados, no eran tan favorables como las que se había hecho en el pasado porque las perspectivas de crecimiento de las economías de los países industrializados tampoco eran muy alentadoras, esto último a causa de la resistencia de dichos países a introducir ajustes estructurales, y debido también a tendencias neoproteccionistas. Las perspectivas de los países en vía de desarrollo estaban afectadas por una serie de problemas, entre los cuales se encontraban las presiones inflacionarias y las dificultades asociadas al pago de la deuda externa.

d) Que a pesar de muchos llamados a la cooperación internacional para consolidar una interdependencia permanente de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, poco era lo que se había conseguido. Parecería un contrasentido el hecho de que en esta época, cuando se alcanza un nivel de interdependencia mundial sin precedente, también resulta más difícil modificar el cuadro de las relaciones y de las organizaciones internacionales.

Estas conclusiones, como puede verse, tienen poco que ver con las "estridencias y recriminaciones" atribuidas a los países del Sur. Me atrevería incluso a decir que los argumentos sobre la interdependencia del Norte y el Sur han evolucionado más en el Sur, donde dicha noción se acepta con mucha mayor facilidad que en el Norte. El hecho de que exista una "asimetría" en el modo en que ambas partes perciben la interdependencia, no les resta valor o significado a los beneficios alcanzados a través de ella.

En las relaciones entre Estados Unidos y México a lo largo de los últimos 40 años se ha registrado un aumento de la interdependencia, manifiesto en los incrementos de las relaciones comerciales, de las inversiones norteamericanas en México, de las corrientes financieras y tecnológicas, etc. Los principales factores originados en México que explican esta mayor interdependencia, han sido el crecimiento de la población y del ingreso, el desarrollo de las zonas fronterizas, e incluso la migración tanto legal como ilegal. Lo importante es no sólo el aumento de la interdependencia, sino que para Estados Unidos, probablemente, los cambios han sido mayores que para México. Para Estados Unidos, es más significativa la economía mexicana en el contexto de sus relacio-

³ North-South interdependence: the developing countries point of view. Conferencia organizada por la Asociación Internacional de Economistas, Manila, 1983.

nes económicas con el exterior, en tanto que para la economía mexicana la importancia de la norteamericana se ha mantenido en los mismos niveles que tenía en el pasado, si es que no se ha reducido ligeramente. El fenómeno *nuevo* es que aumente la importancia de la economía mexicana para la de Estados Unidos.

II

La discusión anterior pone varias cosas en claro. En primer lugar, aunque la influencia de Estados Unidos sobre el comportamiento de la economía mexicana es muy grande, durante los últimos años se ha registrado un aumento considerable de la interdependencia de los dos países que se manifiesta en una intensificación de sus relaciones comerciales, financieras, tecnológicas, y de su desarrollo regional en las zonas fronterizas. En segundo término, aunque persiste una marcada asimetría en las relaciones entre las economías de México y Estados Unidos, hay cambios en la posición relativa de uno respecto al otro y éstos han sido mayores para Estados Unidos que para México. Como ejemplo, puede mencionarse la población de México, que en 1940 representaba solamente 15% de la de Estados Unidos, y en 1980, algo más de 30%. En lo que toca a la dimensión de las economías, los cambios han sido mayores. En tercer lugar, en consonancia con lo anterior, el análisis de las relaciones entre ambos países se ha vuelto algo muy complejo, en el que sirven de poco muchos "lugares comunes" mencionados tan seguido, desgraciadamente, hasta la fecha.

La discusión precedente permite colocar en una perspectiva adecuada el análisis de la influencia que pueden tener las políticas y la situación económica de Estados Unidos sobre las de México. Nos proponemos hacer esto desde el punto de vista de los cuatro grandes mercados en el análisis económico, o sea: *a)* el de oferta y demanda de divisas; *b)* el de producción de bienes y servicios; *c)* el de dinero y capitales; y *d)* el de oferta y demanda de trabajo. Para cada caso, examinamos brevemente la importancia de las relaciones entre Estados Unidos y México en algunas variables clave. Añadimos algunas consideraciones sobre la evolución de dichas relaciones y, finalmente, describimos los factores en el manejo de las políticas económicas de Estados Unidos que tienen mayor impacto sobre el comportamiento de la economía mexicana y, desde luego, sobre la dirección de su política económica. Se trata, como puede verse, de temas relativamente amplios sobre los que habrá necesidad de profundizar en el futuro. En esta ocasión, nos limitamos a los aspectos más generales.

