



Lorenzo Meyer

LORENZO MEYER is currently full-time professor and researcher at the Centro de Estudios Internacionales at El Colegio de México. In the past, he has served as visiting professor at the Universidad Nacional Autónoma de México and at the University of Texas at Austin. Born in 1942, Professor Meyer completed his undergraduate work in International Relations at El Colegio de México, earned an M.A. in Political Science at the University of Chicago, and returned to his native city to complete his doctorate in International Relations at El Colegio de México. In addition to being the author of numerous articles published in Mexican and foreign journals alike, Professor Meyer has written *El conflicto petrolero entre México y los Estados Unidos; 1917-1942*, now in a second, revised and expanded edition.

## DESARROLLO POLÍTICO Y DEPENDENCIA EXTERNA: MÉXICO EN EL SIGLO XX

Lorenzo Meyer  
El Colegio de México

### *Primera Parte*

#### *Introducción*

El objetivo de este trabajo consiste en explorar algunos de los efectos del desarrollo político mexicano en el presente siglo—especialmente los relacionados con la Revolución de 1910—sobre las relaciones entre la élite gobernante y el capital extranjero. Para ello se examinarán los efectos de los cambios en el sistema político en los últimos setenta años sobre la posición de la inversión externa directa en sus sectores más importantes y dinámicos. Los supuestos básicos de los que se parte son los siguientes: a) por lo que se refiere a México, el ambiente internacional de este período se mantiene casi invariable, es decir, México es un país periférico que tiene a los Estados Unidos como centro hegemónico indiscutible y con el que, por tanto, se ha establecido una relación de clientela. Las grandes crisis internacionales, como las dos guerras mundiales, afectan esta relación pero sin modificarla sustancialmente; b) por razones metodológicas se considera que el proceso de desarrollo político constituye la variable independiente mientras que las relaciones entre la élite gubernamental y las empresas extranjeras—en este caso se tratará fundamentalmente de empresas norteamericanas—será tratada como variable dependiente.

#### *El marco teórico*

Para esclarecer la relación a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, se emplearán los conceptos de dependencia, desarrollo político, sistema autoritario, más algunos elementos de la teoría de los grupos de interés.

El concepto de dependencia ha estado acaparando la atención de los científicos sociales latinoamericanos desde mediados de la década pasada. Sin embargo, aún se está lejos de formular una teoría de la depen-

dencia.<sup>1</sup> El interés reciente en el concepto dependencia surgió de una insatisfacción con las teorías de la CEPAL cuando la visión optimista de un desarrollo latinoamericano basado en la sustitución de importaciones dio paso en los años sesenta a un evidente pesimismo ante el estancamiento de esta estrategia. No se niegan algunos aciertos teóricos de la CEPAL, tales como su insistencia en lo irreal de los supuestos de la teoría neoclásica del comercio internacional, en la que no había lugar para conceptos tales como deterioro de los términos de intercambio o distribución desigual de los beneficios obtenidos por la explotación de las ventajas comparativas en el intercambio entre países industrializados y productores de materias primas. Sin embargo, se pone en duda, por ahistórico, uno de los postulados centrales de esta teoría: el que sostiene que con ciertas reformas internas que aumenten el ahorro y la inversión, la formación de una zona latinoamericana de libre comercio, más un cambio de actitud de los países industrializados en cuanto a políticas arancelarias y de ayuda, Latinoamérica entraría en una etapa a la que Rostow llamó de desarrollo sostenido.<sup>2</sup>

La teoría de la dependencia pretende convertirse en una teoría del subdesarrollo partiendo de la idea de que las economías de la periferia no se explican simplemente como un estado anterior al desarrollo de una economía industrial similar a las centrales, sino que se trata de un producto de este desarrollo industrial de los países hegemónicos y que existe una relación funcional entre los subsistemas periféricos y los centrales que impiden la evolución de los primeros en el sentido previsto por Rostow. El subdesarrollo de una parte del globo es visto como producto del desarrollo de la otra y no como una desviación de un patrón ideal de comportamiento. La tarea de la teoría de la dependencia no es otra que descubrir la estructura y "leyes" de este sistema global de relaciones económicas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El primer estudio sistemático del tema fue: Osvaldo Sunkel, "Política Nacional de desarrollo y dependencia externa" en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Año 1, No. 1 (abril, 1967), pp. 43-75. Hasta el momento, el análisis más completo se encuentra en Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina* (México: Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1969).

<sup>2</sup> Para un examen sucinto de los principales postulados de la teoría de la CEPAL formulada en la década de 1959, véase: Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (México: Fondo de Cultura Económica, 1963). Una exposición más breve se encuentra en Albert O. Hirschman, "Ideologies of Economic Development in Latin America" en A. O. Hirschman, (ed.) *Latin American Issues: Essays and Comments* (New York: The Twentieth Century Fund, 1961), pp. 3-42.

<sup>3</sup> Véase Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en

Como en todo esquema teórico parcialmente formalizado, el problema de la definición no está resuelto aún. Sin embargo, se puede intentar ya una definición provisional. En general se está de acuerdo en que el concepto de dependencia se refiere a cierto tipo de relaciones económicas internacionales dentro de la cual es posible identificar un grupo de países cuya economía está condicionada en alto grado por el desarrollo y expansión de otras. Mientras el país o grupos de países dominantes pueden expandirse o autoimpulsarse económicamente, los países periféricos sólo pueden hacer lo mismo como reflejo de esa expansión inicial.<sup>4</sup> Esta relación económica asimétrica es completada por una similar, aunque menos evidente y automática, de tipo político. Uniendo los factores económicos y políticos se tiene una definición más o menos adecuada para los propósitos de este trabajo. Según esto, el concepto de dependencia se refiere a una situación internacional en la que el desarrollo de una o más economías nacionales están condicionadas por el de otras más complejas y dinámicas donde el desarrollo es autosostenido; a las primeras se les puede denominar periféricas y a las segundas centrales. Este tipo de relación tiende a propiciar a través tanto de incentivos económicos como políticos, la configuración de un sistema de dominación dentro de la nación periférica funcional a la preservación de la relación asimétrica inicial.

Mientras que la mayoría de los estudios de dependencia han partido de una definición exclusivamente económica, aquí se intenta destacar el elemento político. Esto significa que un eventual desarrollo autónomo de un país periférico requeriría, entre otras cosas, de una transformación efectiva no sólo de las relaciones económicas políticas entre éste y el centro hegemónico, así como también de un cambio en las relaciones de poder dentro del propio país periférico. Teóricamente, este cambio puede iniciarse en cualquiera de los dos niveles; es decir, tanto en el externo como en el interno, y de ahí transmitirse al otro. Sin embargo, Osvaldo Sunkel considera que quizá, y a la larga, el factor externo tiene más peso.<sup>5</sup> El presente trabajo intenta poner a prueba esta suposición puesto que la Revolución mexicana, al producir un cambio completo

la América Latina." *El Trimestre Económico*, Vol. XXXVIII (2), No. 150, (abril-junio, 1971), pp. 573-577.

<sup>4</sup> Theotonio Dos Santos, "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina" en Hélio Jaguaribe *et al.*, *La dependencia político-económica de América Latina* (México: Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1969), p. 180.

<sup>5</sup> Sunkel, "Capitalismo transnacional . . ." p. 576.

en el sistema de dominación interno, planteó también la necesidad de modificar sus relaciones con el centro hegemónico.

México, como el resto de América Latina, fue incorporado a la economía mundial en su fase de expansión mercantilista en el siglo XVI. Esta incorporación se hizo bajo la hegemonía ibérica y asignándosele en el contexto global de la división del trabajo, el papel de productor de metales preciosos, mientras otras regiones del hemisferio eran asignadas a la producción de materias primas agropecuarias. Así pues, el aparato productivo se montó y desarrolló a partir de entonces en función de necesidades externas. Durante los tres siglos de dominación colonial una parte considerable del excedente generado por las actividades de exportación fue trasladado a la metrópoli sin ninguna contrapartida—impuestos y dividendos—y el resto se destinó principalmente a expandir este sector exportador. Los monopolios en favor de productores y comerciantes metropolitanos así como la existencia de un cuerpo administrativo cuyos intereses se mantuvieron expreso ligados a la península ibérica completaron este cuadro de dependencia hasta principios del siglo XIX.<sup>6</sup>

Roto el pacto colonial, la dependencia se modificó pero no desapareció. La diferencia de desarrollo y poder político entre el centro de la economía mundial, Inglaterra, y Latinoamérica era tanta, que las nuevas élites dirigentes del hemisferio encontraron conveniente ligar su suerte a la de Gran Bretaña. Después de una lucha interna más o menos prolongada los grandes latifundistas productores de artículos agropecuarios demandados por Europa, impusieron su hegemonía—con ayuda de los comerciantes de las capitales y puertos de embarque—sobre los productores del interior poco ligados a la economía mundial. Este fue el caso típico de Brasil y Argentina. En el caso de México y otros productores de minerales, el sector exportador quedó directamente en manos del capital externo. En ambos casos, los sectores más dinámicos tenían características de enclave. Pero mientras en Brasil y Argentina la élite nacional pudo controlar la producción de sus exportaciones, aunque no la comercialización, en el caso mexicano, peruano y otros el proceso productivo quedó directamente en manos de los intereses extranjeros; la razón fue que la minería requería un tipo de capital y técnica que la élite nacional no estaba en posibilidad de aportar. En México, en términos generales, la élite dominó únicamente la produc-

<sup>6</sup> Este modelo de desarrollo está basado en la obra de Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina* ("El libro de bolsillo", Madrid: Alianza Editorial,) pp. 207-279.

ción agrícola destinada a satisfacer el mercado interno y algunos de los productos agropecuarios de exportación, como el azúcar. Como en los casos anteriores, el latifundio fue la unidad de producción.<sup>7</sup>

A partir de 1910 México entró en una rápida etapa de cambio a través de la Revolución. El resto de América Latina lo haría más tarde y de manera menos clara. De todas formas para la década de los años treinta. De manera muy general, se puede decir que los sectores medios latinoamericanos, con un apoyo más o menos de elementos obreros y campesinos, pusieron en crisis el sistema de dominación heredado del siglo XIX. El populismo se extendió por Latinoamérica, y en la mayor parte de los casos estos sectores medios forzaron su acceso a los centros de poder. En algunos países del continente, este problema aún está por resolverse, pero son los menos importantes. En los cincuenta se empezó a plantear nueva crisis en el sistema de dominación interno y en este caso se trata de la participación política de los amplios sectores marginados urbanos y rurales. Esta crisis está por resolverse.<sup>8</sup>

Durante el período intermedio entre las dos guerras mundiales, Latinoamérica inició un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Este proceso, que coincidió con la afirmación política de los sectores medios, se aceleró decisivamente a partir de la II Guerra. Si, como afirma Celso Furtado, la etapa del "desarrollo hacia afuera" que se inició con la conquista y se mantuvo hasta principios del presente siglo, sirvió para satisfacer a través de importaciones los patrones de consumo de una minoría dominante, el "desarrollo hacia adentro" actual no parece estar modificando sustancialmente esta realidad. Parte de lo que antes se importaba ahora se produce internamente, y si la minoría beneficiada se ha ampliado relativamente, el sector marginado es enorme y no parece que esté en proceso de incorporarse al sector avanzado como resultado de este modelo de industrialización.<sup>9</sup> Además, para la década de 1960 empezó a ser evidente que la empresa transnacional estaba adquiriendo el papel director en este proceso de

<sup>7</sup> *Ibid.*; Cardoso y Faletto, *op. cit.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Celso Furtado, "Dependencia externa y teoría económica," *El Trimestre Económico*, Vol. XXXVIII (2), No. 150, (abril-junio, 1971), pp. 335-349. La literatura sobre la industrialización a base de sustitución de importaciones en América Latina es muy amplia, al efecto pueden consultarse, entre otras, las de William P. Glade, *The Latin American Economies: A Study of Their Institutional Evolution* (New York: American Book Company, 1969), así como la del propio Furtado, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la Revolución Cubana* (México: Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1970).

sustitución de importaciones y desplazando al empresario nacional. La tecnología que este proceso de industrialización requiere es producida sólo en los países desarrollados y transmitida a través de la gran empresa transnacional. De ahí que el nuevo sector dinámico de la economía mexicana y latinoamericana en general, esté volviéndose a encontrar en manos extranjeras, principalmente norteamericanas. Para fines de la década de 1960, la inversión directa norteamericana en América Latina (que es la principal y la única para la que hay datos suficientes) sobrepasaba los 10 mil millones de dólares, siendo la industria de transformación, seguida por el petróleo y las actividades comerciales, los renglones que absorben la mayor parte de este capital. En México, Brasil y Argentina alrededor del 60% de esta inversión está concentrada en la industria manufacturera que surte al mercado interno.<sup>10</sup> Y todo indica que el papel estratégico de estas grandes empresas en las economías de la región va a continuar en aumento. Se trata, pues, de una nueva etapa en el proceso de dependencia. Posiblemente, y si los países industrializados lo consienten, la región se especializará en la exportación de algunos productos manufacturados que requieran una gran densidad de mano de obra y baja tecnología, sin abandonar del todo su papel de exportadores de materias primas. Se trata de una nueva fase de la división internacional del trabajo que mantiene la subordinación económica de la región.<sup>11</sup>

En la primera etapa de la sustitución de importaciones, el capital nacional desempeñó un papel muy importante. Pero estas primeras industrias requirieron de una tecnología relativamente sencilla. A medida que el proceso requirió una tecnología más complicada, la participación del empresario nacional fue disminuyendo. En la actualidad, afirma Albert O. Hirschman, es evidente que el capital industrial nacional en América Latina está concentrado en las ramas menos dinámicas y de crecimiento vegetativo, mientras que el extranjero lo está en las más dinámicas. La tendencia natural llevará a que el capital nacional quede cada vez más marginado.<sup>12</sup> Es más, si ciertos fenómenos

<sup>10</sup> Cifras citadas por Miguel S. Wionczek, "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera en América Latina" en Jaguaribe *et al.*, *op. cit.*, pp. 144-145.

