

12
2ej.



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Toma de Decisiones en Política Económica Exterior.
La Inversión Extranjera de Cartera en los Capitalismos
Emergentes:**

**El Caso Mexicano en la Coyuntura Mundial
de los Noventa (1988-1994).**

T e s i s

Que Para Obtener el Título de
Licenciada en Relaciones Internacionales

P r e s e n t a :

Yolanda Xóchitl Bada García

Director de Tesis:

Mtro. Luis Fernando González Souza

México, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Miguel y Yolanda, por haberme ofrecido la oportunidad de pertenecer a la privilegiada minoría de universitarios, formada por el 4% de los mexicanos.

A Miguel Angel, Jacqueline y Yolanda Ivonne, por su cariño y apoyo incondicional de siempre, para la realización de esta y otras muchas empresas.

A mi *alma mater*, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, por la formación recibida.

CONTENIDO

INDICE	2
AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO 1	
LA INVERSION EXTRANJERA DE CARTERA EN LA ESTRUCTURA POLÍTICO-ECONÓMICA INTERNACIONAL	13
1.1. La crisis internacional y la hipertrofia del sector terciario en el nuevo orden económico internacional	14
1.2. La hegemonía del capital especulativo	22
1.3. La antidemocracia internacional	27
1.4. El papel de las economías emergentes en la nueva división internacional del trabajo	34
CAPÍTULO 2	
TOMA DE DECISIONES E INVERSIÓN EXTRANJERA DE CARTERA EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO	44
2.1. Hacia una conceptualización de la toma de decisiones en política económica exterior	46
2.2. Características del proceso mexicano de toma de decisiones en política económica exterior	60
2.2.1. Determinantes del sistema político	64
2.2.2. Determinantes de la esfera de la política económica exterior	68
2.3. La necesidad del capital de cartera y la contratación de deuda externa en México durante el periodo 1989-1994	72
2.3.1. Definición y modalidades de la inversión extranjera de cartera	73
2.3.2. La inserción de la inversión extranjera de cartera en el proyecto nacional	76
2.3.3. Los problemas de la modernización y la liberalización económica en México	81
2.3.3.1. El problema de la Balanza de Pagos	85
2.3.3.1.1. Factores que afectan la cuenta corriente	87
- El servicio de la deuda externa	87
2.3.3.1.2. Factores que afectan la balanza de capitales	88
a) Flujos de capital privado	88
b) Endeudamiento externo	89
2.3.3.2. La deuda externa	92
2.3.3.3. La escasez de ahorro interno	97
2.3.3.4. El nuevo mercado mexicano de valores	101
2.4. Algunos resultados preliminares de la estrategia adoptada	106

CAPÍTULO 3

LOS ACTORES DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES SOBRE INVERSIÓN EXTRANJERA DE CARTERA	114
3.1. El proceso legislativo	115
3.1.1. La creación y ejecución del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera	117
3.1.2. Las legislaciones emergentes entre 1989 y 1992	126
3.1.2.1. Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y la regulación de grupos financieros	128
3.1.2.2. Reformas de 1993	128
3.1.2.3. Reformas para dar autonomía al Banco Central	129
3.1.3. La Ley de Inversiones Extranjeras de 1993	131
3.2. La intervención de los actores en el proceso de toma de decisiones	134
3.2.1. Los actores gubernamentales participantes	140
3.2.1.1. El Poder Legislativo	140
3.2.1.2. El Poder Ejecutivo	144
3.2.1.2.1. El Presidente	145
3.2.1.2.2. La Secretaría de Relaciones Exteriores	154
3.2.1.2.3. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	158
3.2.1.2.4. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	165
3.2.1.3. El Banco de México	170
3.2.2. Los empresarios en México	176
3.2.3. Estrategia de los actores internacionales	190
3.2.3.1. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional	190
3.2.3.2. La Comisión Trilateral	195
3.2.3.3. Los Estados Unidos de América	197

CAPÍTULO 4

PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES	209
4.1. Los resultados de la implementación de un modelo no gradual	210
4.2. Los saldos de la no estrategia colectiva La crisis de diciembre de 1994	213
4.3. El papel de la política económica exterior de México frente a la inversión extranjera en cartera	219
4.4. México frente a otras experiencias de captación de inversión extranjera en cartera	224
- El modelo chileno de liberalización financiera selectiva	225
4.5. Hacia una reestructuración del sistema financiero internacional	233
4.6. Reflexiones finales	237
ANEXO	247
BIBLIOGRAFÍA	250

AGRADECIMIENTOS

Para la realización de este trabajo, las aportaciones y consejos del doctor Lorenzo Meyer y Cosío, académico del Colegio de México, fueron de gran utilidad. A él le debo mis pininos en esta complicada tarea de la investigación y le agradezco el haber aceptado ser mi tutor en el "IV Verano de la Investigación Científica".