La oferta y la demanda de divisas

Este mercado es, sin duda, el más importante desde el punto de vista de las transacciones económicas entre Estados Unidos y México. Es, asimismo, el principal medio a través del cual se transmiten fluctuaciones económicas del exterior a la economía mexicana; el escenario de algunos de los principales

conflictos, por motivos económicos, entre países; y donde mejor se reflejan los efectos de muchas decisiones de política económica adoptadas por Estados Unidos. La importancia de este mercado hace que, en general, se trate de un área bastante explorada. Por esta razón, haré referencia solamente a los principales aspectos y procuraré destacar los cambios registrados entre 1977-1981 y 1982-1983.

En lo que toca al comercio entre Estados Unidos y México, el tema ha sido tratado abundantemente y no tendría mucho sentido, en esta ocasión, extenderme demasiado sobre él.⁴ Así, aun a riesgo de sobresimplificar los análisis de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y México en años recientes, expodré sintéticamente sus conclusiones:

i) Entre 1977 y 1981, época del "desarrollo petrolizador", se registró un crecimiento explosivo de las relaciones comerciales entre ambos países. Las exportaciones mexicanas pasaron de 2 700 a 11 000 millones de dólares en el período, en tanto que las importaciones aumentaron de 3 500 a 13 000 millones de dólares. México pasó de sexto a tercer cliente en importancia de Estados Unidos, y en 1981 absorbió el 8% de las exportaciones totales norteamericanas.

ii) A partir de 1982, como resultado de la crisis mexicana, se redujeron drásticamente sus importaciones (de 13 000 a 8 000 millones de dólares) y, por primera vez en muchos años, México obtuvo un saldo superavitario en sus transacciones comerciales con Estados Unidos. Esta tendencia continuó por lo menos hasta julio de 1983; en ese año, las importaciones del primer semestre representaron solamente 45% de las del anterior. El país siguió teniendo así un importante superavit (3 600 millones de dólares, según fuentes mexicanas).

iii) Aunque desde hace al menos quince años existía en México un objetivo declarado de política económica a favor de una mayor diversificación de las relaciones comerciales con otros países, el hecho es que entre 1977 y 1981 aumentó muy considerablemente la participación de Estados Unidos en el comercio exterior mexicano: del 53 al 60% como abastecedor y del 57 al 63% como comprador. Esta tendencia, sin embargo, se invirtió marcadamente entre 1982 y 1983, cuando las exportaciones a Estados Unidos significaron 53% y las importaciones 58%, porcentajes más acordes con la experiencia anterior a 1977.

iv) La venta de manufacturas mexicanas a Estados Unidos continúa siendo relativamente baja. Entre 1977 y 1981 hubo, de hecho, una reducción del valor real de ese intercambio. El aumento registrado entre 1982 y 1983 fue considerablemente inferior al esperado.

Como en el caso de la evolución del comercio entre México y Estados Unidos, hay análisis amplios sobre conflictos surgidos entre los dos países en sus relaciones comerciales, y por ello no me detendré a analizarlos ni discutiré lo que ha sido la posición de Estados Unidos y México en cada uno. Lo que im-

⁴ En la Universidad de Texas ha habido aportaciones importantes de Sidney Weintraub, Stanley Ross y Calvin Blair sobre estas cuestiones.

porta destacar es que ni el número ni la importancia de estos conflictos ha sido grande, a pesar de ciertos elementos que parecen sugerir lo contrario. Entre ellos estarían, en primer lugar, el volumen mismo del comercio, que sin duda es significativo para ambos países; en segundo, el hecho de que frecuentemente un país comercia en productos que también produce internamente, o en productos que a menudo ilustran las fricciones cuasi permanentes en el comercio entre los países en desarrollo y los industrializados; y en tercer lugar, la considerable diferencia de enfoques sobre la política comercial entre ambos países, Estados Unidos a favor del enfoque multilateral, México a favor del bilateral —examinaremos este último punto con mayor amplitud posteriormente. El pasado, sin embargo, probablemente no sea una guía muy acertada para prever lo que ocurrirá en el futuro. Así, la diferencia de enfoques mencionada, junto con el hecho de que en los años por venir México no podrá continuar siendo un importador neto significativo, sino que deberá ser un exportador neto, hace prever que los conflictos, lejos de disminuir, pueden multiplicarse. Según algunos indicios, exactamente eso está ocurriendo ya. (El posible aumento de los conflictos entre ambas partes, lo habíamos apuntado desde 1981 René Villarreal y yo.)