<sup>11</sup> Furtado, "Dependencia externa . . .," pp. 346-349. El problema de la empresa multinacional en América Latina ha sido muy discutido, véase, entre otros, el trabajo de Miguel Wionczek para el caso de México en "La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas," *Comercio Exterior*, Vol. XX, No. 10 (octubre, 1970), pp. 816-824.

<sup>12</sup> Albert O. Hirschman, "How to Divest in Latin America and Why," *Essays in International Finance*, Princeton University, No. 76 (Noviembre, 1969), pp. 3-9.

observados en México en años recientes se afianzan, es posible que aun algunos de los sectores de baja tecnología desarrollados inicialmente por los empresarios locales, como la industria alimenticia, terminen por ser absorbidos por las grandes corporaciones transnacionales.<sup>13</sup> Ante estos desarrollos, algunos observadores han planteado la tesis de que los empresarios latinoamericanos tienden, en su conjunto, a perder su carácter nacional para convertirse en asociados menores de la empresa transnacional. Esto es así porque dejados a sus propias fuerzas, el gran desarrollo tecnológico de las economías centrales los ha vuelto obsoletos.<sup>14</sup> En opinión de algunos, el nacionalismo económico en los países subdesarrollados—y quizá en Europa Occidental—ya perdió la batalla y es cosa de un par de décadas que la empresa transnacional controle los sectores fundamentales de todas las economías de mercado.<sup>15</sup>

Dentro del tipo de economía internacional al que se ligó y sigue ligada Latinoamérica, y cuyos rasgos centrales han sido señalados en los párrafos anteriores, hay pocas posibilidades de que los esquemas contemplados por CEPAL hace más de una década tengan viabilidad. La alternativa a la dependencia no es clara y una buena dosis de pesimismo permea los estudios que se han realizado al respecto. Pero mayores análisis son necesarios antes de declarar cerrado el camino autónomo de América Latina.

Expuestos los elementos centrales del concepto de dependencia es necesario examinar el de desarrollo político. Este nuevo concepto es un instrumento analítico de gran ayuda para interpretar los cambios experimentados por el sistema político mexicano en el presente siglo. Desde la década pasada, la ciencia política—en especial la norteamericana—ha acumulado un impresionante número de estudios sobre el tema resultado de su interés por el campo de política comparada y los países del tercer mundo. En todos estos casos hay intentos de definir lo que se entiende por desarrollo o modernización política. Los resultados no han sido muy felices. En el caso del concepto de modernización, las definiciones son muchas y poco satisfactorias.<sup>16</sup> Para este trabajo se ha preferido

<sup>13</sup> *Comercio Exterior*, Vol. XX, No. 10, (octubre, 1970), p. 837.

<sup>14</sup> Cardoso y Faletto, *op. cit.*, pp. 140-146; Hélio Jaguaribe, "Dependencia y autonomía en América Latina" en Jaguaribe *et al.*, *op. cit.*, pp. 13-16; Theotónio Dos Santos, "Gran empresa y capital extranjero" en *El nuevo carácter de la dependencia*, Cuadernos del CESO No. 10, (Santiago de Chile, 1968).

<sup>15</sup> Véanse por ejemplo, las opiniones contenidas en el estudio de *The Economist Intelligence Unit*, titulado "The Growth and Spread of Multinational Companies," *QER Special*, No. 5 (octubre, 1969).

<sup>16</sup> Un excelente análisis crítico de las diferentes definiciones del concepto de de-

el esquema presentado por Huntington pues el enfoque histórico de este autor es más adecuado.<sup>17</sup> Conviene advertir que al emplearse este modelo se tiene en cuenta la diferencia entre sus elementos descriptivos y los prescriptivos; los planteamientos de Huntington son considerados útiles únicamente en cuanto a su poder descriptivo.

En el esquema de Huntington el problema central lo constituye la relación entre participación política e institucionalización política. Siendo el proceso de desarrollo económico y social el origen de las tendencias que presionan al sistema político a admitir una mayor participación de actores que antes habían estado marginados. Evidentemente, tal presión da origen a crisis políticas que pueden llevar, en el caso más extremo, a una revolución como única forma de aumentar la participación. Huntington caracteriza al desarrollo o modernización económica de la siguiente forma: a) una diversificación de la actividad económica que lleva a que un sistema basado en un conjunto de actividades relativamente pequeño y poco complejo dé paso a otro en que estas ocupaciones crecen en número y complejidad; b) un aumento en el nivel tecnológico; c) el paso de una economía agrícola de subsistencia a otra de mercado; d) una pérdida en la importancia relativa de la actividad agrícola en favor de la actividad industrial y comercial. Esta transición económica puede sumir al sistema político en una crisis, pero si ésta ha de ser superada, debe encontrarse la forma de: a) movilizar nuevos actores a la arena política; b) asimilarles a través de la institucionalización de su participación; c) concentrar el nuevo poder político creado por los dos procesos anteriores; y, d) redistribución posterior de este poder, al aparecer nuevos intereses.

De acuerdo con Huntington, el carácter que este tipo de cambio político adquiera en cada caso concreto en las sociedades contemporáneas depende en buena medida de la naturaleza de las relaciones entre el campo y la ciudad. Según este esquema, los campesinos pueden ser movilizados en un sentido conservador o revolucionario, dependiendo sobre todo de cuál sea el sector urbano que logre organizarlos

sarrollo o modernización política se encuentra en Mario Machado "A Methodological Critique of the Literature on Political Development," manuscrito. En este aspecto es también útil el trabajo de Samuel P. Huntington, "The Change to Change: Modernization, Development and Politics," *Comparative Politics*, Vol. 3, No. 3 (abril, 1971), pp. 283-322.

<sup>17</sup> La presentación de este modelo se encuentra en Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1969), pp. 12-34 y 143-147.

y movilizarlos. Cuando en la urbe aparece un sector medio, cuyas posibilidades de movilidad social son frustradas por la rigidez del sistema político tradicional, y si representantes de este sector logran hacer contacto con grupos campesinos—los campesinos en el proceso de modernización económica siempre se ven afectados, ya que la propiedad tiende a concentrarse—entonces las posibilidades de echar abajo el antiguo régimen a través de una revolución son muy grandes. De no darse esta coincidencia de circunstancias, el proceso se hará de manera evolutiva y menos radical. En el caso mexicano, la destrucción del sistema de dominación formado a partir de la independencia, se destruyó entre 1910-1920 a través de la revolución, la primera en América Latina.

Precisamente por haber tomado la ruta revolucionaria en su desarrollo político, el nuevo sistema de dominación cristalizó en un sistema autoritario. Con esto no se quiere decir que este resultado fuera inevitable, sino que el proceso de movilización, institucionalización y concentración del poder que tuvo lugar en México de 1910 a 1940 facilitó que la conclusión fuera en este sentido y no en otro. ¿Qué se entiende por sistema autoritario? Una de las primeras exploraciones sobre este concepto la hizo Juan Linz, deseoso de abandonar la dicotomía pluralismo-totalitarismo, tan poco conveniente para explicar sistemas como el español después de la Guerra Civil o el mexicano después de la II Guerra Mundial.<sup>18</sup> La característica central del modelo autoritario, según Linz, sería la institucionalización de un pluralismo limitado. Esto significa, entre otras cosas, que únicamente cierto tipo de asociaciones son permitidas—aquéllas que no son hostiles al grupo gobernante. Los dirigentes de estos grupos, que no van a disputar la legitimidad ni el poder de los dirigentes, no dimanan su fuerza principal de sus representados sino del reconocimiento de la élite gobernante que le cooptó. Pasada la etapa de la consolidación, se evita cualquier tipo de movilización intensiva o extensiva, así como la presencia de una ideología instrumental. La represión no es notoria pero se usa sin constreñimientos legales contra quienes intentan una transformación sustantiva del sistema o suplantar al grupo en el poder. La destrucción de toda oposición coordinada y la cooptación, ambas practicadas de manera sistemática, así como la existencia de grupos semi-autónomos, evitan que el sistema

<sup>18</sup> Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain" en Erik Allardt e Yrjö Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems: Contribution to Comparative Political Sociology* (Turku, Finlandia: Abo Tidnings och Tryckeri Aktiebolag, 1964), pp. 291-341.

tienda a evolucionar hacia uno u otro de los dos modelos clásicos al menos por un período considerable.

El modelo de Linz no fue desarrollado más allá de su esbozo preliminar.<sup>19</sup> De nueva cuenta, sería Huntington, el que presentara uno más desarrollado. Desafortunadamente, Huntington desechó esta idea de un tipo intermedio, para englobar dentro del concepto de sistema autoritario tanto a sistemas fascistas, como socialistas o casos como el mexicano. Sin embargo, al refinar las definiciones se reconocen las diferencias, y eso es lo importante para nuestro propósito. Según Huntington, el sistema autoritario o de partido único (partido único de hecho, sin importar que formalmente exista un sistema pluripartidista) surge como respuesta a una división muy profunda o bifurcación en el sistema social. Esta bifurcación—cuando se da—generalmente es resultado del proceso de modernización; el partido único es una forma de resolver el problema que tal proceso crea en lo referente a la expansión y concentración del poder. Surgido este partido existen dos formas de mantener el poder, institucionalizar la bifurcación original manteniendo excluidos permanentemente a los derrotados o superarla a través de una homogeneización; si en sus orígenes el conflicto se debió a motivos económicos y no éticos o religiosos, entonces se tendrá un partido único de tipo revolucionario favorable a la homogeneización. Para Huntington, dentro de esta categoría quedan tanto los partidos comunistas como el mexicano: superan el conflicto original transformando el contexto social.

La primera tarea del partido revolucionario es poner fin a la bifurcación original eliminando el poder de los grupos hegemónicos tradicionales. Pasada esta etapa de transformación, aparece la de consolidación, en que tanto la ideología como el líder carismático pierden importancia frente a las instituciones. En la tercera etapa, la de adaptación el sistema tiene que hacer frente a los problemas que presenta el surgimiento de nuevos grupos de interés, demanda de mayor participación de parte de los sectores populares, la presencia de un sector intelectual crítico, la tecnocracia, etc. En esta etapa, (en la que como ya se señaló México entra a partir de los años cuarenta) el partido deja de ser tan activo como en el pasado, debido a que hay una notable despolitización de las actividades sociales. Sin embargo, el partido conserva enteramente su carácter de mediador entre todos los actores importantes del sistema. Si

<sup>19</sup> Samuel P. Huntington y Clement H. Moore (eds.), *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems* (New York: Basic Books, 1970). El modelo está presentado en la introducción, pp. 3-47.

en la actividad cotidiana el partido tiene una presencia más discreta se debe a que su autoridad última no es puesta en duda por los nuevos desarrollos. De ahí que permita la presencia de un cierto tipo de crítica que puede estar dirigida tanto contra líderes como contra estrategias políticas, pero nunca contra el sistema mismo. La característica central, pues, del sistema autoritario en este modelo, como en el de Linz, es que no se permite que el pluralismo surgido con posterioridad a la consolidación llegue a poner en duda el monopolio de la legitimidad del partido; ataques parciales son más o menos tolerados, pero nunca aquéllos provenientes de sectores que ofrecen una alternativa total; es decir, una visión antagónica a la oficial sobre la naturaleza de la "sociedad justa."

Para darle un contenido concreto al problema de la dependencia, se ha decidido enfocar el problema a través de la formulación e implementación de normas jurídicas que regulen la actividad de los intereses extranjeros en México. Es decir, se intenta poner de relieve en qué medida y porqué el proceso de desarrollo político llevó al grupo dirigente a partir de 1910 a modificar en un sentido negativo o positivo el marco legal bajo el cual operaban los principales intereses extranjeros en México al finalizar el Porfiriato y, lo que es más importante, en qué medida tal legislación pudo ser implementada. De ahí que sea necesario observar la reacción de los intereses afectados durante el proceso, las tácticas que emplearon y cuál fue su eficacia. Debido a lo amplio del tema, la atención se centrará únicamente en aquellas industrias que en cada momento eran las importantes entre las controladas por la inversión foránea directa. Evidentemente, el hecho de que estos grupos se movieran dentro de un sistema autoritario, llevó a que la manera en que la nueva legislación fue formulada e implementada, así como la forma en que los intereses extranjeros reaccionaron a estos desarrollos, fuera diferente a la que hubiera ocurrido bajo un sistema pluralista. El hecho de que formalmente el sistema mexicano fuera considerado como pluralista mientras que la práctica era la contraria acentúa aún más las peculiaridades de este proceso.

En el examen sistemático de la interacción entre la élite gubernamental mexicana y los intereses extranjeros, algunos conceptos y métodos de la teoría de los grupos de presión son de gran utilidad.<sup>20</sup> El ob-

<sup>20</sup> La literatura sobre grupos de presión es abundante, aquí nos apoyaremos principalmente en las obras de los siguientes autores: Harry Eckstein, *Pressure Groups Politics: The Case of the British Medical Association* (Stanford, Cal.: Stanford University Press); Jean Meynaud, *Les groupes de pression* (Paris: Presses Universitaires de France, 1969); David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (New York: Alfred A. Knopf, 1966).

jetivo de todo grupo de interés que usa de la presión es hacer que el medio ambiente en que opera sea seguro y predecible. Para ello tiene que prevenir o implementar ciertos cambios en este ambiente. Los inversionistas extranjeros en México pueden verse como un grupo de interés por el hecho de presentar ciertas características objetivas importantes que distinguen sus intereses de los de otros actores del sistema económico y político, siendo la principal de estas características una actividad económica común y una liga con intereses económicos y políticos fuera del sistema nacional. Cuando el medio ambiente en que estos grupos operan se ha tornado amenazador, sus integrantes han combinado esfuerzos para la consecución de ciertos fines comunes: la preservación del *status quo* y en menor medida su transformación, según el caso, convirtiéndose por tanto en uno o más grupos de presión. De que esto sucedió en México no hay duda como lo atestiguan la formación, a partir de 1911, de organizaciones tales como la *American Association of Mexico*, la *Association of Producers of Petroleum in Mexico*, la *American Chamber of Commerce* u otros grupos *ad hoc*. Conviene señalar aquí que la comunidad de inversionistas extranjeros en México rara vez ha actuado como un solo grupo, pues sólo en momentos excepcionales toda la comunidad se consideró amenazada. Generalmente actuó como un conjunto de grupos siguiendo políticas diversas y, a veces, hasta antagónicas.