Al maestro Luis González Souza, mi director de tesis, por las horas y paciencia dedicadas al esclarecimiento de ideas, así como sus invaluable aportaciones a este trabajo. Sin la ayuda de su rigor teórico, empírico y metodológico, amén de sus valiosas sugerencias, este trabajo no gozaría de su actual coherencia

Al Programa titulado "Verano de la Investigación Científica", le debo el nacimiento de este proyecto de investigación. Asimismo, debo reconocer el financiamiento posterior proporcionado por la Academia de la Investigación Científica, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Programa "Jóvenes en Solidaridad" de la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de ayudarme a concluir esta tesis de licenciatura.

Dentro de este complejo esquema burocrático, deseo hacer un reconocimiento especial a la Academia de la Investigación Científica, que me dio la oportunidad de ganar la beca de la II Residencia Anual de la Investigación Científica, a través de la cual pude obtener el apoyo financiero antes mencionado y sin el cual hubiese sido imposible la realización de esta empresa.

Finalmente, sólo me resta aclarar que tanto los aciertos como los errores contenidos en este trabajo, son responsabilidad exclusiva de su autora.

INTRODUCCIÓN

El interés por investigar acerca de la inversión extranjera de cartera en el México contemporáneo nace de la intención de analizar algún fenómeno que presente las características del proceso de toma de decisiones sobre política exterior en México. Este trabajo pretende despertar conciencia social hacia una participación política mucho más comprometida en los procesos de toma de decisiones que afectan nuestra vida cotidiana.

Esta investigación es un resultado del proyecto "La brecha de la desigualdad México-Estados Unidos problemas y soluciones", bajo la tutela del Mtro. Luis González Souza, sin embargo, sus orígenes se remontan al verano de 1994, cuando se obtiene la oportunidad de realizar una estancia de investigación en el Colegio de México, adscrita al Centro de Estudios Internacionales. Al acercarme por primera vez a la investigación formal en ciencias sociales, ---objetivo primordial del programa que me auspició--- nace este interés por conocer mejor los mecanismos de toma de decisiones en países semiautoritarios y antidemocráticos como México, entre muchos otros.

Existían varias temáticas para acercarse al problema, tales como los derechos humanos, la migración indocumentada hacia Estados Unidos, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y finalmente, la entrada masiva de capitales de cartera a partir del año de 1988.

La inversión extranjera de cartera es aquella efectuada generalmente a través de préstamos entre gobiernos, o de organismos internacionales a gobiernos o a empresas públicas o privadas, o a través de la colocación de valores bursátiles oficiales del país receptor del crédito en las bolsas de valores del país que otorga el crédito¹.

Al observar las primeras estadísticas sobre este tema, llama la atención el hecho de que la inversión extranjera en cartera es inexistente en nuestro país antes de 1988. A partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, este nuevo tipo de inversión va a ser la encargada de equilibrar nuestras cuentas macroeconómicas, de corregir nuestro déficit en cuenta corriente y de generar el ahorro necesario para fortalecer nuevas inversiones productivas que conformen una industria exportadora sólida que nos aleje para siempre de nuestra estructura de país monoexportador.² Esta nueva forma de propiciar el cambio estructural del aparato productivo nacional hacia niveles de mayor eficiencia e integración para una mejor articulación con el nuevo esquema de la globalización, marca un parteaguas en nuestro proyecto nacional, el cual queda inclusive plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En diciembre de 1994 estalla una crisis económica en nuestro país, la cual ha sido calificada por algunos especialistas como la más severa de nuestra historia. En esos momentos, la salvaguarda de la soberanía nacional y el fortalecimiento de nuestra posición negociadora frente al exterior se convierten en ejes principales de nuestra política exterior. Ante estas circunstancias, se considera de vital importancia el análisis y la comprensión de al menos una de las causas de la crisis (la entrada masiva de inversión extranjera en cartera), a fin de localizar y evaluar esta problemática y presentar algunas de las alternativas existentes relativas a la búsqueda de soluciones para este complejo problema.

En la actualidad, es urgente profundizar en el análisis de los cómo y por qué de la entrada masiva de capital especulativo a nuestro país, a fin de entender este fenómeno desde su contexto coyuntural y poder ubicarlo dentro de la estructura económica internacional prevaleciente. En el corto plazo, el problema de la atracción y retención de la inversión extranjera hacia los países en vías de desarrollo, tenderá a ser el centro de

atención de las políticas económicas de los gobiernos y éstos se verán obligados a cambiar prácticas comunes ya preestablecidas por los países industrializados

Es preciso aclarar que si bien es cierto que esta crisis se ha venido manifestando en la economía, ---y ésta es una ciencia donde los estudiosos de las relaciones internacionales tenemos escasas herramientas para fortalecerla, transformarla o contribuir a su avance--- sus soluciones se encuentran en la política, donde sí nos es posible contribuir con algo desde nuestra disciplina.