Por lo que hace a la cuenta de servicios en la balanza de pagos, nos encontramos nuevamente con una situación de preponderancia norteamericana en las transacciones de México, todavía más aguda que en los intercambios comerciales. En el turismo hacia México, los visitantes de Estados Unidos representaron 85% del total en 1982, aunque en el gasto la proporción norteamericana fue algo menor: alrededor de 78%. Pero en esta área, el fenómeno nuevo es que durante algunos años, hasta 1981, México fue un cliente turístico importante de Estados Unidos. Esta "importancia" se reflejó en una reducción sustancial del saldo en la cuenta mexicana de turismo de 700 a sólo 180 millones de dólares entre 1977 y 1981. En otros renglones, como las transacciones fronterizas y los ingresos por remisiones de trabajadores en el exterior ("braceros"), la importancia de Estados Unidos es, naturalmente, manifiesta. En los dos renglones hubo cambios durante 1982 y 1983. Por ejemplo, por primera vez la crisis mexicana afectó en forma significativa a la región fronteriza norteamericana; de hecho, comenzó a registrarse un contrabando *in the other way* (en sentido inverso). Asimismo, la devaluación, la crisis y el desempleo en México hicieron mucho más atractivo el mercado de Estados Unidos para los trabajadores migratorios.

En lo que se refiere a la cuenta de capital, hay que destacar, sobre todo, la participación de Estados Unidos en la inversión extranjera hacia México y en el endeudamiento externo mexicano. Estos flujos, a los que se debería agregar los de transferencia de tecnología, se presentan en una sola dirección pues México casi no realiza inversiones en el exterior, y tampoco parecen ser muy importantes —a pesar de la atención que dio la prensa mexicana a los "saca-dólares"— las tenencias en el exterior de activos financieros de mexicanos. Esto constituye una diferencia neta respecto a otros países petroleros.

En 1981, la participación de Estados Unidos en la inversión extranjera total en nuestro país se estimaba en 70%, de acuerdo con cifras del Banco de

México, y se concentraba fundamentalmente en el sector de las manufacturas, si bien en años recientes comenzó a dirigirse cada vez más hacia los servicios. La posición de México es muy similar en ese aspecto a la de Canadá; hay similitudes también en cuanto a la presencia de firmas transnacionales. Los hechos recientes a destacar son, por un lado, una posición del gobierno mexicano que parece de mayor apertura a la inversión extranjera, adoptada tras una evaluación más sobria y ponderada de las ventajas que la inversión extranjera proporciona sobre el endeudamiento externo; y por otro, que a pesar de esta actitud "favorable" se ha registrado un marcado descenso de la inversión extranjera hacia México, tanto de Estados Unidos como de otros países. Esto último parece obedecer no solamente a la reducción en la actividad económica del país, sino también, y sobre todo, a la necesidad que sienten los inversionistas extranjeros de que el Estado mexicano "se defina" después de la estatización de la Banca.

El Banco de México ha calificado lo ocurrido en 1982 como la "peor crisis de toda nuestra historia", que desde luego incluyó los problemas de México para cubrir el servicio de su deuda. Hacia finales de 1982, la deuda externa total, pública y privada, se calculaba en cerca de 80 000 millones de dólares. Alrededor de 75% de ese total correspondía a los bancos privados, y 56% se adeudaba a bancos norteamericanos. Como es sabido, el "nivel de exposición" de los bancos privados norteamericanos por largo tiempo fue motivo de gran preocupación en los círculos financieros de Estados Unidos. Algunos autores alegaron que la crítica situación de la economía mexicana para hacer frente a sus deudas era equiparable a la que habrían vivido los bancos privados en caso de que el gobierno de México no hubiese pagado. En consecuencia, se afirmaba que también en esa área existía una especie de dependencia mutua. Como quiera que sea, el hecho es que México no aprovechó estas relaciones de interdependencia —como probablemente sí lo hizo Brasil— con el resultado de que aumentaron considerablemente los costos del servicio de la deuda y se acrecentó, por tanto, el sacrificio del país para hacerle frente.

El breve examen que se ha hecho de diferentes elementos del mercado de divisas, pone en evidencia la muy elevada participación de Estados Unidos en las transacciones de México con el exterior y, además, revela que esta situación prácticamente no se ha modificado en los últimos años. En realidad, si uno toma en cuenta los otros renglones de la balanza de pagos, la participación de Estados Unidos en el total de las transacciones es muy superior a la que se registra en los intercambios meramente comerciales. El nivel de integración de México a la economía de Estados Unidos resulta así muy superior al que se da entre dos o más países de la Comunidad Económica Europea, con la posible excepción de Luxemburgo. Dentro del mismo tenor, espero que sea claro que en las relaciones entre Estados Unidos y México, su interdependencia está marcada por una aguda asimetría.