La distinción analítica entre grupo de interés y grupo de presión es clara, pero en la práctica no lo es ya tanto, especialmente cuando el medio ambiente en que se mueve el grupo deja de presentarse como un elemento amenazador; es entonces cuando tanto la coordinación como las demandas del grupo se hacen más ambiguas y difíciles de detectar. Este es el caso del sector extranjero en la economía nacional a partir de los años cuarenta. El enfoque de los grupos de presión considera que el conjunto de sus actividades puede analizarse según las tácticas básicas de presión sobre el sistema y los resultados de éstas, a saber: la persuasión, la propaganda, la corrupción, el sabotaje a la acción gubernamental, las amenazas y sanciones y, finalmente, la violencia. Dado el carácter foráneo de los grupos a examinar, conviene diferenciar los orígenes de tales presiones; es decir, distinguir cuando la presión va directamente del grupo al sistema político y cuando ésta es mediada por los sistemas políticos extranjeros a los que estos grupos están ligados.

De acuerdo con lo anterior, la dependencia en el caso de México y en el período que se examina estará determinada, además del hecho de que México se ha encontrado dentro de la esfera internacional de influencia

norteamericana, por el grado de participación de la inversión extranjera directa en la economía nacional, así como por lo estratégico de esta presencia. Para determinar en qué forma esta presencia económica se traduce en una influencia política, se examinará en qué medida y a través de cuáles tácticas los grupos extranjeros, formales e informales, influyeron en la formulación de las políticas y legislación relacionadas con su actividad. En la medida en que su situación privilegiada inicial pudo ser modificada, el grado de dependencia disminuyó y viceversa. La capacidad del grupo gobernante para imponerse a los intereses extranjeros ha dependido en buena parte del proceso de desarrollo político durante el período que ha aumentado o disminuido el poder político de los líderes *vis á vis* los grupos y gobiernos del centro hegemónico.

Una vez presentados los principales conceptos que servirán para explorar las relaciones entre la élite gubernamental mexicana y los principales grupos económicos extranjeros operando en el país desde principios del siglo hasta el presente, es posible resumir los objetivos y presupuestos básicos. La suposición más importante es que, a partir de la Revolución de 1910, el sistema político mexicano entró en un rápido proceso de modernización tanto político como económico que se dió dentro del marco de un sistema político unipartidario, cuya característica principal consistió en subordinar las actividades y las demandas de todos los actores importantes del sistema a los intereses de la élite política y perpetuar esta subordinación inicial. El resultado fue un pluralismo limitado tendiente a evitar que algún grupo acumulara un poder lo suficientemente importante como para desafiar la supremacía de la élite gubernamental. En cierta medida el éxito de la implantación de este pluralismo limitado dependió de la capacidad del grupo gobernante para concentrar el poder surgido del proceso de modernización e institucionalizarlo en forma tal que le permitiera subordinar aquellos intereses preponderantes formados bajo el antiguo régimen y antagónicos a su supremacía. La preservación de esta superioridad ha dependido de la capacidad del sistema para mantener vigente su concentración e institucionalización del poder, y hasta el presente ha tenido buen éxito en este empeño, aunque las tendencias futuras no están muy claras.

### *Segunda Parte*

Tradicionalmente, los estudiosos de la historia política y social del México contemporáneo han coincidido en señalar ciertas etapas de cambio dentro de la continuidad que estos procesos presentan a partir

del fin del antiguo régimen en 1911. Justificar *a priori* el uso de estos períodos nos llevaría a una discusión innecesaria, puesto que su validez o invalidez depende de su utilidad. En este trabajo se examinarán los efectos del desarrollo político mexicano en relación al sector extranjero en el sistema económico en las siguientes cinco etapas: *a*) el fin del período porfirista (1900-1910), *b*) la Revolución armada (1911-1920), *c*) la hegemonía del Grupo del Plan de Agua Prieta bajo Obregón y Calles (1920-1935), *d*) el período cardenista (1935-1940), *e*) el período posrevolucionario (1940-1971). Cada una de estas etapas se caracteriza por particularidades importantes en el proceso de modernización política y presenta cambios significativos en la política oficial hacia la inversión extranjera que obedecen en parte a los efectos de esas variaciones en los procesos de transformación política.

### *El Porfiriato*

Es durante la larga presidencia del general Porfirio Díaz cuando la inversión extranjera directa llega a México en cantidades significativas, y en relativamente poco tiempo logra dominar la producción de los principales sectores exportadores y las actividades conexas: minería, ferrocarriles, electricidad y, ya en el siglo XX, la incipiente producción petrolera. Desde el inicio de la Guerra de Independencia (1810) hasta la toma del poder por el general Díaz después de una exitosa revuelta militar en 1876, el panorama mexicano es uno de estancamiento económico y amarquía; difícilmente se puede decir que hasta ese momento la nación mexicana haya existido como tal. A partir de 1876 el panorama empieza a cambiar espectacularmente: en poco tiempo se establece un clima de paz interna y un sistema político relativamente unificado que habría de continuar hasta 1910. En buena medida el éxito de Díaz se basó en tres elementos: la reconciliación de los contendientes en las anteriores luchas civiles, el establecimiento de una autoridad central fuerte y el estímulo al ingreso masivo de capital extranjero directo para desarrollar y modernizar el sector exportador.<sup>21</sup>

Aparentemente, para Díaz, la reanudación del desarrollo económico de México (interrumpido por más de medio siglo) a través del capital foráneo era un prerrequisito para modernizar al país permitiéndole

<sup>21</sup> El mejor examen de la situación política, social y económica del Porfiriato, se encuentra en los varios volúmenes sobre el Porfiriato publicado por Daniel Cosío Villegas en la serie de *Historia moderna de México*, publicado en México a partir de 1955, el último de los cuales apareció en 1971 y está dedicado al examen del proceso político en la primera etapa del porfirismo.

ingresar al grupo de "naciones civilizadas", única forma de evitar que se repitieran las invasiones extranjeras del pasado.<sup>22</sup> El resultado de esta política fue sorprendente. Cuando Díaz tomó el poder, el sector "moderno" de la economía mexicana estaba compuesto por una línea férrea de 640 kms. más un pequeño número de minas y plantaciones. Al concluir su régimen, había en México 19,280 kms. de vías férreas, más de 150 establecimientos metalúrgicos (minas y fundiciones) dedicados a la producción de metales preciosos e industriales, una red de energía eléctrica que servía a centros urbanos e industriales, un sistema financiero, una red telegráfica, y las primeras explotaciones petroleras. No todo el desarrollo se concentró en el sector exportador, hubo también un crecimiento importante en la industria textil, en la producción de cemento, cristal y otras actividades destinadas a satisfacer la demanda interna.<sup>23</sup> El sector exportador y las actividades relacionadas directamente con éste—y en menor medida la industria ligada al consumo interno quedaron totalmente en manos del capital extranjero. En la minería y el petróleo sólo el 2% o 3% del capital era nacional.<sup>24</sup> Examinando las 170 sociedades anónimas más importantes en 1911, se desprende que el capital nacional representaba sólo el 23% del total y de éste 14% era oficial (ferrocarriles y un banco agrícola) y únicamente 9% era privado.<sup>25</sup>

El capital extranjero directo estaba concentrado en los ferrocarriles, la minería, y otros servicios públicos. Estas tres actividades eran las más importantes y les seguían las inversiones en bienes raíces, la banca, la industria y el comercio.<sup>26</sup> Por nacionalidades, en 1911 el capital nortee-

<sup>22</sup> Howard F. Cline, *The United States and Mexico* (ed. rev., New York: Atheneum, 1963), pp. 52-53.

<sup>23</sup> En relación a la economía del Porfiriato, deben consultarse los libros de la *Historia moderna de México* dedicados a este tema y publicados por Daniel Cosío Villegas con la colaboración de varios especialistas en 1965. Para un resumen más breve, puede verse la obra de Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1963), pp. 28-58.

<sup>24</sup> Marvin D. Bernstein, *The Mexican Mining Industry, 1890-1950: A Study of Interaction of Politics, Economics and Technology* (Albany, N.Y.: State University of New York, 1964), pp. 38, 180-190; Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)* (México: El Colegio de México, 1968), pp. 15-17.

<sup>25</sup> José Luis Ceceña, "La penetración extranjera y los grupos de poder en México: (1870-1910)" en *Problemas del Desarrollo*, Año I, No. 1 (octubre-diciembre 1969), pp. 62, 73.

<sup>26</sup> Luis Nicolau D'Oliver, "Las inversiones extranjeras" en Daniel Cosío Villegas (ed.), *Historia moderna de México. El Porfiriato: La vida económica. Tomo II* (México: Editorial Hermes, 1965), p. 1155.

americano era el dominante con 1,007 millones de dólares (este dominio no lo tenía entonces en ningún otro país latinoamericano) seguido por el británico con 450 millones de dólares. Cantidades menores estaban en manos de franceses, alemanes y españoles.<sup>27</sup> A estas cifras se debe añadir la concentración por empresas para tener la imagen precisa de su importancia. La actividad ferroviaria estaba controlada por 10 empresas, para 1911 la mayor de éstas estaba ya en manos del Estado pero con una gran participación norteamericana (122.5 millones de pesos); en la minería las cinco empresas mayores—todas extranjeras—controlaban el 68% de la inversión en esa rama (277 millones de dólares); la producción petrolera hasta la segunda década del siglo estuvo más del 90% controlada por tres empresas, dos norteamericanas y una británica.<sup>28</sup> Así pues, al concluir el Porfiriato el capital extranjero—y en primer lugar el norteamericano, controlaba los sectores más dinámicos de la economía mexicana.

Como se ha visto, el sector moderno de la economía tenía, en lo fundamental, un carácter de enclave; por tanto la mayoría de la población económicamente activa no tenía contacto directo con él. Esta mayoría estaba dedicada principalmente a actividades agrícolas (70% del total). La unidad de producción típica en la agricultura era la gran hacienda, que se había consolidado a raíz de la expropiación de las propiedades eclesiásticas durante regímenes anteriores, proceso que continuó durante el período de Díaz en la afectación de las tierras de comunidades indígenas y enajenación a particulares de terrenos nacionales. Como resultado de esta política, al concluir el Porfiriato, entre el 82 y 97% de las familias en el sector rural no poseían ningún tipo de propiedad y, mientras que, aproximadamente el 97% de la tierra cultivable estaba controlada por el 1% de las familias.<sup>29</sup> En gran medida, la hacienda estaba dedicada a satisfacer las necesidades de la población local y a surtir la

<sup>27</sup> Las estimaciones sobre las inversiones directas varían mucho, en el artículo de D'Olver citado en la nota anterior, el monto varía de 616 a 1,007 millones de dólares para 1911. Las discrepancias son un poco menores para los demás países pero también las hay: D'Olver, *op. cit.*, pp. 1149-1167.

<sup>28</sup> Meyer, *op. cit.*, pp. 15-17; D'Olver, *op. cit.*, pp. 1090-1105; National Archives of Washington, "American and Foreign Capital Invested in Mexico," Informe del Departamento de Guerra, 1914, 812.503/19 e informe de ese mismo departamento al de Estado, del 12 de abril de 1917, 812.63/453.

<sup>29</sup> Moisés González Navarro, *Estadísticas sociales del Porfiriato, 1887-1910* (México: Dirección General de Estadística), pp. 40-41 y 217-219; Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria: exposición y crítica* (México: Fondo de Cultura Económica, 1966), p. 502.

demanda de las poblaciones urbanas cercanas; aunque en algunas zonas se establecieron cultivos ligados tanto al mercado interno como al mundial; tal fue el caso por ejemplo de las zonas azucareras de Morelos, en donde la hacienda se encontraba altamente capitalizada, tecnificada y con una dinámica diferente a la del resto del país o aquéllas dedicadas al cultivo del henequén en el sureste.<sup>30</sup> Paralelamente al desarrollo de la hacienda y a la declinación de las tierras comunales, hubo una proliferación de pequeños propietarios, especialmente en el norte, que dieron lugar a la formación de una clase media rural, este grupo unido a las capas medias urbanas (burócratas, médicos, abogados, etc.) también en crecimiento como resultado del desarrollo económico y urbano, iba a ser el elemento que a la larga daría forma y dirección al malestar campesino e iniciaría en el norte la lucha contra un sistema que bloqueaba casi todas las posibilidades de movilidad por la preeminencia de los grupos latifundistas y los grandes capitales extranjeros.<sup>31</sup>

Las investigaciones de Daniel Cosío Villegas dan ya una idea clara de la naturaleza de las relaciones de Díaz con el exterior pero a nivel gubernamental; hace falta una exploración más a fondo de sus relaciones con los diferentes intereses foráneos particulares. De todas maneras, puede decirse que éstos operaron casi siempre en un medio ambiente propicio, de ahí que no se haya dado el caso de que se transformaran de grupos de interés en grupos de presión, para presentar sus demandas al sistema político. Estas demandas parecen haber consistido simplemente en ciertas reformas jurídicas o políticas que establecieran una atmósfera más propicia a la expansión de sus intereses. Tal fue el caso, por ejemplo, de las demandas de subsidios generosos en las concesiones ferroviarias o mejor aún, la modificación a las leyes de minería—heredadas de la colonia—para dar la plena propiedad de los hidrocarburos al superficiario, o para facilitar la extracción de minerales a través de la centralización de la legislación y el otorgamiento de concesiones mineras a perpetuidad y que sólo podían ser revocadas por falta en el pago de los impuestos.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> John Womack, Jr., *Zapata and the Mexican Revolution* (New York: Alfred A. Knopf, 1969), pp. 41-52, 391-392.