Este trabajo intenta ofrecer, en alguna medida, respuesta a las siguientes interrogantes: ¿cuáles son los principales procesos que se manifiestan en la estructura económica internacional en torno a la inversión extranjera especulativa? ¿en qué medida existe un divorcio entre la economía real y la economía casino? ¿desde qué perspectiva teórica se ha abordado la estructura de toma de decisiones en política económica exterior? ¿por qué se permite la entrada masiva de capital especulativo, en detrimento del fomento a la inversión extranjera directa?, ¿por qué México es tan vulnerable ante la inversión extranjera en cartera? ¿cómo influyen los principales actores nacionales e internacionales en la toma de decisiones económicas en México? ¿cuáles son las alternativas para dejar de depender del ahorro externo especulativo? ¿cuál sería el papel de la democracia en la participación de la sociedad civil trasnacional en los procesos globales de toma de decisiones económicas a nivel internacional?

Con los riesgos que implica dar respuesta global al conjunto de tales interrogantes, el contenido del presente ejercicio analítico pretende sustentar tanto a nivel teórico como empírico la siguiente hipótesis: *la inversión extranjera en cartera arrojó un saldo negativo para la mayoría de los mexicanos, (en cuyo bienestar descansan los objetivos del interés nacional) que creyeron la promesa del ingreso de México al Primer Mundo, a través de nuestra inserción en los mercados internacionales de capital. Esta situación se deriva porque un círculo cada vez más cerrado dentro y fuera del Estado, toma las decisiones de interés público. Lo anterior encuentra sustento en el hecho de que la sociedad mexicana se encuentra bajo la tutela de un sistema político-económico con una estructura*

semiautontaria en el nivel nacional, el cual a su vez, se encuentra cada vez más subordinado a los intereses hegemónico-político-económicos de Estados Unidos, e inserto en una compleja estructura trasnacional, que en aras de la globalización de todos los procesos, ha olvidado que la economía se encuentra al servicio de la humanidad y no viceversa.

Esta tesis transita de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto. Comienza por identificar el problema en el contexto internacional de la globalización de los procesos, para después insertarlo en la problemática nacional, tanto en el nivel teórico como en el empírico.

Es importante aclarar que los estudios tanto de la problemática de la inversión extranjera en cartera como de la toma de decisiones en política económica exterior, han sido escasamente abordados desde la perspectiva de las relaciones internacionales, sobre todo si los comparamos con el avance académico en estos temas desde un enfoque meramente "economicista-econométrico". Además, es conveniente reconocer las limitaciones de nuestra disciplina frente a ciencias tan antiguas y estructuradas a la hora de analizar sus alcances explicativos a nivel conceptual y epistemológico. Es por ello que se intenta asumir un enfoque más holístico e interdisciplinario. Si la realidad no se ajusta a la teoría, "peor para la teoría", ya que la realidad internacional es quien debe marcar la pauta de la producción teórica, sobre todo en ciencias sociales, donde el objeto de estudio es el sujeto mismo que realiza la investigación. La flexibilidad metodológica es muy importante para no caer en dogmas ni estrecheces teóricos, máxime al estudiar un tema tan íntimamente relacionado con los procesos de globalización internacional.

En Ciencias Sociales, es bien conocido que las posturas eclécticas son muestra de indefinición y dispersión cognoscitiva, sin embargo, ante las rigideces de los dogmas políticos, sociales y económicos por los que atraviesa la actual estructura económica internacional, se considera necesario hacer un esfuerzo integrador de lo mejor de cada una de las aportaciones teóricas y/o empíricas que se producen en la realidad internacional.

La conocida plurivocidad de la ciencia política (relaciones internacionales, sistema internacional, sociedad global, política internacional, política mundial, política exterior,) pone de manifiesto que ésta aún no ha concluido su intensa búsqueda por su objeto de estudio y por su conocimiento teórico. En esta situación, la reacción de los especialistas ha sido intentar la integración de las "teorías" en un marco conceptual superior ó entregarse de lleno a la investigación empírica de hechos específicos con conceptos menos pretenciosos pero más controlables.

Cuando se aborda un proceso específico dentro de la estructura económica internacional (el comportamiento de la inversión extranjera en cartera en México), y además se intenta concatenarlo con el sistema de toma de decisiones sobre el mismo, se llega a la conclusión de que este binomio presenta más problemas que soluciones y que es preciso concatenarlo con otras temáticas para intentar ofrecer una perspectiva global.