En vista de lo anterior, no debe sorprendernos el que México resulte especialmente vulnerable a los cambios en la situación económica de Estados Unidos y, de manera muy especial, a la orientación y al manejo de la política económica norteamericana. Un ejemplo es la política comercial. Como ya señalé,

en tanto que Estados Unidos adopta en este caso el enfoque multilateral, México parece preferir, hasta ahora, el enfoque bilateral. Esta diferencia ha afectado las relaciones entre ambos países, quizá innecesariamente. Para Estados Unidos, país que tiene altamente diversificado su comercio exterior, el enfoque multilateral resulta perfectamente adecuado, en tanto que para México, que concentra gran parte de su comercio precisamente en Estados Unidos, el bilateral parece más lógico. Pero en tanto que esta diferencia de percepciones no se acepte o no se llegue a un arreglo, las posibilidades de que surjan conflictos entre ambos países serán grandes. México ha dejado de ser un mercado atractivo para muchos productos norteamericanos y, en consecuencia, se ha reducido su influencia política. México, además, ofrece una oportunidad dorada a algunos legisladores estadounidenses de ser partidarios del libre comercio en lo multilateral y proteccionistas en lo bilateral.

No sólo la política comercial y algunas tendencias neoproteccionistas, también las políticas monetaria y cambiaria de Estados Unidos afectan al mercado de divisas mexicano. Quizá pudiera uno alegar que lo inverso es igualmente cierto, pero es más difícil probarlo. En lo que toca a la política monetaria norteamericana, el factor que tuvo mayor impacto sobre la economía mexicana —y de hecho contribuye a explicar buena parte de la “crisis”— son las tasas de interés. Sus alzas provocaron que el servicio de la deuda mexicana se elevara del 30% de los ingresos en cuenta corriente que representó en 1981 al 38% en 1982. Obviamente, se trata de un factor totalmente fuera del control de las autoridades mexicanas, pero que puede tener un impacto enorme sobre el proceso de desarrollo del país. Se produce un fenómeno parecido, aunque de mucho menor significado, con la política cambiarla de Estados Unidos. En este caso México, por la importancia de su comercio con el área del dólar, devalúa o revalúa el peso frente a otras monedas sin que sus propias autoridades monetarias participen en la decisión.

Todo lo anterior lleva a una conclusión, y es que en México las políticas de desarrollo relacionadas con el sector externo no pueden formularse sin tomar en cuenta la situación económica de Estados Unidos y las políticas económicas que siga. Sin embargo, sería un error colegir de esto que México depende total y plenamente de Estados Unidos en lo que concierne al sector externo. De hecho, México estaría en situación muy parecida a la de otros países cuyas relaciones con Estados Unidos también son importantes. Entre ellos, no se encuentran únicamente países en vías de desarrollo, como lo han puesto de manifiesto las declaraciones de muchos jefes de Estado europeos.

El mercado de producción de bienes y servicios

Procederemos al examen de esta área desde dos puntos de vista: por una parte, las actividades orientadas hacia la producción, en México, de bienes y servicios para el mercado interno y eventualmente el externo; y por otra, las orientadas fundamentalmente hacia el mercado internacional, que son las de las llamadas industrias fronterizas. Se pondrá énfasis en el primer grupo de actividades.

En la sección anterior, se mencionó brevemente la participación de Estados Unidos tanto en los acervos como en los flujos de inversión extranjera directa hacia México. Como recordará el lector, su participación se estimó en alrededor de 70%, aunque registraba una tendencia ligeramente declinante mientras que aumentaba la participación de Alemania, Japón y Suiza. De cualquier manera, es claro que se trata de una posición dominante. Serían válidas, en el caso de las inversiones norteamericanas, las apreciaciones que posteriormente se presenta sobre el comportamiento de la inversión extranjera en su conjunto.

Un primer aspecto interesante del comportamiento de la inversión extranjera directa en México, es que su tasa de crecimiento entre 1970 y 1980 fue muy semejante a la de la inversión nacional (21.4 y 21.1%, respectivamente), aunque hasta 1978 la inversión extranjera había crecido a tasas medias inferiores a las de la inversión nacional. En 1979 y 1980, las nuevas inversiones extranjeras crecieron en 111 y 100%, respectivamente. En cambio, en 1981, cuando la euforia petrolera comenzaba a aplacarse, la tasa de crecimiento fue de sólo 5%. En 1982 y 1983, hubo una reducción importante de las nuevas inversiones extranjeras. El que las nuevas inversiones extranjeras hayan crecido entre 1970 y 1981 a ritmos similares al de la inversión nacional, significa también que su participación en la inversión total se ha mantenido más o menos constante. Ésta ha sido, en promedio, sólo 3% de la inversión total y 6% de la inversión privada. La participación de la inversión extranjera en el producto interno bruto no superó, en los años setenta, el 0.9%.