<sup>31</sup> Manuel Villa, "El surgimiento de los sectores sociales medios y la Revolución Mexicana" (mimeo., 2o Seminario Latinoamericano para el Desarrollo, Santiago de Chile, noviembre de 1970).

<sup>32</sup> En relación a la ley minera de 1887 y las posteriores, puede verse a Guadalupe Nava Oteo, "La minería" en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato: La vida económica*. Tomo I, pp. 299-310. Por lo que se refiere a la legislación petrolera, véase Meyer, *op. cit.*, pp. 38-41.

En buena medida las modificaciones legales en ramos como la minería o el petróleo, fueron hechas por el gobierno para fomentar las actividades de esas industrias, sin que mediara ningún tipo de presión por parte de los intereses externos. La propia filosofía liberal del régimen llevó a ello. Examinando de cerca las relaciones entre el gobierno de Díaz y algunos de los promotores extranjeros más destacados como Edward L. Doheny o Sir Weetman Pearson, destaca la cordialidad de sus relaciones con las altas esferas administrativas del país y con el presidente en particular.<sup>33</sup> Cuando deseaban obtener una concesión especial del gobierno, les era relativamente fácil el acceso a los puntos de decisión y generalmente usaban la persuasión como táctica. Dadas las políticas económicas del régimen, no debió de haber sido difícil armonizar lo que la élite "científica" porfirista consideraba el interés nacional con la expansión de las actividades de las diversas industrias extranjeras. Además, parece ser que la práctica de incorporar a elementos políticos muy poderosos—incluyendo el propio hijo del presidente—a los consejos de administración, fue práctica corriente entre los empresarios extranjeros.<sup>34</sup>

Si bien el presidente Díaz y sus consejeros consideraron que el capital externo debería ser el motor del desarrollo mexicano, también es verdad que estuvieron conscientes de algunos de los peligros políticos y aún estratégicos que podía acarrear el predominio de un país en este desarrollo, especialmente si se trataba de los Estados Unidos. De ahí que el gobierno intentara deliberadamente fomentar las inversiones europeas en el país. Sin embargo, para Europa resultaba más atractivo invertir en sus propias colonias que en México, así que nunca llegó a tener la influencia deseada por Díaz.<sup>35</sup> Una de las medidas más espectaculares tomadas por el gobierno mexicano para detener el aumento excesivo de la influencia norteamericana fue adquirir en 1908—mediante un préstamo—el control de una serie de empresas que se fusionaron bajo

<sup>33</sup> En relación a este punto, véase Desmond Young, *Member for Mexico: A Biography of Weetman Pearson* (Londres: Cassell & Company, Ltd., 1966); Peter Calvert, *The Mexican Revolution: 1910-1914. The Diplomacy of Anglo-American Conflict* (Londres: Cambridge University Press, 1968). En relación a Doheny, son de gran interés las declaraciones que sobre su actividad en México hizo en 1920 ante una comisión del Senado norteamericano y que se encuentran en: United States Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Investigation of Mexican Affairs*. 66th Congress, 2nd Session (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1920).

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, Fernando Rosenzweig, "La industria," Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 457-458; Ceceña, *op. cit.*, pp. 76-78.

<sup>35</sup> Cosío Villegas, *op. cit.*, p. XXVI.

el nombre de Ferrocarriles Nacionales de México y que controlaba más de 11 mil kms. de vía.<sup>36</sup> Fue, sin embargo, el apoyo que el presidente Díaz dio a los intereses petroleros de Pearson, fundador de la empresa petrolera "El Aguila" en detrimento de los de la Waters Pierce Co. asociada con la Standard Oil, lo que llevó a una parte de los intereses norteamericanos a colocarse en contra de Díaz. Esta situación, aunada al hecho de que a partir de 1910 se fue viendo que el régimen no contaba con la fuerza necesaria para garantizar la tranquilidad pública ante los ataques de los grupos magonistas y maderistas, llevó a una pérdida parcial de la confianza norteamericana en Díaz.<sup>37</sup>

La reacción oficial norteamericano ante las primeras acciones revolucionarias consistió en un tibio apoyo a Díaz, pero a la vez en la movilización de importantes cuerpos del ejército norteamericano en la frontera con México así como el envío de buques de guerra a puertos mexicanos. Públicamente, el presidente Taft negó que estos movimientos tuvieran un carácter inamistoso o amenazador contra el gobierno mexicano, pero a nadie escapó la posibilidad de una intervención.<sup>38</sup> Por lo que hace a los inversionistas norteamericanos, destaca la actitud de la Standard Oil (N.J.), que decidió aprovechar la oportunidad para entrar en negociaciones en 1911 con los representantes de Madero en Texas y les ofreció un préstamo de medio millón o un millón de dólares para su campaña antiporfirista a cambio de ciertas concesiones comerciales. La Southern Pacific y ciertos intereses mineros americanos en Sonora también parecen haberse acercado a los rebeldes ofreciendo su ayuda.<sup>39</sup> No se sabe si las transacciones—que fueron reprobadas por el Departamento de Estado—se llevaron finalmente a cabo, pero lo significativo del hecho es que en pocos años, algunos de los grupos extranjeros estuvieron dispuestos a pasar de la persuasión a la más extrema de la táctica: la violencia. Cuando el hijo de Porfirio Díaz escribió a Pearson desde el exilio señalando a la Standard Oil como la verdadera promotora de la caída de su padre,<sup>40</sup> estaba exagerando, obviamente, pero no hay duda que la necesidad de no afectar los cuantiosos intereses extranjeros en México con una guerra civil fue lo que llevó a Díaz a no emplear a fondo sus fuerzas contra los

<sup>36</sup> Francisco R. Calderón, "Los ferrocarriles," Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 604-624.

<sup>37</sup> Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato: La vida política exterior*. Segunda parte, pp. 395-409; Young, *op. cit.*, pp. 127-191, *passim*.

<sup>38</sup> Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato: La vida política exterior*. Segunda parte, pp. 409 ss.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 395-409.

<sup>40</sup> Young, *op. cit.*, p. 159.

relativamente poco poderosos núcleos rebeldes y negociar con ellos y aceptar su propio alejamiento del poder. En su renuncia, Díaz hace una referencia muy explícita a este hecho.<sup>41</sup> Indirectamente, al menos la presencia económica extranjera en México en 1910 contribuyó a la caída del régimen porfirista.

### *La lucha armada (1911-1920)*

El sistema político porfirista, poco institucionalizado y con una base de apoyo muy reducida aunque poderosa, fue incapaz de adaptarse a los rápidos e importantes cambios aparecidos en el sistema social, producto del buen éxito de sus políticas de desarrollo económico. El resultado de esta mezcla fue la revolución.

Los líderes intelectuales del movimiento antiporfirista aglutinados en torno al Partido Liberal y posteriormente al Antirreeleccionista, provenían tanto de los sectores medios marginados en el Porfiriato como de los sectores más dinámicos de la gran burguesía porfirista que deseaban—en contra de los deseos de Díaz—darle mayor fluidez y dinamismo al sistema para preservarlo. Estos políticos antirreeleccionistas pudieron establecer contacto con elementos de la fluida sociedad nortea, en gran medida formada por pequeños propietarios, vaqueros, mineros. En el norte existían menos rigideces sociales que en las zonas agrícolas más tradicionales del centro del país. De aquí salieron la mayor parte de las tropas que iban a intervenir en la lucha civil de esa década. Esta movilización coincidió con un movimiento insurreccional en el estado de Morelos compuesto por antiguos pequeños propietarios acaudillados por Zapata y que así reaccionaban a los despojos de tierra de que habían sido objeto por parte de las grandes haciendas azucareras. Así pues, una política agraria que estrangulaba a la pequeña propiedad agrícola—comunal o individual—que deprimió los niveles reales de vida de una gran parte de la población a pesar de los evidentes avances económicos, y que a la vez facilitó el resquebrajamiento de la inmovilidad de la mano de obra en las grandes haciendas tradicionales con la existencia del ferrocarril y de la demanda de trabajadores en las nuevas actividades agrícolas e industriales en el norte, favoreció la articulación entre los representantes de los sectores medios antiporfiristas y los campesinos, articulación de la que hay muy pocos ejemplos en la historia.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato: La vida política exterior*. Segunda parte, pp. 350-475, *passim*.

<sup>42</sup> Para un buen resumen sobre los efectos del desarrollo económico porfirista en la movilidad y nivel de vida de las mayorías, véase a Vernon, *op. cit.*

La movilización ocurrida en esta década afectó directamente sólo una minoría. Por ejemplo, al final de la década los efectivos del ejército revolucionario eran poco más de cien mil hombres.<sup>43</sup> Si damos un número igual para aquéllos que se encontraban licenciados o desmovilizados por haber militado en las filas de los derrotados, la cifra puede ascender a 200 ó 250 mil. Es decir, al equivalente del 5.4% de la fuerza total de trabajo en 1921. Sin embargo, el desplazamiento de los ejércitos revolucionarios por toda la República, las banderas enarboladas por sus líderes para reclutarles, los planes políticos promulgados en su nombre, etc., introdujeron tanto a los campesinos y obreros organizados así como a los sectores medios, como actores del sistema político.

La derrota y licenciamiento del ejército federal que apoyó la contrarrevolución de Huerta entre 1913 y 1914, fue seguida por otra contienda igualmente enconada entre los miembros de la coalición revolucionaria. Esta lucha enfrentó a los dos grupos de extracción genuinamente popular—el villismo en el norte y el zapatismo en el sur—al grupo en que dominaban los dirigentes e intereses de los sectores medios: el carrancismo. Carranza, en el proceso de la lucha se vio forzado a incorporar demandas propias de los elementos más conscientes de los campesinos y los obreros a lo que originalmente había sido un programa puramente político—en el que destacaban los elementos nacionalistas. Gracias a esta decisión y a la mayor visión y habilidad organizativa del carrancismo, los obreros agremiados—un grupo poco numeroso pero que contaba ya con cierta importancia política—se adhirió a Carranza. Los Batallones Rojos, que lucharon contra Villa y Zapata simbolizaron esta alianza y subordinación de los obreros al nuevo grupo dominante y el artículo 123 de la nueva Constitución de 1917 su recompensa. Desde entonces y hasta el presente esta situación, en lo básico, se ha mantenido.<sup>44</sup>

La derrota de Villa y Zapata se dio dentro de un contexto en que el grupo triunfante—el carrancista—incorporó en sus programas las principales demandas de sus oponentes, en este caso la reforma agraria y el artículo 27 de la nueva carta constitucional. Igualmente, algunos de los líderes secundarios del villismo y zapatismo, una vez derrotados, fueron

<sup>43</sup> Las cifras sobre el ejército carrancista se encuentran en Jorge A. Lozoya, *El ejército mexicano (1911-1965)* ("Jornadas," México: El Colegio de México, 1970), pp. 97-98, 127-128.

<sup>44</sup> Para un excelente estudio sobre la naturaleza de las relaciones entre los obreros organizados y el grupo carrancista así como entre éstos y los representantes campesinos, véase: Jean Meyer, "Les ouvriers dans la Révolution mexicaine: Les bataillons rouges," *Annales*, Vol. 25, No. 1, (janvier-février, 1970) pp. 30-55.

aceptados en los cuadros dirigentes intermedios, lo que legitimó aún más la posición de los triunfadores.<sup>45</sup>

Durante los diez años de guerra civil, el desarrollo económico de México se vio seriamente afectado pero, a excepción de los ferrocarriles, los enclaves extranjeros casi no fueron disturbados. Para 1912 los centros mineros empezaron a ver afectadas sus actividades por las dislocaciones en los transportes, los asaltos y los problemas laborales. Pero las grandes empresas mineras, a pesar de encontrarse en zonas revolucionarias, pudieron defenderse muy bien de los embates de la lucha armada y aún aumentar su producción. La industria eléctrica, ligada tanto a los centros urbanos como a la industria minera, resintió un tanto los efectos de la revolución pero no de una manera espectacular. La producción de la industria petrolera, no reflejó para nada los trastornos del país, pues la extracción aumentó año con año en proporciones extraordinarias; de 3.6 millones de barriles en 1910 pasó a 157 millones en 1920. Así pues, a pesar de lo que se dijo en el Senado norteamericano en 1920 cuando se llevó a cabo una investigación sobre la situación interna de México, la economía de los enclaves no se vio muy dañada por la lucha ni hubo una modificación sustantiva en su naturaleza, pero México perdió su reputación como sitio idóneo para la inversión extranjera y su crédito quedó en entredicho con la suspensión de los pagos de su deuda externa.<sup>46</sup>

La presidencia de Madero fue tan corta que prácticamente no tuvo una política hacia la inversión extranjera directa. Las medidas tomadas en este sentido fueron muy tímidas: restricciones al personal extranjero en los ferrocarriles, un pequeño impuesto a la industria petrolera más otras medidas administrativas en este sector. Victoriano Huerta, como una medida extraordinaria para allegarse recursos contra Carranza aumentó el impuesto a la producción de petróleo a la vez que intentó—sin buen éxito—obtener el apoyo de los intereses europeos en México para contraponerlos a los norteamericanos. Pero sería con Carranza cuando se inició una modificación sustancial de las bases legales en que se apoyaba la actividad económica de los intereses extranjeros. El nacionalismo mexicano surgió entonces con gran fuerza transformándose gradualmente en verdadera xenofobia por las resistencias, amenazas y

<sup>45</sup> Womack, *op. cit.*, pp. 224–270, *pássim*.