En la medida en que se avanzó en esta investigación, pudimos observar que tanto Dole o Clinton, Mitterand o Chirac, Pinochet o Frei, Miyazawa o Deng, Zedillo ó Cárdenas, todos concuerdan en que la economía global se rige por intereses centrales corporativos, con el apoyo de bancos, gobiernos e instituciones transnacionales de comercio, lo cual se traduce supuestamente en una mayor eficiencia, desarrollo más acelerado y cooperación mutua. También están de acuerdo en que las instituciones internacionales -bancos y burocracias- deben poseer suficientes poderes para mantener la aldea global en buen funcionamiento, y para poder suprimir cualquier resistencia (actualmente constante, consciente y creciente) de sindicatos, pequeños agricultores, ambientalistas, abogados de la democracia, el nacionalismo y las soberanías, quienes aún creemos que la organización política y económica debe ser alimentada por otros valores distintos de los que actualmente gozan de hegemonía en el complejo entramado social.

El neoliberalismo radical impuesto por R. Reagan y M. Thatcher fue impulsado por los gobiernos mexicanos tecnócratas (especialmente por el de Carlos Salinas) adoctrinados en los Estados Unidos, con el respaldo del capital internacional, de los grupos mexicanos beneficiados y de una exitosa y ofensivamente costosa campaña de propaganda nacional e internacional.

Esta investigación analiza la hipertrofia del sector servicios en la economía internacional, ilustra cómo esta tendencia ha llevado a que todos los países subdesarrollados abran sus economías a los capitales extranjeros en este sector y las consecuencias que ello ha acarreado.

Aquí se desglosa uno de los errores que se cometieron durante la pasada administración y los actores participantes; sin embargo, es preciso señalar que los problemas no se asumen con una visión catastrofista, aunque a veces la realidad supera a cualquier optimismo posible. En este esfuerzo, se aborda el fracaso del modelo neoliberal en México. Consideramos que la política de inversión llevada a cabo por el gobierno ha sido demasiado laxa con los inversionistas extranjeros y que debemos poner algún tipo de candados o controles a los capitales volátiles, quienes sólo requieren de unas cuantas horas para fugarse del país cuando observan alguna modificación en nuestra escena política y en sus perspectivas de ganancia.

También se observa cómo la necesaria compatibilización entre política interior y política exterior en el ámbito de la economía se dejó al buen saber y entender de cada sector social y en ese trayecto vivimos una grave desarticulación del interés nacional, que al imperio de las aperturas, nadie osó mencionar ni defender.

Finalmente, se pretende analizar el por qué de la cohesión histórica de nuestras élites, tanto empresariales como políticas, para mostrar de nueva cuenta la verticalidad de la toma de decisiones en materia de política económica exterior. Se parte de la premisa de que vivimos en un "liberalismo autoritario" donde nuestros gobernantes no escuchan a nadie y que esta falta de democracia nos ha llevado a errar los objetivos de nuestra política económica exterior.

¹ Véase Oscar Ramos Garza, *México ante la inversión extranjera, legislación, políticas y prácticas*, Oscar Ramos Garza, México, 1971, p. 11

² Durante el periodo que duró el modelo de sustitución de importaciones, México exportó principalmente un sólo producto: petróleo

CAPÍTULO 1
LA INVERSIÓN EXTRANJERA DE CARTERA
EN LA ESTRUCTURA POLÍTICO-ECONÓMICA INTERNACIONAL

En este primer capítulo, intentamos explicar el proceso del divorcio de la economía real y la economía ficticia, abordando también las consecuencias que este fenómeno ha acarreado en las economías nacionales tanto de los países industrializados, como de los países periféricos

Las altas tasas de interés, el ahorro interno insuficiente y la escasez de divisas, han dado lugar a la prolongada recesión económica que conforma una situación de crisis estructural de largo plazo. La presente recesión ha sido la más larga y compleja de las ocurridas durante la onda descendente mundial que se inició hace 20 años. Lo que empezó como una típica crisis cíclica de rentabilidad que puso fin al auge globalizador de los ochenta, se complicó con las secuelas del desenlace de la guerra fría, los inicios de la reconversión capitalista de Europa del Este y el ocaso del milagro económico japonés.

"A partir de 1990 el mundo industrial entró en una nueva recesión que comenzó en Estados Unidos y se convirtió, desde 1992, en un fenómeno general centrado en Alemania y cada vez más en Japón. El debilitamiento europeo y nipón obstaculizó, a su vez, la recuperación de Estados Unidos y Canadá. La diversidad de situaciones nacionales desarticuló el ciclo económico internacional, indujo grandes corrientes especulativas y desquició los intentos de coordinación del Grupo de los Siete, en medio del ahondamiento de los conflictos comerciales que puso en peligro los avances de los acuerdos globales. A mediados de 1994, con el inicio de la recuperación europea, se

observaron signos de que la recesión del mundo industrial estaba por concluir. Sin embargo, se trata de un proceso incipiente que todavía no alcanza a Japón."1