Lo anterior parecería indicar que, cuantitativamente, la inversión extranjera no es muy significativa para la producción de bienes y servicios en la economía mexicana o para el proceso de inversión. Sin embargo, esta es una impresión equivocada, pues no toma en cuenta la influencia de la inversión extranjera sobre las decisiones de producción de bienes y servicios, y tampoco considera su distribución. Por lo que hace a dicha influencia, una encuesta realizada en 1981 reveló que el capital extranjero participaba en alrededor de 5 731 empresas que contribuían con el 22-25% del valor de la producción del país; se descubrió también que la participación extranjera se orientaba preferentemente hacia aquellas empresas donde alcanzaba una proporción significativa (mayor del 25% del capital) y que sólo en 8% de los casos había aceptado participaciones inferiores a 25%. En cuanto a la distribución, como ya se dijo, la industria de transformación concentraba 75% de la inversión extranjera directa acumulada. Se observa, asimismo, una presencia difundida de la empresa transnacional en el conjunto del aparato industrial. La participación mayoritaria de la inversión extranjera se daba en las ramas y subramas más dinámicas, cuyas estructuras de mercado tienden a ser oligopólicas. La fabricación de productos químicos, de equipo y material de transporte, de maquinaria y artículos eléctricos, de maquinaria y equipo no eléctrico, y las manufacturas de productos alimenticios, concentraron 52% del total de la inversión extranjera directa. La participación de dicha inversión en estos sectores es mucho más elevada que el promedio antes mencionado.

La influencia de Estados Unidos sobre la economía mexicana se manifies-

ta también en el proceso de transferencia de tecnología. Un estudio recientemente realizado⁵ sobre el origen de la tecnología y el destino de los pagos de México por ese concepto, demostró que 68% de los contratos con el exterior se habían negociado con Estados Unidos, país que absorbió 65% de los pagos efectuados ese año por transferencia de tecnología. Se descubrió también que una proporción importante de los pagos por tecnología, cerca de 80%, se realizaban entre filiales y matrices, y que en general existía una marcada relación entre la estructura de las inversiones extranjeras y los pagos por tecnología. Tales pagos se concentraban en los sectores productores de bienes de consumo durables y no durables (alimentos, bebidas, productos farmacéuticos, artículos electrodomésticos, vehículos, etc.) y en ciertos sectores de bienes intermedios y de capital (química, maquinaria y equipo, principalmente).

Se ha hecho también una evaluación, aunque todavía no muy precisa, del efecto de las inversiones extranjeras directas sobre la balanza comercial. La conclusión es que entre 1978 y 1981 las empresas con más de 25% de capital extranjero tuvieron un impacto negativo sobre la balanza de pagos del país, que se estima en 5 200 millones de dólares en 1981. Al contrario de lo que ha pasado con la inversión extranjera directa dedicada a la producción de bienes y servicios para el mercado interno fundamentalmente, las industrias de maquila han venido realizando una importante contribución a la balanza de pagos de México. Aproximadamente el 85% de esas industrias son controladas por capital norteamericano y la mayoría se han establecido en la zona fronteriza a pesar de que el gobierno mexicano ha extendido las facilidades a otras zonas de la República. El valor agregado de sus exportaciones pasó de 452 millones de dólares en 1978 a 832 en 1982,⁶ de los cuales aproximadamente 97% correspondió a las ventas a Estados Unidos.

Es claro pues que para muchos sectores de la economía mexicana han sido determinantes la inversión extranjera directa y la tecnología provenientes de Estados Unidos. Uno puede agregar que México es uno de los países más importantes para Estados Unidos como receptor de su inversión, a pesar de que en México hay limitaciones importantes a la participación de la inversión extranjera directa en varios sectores, y también hay controles sobre las formas en que se transfiere la tecnología. Esto da la razón a quienes afirman que en el sector manufacturero mexicano se reproduce, vía inversiones y vía transferencia de tecnología, la estructura económica prevaleciente en Estados Unidos. Son válidos también algunos argumentos de que en la frontera ha surgido una nueva región económica de las relaciones entre las empresas maquiladoras y las empresas matrices en Estados Unidos.

Lo anterior determina que en forma similar a lo acontecido en el mercado de divisas, la producción de bienes y servicios en México se vea afectada (aun-

⁵ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Programa de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior*. México: SCFI, mayo de 1978.