<sup>46</sup> Vernon, *op. cit.*, pp. 78–79; Clark W. Reynolds, *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth* (New Haven: Yale University Press, 1970), pp. 26–31; Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: Retrosivisión y perspectivas* (México: Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1970), pp. 86–97.

acciones de los intereses y gobierno norteamericanos ante las políticas revolucionarias. Este nacionalismo fue en parte reflejo de los deseos de los grupos revolucionarios por adquirir no sólo el control del sistema político sino del económico, control que no se podría lograr mientras los enclaves extranjeros permanecieran tan independientes como en el pasado. El esfuerzo más serio por limitar esa independencia fue la reforma a la legislación petrolera contenida en el artículo 27 de la nueva constitución de 1917 que pretendía retirar al superficiario la propiedad absoluta del combustible en el subsuelo adquirida durante el Porfiriato para devolverla a la nación.<sup>47</sup>

De 1910 a 1916 puede decirse que la principal preocupación del capital extranjero en México fue la falta de seguridad que la guerra civil trajo consigo. Inseguridad debida al asalto y destrucción de algunas de sus instalaciones (relativamente fueron pocos los incidentes de este tipo) y debida a la disrupción de las comunicaciones y falta de protección en los caminos. A esto deben agregarse préstamos forzados, modificación en el régimen de impuestos mineros y petroleros, más algunas disposiciones extraordinarias que podían llevar a la confiscación, tales como la obligación de mantener en operación los establecimientos mineros en 1915 a pesar de la falta de transportes e inseguridad física para evitar el desempleo y caída en los impuestos. La negativa de algunos grupos a reconocer los impuestos pagados a los antagonistas fue también motivo de fricciones. Sin embargo, fue la existencia de la nueva legislación petrolera de 1917 y, en menor medida, las disposiciones sobre reforma agraria y la legislación laboral de la nueva constitución lo que más irritó a los inversionistas extranjeros. Estas modificaciones constitucionales ya no eran problemas temporales sino situaciones que afectaban directa y permanentemente los derechos de propiedad y que por ello mismo ponían en entredicho la estructura misma del sistema internacional de inversiones.<sup>48</sup>

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

<sup>47</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 62–71, 78–82.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 78–105, *pássim*; Cline, *op. cit.*, pp. 135–188, *pássim*.

país). Estas organizaciones sirvieron para encauzar las demandas de garantías en el desempeño de las actividades de sus miembros y la preservación del *status* jurídico y administrativo que habían obtenido durante el Porfiriato. En segundo lugar, estas organizaciones recurrieron a sus gobiernos para aumentar su presión. Las tácticas empleadas por los afectados fueron varias. En primer lugar el sabotaje de la acción gubernamental; por ejemplo, al negarse a cumplir con el decreto maderista que ordenaba a las empresas petroleras registrarse e informar sobre su estado financiero al gobierno, o al negarse a cumplir con los decretos de Carranza de 1918 para la solicitud de concesiones. Las amenazas de uso de la fuerza fueron constantes en la década y la toma de Veracruz en 1914 estuvo muy ligada a la reacción negativa de los norteamericanos ante el trato preferencial de Huerta para con los intereses ingleses. Por otra parte, la relación de las empresas petroleras con un jefe militar de la Huasteca, Manuel Peláez, y que mantuvo la región petrolera fuera del control del gobierno carrancista, puede verse como el empleo directo de la violencia para frustrar la acción gubernamental. La caída del gobierno de Madero, a quien el embajador y las empresas petroleras norteamericanas, acusaron de intentar confiscar sus intereses, está ligada estrechamente a la acción de estos elementos externos.<sup>49</sup>

La fuerza tanto política como económica de los sectores de enclave en esta década—el gobierno federal dependió en alto grado de sus impuestos al petróleo y a la minería para poder financiar sus gastos militares y administrativos<sup>50</sup>—así como la debilidad de todos los regímenes que sucedieron a Díaz, impidieron que las reformas legales en su contra dispuestas por la Constitución de 1917, y en especial la nacionalización del subsuelo, se llevaran a cabo. Es verdad que la revolución había movilizado a nuevos actores a la arena política y en esa medida ampliaba el poder de los nuevos gobiernos, pero la división entre los grupos revolucionarios impidió la institucionalización de esa fuerza política así como

<sup>49</sup> La bibliografía en relación a la influencia norteamericana sobre los destinos de la Revolución en esta década, y sobre la relación entre esta política y la defensa de los intereses extranjeros en México, es muy amplia. Algunas de las obras a consultar además de las de Cline y Lorenzo Meyer son: Berta Ulloa, *La revolución intervenida. Relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, 1910-1914* (México: El Colegio de México, 1971); James Fred Rippey, *The United States and Mexico* (New York: F. S. Crofts and Co., 1931); Aarón Sáenz, *La política internacional de la Revolución. Estudios y documentos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1961); Luis G. Zorrilla, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América*. 2 vols. (México: Editorial Porrúa, S.A., 1966).

<sup>50</sup> Reynolds, *op. cit.*, pp. 29-30.

la concentración del poder, por tanto Madero, Huerta o Carranza no pudieron resistir siempre la presión desatada en su contra por los intereses extranjeros. Madero y Huerta cayeron y Carranza, el más nacionalista de todos ellos, tuvo que aceptar que sus disposiciones en relación a la minería y sobre todo en relación al petróleo, no se cumplieran más que en mínima parte. De todas formas, conviene hacer notar que si la legislación revolucionaria no se aplicó tampoco se volvió al *statu quo ante*; las nuevas leyes y su espíritu se mantuvieron en espera de una ocasión más propicia.

#### *Los inicios de la institucionalización: La hegemonía sonorense (1920-1935)*

En 1920, al tratar de imponer a un incondicional suyo en la presidencia, Carranza perdió el apoyo del ejército. A la vez, no contaba con ningún apoyo popular organizado. No fue difícil para el general Alvaro Obregón, el militar más poderoso del grupo constitucionalista, derrotar y eliminar a Carranza del plano político. Pero si Carranza desapareció el carrancismo no. La rebelión del Gral. Alvaro Obregón sólo significó un reajuste en la redistribución del poder dentro de las altas esferas del grupo triunfante en la lucha civil, pero no modificó la relación ya establecida con las fuerzas vencidas anteriormente en el campo de batalla. Hasta 1924, Obregón fue el líder—el caudillo más destacado—de la Revolución; de 1924 a 1928—fecha en que Obregón a punto de volver a asumir la presidencia fue asesinado—el poder fue compartido con el presidente Plutarco Elías Calles. Entre 1928 y 1935 Calles ejerció un gran control sobre los presidentes que bajo su tutela ocuparon el cargo hasta que, en 1935, el presidente Lázaro Cárdenas en una audaz maniobra le eliminó a él y a su grupo del cuadro político nacional.

La característica sobresaliente de este período en la arena política fue la paulatina institucionalización de la participación de los nuevos actores—campesinos y obreros—bajo la dirección de la élite gobernante. El ejército continuó siendo la principal base de poder del gobierno revolucionario. A pesar de que entonces se dieron los primeros pasos para acabar con el caudillismo y centralizar el poder a través de la rotación de los jefes de las zonas militares, no sería sino hasta fines de los años treinta que el ejército perdería su primacía dentro de las instituciones políticas. Las rebeliones militares de 1923 y 1929—que dividieron en dos al ejército—así como otros intentos menores de rebelión, sirvieron para eliminar a algunos de los caudillos más poderosos, uniformar al grupo gobernante y abatir un tanto la influencia militar en favor del gobierno

central,<sup>51</sup> de manera indirecta, de los políticos civiles que representaban a algunos de los grupos populares organizados.

De los sectores populares fueron los obreros los primeros en organizarse nacionalmente. La Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM) fue la organización más importante, pero no la única. Esta central u otros sindicatos mantuvieron la línea inaugurada por la Casa del Obrero Mundial y reafirmaron su papel de socios menores de los grupos gobernantes; sus dirigentes fueron admitidos en los altos círculos del poder mientras los disidentes se vieron hostilizados sistemáticamente.<sup>52</sup> A cambio de este apoyo y subordinación, el gobierno aceptó de mejor grado que Carranza algunas de las demandas obreras, (que hasta cierto punto habrían de ser satisfechas por los intereses extranjeros que controlaban los sectores industriales más importantes).<sup>53</sup> La gran masa campesina no fue tan fácil de organizar, aunque aquellos sectores que sí lo fueron se encontraron también dependientes del favor gubernamental; la reforma agraria que bajo Carranza había sido poco menos que letra muerta, fue puesta en marcha en este período aunque sin el vigor que era de esperar de un grupo comprometido con la eliminación de las bases del antiguo régimen.<sup>54</sup> De la caída de Carranza hasta la toma del poder por Lázaro Cárdenas, los gobiernos revolucionarios distribuyeron 7.5 millones de hectáreas, cifra importante pero que estuvo lejos de afectar de manera fundamental la estructura latifundista del campo mexicano. Esta cautela en la distribución agraria entre 1920 y 1933 explica en parte la falta de interés del grupo sonoreño por formar una organización agraria nacional que fuera la contrapartida de la CROM y que aumentara la base civil de apoyo del nuevo gobierno. La movilización e institucionalización de los campesinos hubiera podido llevar a un aumento en las demandas campesinas. Sin embargo, Calles no se mostró muy reticente en sus ataques a otra de las bases del régimen prerevolucionario: la iglesia. Cuando una parte de la iglesia pretendió poner en entredicho la legitimidad del nuevo sistema Calles empleó la fuerza y por varios años se desarrolló en el centro de la república la llamada guerra cristera, en donde intervinieron también ciertos grupos

<sup>51</sup> Lozoya, *op. cit.*, pp. 44-48.

<sup>52</sup> Jean Meyer, *op. cit.*; Víctor Alba, *Historia del movimiento obrero en América Latina* (México: Libreros Mexicanos Unidos, 1964), pp. 443-447.

<sup>53</sup> Frank Tannenbaum, *Peace by Revolution: Mexico after 1910* (New York: Columbia University Press, 1966), pp. 234-235.

<sup>54</sup> Carranza repartió únicamente 132 mil hectáreas, De la Huerta y Obregón juntos poco más de un millón y Calles más de tres millones, Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, entregaron un total de 3.4 millones de hectáreas.

de latifundistas apoyados en masas campesinas tradicionales que entre ellos y el clero habían logrado movilizar contra la política reformista del gobierno. La lucha no se llevó a sus últimas consecuencias, y la iglesia terminó por aceptar la legitimidad del nuevo orden.

En esta época una nueva burguesía nacional comienza a aparecer. En los veinte se inicia o continúa, aunque de manera no muy clara, el proceso de industrialización basado en la demanda interna.<sup>55</sup> Política-mente este sector aún era muy débil, pero ya desde entonces se perfilaba como un grupo clave; la política económica, especialmente a partir de Calles está encaminada a favorecer su desarrollo a través de obras de infraestructura y de protección contra la competencia externa. Además, miembros prominentes de la élite política comienzan a ingresar en sus filas. Cuando el general Abelardo Rodríguez es nombrado presidente interino, la presidencia queda en poder de un revolucionario que era ya un hombre de empresa con una cuantiosa fortuna personal amasada en relativamente corto tiempo a través de actividades industriales y comerciales y aprovechando sus ligas con el gobierno. A pesar de ello, hasta los años cuarenta la hegemonía económica iba a estar en manos del Estado (en competencia con la empresa extranjera) y la naciente gran burguesía nacional permanecería supeditada a las decisiones de la élite gubernamental.<sup>56</sup>

Hasta 1929 hubo—al menos formalmente—un sistema multipartidista, pero los partidos carecieron de autonomía y siempre estuvieron ligados a ciertos miembros destacados de la élite gubernamental y al servicio de sus intereses políticos particulares. Desde un principio quedó claramente establecido que los nuevos dirigentes no aceptarían que el proceso electoral pusiera en entredicho el predominio que había obtenido por la fuerza de las armas, por ello las justas electorales a nivel local eran decididas más bien por la decisión del presidente y/o los caudillos locales que por el número de votos; a nivel nacional, se decidían a través del control del ejército y en menor medida de los grupos organizados. Los partidos no llegaron a adquirir el carácter de agrupaciones permanentes con una función de captación, combinación y presentación de demandas de sectores amplios al sistema político; por ser más bien instrumentos en manos de líderes destacados para la promoción de sus intereses sur-

<sup>55</sup> Timothy King, *Mexico: Industrialization and Trade Policies Since 1940* (London: Oxford University Press, 1970), p. 9.

<sup>56</sup> Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México* ("Jornadas," México: El Colegio de México, 1970), pp. 33-53.

gieron y desaparecieron al vaivén de las fortunas personales.<sup>57</sup> Fue en 1929, como respuesta a una severa crisis interna en el grupo dirigente, originada por el asesinato de Obregón, que el Gral. Calles decidió formar un partido oficial que a corto plazo, le sirvió de instrumento para seguir dirigiendo la política nacional cuando dejó la presidencia y renunció a la reelección.<sup>58</sup> Pero el Partido Nacional Revolucionario (PNR) surgió también para disciplinar al heterogéneo grupo dominante y sus aliados e institucionalizar la transmisión pacífica del poder a todos los niveles. La formación del PNR fue un paso decisivo en la subordinación de los caudillos locales; la centralización y la institucionalización de la actividad política aumentaron notablemente el poder del líder nacional, que virtualmente quedó desde entonces sin oposición organizada.

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

Entre 1921 y 1926 los intereses norteamericanos—oficiales y privados—se opusieron con buen éxito a la formulación de una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en lo referente al petróleo, se opusieron igualmente a intercambiar sus derechos de propiedad absoluta sobre el subsuelo por concesiones, tal y como lo había intentado Carranza; finalmente se opusieron a un aumento sustantivo en los impuestos a la extracción petrolera y minera. Para ello recurrieron de nuevo al sabotaje de la acción gubernamental, suspendiendo la extracción de combustible y por tanto el pago de impuestos, e indirectamente a las amenazas al enfatizar que no se daría el reconocimiento al gobierno de Obregón en tanto no se llegara a un arreglo satisfactorio sobre el *status* de la industria petrolera y la compensación a los intereses extranjeros afectados por la reforma agraria. Las protestas diplomáticas ante los diferentes proyectos de ley considerados por México, impidieron que el Congreso pasara alguno de ellos, habiendo sido vetados todos por las empresas.