El surgimiento de esta economía simbólica -movimientos de capital, tasas de intercambio y flujos crediticios- como el principio rector de las relaciones económicas internacionales, ha venido a sustituir a la economía "real" de bienes y servicios. Para observar la magnitud de la hipertrofia en el sector servicios veamos que mientras el comercio en servicios junto con el comercio en bienes totalizan entre \$2 5 y \$3 billones de dólares al año, el mercado londinense de eurodólares, en el que las instituciones financieras de todo el mundo prestan y emprestan entre sí, pone en movimiento alrededor de \$300 mil millones cada día laborable, o \$75 billones al año, en un monto que excede al menos en 25 veces al del mercado mundial.2

1.1. La crisis internacional y la hipertrofia del sector terciario en el nuevo orden económico internacional.

En el actual mundo globalizado, observamos que los movimientos de capital no vinculados con el comercio -y sin duda, independientes de éste- exceden enormemente las finanzas comerciales. La realidad de hoy nos indica que la economía "real" de bienes y servicios y la economía "simbólica" del dinero, el crédito y el capital ya no están estrechamente vinculados sino que se apartan cada vez más.

"Además, existen transacciones de divisas extranjeras en los principales centros monetarios del mundo, en los cuales se negocia en diferentes monedas. Dichas operaciones son aproximadamente por \$150 mil millones de dólares diarios, o

La inversión extranjera de cartera en la estructura político-económica internacional

aproximadamente \$35 billones el año --12 veces el comercio mundial en bienes y servicios"³.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), los pagos internacionales por servicios estuvieron cercanos a los \$480 billones en 1986, cerca del 23 por ciento del valor del comercio de mercancías. En la década de los ochenta, el comercio en servicios ha crecido 26 por ciento, comparado con el 16 por ciento del comercio de bienes ⁴

La fácil movilidad de las inversiones de capital de un país a otro, parece tener una influencia creciente en el mundo moderno, sin embargo, su efecto económico es inseparable de sus consecuencias políticas

Ahora bien, si entramos a discutir al problema en el nivel teórico, nos encontramos que a pesar de que la teoría económica internacional siga siendo tradicionalmente neoclásica, sosteniendo que el comercio de bienes y servicios determinará los flujos internacionales de capital y las tasas de intercambio extranjeras, tanto los flujos de capital como las tasas de intercambio han seguido trayectorias muy independientes e incluso han discurrido en direcciones contrarias desde la primera mitad de la década de 1970 Sin embargo, la economía mundial tampoco se ajusta plenamente al modelo keynesiano que sostiene que la economía "simbólica" determina a la economía real

Nos encontramos entonces ante el dilema de hacer coincidir a la economía simbólica con la economía real. Se suponía que en los primeros años de la década de 1990 los flujos de capital como las tasas de intercambio alcanzarían cierta estabilidad, con la producción y el empleo en un nivel alto y la inflación en un nivel bajo en los países desarrollados más importantes.⁵ Esta predicción se encuentra aún lejos de cumplirse cabalmente

Otra predicción descansa en la posibilidad de un choque frontal entre ambas economías, sin embargo, tomando en cuenta que el mayor acreedor de Estados Unidos tiene la mayoría de sus activos en dólares estadounidenses (alrededor de \$64 mil millones), es fácil deducir que una macrodevaluación del dólar pesaría a los japoneses más que a nadie. Si existiera un choque frontal, los norteamericanos tendrían que volverse superproteccionistas en un lapso no mayor de dos semanas, lo que causaría una severa crisis de desempleo en Japón. Lo único cierto que es que hasta ahora, los japoneses han preferido experimentar pérdidas gravosas en sus cuentas en dólares que enfrentarse a los efectos del desempleo.

Ciertamente, las políticas económicas gubernamentales triunfarán en la medida en que logren armonizar las necesidades de ambos tipos de economías, y no en el grado en que traten de aprovecharse de las diferencias entre éstas. Mientras más tiempo tarden los gobiernos en escuchar esta sabiduría, lejos estaremos de resolver la encrucijada del reencuentro entre la economía real y la ficticia.

Una forma de aminorar el problema sería si Estados Unidos aceptara ser consecuente con el espíritu original de Bretton Woods y la divisa reserva; es decir, si estuviera dispuesto a subordinar sus políticas internas a las necesidades de la economía internacional; por ejemplo, arriesgar los niveles internos de desempleo a fin de preservar la estabilidad de las tasas cambiarias. La estabilidad que se obtendría de una divisa reserva, sólo podrá alcanzarse si como mínimo, Estados Unidos, Alemania Occidental y Japón asintieran en coordinar sus políticas económicas, fiscales y monetarias, aun cuando ello no implique subordinarlas (aunque si hablamos de supranacionalidad) a procesos de decisiones conjuntas.