⁶ Hay que señalar, sin embargo, que en 1982 los ingresos de las industrias maquiladoras descendieron 14% respecto a 1981, debido en gran medida a los problemas financieros y económicos que prevalecieron en el mercado de divisas del país a finales de 1982.

que en grado menor) por las políticas económicas que sigue Estados Unidos, y podría uno agregar en este caso, por sus actitudes. Hay quienes presuponen que la inversión extranjera directa puede satisfacer muchas de las necesidades de inversión de un país, o convertirse en la fuente principal de ahorro interno. Como es claro, para un país de la dimensión de México la inversión extranjera sería insuficiente en ambos sentidos, y en consecuencia lo más que podría esperarse sería que desempeñara un papel complementario pero al fin y al cabo marginal. Como señalamos antes, la inversión extranjera no significó más que 3% de la inversión nacional entre 1970 y 1981, e incluso si aumentara sustancialmente (por ahora es difícil pensar cómo podría ocurrir) no elevaría notablemente ese porcentaje. En materia de balanza de pagos, nos encontramos con una situación similar, pues en México los ingresos por inversión extranjera directa representaron en 1981 sólo 16% de los créditos netos del exterior, y en 1982, a pesar de la reducción considerable de estos últimos, 18%. Si la comparación se hace con el total del comercio, la proporción resulta mucho más reducida.

El funcionamiento del mercado mexicano de bienes y servicios se ve afectado, asimismo, por la política comercial de Estados Unidos y por su política laboral. La primera tiene efectos similares a los que ya se mencionó para el mercado de divisas, mientras que la segunda repercute sobre dos sectores importantes. Uno de ellos es la industria maquiladora, sujeta a presiones continuas de quienes la consideran, en Estados Unidos, una competencia injusta. El otro son las empresas transnacionales ubicadas en ciertos sectores como el automotriz, a las que se ha obligado a realizar exportaciones que contribuyan a compensar en parte los pagos por importaciones: las autoridades norteamericanas consideran que estos requisitos (conocidos como *performance requirements*) son improcedentes porque afectan a las decisiones y actividades de producción de las empresas transnacionales.⁷ Otros factores que podrían incidir sobre el comportamiento del mercado de bienes y servicios en México, son la política tecnológica de Estados Unidos y, desde luego, las políticas de desarrollo regional. Sería prematuro evaluar el impacto de las segundas; la primera, concentrada en el área de tecnología nuclear o en la provisión de servicios tecnológicos para la construcción del gasoducto siberiano, hasta el momento no ha tenido efectos sobre México. Pero en estos ámbitos, las alternativas de acción de nuestro país son relativamente limitadas.

Aunque la influencia de la política económica norteamericana es menor sobre el mercado de bienes y servicios mexicano que sobre el mercado de divisas, no es infundado sostener que ha impulsado la creación de tres instrumentos legislativos, que son la ley sobre inversión extranjera, la ley sobre transferencia de tecnología y la ley sobre propiedad industrial. La evaluación del funcionamiento de las leyes es, en general, positiva. Aunque en algunas partes

⁷ En el GATT existe una división acerca de si dichos requisitos constituyen una práctica comercial "desleal". En el fondo, sólo Estados Unidos insiste en que sí lo son. Véase por ejemplo: Tumbir: "The world economy today: Crisis or a new beginning" Ginebra: GATT, 1983.

se las ha criticado por "pasivas", han tenido la ventaja de ser instrumentos relativamente flexibles.

El mercado de dinero y capitales

De antemano, quizá convenga señalar que, en este caso, la experiencia de México no es muy diferente de la de otros países y que, en consecuencia, la influencia de Estados Unidos sobre este mercado en la economía mexicana destaca sólo por su grado. Antes hablamos brevemente sobre algunas de estas cuestiones, al examinar el mercado de divisas.

La influencia de Estados Unidos sobre esta área de la economía mexicana se manifiesta directa e indirectamente. Por lo que hace a la influencia del primer tipo, habría que considerar, primero, que la inversión extranjera directa en las actividades bancarias es muy reducida, pues la legislación estipula que en dicho sector sólo podrán operar nacionales.⁸ En segundo lugar, habría que tomar en cuenta los préstamos de bancos privados de Estados Unidos tanto a empresas de capital nacional como a las que tienen elevada participación de capital extranjero. Como es sabido, la deuda privada total ascendió a cerca de 20 000 millones de dólares en 1982, de los cuales 70% se adeudaba a bancos norteamericanos. En el caso de las empresas de capital extranjero, de acuerdo con algunas estimaciones, casi 30% de sus pasivos fue contratado en créditos del exterior.