<sup>57</sup> Bertha Lerner Sigal, "Partido Revolucionario Institucional" en Antonio Delhumeau (ed.), *México: Realidad política de sus partidos* (México: Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C., 1970), pp. 52-55.

<sup>58</sup> *Ibid.*, pp. 55-68.

Los llamados acuerdos de Bucareli, suscritos en 1923 por los representantes personales de los presidentes mexicano y norteamericano tras cinco meses de negociación solucionaron temporalmente el problema. Esta solución que no anuló las pretensiones reformistas mexicanas pero de hecho mantuvo inalterable la posición de los petroleros y limitó extremadamente las posibilidades de expropiar los latifundios extranjeros (que constituían una quinta parte del total) al exigir el pago pronto, adecuado y efectivo de la mayor parte de la propiedad rural.<sup>59</sup>

Calles, a pesar de las protestas, pasó en 1925 la ley petrolera reglamentaria; ley que ponía en entredicho el derecho de propiedad de las empresas. La reacción de los afectados fue la de recurrir de nuevo al sabotaje al negarse a cumplir con lo dispuesto por la ley a la vez que el gobierno norteamericano amenazaba al mexicano con una intervención armada en 1927. La crisis se solucionó en 1928 a través del llamado "Acuerdo Calles-Morrow" de fines de ese año. En esta ocasión el embajador norteamericano Dwight Morrow logró que Calles enmendara la ley petrolera de acuerdo con sus deseos—que no fueron exactamente aquellos de las empresas petroleras que pedían su derogación completa. La redacción de la nueva ley del petróleo fue supervisada directamente por el embajador y considerada satisfactoria por Washington.<sup>60</sup> A esta decisión de Calles siguió un viraje hacia la derecha en toda la política gubernamental. Este viraje no puede ser enteramente atribuido a la presión externa, pero una buena parte de él sí lo es. Al menos el cambio en la política petrolera y el poco entusiasmo oficial por la reforma agraria, coincidieron casi completamente con las peticiones que el embajador Morrow formuló a Calles entre fines de 1928 y principios de 1929, así como el intento por reiniciar el pago de la deuda externa suspendido a raíz de la lucha civil. Aparte de la presión externa, el cambio hacia la derecha se explica por la red de intereses que el grupo sonoreense había ido creando a lo largo de la década y que le fueron llevando a coincidir en varios puntos con los remanentes del antiguo régimen.

<sup>59</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 106-186, *pássim*; véase también las siguientes obras: Manuel González Ramírez, *Los llamados tratados de Bucareli: México y los Estados Unidos en las convenciones internacionales de 1923* (México: s.p.i., 1939); Aarón Sáenz, *La política internacional de la Revolución. Estudios y documentos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1961); Cline, *op. cit.*, pp. 203-213.

<sup>60</sup> Para un examen detallado de la actividad de Morrow en México y su influencia en la formulación de la política de Calles en 1928, véase: Harold Nicholson, *Dwight Morrow* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1935), así como Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 149-197.

Para 1930 la política oficial era la de buscar un acomodamiento con los enclaves extranjeros, así como con los hacendados y la iglesia.<sup>61</sup>

#### *Cárdenas (1934-1940)*

Cuando Calles decidió que el general Lázaro Cárdenas, un miembro relativamente secundario del grupo callista, ocupara la presidencia para el período 1934-1940, lo hizo hasta cierto punto presionado por las muestras de insatisfacción con su política de un grupo considerable de elementos dentro y fuera del PNR. El impacto de la campaña presidencial de José Vasconcelos, antiguo secretario de Educación Pública y connotado anticallista, había sido considerable. El apoyo a Vasconcelos en los centros urbanos mostraba la existencia de un descontento evidente por parte de muchos de los elementos políticamente activos de los sectores medios ante la corrupción de los altos círculos callistas. El acomodamiento con los remanentes del antiguo régimen al principiar la cuarta década del siglo, tendía a restar importancia y oportunidades a los grupos intermedios de la élite gubernamental y a los que pretendían ingresar a ella; una especie de neoporfirismo volvía a crear parcialmente las rigideces del sistema anterior a 1910. Ante esta situación, Calles reaccionó poniendo en la presidencia a un elemento identificado—por su acción como gobernador de Michoacán—con los sectores menos corruptos y progresistas del callismo: el general Cárdenas. Por otra parte, las bases de poder propias de Cárdenas eran muy raquíticas, de ahí que se pensara que en todo momento, la conducción de la política en sus rasgos esenciales quedaría en manos de Calles.

Calles pretendió de todas formas limitar la libertad de acción de Cárdenas de manera institucional y para ello formuló de antemano su programa de gobierno con la promulgación a través del partido del llamado "Plan Sexenal." Pero el descontento de los cuadros intermedios afloró claramente en este momento. Cuando el proyecto fue presentado a una comisión del PNR fue encontrado insatisfactorio. Se le introdujeron entonces modificaciones que lo volvieron decididamente radical. De ahí que finalmente fuera Calles y no Cárdenas quien se viera limitado por el flamante programa de gobierno.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Para una descripción del ambiente general que dominaba la vida política de México a raíz del movimiento a la derecha a fines del período callista, véase la narración de Mauricio Magdaleno en *Las palabras perdidas* (México: Fondo de Cultura Económica, 1956); véase también a Henry Bamford Parkes, *A History of Mexico* (3a edición, Boston, Mass.: Houghton Mifflin Company, 1960), pp. 381-399.

<sup>62</sup> Moisés González Navarro, *La Confederación Nacional Campesina: Un grupo*

No tardó mucho en ser evidente que Cárdenas buscaba revigorizar la alianza entre la élite gobernante y los sectores populares. Su intención fue aprovechar y estimular el descontento contra Calles para romper el *modus vivendi* que éste había establecido con las estructuras sobrevivientes del Porfiriato. El programa cardenista no fue nunca muy claro, pero no hay duda de que originalmente buscó dirigir el desarrollo mexicano hacia la construcción de un tipo de sociedad no capitalista, aunque nunca optó por un socialismo basado en el modelo soviético. Los rasgos centrales de su política económica fueron: una reforma agraria capaz de acabar con la herencia colonial de la hacienda y su influencia política, nacionalización de los recursos claves para dar al estado la hegemonía dentro del sistema de producción, y, ligado a ello, acabar con la dependencia externa no sólo eliminando los enclaves sino iniciando un proceso de industrialización orientado principalmente a satisfacer las necesidades de la población campesina.<sup>63</sup>

Cuando la política reformista de Cárdenas se empezó a traducir en una notable movilización de los sectores obrero y campesino para atacar a fondo algunos aspectos de la estructura social heredada del porfirismo, Calles se opuso, pero Cárdenas pudo neutralizarlo y expulsarlo del país. La movilización se combinó con un nuevo y ambicioso esfuerzo de institucionalización. A una central obrera más poderosa y radical, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), el favor del gobierno a cambio de un amplio apoyo a su política reformista, se unió la primera gran central campesina, la Confederación Nacional Campesina (CNC) que apoyó un programa más radical de reforma agraria. El partido oficial se reorganizó en 1938 para acomodar a estas fuerzas. El PNR se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Su organización básica consistió de cuatro sectores en los que el régimen buscó apoyo: el obrero (CTM), el campesino (CNC), el popular (sectores medios) y el militar; el sector militar sería absorbido poco después por

*de presión en la reforma agraria mexicana.* (México: Costa-Amic, Editor, 1968), pp. 102-105.

<sup>63</sup> Algunas observaciones interesantes sobre la naturaleza del cardenismo se encuentran en: David Raby, "A Crucial Turning-Point in the Contemporary History of Mexico: The Succession to Cardenas, 1938-1941" (manuscrito, ponencia presentada en la Conferencia Anual de CALAS/ACELA en la Ciudad de México, del 24 al 28 de mayo de 1971); igualmente pertinentes son las observaciones de Manuel Villa en "Las bases sociales del Estado Mexicano y sus problemas actuales" (manuscrito, ponencia presentada en el seminario "El Perfil de México en 1980-III," Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971), pp. 21-23.

el popular, quedando definitivamente subordinado al poder civil. Esta organización corporativa se complementó con una división geográfica.

La nueva organización se enfrentó a su prueba de fuego cuando en las elecciones de 1940 la élite gubernamental se volvió a dividir ante el impacto de las políticas reformistas, con tonos socialistas, de Cárdenas; el ala conservadora apoyó entonces al general Juan A. Almazán y se separó del partido cuando éste aceptó al candidato de Cárdenas: el general Manuel Avila Camacho. La crisis fue seria, pero Avila Camacho llegó a la presidencia sin que se produjera la temida revuelta militar; fue ésta la última vez en que las divisiones internas se manifestaron de esta manera tan aguda.

La militancia obrera fue notable bajo Cárdenas; nunca, antes o después, se permitiría un empleo similar del derecho de huelga para aumentar la participación del sector obrero en la distribución del ingreso. Pero fue la aceleración de la reforma agraria la que quizá dejó una huella más espectacular en la sociedad mexicana. Cárdenas entregó a los campesinos 17.8 millones de hectáreas, aumentó el crédito al ejido y puso fin al predominio de una economía agrícola basada en la hacienda. El gasto gubernamental en la construcción de obras de infraestructura y de beneficio social superó por primera vez en la historia los gastos administrativos, surgiendo definitivamente el importante sector paraestatal—cuya influencia, decisiva en la marcha de la economía perdura hasta el presente.<sup>64</sup>

Al final de los años treinta, la coyuntura internacional llevó al gobierno norteamericano a inaugurar su política de la “Buena Vecindad” destinada a buscar la solidaridad hemisférica; esto significó renunciar—al menos temporalmente—a los instrumentos de presión más evidentes, como la intervención armada. Esta situación, más el apoyo organizado de los sectores obrero, campesino y militar y la eliminación de la influencia Callista, dio a Cárdenas la oportunidad de volver a insistir en la modificación de la naturaleza de los enclaves económicos. De nuevo fue la industria petrolera—en vías de recuperación—el blanco del ataque, pero ahora a través de un estímulo a las demandas obreras y del cambio de legislación. La resistencia de los petroleros a los nuevos términos de las condiciones de trabajo, apoyadas por el Estado, llevó a Cárdenas a intentar una solución definitiva y el 18 de marzo de 1938, ante la sorpresa internacional, expropió esta industria.

Los intereses afectados buscaron de inmediato el apoyo de Washing-

<sup>64</sup> James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910* (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1967), pp. 66–81.

ton para obtener la devolución de sus propiedades y se negaron a reconocer la validez del acto expropiatorio. Se negaron también por un año a entablar cualquier tipo de negociaciones para llegar a un acuerdo directo con México alegando que éste no tenía la capacidad para indemnizarles adecuadamente y que por tanto se había efectuado no una nacionalización sino una confiscación. El Departamento de Estado recibió con gran simpatía las peticiones de protección demandadas por los petroleros y por aquellos afectados por la renovación de las expropiaciones agrarias. A pesar de las objeciones ante Washington del embajador norteamericano en México, Josephus Daniels, el Departamento de Estado decidió cooperar activamente con los intereses afectados presionando económicamente al régimen cardenista. El Secretario de Estado logró que el Departamento del Tesoro suspendiera las compras de plata mexicana, impidió que las dependencias gubernamentales adquirieran combustible mexicano y entorpeció sistemáticamente los esfuerzos de México por colocar su combustible en los Estados Unidos, Europa o Sudamérica. Así mismo, se pusieron todo tipo de obstáculos a las empresas petroleras independientes que se dedicaron a introducir el petróleo mexicano en Europa. Las empresas petroleras por su parte, también ejercieron presión sobre algunos gobiernos extranjeros para que no se importara el combustible de México, y con empresas privadas para que no se proporcionara material a la industria recién nacionalizada ni se le facilitaran buques-tanque para su comercio exterior. En una palabra, se emplearon tanto por parte de Washington como de las empresas todas las formas posibles de presión económica que saboteara el buen éxito de la acción expropiatoria. En el Departamento de Estado se decidió mantener esta presión al máximo tolerable; sin llevar la crisis económica hasta el punto que se pusiera en peligro la estabilidad del gobierno de Cárdenas. La posibilidad de que un gobierno derechista y profascista le sustituyera, así como de poner en peligro la política de la Buena Vecindad, establecieron los límites de esta presión externa. El presidente Roosevelt advirtió a las empresas petroleras que deberían abstenerse de fomentar una revuelta contra Cárdenas, de ahí que el levantamiento del general Saturnino Cedillo en 1938 no contara con apoyo externo por más que prometía anular el decreto de expropiación.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Véase en relación a este punto, entre otros, a Bryce Wood, *The Making of the Good Neighbor Policy* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1967); E. David Cronon, *Josephus Daniels in Mexico* (Madison, Wisc.: University of Wisconsin Press, 1960); Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 198–264 y “Los límites de la política

El resultado de las presiones empleadas fue más modesto que en el pasado: no lograron la devolución de las propiedades aunque sí una compensación más que adecuada; por otra parte las sanciones económicas provocaron una crisis de magnitud considerable que impidió a Cárdenas forzar a la industria minera a aceptar una legislación más ventajosa para México: una posible acción concertada del grupo petrolero y minero hubiera sido más de lo que el sistema económico y político hubiera resistido.<sup>66</sup> La crisis económica de 1938 y 1939 agudizó la oposición de los enemigos de la política cardenista produciendo una ola de inquietud que llevó al presidente a designar como su sucesor a un elemento conservador moderado—Avila Camacho—capaz de neutralizar al general Juan A. Almazán candidato del ala de extrema derecha (oficial y no oficial) y no apoyó en cambio al general Francisco J. Múgica, comprometido con la preservación y continuación del programa cardenista. Este cambio a la derecha en 1938 está, como el de 1928, ligado a la presión externa. De todas maneras, al finalizar el período, la inversión extranjera directa llegó a su punto más bajo: de 1,944 millones de dólares en 1911 pasó a 449 millones en 1940. La dependencia externa—sin desaparecer—se había modificado sustancialmente si se le compara con el período inicial: El principal mercado externo para México continuaba siendo Estados Unidos y políticamente la influencia norteamericana en América Latina continuaba tan poderosa como en el pasado, pero por otra parte el sistema de producción interno en México estaba finalmente en manos nacionales en su mayor parte y esto permitía esperar una mayor libertad de acción tanto política como económica.