La inversión extranjera de cartera en la estructura político-económica internacional

La teoría económica imperante -ya sea keynesiana, monetarista o neoclásica- considera a las economías nacionales, en especial a las de los países desarrollados, como autónomas y detentadoras de la unidad tanto del análisis económico como de las políticas económicas. Se desconoce que las transacciones económicas están hoy completamente interconectadas en una aldea global donde no se puede actuar sin tomar en cuenta las consecuencias transnacionales de nuestras políticas económicas exteriores

Según Peter F. Drucker, el proceso que vivimos en la "cambiante economía mundial" es muy probablemente irreversible. En este sentido él observa tres cambios fundamentales que ha experimentado la base de la economía en los últimos 16 años.

"La economía de productos básicos se ha "desvinculado" de la economía industrial.

-En la economía industrial misma, la producción se ha "desvinculado" del empleo.

-Los movimientos de capital, y no el comercio (tanto de bienes como de servicios), se han convertido en la fuerza motriz de la economía mundial. Aunque ambos no se han desvinculado del todo, los lazos se han tornado débiles y, lo que es peor, inciertos."6

Contrario a este enfoque, otros no tan pesimistas como Alejandro Dabat afirman que:

"la declinación de la Inversión directa [la que recae en los sectores primarios y secundarios de la economía] debe considerarse más bien como un fenómeno coyuntural asociado a las crisis japonesa y alemana-europea, sin significar vuelco alguno del proceso transnacionalizador de la gran empresa mundial"7

En este nuevo contexto de la economía internacional, es probable que la reproducción y acumulación de capital podrá en un futuro realizarse de manera autónoma de la producción generadora del valor (fuerza de trabajo). La teoría del valor de Marx será cada vez más cuestionada; sin embargo, no debemos olvidar que la alta movilidad de los

capitales dinerarios, exige que los trabajadores ganen cada vez menos dinero por su trabajo para que estos excedentes puedan existir.

Ante estas circunstancias, la alusión al tema de los servicios ha venido incrementándose rápidamente durante los últimos años tanto en los sectores gubernamentales como en los círculos académicos y la prensa escrita. Al mismo tiempo, el sector privado industrial dedicado a los servicios se ha vuelto más expresivo sobre su contribución al crecimiento económico y al bienestar. Estos aspectos habían recibido poca atención hasta hace relativamente poco tiempo.

En el afán de encontrar respuestas a las rápidas transformaciones de la economía internacional nos encontramos con que "la cantidad de materia prima requeridos por una unidad de producción industrial no representa más de dos quintas partes de lo que se necesitaba en 1900. Este decremento se encuentra acelerándose. La experiencia japonesa es particularmente reveladora: en 1984, para cada unidad de producción industrial, Japón consumía sólo 60% de las materias primas consumidas para el mismo volumen de producción industrial en 1973, once años antes".⁸

¿Por qué está sucediendo esto? Algunos analistas creen que el hecho de que la producción industrial esté cediendo terreno al sector de servicios es sólo un mito; sin embargo, tomando en cuenta que la ONU misma señala que 2 mil millones de dólares son operados a través de canales digitales cada minuto en tan sólo una cadena bancaria establecida en Nueva York,⁹ podemos observar que el capital dinerario está invadiendo las relaciones económicas internacionales en gran escala, por citar sólo una rama de actividad del sector terciario de la economía internacional.

La inversión extranjera de cartera en la estructura político-económica internacional

Simplemente expuesto, la estructura mundial existente de facilidades para la manufactura, constantemente está siendo expandida en mano de obra barata y nuevas tecnologías, y puede ahora fabricar bastantes más bienes de los que los consumidores mundiales pueden darse el lujo de comprar. Esto es, se están fabricando más bienes de los que el mercado puede absorber.

La industria automotriz es un ejemplo sencillo. Las fábricas de automóviles en todo el mundo tienen la capacidad de producir 45 millones de carros anualmente para un mercado que, en los mejores años, no comprará más de 35 millones de carros. "Nosotros tenemos demasiados carros persiguiendo a muy pocos automovilistas" ha dicho un notable ejecutivo de Chrysler. Las consecuencias económicas son obvias: alguien tiene que cerrar su fábrica de autos y dejar de producir. Este desequilibrio de mercado entre la oferta y la demanda es la extensa realidad que subraya la fuerte competencia para aventajar entre las compañías y entre las naciones -la imponente fuerza que maneja a cada uno hacia el más bajo común denominador.¹⁰

¿Cuál fábrica debe ser cerrada para equilibrar la oferta mundial con la demanda mundial? ¿Cuáles trabajadores deberán ser cesados? Las fábricas más viejas y menos modernas son cerradas primero por supuesto. Este proceso cerró las fábricas de Ohio y algún día cerrará las de México.

En términos económicos fundamentales, el proceso de globalización produce tres consecuencias económicas interconectadas. Primero, destruye capital en una larga escala volviendo inútil las inversiones productivas para el mercado global. Modernizar la producción con nuevas tecnologías siempre produce esta destrucción, sin embargo, el dilema se presenta cuando observamos que entre más Inversión extranjera directa con más y mejor tecnología existe, los salarios bajan y los empleos tienden a desaparecer.