Sin embargo, la influencia más importante es la indirecta, que se manifiesta en varias formas. Una es la aprobación, en Estados Unidos, de leyes o de lincamientos de acción para las instituciones financieras que limiten sus operaciones de crédito con el extranjero. Otra, más importante, es el manejo mismo de la política monetaria y fiscal norteamericana. De los objetivos de dichas políticas, el más importante ha sido controlar la inflación, que también ha tenido efectos sobre la orientación de la política económica de México. Así, y a pesar de algunas voces que se pronuncian a favor de una mayor "independencia", es cada vez más claro que México no puede seguir una política muy diferente de la que prevalezca en Estados Unidos. Esto se debe a varias causas, entre las cuales la más importante es la elevada participación de Estados Unidos en nuestro comercio exterior. Otra, son las dificultades en el manejo de la política cambiaria, relacionadas no sólo con el nivel del tipo de cambio sino también derivadas de los controles administrativos y de los efectos de dicha política sobre los precios relativos de los factores. En lo que concierne al manejo de los instrumentos de la política monetaria, en Estados Unidos descuella el de la tasa de interés. La influencia de esta política estadounidense sobre México se manifiesta en dos áreas importantes: la balanza de pagos y el manejo de la política económica interna misma. Los examinaremos brevemente a continuación.

⁸ Pero existe un banco, el First National City Bank de Nueva York, que en la actualidad es el único que se mantiene privado después de la estatización de la Banca, el 1 de septiembre de 1982.

Como se ha dicho ya, en materia de balanza de pagos las alzas de los tipos de interés repercuten sobre el monto de los pagos al exterior y afectan a la *capacidad* de endeudamiento externo en sí. Esto se debe a que el alza mencionada eleva sustancialmente el porcentaje que representa el servicio de la deuda en relación con los ingresos en cuenta corriente, aunque no se hayan modificado el monto de la deuda ni su calendario de amortizaciones. La experiencia mexicana parecería sugerir, además, que el alza de los intereses en Estados Unidos coadyuvó a que aumentara súbitamente el peso del endeudamiento externo durante 1981 y a principios de 1982. Es posible que el gobierno mexicano haya pensado que los intereses bajarían en el futuro, y que haya considerado muy altos los costos políticos de reducir el gasto público. Como quiera que sea, el alza de los tipos de interés elevó en México el servicio del endeudamiento externo y en esa medida complicó todavía más, en 1982, los problemas de la economía mexicana.

El alza de las tasas de interés norteamericanas tuvo también un efecto sobre el manejo de la política monetaria en México y sobre el nivel de su propia tasa de interés. Idealmente, la tasa mexicana debe reflejar la inflación interna más un porcentaje que dé como resultado una tasa de interés real mayor o equivalente a la que prevalezca en Estados Unidos; en la medida en que la tasa de interés mexicana exceda a la norteamericana, el diferencial servirá para compensar ciertos riesgos. Pero no es tan fácil, obviamente, determinar el nivel "adecuado" de la tasa de interés, que refleje todos los factores mencionados. Surge una complicación en la política cambiaria si existe sobrevaluación o subvaluación del peso; otra, si la tasa de interés real es negativa o considerablemente inferior a la norteamericana, lo que induce un flujo de capitales al exterior o en todo caso inhibe los incentivos para que regresen los activos financieros en el exterior. El hecho de que las autoridades monetarias tiendan siempre a subestimar la tasa de inflación, produce complicaciones adicionales. A lo anterior se añaden los efectos de las tasas de interés sobre el gasto público, la inversión, la tasa de crecimiento, etc. Debido, quizá, a la situación tan delicada del sector externo mexicano, la influencia de Estados Unidos sobre la economía y sobre la orientación y el manejo de la política económica de México, es superior a la que tiene aquél sobre los países avanzados. Este es otro ejemplo de "asimetría", y aunque existen remedios no son fáciles de aplicar.