#### *La revolución institucionalizada (1940- )*

La transformación más notable de la sociedad mexicana desde la II Guerra Mundial hasta la fecha ha sido el desarrollo económico sostenido—el PNB ha aumentado a una tasa media de más de 6% anual desde 1940—en un ambiente de gran estabilidad política. Este desarrollo se ha realizado en el marco de una economía mixta en la que el Estado construye las grandes obras de infraestructura, controla la producción de ramas básicas como el petróleo, los ferrocarriles o la energía eléctrica y tiene una ingerencia directa en la producción manufacturera en aquellos campos donde la empresa privada no pudo o no quiso inter-

cardenista: la presión externa” en *Revista de la Universidad de México*, Vol. XXV, No. 5, (mayo de 1971), pp. 1-8.

<sup>66</sup> Lorenzo Meyer, “Los límites . . .,” *op. cit.*

venir; esta inversión pública representa entre el 35 y 40% de la total. La sustitución de importaciones ha sido el motor del considerable desarrollo industrial en el sector privado. El sector agropecuario continúa sosteniendo el renglón exportador pero ha pasado de representar del 23 al 17% del producto total, mientras la industria ha elevado su participación del 18 al 25%. El alto grado de control que el régimen ha mantenido desde 1940 sobre las demandas de las principales organizaciones obreras y campesinas—que se encuentran dentro del partido oficial pero agrupan únicamente una fracción de la fuerza de trabajo total—ha permitido una política impositiva que favorece decisivamente la acumulación del capital. La participación relativa de los sueldos y salarios en la composición del ingreso nacional ha disminuido a partir de 1940; en la actualidad México parece tener una de las distribuciones del ingreso más inequitativas.<sup>67</sup> La subordinación política de los sectores populares organizados; la cooptación por el partido oficial de elementos potencialmente opositores al sistema; el uso ocasional de la represión; y la ausencia de movilización, han logrado que este proceso se desarrolle sin que se consolide una oposición y sin que afloren, más que ocasionalmente, conflictos políticos serios. Es en esta etapa del proceso de desarrollo mexicano donde aparece definitivamente, como una de las fuerzas más dinámicas e importantes del sistema, la burguesía nacional moderna—cuyos orígenes se remontan al final del período porfirista—y que tiene el control de las principales actividades industriales, comerciales y bancarias. La política económica de los regímenes posteriores a Cárdenas ha tenido como objeto principal desarrollar a este sector construyendo las obras de infraestructura necesarias, manteniendo la tranquilidad política y permitiéndole una rápida acumulación de capital.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> En 1950 el 20% de las familias de más bajos ingresos recibían el 6.1% del ingreso familiar total, mientras que el 10% de las familias con los ingresos más altos obtuvieron el 49% del total. Para 1963 las proporciones fueron 4.1 y 49.9% respectivamente: Ifigenia M. de Navarrete, “La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas” en David Ibarra *et al.*, *El perfil de México en 1980*, Vol. I (México: Siglo Veintiuno, Editores, S.A., 1970), pp. 36-39.

<sup>68</sup> Para un estudio sobre la naturaleza del sistema político mexicano actual, véanse, entre otros, a: Pablo González Casanova, *La democracia en México* (México: Editorial Era, 1965); Frank R. Brandenburg, *The Making of Modern Mexico* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1964); L. Vincent Padgett, *The Mexican Political System* (Boston, Mass.: Houghton Mifflin Company, 1966); Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition* (ed. rev., Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1964); Bo Anderson y James D. Cockcroft, “Control and Cooptation in Mexican Politics” en Irving L. Horowitz, Josue de Castro y John Gerassi (eds.),

La inversión extranjera directa tradicional continuó perdiendo terreno después de 1940, a pesar de ciertos titubeos al respecto durante la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952). Por otra parte la importancia relativa del principal enclave aún en manos extranjeras—la minería—decreció, en parte por el mayor dinamismo de la industria y en parte por debilitamiento de la demanda mundial. Este deterioro, aunado a una serie de incentivos fiscales ha terminado por colocar al grueso de la actividad minera en manos de la iniciativa privada nacional. Por otra parte, el control de las tarifas y otras medidas restrictivas llevó a las empresas eléctricas extranjeras a aceptar una oferta gubernamental para adquirir sus intereses en 1961.<sup>69</sup>

Si bien la inversión tradicional no volvió a recuperar su importancia, el gobierno mexicano—aún durante el régimen cardenista—dejó bien claro que no tenía ningún inconveniente en que los inversionistas vinieran a participar en aquellos sectores que se considerara conveniente. Esto significó, sobre todo, la industria manufacturera. Este tipo de capital se pensó, no sólo contribuiría a aumentar el monto de la inversión global sin necesidad de reducir el consumo de manera proporcional sino que también aportaría la tecnología que no estábamos en capacidad de producir localmente. De cualquier forma, los innumerables pronunciamientos oficiales al respecto pusieron énfasis en que el papel de este nuevo tipo de inversión sería sólo de complemento a los esfuerzos internos y no el eje del proceso de desarrollo como había sido el caso durante el Porfiriato.

Entre 1940 y 1950 el monto de la inversión extranjera directa total aumentó en proporción modesta en relación al ritmo de la economía mexicana en general, pasando de 449 millones de dólares a 556 millones. La industrialización se inició principalmente en base a capital e iniciativas locales. Pero en los años cincuenta el panorama cambió incrementándose con gran rapidez la inversión directa—principalmente norteamericana—via empresas transnacionales, que venían a producir para los mercados locales modestos pero en expansión, saltando así las barreras arancelarias y utilizando en su favor el clima proteccionista. Entre 1950 y 1960 esta inversión directa casi se duplicó, pasando de 566 a 1,081 millones de dólares; de 1960 a 1968, se volvió a duplicar; en ese último año su monto fue de 2,300 millones de dólares.<sup>70</sup> Sus principales caracte-

*Latin American Radicalism* ("Vintage," New York: Random House, 1969), pp. 366-389.

<sup>69</sup> Wionczek, *El nacionalismo mexicano . . .*, op. cit.

<sup>70</sup> Ver apéndice.

terísticas han sido el predominio de las empresas norteamericanas, su concentración en las actividades más dinámicas y su liga con las grandes corporaciones, todo lo cual le confirió una importancia mayor de la que las cifras señalan: únicamente el 5% de la inversión nacional total (15% si se toman en cuenta los créditos contratados en el exterior).<sup>70</sup>

El predominio del capital norteamericano en la inversión directa se ha ido acentuando. En 1940 el capital americano representó el 61.2% del total, cifra que para 1950 fue de 68.9% y en 1960 de 83.2%; aunque para 1967 esta proporción había disminuido ligeramente, pasando a ser el 79.7%.<sup>71</sup> Por lo que se refiere a la concentración de la inversión directa en ciertos sectores claves las cifras son reveladoras. En 1968 el 74.2% de la inversión privada extranjera en México se encontraba en la industria manufacturera, el 14.8%, en el comercio y el 6.0% en la minería.<sup>71</sup> Dentro de la industria manufacturera—extranjera y nacional—las ramas que tuvieron un crecimiento más rápido en las dos décadas pasadas fueron las de productos químicos, acero, automotriz y maquinaria; la inversión extranjera parece estarse concentrando precisamente en estos sectores. De las 877 empresas que en la encuesta de Flavia Derossi (1968) aparecían controladas total o parcialmente por capital extranjero, 29% se encontraban en la industria química, 12% en la metalúrgica, 11% en la eléctrica, 9% en la de producción de maquinaria y 7% en la alimenticia.<sup>72</sup> Usando cifras del Censo Industrial de 1965, Ricardo Cinta llegó a conclusiones similares:<sup>73</sup> considerando únicamente a aquellos establecimientos industriales con una producción bruta total superior a los 20 millones de pesos (que representan el 64.28% de la producción industrial bruta total de 1965), que son 1,117 y están controlados por 938 empresas, se encuentra que: si se toman únicamente las 50 empresas más grandes, el 48% de su producción corresponde a empresas bajo control extranjero, 30% a empresas privadas nacionales y 22% a estatales. Si se toma el total de las 938 empresas entonces la participación extranjera es menor: 26.70%. Examinando la composición de las 116 mayores empresas productoras de bienes de capital, Cinta encuentra que 61 de ellas

<sup>70</sup> Alexander Bohrisch y Wolfgang König, *La política mexicana sobre inversiones extranjeras* ("Jornadas," México: El Colegio de México, 1968), p. 20.

<sup>71</sup> Ver apéndice.

<sup>72</sup> Miguel S. Wionczek, "La inversión privada en México: problemas y perspectivas" en *Comercio Exterior*, Vol. XX, No. 10 (octubre de 1970), p. 818.

<sup>73</sup> Flavia Derossi, "The Mexican Entrepreneur. Preliminary Report" (mimeo., Paris: O.E.C.D., Development Centre, agosto de 1970), pp. I. 4, 28 y II. 5, 160.

<sup>74</sup> Ricardo Cinta, "Clases sociales y desarrollo en México" (mimeo., 2o Seminario Latinoamericano para el Desarrollo, Santiago de Chile, noviembre de 1970), pp. 20, 40-48.

(53%) están bajo control extranjero y si se toman únicamente las 27 más importantes, entonces son 16 (59%) las que están bajo control extranjero, 7 son empresas privadas nacionales y 4 estatales. Por lo que se refiere a las empresas productoras de bienes intermedios básicos, 130 de las 311 (41.8%) se encuentran dominadas por capital foráneo; aunque si se consideran solamente las 88 más importantes entonces únicamente el 11.9% son extranjeras. La proporción de participación extranjera continúa disminuyendo al examinarse aquellas empresas productoras de bienes intermedios no básicos y de consumo, en donde su participación es de sólo 9.2 y 13.1% respectivamente. Estas cifras llevan a concluir que el capital extranjero está concentrado en las ramas industriales más importantes—las de bienes de capital—y controla las empresas más importantes dentro de ellas.

Este predominio adquiere una mayor significación si se considera que muchas de estas empresas son parte de un complejo mucho más importante con ramificaciones mundiales, pues son empresas multinacionales. De acuerdo con datos de la Universidad de Harvard,<sup>74</sup> las 187 corporaciones multinacionales norteamericanas más importantes controlan el 70% de la inversión directa de ese país en el extranjero en el ramo de manufacturas; desde principios de siglo y hasta 1967, 179 de las 187 se habían establecido en México. Debido a fusiones y ventas, a fin de 1967 operaban únicamente 162 de las 179. Estas 162 corporaciones contaban con 412 subsidiarias, de las cuales se sabía que 225 operaban en el sector manufacturero mismo (incluyendo ensamble), 31 en actividades comerciales, 14 en industrias extractivas y el sector correspondiente a las 112 restantes no estaba identificado.

Lo estratégico de la nueva inversión extranjera en la actualidad contrasta con los lineamientos oficiales que insisten en que ésta debe tener un papel secundario en la economía nacional. A estas alturas, es evidente que la fragmentaria legislación sobre inversiones extranjeras no ha estado acorde con la posición oficial. En parte ello es producto de la inexistencia de una reglamentación general al respecto. De las varias disposiciones vigentes se desprende que: los llamados sectores básicos de la economía—petróleo, petroquímica básica, energía eléctrica, comunicaciones y ferrocarriles—están reservados al Estado; la actividad agrícola así como el sector financiero y algunas otras actividades industriales y comerciales de menor importancia relativa son de competencia exclusiva de los nacionales. En otros sectores de la industria manufacturera así como en la minería, se exige la participación mayoritaria del

<sup>74</sup> Wionczek, "La inversión . . .," *op. cit.*, p. 820.

capital nacional al considerárseles campos muy relacionados con las actividades básicas (las últimas adiciones en esta lista incluyeron a las industrias del acero, cemento, vidrio y aluminio). Finalmente, si el capital extranjero no acepta participación nacional en el resto de los sectores, no puede acogerse a los privilegios fiscales contenidos en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.<sup>75</sup> Esta legislación sólo representa una parte de las políticas generales; otros puntos importantes aunque no establecidos en ningún código formal pero formulados en informes y discursos son: la inversión extranjera sólo debe ser complementaria y no desplazar u obstaculizar el papel rector de la inversión nacional (oficial y privada); debe aportar la tecnología moderna que el país no está en capacidad de crear pero que debe absorber; debe preferentemente asociarse con el capital nacional; finalmente, debe contribuir con exportaciones a disminuir la presión sobre la balanza de pagos que ocasionan sus remisiones de divisas al exterior por concepto de utilidades y regalías.<sup>76</sup> ¿En qué medida esta falta de una legislación completa y más rigurosa es producto de las presiones del sector privado—nacional y extranjero? La respuesta no es fácil debido a la falta de información. Lo único que se puede decir es que los críticos de la izquierda la demandan y los empresarios extranjeros no la creen necesaria.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 819; Ricardo Méndez Silva, *El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1969); Borisch y König; *op. cit.*, pp. 21-29.

<sup>76</sup> Véanse las declaraciones del presidente Luis Echeverría a un grupo de inversionistas nacionales y extranjeros, del 3 de diciembre de 1970 en *Comercio Exterior*, Vol. XX, No. 12 (diciembre de 1970); Carlos Quintana, "Resultado de las entrevistas con oficiales de gobierno y empresarios privados, respecto a la inversión extranjera en México" en Consejo Interamericano Económico y Social, *La inversión extranjera en el desarrollo latinoamericano* (Washington, D.C.: Unión Panamericana, 1969, OEA/Ser. H/X.14); Víctor Urquidí, "The Implications of Foreign Investment in Latin America" en Claudio Véliz (ed.) *Obstacles to Change in Latin America* (London: Oxford University Press, 1969), pp. 91-115; Borisch y König, *op. cit.*, pp. 30-40.