La inestabilidad de las inversiones de capital y la depresión de los salarios se combinan para garantizar que la demanda global no podrá nunca equilibrarse con la oferta global. Los nuevos consumidores para los productos mundiales, sin duda, emergen con nuevo desarrollo, pero otros consumidores existentes están perdidos al igual que sus trabajos o bien sus salarios han declinado en términos reales. Con tal de que a este proceso se le permita seguir su curso, el vuelo continuará cuesta abajo -demasiadas fábricas haciendo demasiados bienes para un mercado donde demasiadas familias carecen de los medios para comprarlos- ¹¹

Por otro lado, debemos reconocer que la producción industrial se ha venido apartando cada vez más de los procesos productivos que dependen en gran medida de la utilización intensiva de materiales. Así, las estrategias utilizadas para contrarrestar estos efectos han variado en las políticas económicas de las potencias industriales. En este sentido, Japón ha optado por soslayar el consumo interno en favor de la formación de capitales, así como de la protección de las industrias incipientes, mientras los Estados Unidos han propiciado un viraje de la promoción del ahorro y capitales hacia el favorecimiento del consumo. Si bien es cierto que estas dos políticas podrían adaptarse adecuadamente entre sí, el papel desempeñado por los países en desarrollo ha estado completamente subordinado a las estrategias económicas de los países industrializados.

Ahora bien, tomando en cuenta que dentro de los perfiles del siglo XXI encontramos, entre otras características "el colapso del comunismo, la reunificación de Europa, el fin del "Siglo Americano" y el surgimiento de la Cuenca del Pacífico" ¹², tenemos que México continúa inserto en el área de influencia de los Estados Unidos y se encuentra influido por sus políticas económicas, por lo que nuestro último gobierno se preocupó, en consecuencia,

La inversión extranjera de cartera en la estructura político-económica internacional

por promover el ahorro externo, la atracción de capitales y el favorecimiento del consumo, sobre todo el suntuario y el de las clases privilegiadas

Así, existen posiciones diversas y contrapuestas sobre los beneficios y/o perjuicios que conlleva el excesivo crecimiento del sector servicios en la economía internacional. Los analistas que favorecen la expansión de este sector de la economía (en su mayoría provenientes de países industrializados), consideran que un país tendrá menos desempleo general cuando más rápidamente reduzca el empleo en el sector manufacturero, dejando que el sector terciario de la economía se ocupe de alcanzar el pleno empleo.¹³ Se cree que la exportación de conocimientos tendientes a producir ingresos, cuotas por servicios y regalías podrían generar en la realidad muchos más empleos que la exportación de bienes, por citar un ejemplo.¹⁴

En la crisis histórica, estructural y de largo plazo del capitalismo, observamos una internacionalización sin precedentes del capital financiero, más concretamente, una expansión de las inversiones extranjeras indirectas (en la década de los setenta sobre todo préstamos al mundo subdesarrollado), y en los ochenta y hasta hoy inclusive al propio mundo industrializado.

La expansión del mercado mundial, la concentración y centralización del capital trasnacional y las nuevas aplicaciones tecnológicas, entre otros fenómenos de las nuevas relaciones internacionales, han traído como consecuencias la formación de diversos conflictos sociales, el armamentismo, la especulación, las guerras comerciales y varios procesos de desnacionalización en favor de integraciones supranacionales con miras a fortalecer una aldea global que esté articulada en tres grandes bloques: América, Europa y Asia-Pacífico

1.2. La hegemonía del capital especulativo.

Los movimientos internacionales de capital fueron vistos como una amenaza a la estabilidad financiera nacional desde fines del siglo XIX. Cuando una de las principales casas de bolsa británicas, Baring Brothers, fue amenazada con la bancarrota a principios de 1890 debido a incumplimientos por parte de Argentina, una operación de rescate internacional se llevó a cabo por el Banco de Inglaterra el cual incluyó también al Tesoro británico, al Banco de Francia, a otros bancos londinenses y a J. P. Morgan.¹⁵

La mayoría de los préstamos se hicieron en forma de bonos más que en forma de préstamos bancarios, haciendo más fácil para los estados argumentar que la responsabilidad recaía con los tenedores privados, más que en las autoridades nacionales regulatorias las cuales estaban muy poco desarrolladas. Hubo comités de tenedores privados de bonos en el siglo XIX que trataron de arreglárselas con los incumplimientos; sin embargo, los gobiernos tuvieron que involucrarse finalmente. Hoy la estructura institucional para los Estados o al menos el involucramiento oficial en los préstamos internacionales es mucho más elaborado ahora, incluyendo al Club de París y al Fondo Monetario Internacional, así como a los arreglos privados.