El mercado de trabajo

Desde un punto de vista económico, uno podría señalar que el mercado de trabajo es quizá el menos importante de los cuatro considerados, pero esto ocultaría el hecho de que es también una de las áreas más conflictivas en las relaciones económicas y políticas entre los dos países. El tema ha sido objeto de muchos análisis, tal vez porque los frecuentes conflictos han recibido amplia difusión. Varios de los estudios han puesto en evidencia que los antagonismos obedecen, en buena medida, a una diferencia de enfoque importante entre los dos gobiernos: lo que México percibe como un problema del mercado de trabajo, para Estados Unidos es un problema migratorio estrictamente. Esta

diferencia continuará en el futuro a pesar del creciente entendimiento entre ambas partes. Para evitar repeticiones, trataré únicamente lo relativo al efecto de las políticas económicas laborales de Estados Unidos sobre la economía mexicana. De antemano, debo señalar que el problema es complejo. A través de la migración, los mercados laborales de ambos países se interrelacionan, pero es claro que México tiene poca influencia sobre el comportamiento global del mercado de trabajo en Estados Unidos. Para este último país, la situación es diferente.

Por lo que hace a la política laboral norteamericana, parecería válido afirmar que la determinación de los niveles de los salarios real y nominal no tiene efectos directos sobre la orientación y el manejo de la política económica de México. En otras palabras, los niveles de los salarios real y nominal en México no son función de los que prevalezcan en Estados Unidos. Conviene señalar que tampoco los cambios de un año a otro son iguales o parecidos en México y Estados Unidos.

Como en otras áreas, los efectos indirectos de la política laboral norteamericana son los más importantes. En primer término, la magnitud del diferencial de salarios entre México y Estados Unidos (afectada por la fluctuación del tipo de cambio) influye sobre las corrientes migratorias y sobre los volúmenes y la estructura del comercio entre ambos países. Asimismo, limita en cierto sentido la acción de las autoridades mexicanas para fijar los salarios, porque el diferencial no puede alcanzar niveles exageradamente altos. El aumento de la migración mexicana hacia Estados Unidos y las modificaciones del comercio entre los dos países —cambios en el volumen y el valor de importaciones y exportaciones— en 1982 y 1983, confirma también la importancia del diferencial de salarios.

Un segundo efecto indirecto, sobre México, de la política laboral norteamericana, se origina en la protección que brindan las autoridades al mercado de trabajo en Estados Unidos a través de la política comercial. Protección que implica, para nuestro país, mayores dificultades en el manejo de su propia política económica, pues tiene efectos muy considerables. Mencionamos antes dos de ellos: la oposición en Estados Unidos a las empresas maquiladoras y el repudio a los requisitos de exportación (o *performance requirements*) impuestos en México a las transnacionales. Desde otra perspectiva, podría decirse que los niveles de salarios en Estados Unidos se mantienen artificialmente altos gracias a la protección comercial, lo que propicia la ocupación en ciertas ramas pero afecta desfavorablemente el nivel de ocupación global. El impacto, sobre México, de la desocupación en Estados Unidos, es indeterminado. Como dijimos ya, la falta de posibilidades de ocupación en México y el gran diferencial de salarios entre los dos países, hacen que la migración a Estados Unidos se convierta en opción atractiva para gran número de trabajadores mexicanos.

III

Hasta aquí, nuestro análisis ha subrayado la influencia de Estados Unidos so-

bre la economía mexicana, examinada a través de los distintos mercados. Esa influencia se manifiesta no sólo en uno de los mercados o en varios de ellos al mismo tiempo, sino en la economía en su conjunto. Por ende, al examinar el influjo norteamericano, habría que considerar la orientación general de la política económica de Estados Unidos —quizá la de la política global— y analizar el comportamiento de la economía norteamericana toda, en particular el de su tasa de crecimiento. Es lo que haremos brevemente a continuación.

La política económica de Estados Unidos suele trazar sus fines en términos de estabilidad de precios o control de la inflación, por un lado, y de crecimiento de la economía, por el otro. Como se vio al examinar el mercado de dinero y capitales, la selección de objetivos que hace Estados Unidos tiene efectos sobre la orientación y el establecimiento de objetivos de la política económica de México. Algo similar ocurre en otros países. Sin embargo, además de la orientación general de la política económica norteamericana, un país como México debe tomar en cuenta las actitudes que adopte Estados Unidos frente a una serie de cuestiones de fundamental importancia. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la actitud hacia las relaciones con México. Son importantes las opiniones norteamericanas sobre las inversiones extranjeras, el papel del Estado en la economía, la cooperación Norte-Sur, etc. Nadie que se ocupe en México de la formulación y aplicación de la política económica puede ignorar esos factores.

El comportamiento global de la economía norteamericana es quizá, desde un punto de vista dinámico (en condiciones de *ceteris paribus*), el elemento de importancia capital, sobre todo si el manejo de la política económica es considerablemente más sencillo y menos objetado en una economía en expansión, que en otra que debe reducir su tamaño para lograr los ajustes estructurales necesarios. Esta última es, por supuesto, la situación actual de la economía mexicana.