<sup>77</sup> Las opiniones en favor de una reglamentación más estricta de las inversiones extranjeras en México provienen de sectores muy diversos. El lector puede encontrar algunos ejemplos ilustrativos de esta variedad en: Ricardo Méndez Silva, *El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1969), pp. 18-20 y 143-147; Ricardo Carmona, "Política global sobre inversiones extranjeras," *El Día* (20 de octubre de 1970); una de las últimas declaraciones del Partido Acción Nacional, que representa a un sector de la posición conservadora pero preocupada por la influencia creciente de las inversiones extranjeras, puede verse en *Ultimas Noticias* (26 de enero de 1971).

Hasta el momento no existen elementos que lleven a pensar que la inversión extranjera directa pierda su importancia actual, por el contrario, todo indica que esta se acentuará en el futuro cercano y sobre todo debido a la presencia de las corporaciones transnacionales. Por ejemplo, de las industrias establecidas en el bienio 1965-1966 únicamente el 9% fueron empresas 100% extranjeras, pero el capital extranjero era dominante en un 12% adicional y en 45% de los casos restantes estaba asociado minoritariamente con el nacional; así pues el capital extranjero tuvo participación en 66% de las nuevas empresas.<sup>78</sup> Por lo que hace el incremento de las exportaciones, los resultados no han sido alentadores; en la encuesta llevada a cabo por Simon Rottenberg, de las 124 empresas norteamericanas operando en México en 1969, el 58% vendía toda su producción en México y sólo el 9% exportaba, el 20% o más de su producción.<sup>79</sup> Finalmente, por lo que se refiere a la formación de empresas mixtas, y de acuerdo con cifras aun no publicadas, de las 1,540 empresas extranjeras de todo tipo que operaban en México en 1967, únicamente 578 tenían participación nacional. Parece ser que pese a presiones en contra, la empresa transnacional prefiere mantener el control absoluto de sus operaciones, aunque la participación de empresarios locales pudiera servirle para manejar mejor sus relaciones con el Estado.<sup>80</sup>

Los estudios sobre las relaciones entre las nuevas inversiones extranjeras y el Estado son pocos, no hay aun archivos para examinarlas como a los antiguos enclaves y la información secundaria es escasa porque, como señala Wionczek, en la actualidad los círculos oficiales no consideran deseable el estudio objetivo de este fenómeno.<sup>81</sup> Esto se explica por los posibles efectos negativos de estos estudios sobre la legitimidad del sistema, una de cuyas bases centrales es el nacionalismo. La poca información con que se cuenta parece sugerir que desde el fin de la disputa petrolera no se ha vuelto a presentar una diferencia de importancia similar entre el Estado y los inversionistas extranjeros; las mexicanizaciones de industrias como la eléctrica y la azufrera se hizo con el pleno consentimiento de los interesados, que en buena parte trasladaron el importe de la venta a sectores más productivos de la industria mexicana.<sup>82</sup> Es posible que las políticas que en los sesentas obligaron a la

<sup>78</sup> Derossi, *op. cit.*, p. II, 3, 74.

<sup>79</sup> Simon Rottenberg, "United States Direct Investment in the Mexican Economy" (mimeo., Duke University, 1970), pp. 53-54.

<sup>80</sup> Quintana, *op. cit.*, p. 182.

<sup>81</sup> Wionczek, "La inversión privada . . .," *op. cit.*, p. 819.

<sup>82</sup> Wionczek, *El nacionalismo . . .*, *op. cit.*

industria automotriz a consumir mayores insumos mexicanos, hayan requerido una presión mayor, pero las fricciones—si las hubo—no llegaron a reflejarse en los medios de información y México no perdió su reputación como uno de los países no industrializados más atractivos para la inversión extranjera directa.<sup>83</sup> Las recientes declaraciones del presidente Echeverría reiterando ante empresarios extranjeros la ausencia de una política de nacionalización así como la libre convertibilidad y la estabilidad monetaria, se han visto correspondidas por varias declaraciones de confianza por parte de importantes financieros internacionales como Henry Ford y David Rockefeller.<sup>84</sup>

Ante este clima de confianza mutua que ha creado un medio ambiente propicio y muy predecible para los grupos extranjeros, es posible suponer que en buena medida éstos estén perdiendo su carácter de grupos de presión para comportarse más bien como simples grupos de interés, pero esto está aun por investigarse. Sus problemas y demandas sobre el sistema político parecen ser sobre todo de tipo administrativo, tales como permisos de importación, problemas impositivos o permisos migratorios para el personal técnico, etc. La corrupción, al dificultar los trámites administrativos, aparece como otra fuente secundaria de malestar. Estas demandas parecen hacerse en gran medida de manera individual y no en grupo. La embajada norteamericana quizá ya no tiene como papel principal la representación de los intereses de los consorcios de sus nacionales ante el gobierno mexicano; pero algunas indagaciones con personas conectadas con estas actividades parecen sugerir que continúa recurriéndose a los representantes diplomáticos para presentar ciertas demandas ante la administración pública. Posiblemente esta situación sea más propia de las pequeñas empresas, ya que las grandes parecen tender a establecer relaciones directas con las altas esferas administrativas y resolver informalmente sus problemas; estas son, desde luego, impresiones aun no comprobadas.

De acuerdo con las opiniones de los propios círculos de negocios extranjeros, en el futuro cercano no se perciben ningunos indicios de cambio en su situación. Si algo les preocupa no parecen ser las políticas gubernamentales sobre inversión extranjera sino posibles problemas in-

<sup>83</sup> *The Economist para América Latina*, Vol. 3, No. 22 (22 de octubre de 1969), p. XXXVI; Banco Nacional de México, S.A., *Review of the Economic Situation of Mexico*, Vol. XLIII, No. 495, (febrero de 1967).

<sup>84</sup> Algunas de las más recientes declaraciones en este sentido, tanto por parte del presidente Echeverría como de los empresarios extranjeros, pueden verse en: *Excelsior* (2, 7 y 19 de febrero de 1971) y *El Día* (4 de diciembre de 1970).

ternos ante la persistente marginalidad de amplios sectores urbanos y rurales. Les preocupa también el crecimiento del déficit comercial de la balanza de pagos, que en 1970 llegó a 1,088 millones de dólares y que de continuarse podría no cubrirse con los ingresos por turismo que fueron de únicamente 709 millones de dólares en ese año y es cada vez más común recurrir a fuentes de financiamiento internacionales para evitar que tal déficit ponga en peligro la libre convertibilidad del peso.<sup>85</sup> Por otra parte, la delicada situación de la balanza de pagos limita las posibilidades de poner en práctica políticas restrictivas al capital extranjero que puedan traducirse en una salida de capitales—nacionales y foráneos—impedir el ingreso de otros nuevos y afectar el crédito internacional de México.

### Conclusiones

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

La transformación del sistema político permitió modificar la relación de dependencia pero no llegó a eliminarla, pues para ello hubiera sido necesario salir de la esfera de influencia norteamericana y quizá del propio sistema económico internacional dominado por las grandes economías de mercado. En 1928 el grupo gobernante consideró que sus relaciones con el exterior no podían modificarse más y se aprestó a aceptar un sistema de dominación económica sólo ligeramente dife-

<sup>85</sup> "Special Reports on Major Business Problems," suplemento de *Business Week* (1969); *The Economist para América Latina*, Vol. 3, No. 22 (22 de octubre de 1969).

rente del que prevaleció bajo el antiguo régimen; sistema que pese a todo era aceptable a los intereses foráneos tradicionales. La reanudación del proceso de movilización e institucionalización política bajo Cárdenas permitió reabrir la controversia y lograr finalmente una solución similar a la planteada desde 1917 a través de la expropiación petrolera; pero aún entonces no se eliminaron todos los enclaves como se hubiera deseado, ni se pensó cerrar la puerta a la nueva inversión extranjera. Para 1939 fue evidente que los cambios en la relación de dependencia habían llegado al límite de lo aceptable para Norteamérica, así como para una parte de la propia élite gobernante. Se inauguró entonces una política cautelosa, que resultó más consecuente con los intereses oficiales y privados de la potencia hegemónica y con los de los poderosos grupos conservadores nacionales dentro y fuera del partido oficial.

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

Los recursos tecnológicos y financieros permitieron a las empresas transnacionales—el elemento más dinámico de la inversión extranjera directa—ir ocupando una posición preeminente en los sectores de punta. Las tendencias naturales del sistema económico interno e internacional están haciendo cada vez más difícil una congruencia entre las situaciones de hecho en el caso de la inversión extranjera directa y los lineamientos nacionalistas de la política económica que pretenden estar siguiendo los gobiernos postcardenistas. A estas alturas hay elementos para poner en duda la tesis oficial en el sentido de que la inversión extranjera es un simple complemento en un proceso de industrialización controlado por intereses nacionales.<sup>86</sup> Posiblemente tampoco puede argumentarse que el motor de la economía haya vuelto a ser—como en el Porfiriato—el capital externo. La verdad parece encontrarse en algún

<sup>86</sup> Véase a este respecto algunas de las últimas declaraciones del presidente Echeverría, especialmente su informe al Congreso de la Unión del 1º de septiembre de 1970.

punto intermedio. Sin embargo, el dinamismo mostrado por las empresas transnacionales en la última década en todo el mundo capitalista, así como la creciente brecha tecnológica entre las economías centrales y las periféricas, hace pensar que la importancia de estas corporaciones en México—y en todas las economías de mercado—va a ir en aumento. Dado el modelo de desarrollo elegido por los dirigentes mexicanos, lo más que se puede esperar de ellos es una reglamentación de las actividades de las empresas transnacionales para adecuarlas a los planes de desarrollo nacional, y aún esto no es fácil ni probable.

La presencia actual de las grandes corporaciones extranjeras en el proceso de industrialización mexicano lleva a concluir que aparentemente las tendencias naturales dentro del sistema económico internacional tienden a anular las modificaciones introducidas en las relaciones de dependencia obtenidas como resultado de procesos de desarrollo político en los sistemas periféricos. De 1940 a la fecha, se ha ido tejiendo en el caso de México una nueva red de relaciones entre las fuerzas del mercado mundial, las empresas transnacionales, las instituciones financieras internacionales, ciertos grupos empresariales nacionales y el Estado, que por una parte ha facilitado el notable desarrollo de la economía mexicana pero por otra ha vuelto a introducir al capital externo en los sectores más dinámicos de la economía. Lo único que perdura del proceso de desarrollo político iniciado con la Revolución es un sistema de partido único que puede garantizar, mucho mejor que el antiguo régimen, que el orden social en que se da este desarrollo económico sea relativamente estable, predecible y controlable así como una vigorosa intervención en la construcción de obras de infraestructura. En este sentido podría decirse que lejos de atenuar la dependencia externa, la modernización política y económica posterior a 1910 ha terminado por afirmarla.

CUADRO I  
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (1911-1969)

AÑO	MILLONES DE DÓLARES	AÑO	MILLONES DE DÓLARES
1911	1944	1952	729
1920	---	1953	789
1926	1690	1954	834
1930	---	1955	953
1935	---	1956	1091
1940	449	1957	1165
1941	453	1958	1170
1942	477	1959	1245
1943	491	1960	1081
1944	532	1961	1130
1945	569	1962	1285
1946	575	1963	1417
1947	619	1964	1552
1948	609	1965	1745
1949	518	1966	1938
1950	566	1967	2096
1951	576	1968	2300
		1969	2497

Fuentes: Raúl Garduño García, "Ensayo sobre el crecimiento económico y la inversión extranjera. El caso de México. (1950-1964)," (tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 1966), cuadro IV, 16; Alfredo Navarrete, "The Financing of Economic Development" en Enrique Pérez López *et al.*, *Mexico's Recent Economic Growth* (Austin, Tex.: University of Texas Press, 1967), p. 110-116; para los años de 1965 a 1969 véanse los informes anuales del Banco de México y Miguel S. Wionczek, "La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas," *Comercio Exterior*, Vol. XX, No. 10, octubre de 1970, p. 818.

CUADRO II

LA INVERSIÓN AMERICANA DIRECTA EN MÉXICO Y SU  
IMPORTANCIA EN EL TOTAL DE LA INVERSIÓN  
EXTERNA DIRECTA (1897-1968)

AÑO	(MILLONES DE DÓLARES)	POR CIENTO
1897	200	—
1910	745	—
1920	535	—
1925	735	—
1929	672	—
1935	652	—
1940	276	61.2%
1941	278	61.3%
1942	305	63.9%
1943	320	65.1%
1944	354	66.5%
1945	391	68.7%
1946	424	75.4%
1947	468	75.8%
1948	428	70.2%
1949	376	72.5%
1950	390	68.9%
1951	469	69.4%
1952	551	75.5%
1953	577	73.1%
1954	588	70.5%
1955	738	77.4%
1956	856	78.4%
1957	907	77.8%
1958	885	75.6%
1959	922	74.0%
1960	900	83.2%
1961	861	84.6%
1962	1001	84.6%
1963	1115	84.5%
1964	1296	84.6%
1965	1457	83.4%

AÑO	(MILLONES DE DÓLARES)	POR CIENTO
1966	1620	83.5%
1967	1675	79.7%
1968	1720	74.7%
1970	2000	°

Fuentes: Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, (México: El Colegio de México, 1968), p. 25; Garduño, *op. cit.*, cuadro IV, 16; Wionczek, *op. cit.*, p. 818; Banco Nacional de México, S.A., *Review of the Situation of the Mexican Economy*, Vol. XLII, No. 495, febrero de 1967; para los años de 1965 a 1968 se emplearon fuentes no publicadas, la cifra de 1970 fue citada por el *New York Times* (21 de febrero de 1971).

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