Los flujos de capital, en la forma de inversión extranjera, se incrementaron dramáticamente hasta la Primera Guerra Mundial, pero tuvieron un declive constante después de 1938. ¡Los préstamos en la década de los setenta estuvieron a un nivel comparable de aquellos del siglo XIX!¹⁶

En la víspera del siglo XXI, nos encontramos ante una fase ascendente en el capitalismo que privilegia una "acumulación originaria del capital financiero" que destruye

las relaciones heredadas del periodo de la libre competencia, lo poco "constructivo" sobre lo mucho "destructivo" que lo acompaña

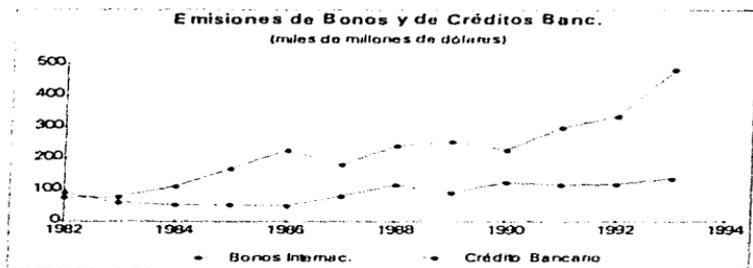
Se empiezan a cumplir las predicciones de Lenin cuando apuntó que algunos de los rasgos más importantes del parasitismo capitalista y de la descomposición del imperialismo serían la tendencia al estancamiento, la contención artificial del progreso técnico ante la imposibilidad de resolver las contradicciones que genera, la conversión de las naciones imperialistas en Estados-rentistas y usureros que viven de los tributos pagados por un cúmulo gigantesco de Estados-deudores ¹⁷

Si bien es verdad que históricamente, la banca internacional ha sido importante desde el renacimiento y en las etapas posteriores a las guerras mundiales, en la actualidad se observa un alza sin precedentes en los flujos externos de capital por parte de las potencias hacia los países en desarrollo, los cuales sumaban 208,386 millones de dólares en 1993 comparados con 2,167 millones de dólares en el decenio de 1960.¹⁸ Con lo anterior, podemos concluir que la década de los noventa marca un crecimiento inusitado del sector financiero, el cual guarda un impactante potencial de influencia en la toma de decisiones en política económica internacional.

Los préstamos bancarios y los bonos emitidos por los mercados monetarios europeos son otras formas de movimientos internacionales de capital que han traído gran atención. Estos involucran préstamos en monedas distintas a las del país donde se realiza la empresa, como transacciones de dólares en Londres, o de yenes en Frankfurt. Los mercados dinerarios europeos se desarrollaron por primera vez en 1950 cuando la Unión Soviética y China depositaron dólares en bancos europeos porque estaban temerosos de que los valores habidos en los Estados Unidos pudieran estar atados. Las corporaciones estadounidenses empezaron a realizar depósitos en el mercado de Eurodólares en 1960

para asegurar tasas de interés más altas, y posteriormente incrementaron sus préstamos en los mercados de Eurodólares cuando los controles de capital fueron impuestos en los Estados Unidos en la mitad de los años sesenta.

La influencia de los petrodólares durante la década de los setenta aumentó los Euromercados, aunque esta actividad se desaceleró agudamente con la embestida de la crisis de la deuda del Tercer Mundo en 1980. En los mercados monetarios europeos agregados en un área reportada de Europa, éstos crecieron de \$12 billones de dólares en 1965 a \$920 billones en 1984. Esta fue una tasa de crecimiento bastante más alta que la de cualquier otra actividad económica internacional. El incremento en tamaño de los mercados internacionales de capital ha venido acompañado por lo que parece ser un cambio dramático en las estructuras internacionales. Los mercados nacionales de capital se han vuelto integrados. Sorprendentes sumas de dinero pueden ser transferidas a través de fronteras internacionales casi instantáneamente a través de modernas vías de comunicación. Los banqueros pueden responder instantáneamente a estos desarrollos en cualquier parte del planeta. Hay siempre un buen mercado financiero abierto en alguna parte del mundo.¹⁹



1994 (Primer semestre)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Jaime E. Estay R., "El entorno internacional y las relaciones externas de la economía mexicana", p. 1

Tanto el tamaño como el carácter institucional de los mercados europeos de dinero han conducido a muchos observadores a considerarlos como un excepcional ejemplo del impacto de desarrollos micro en estructuras macro. Los mercados europeos de dinero no han sido sujetos de mucha supervisión por parte de las autoridades regulatorias nacionales. Las autoridades financieras han llegado incluso a admitir la supremacía de las tasas de interés sobre el control político de los estados, por citar sólo un ejemplo del poder que el sistema financiero internacional ha ganado en relativamente poco tiempo.

Jeffrey Frieden, quien es en muchas formas muy favorable a la autonomía de los mercados internacionales de capital, resume la situación presente en los siguientes términos: "Sin embargo, los Euromercados no son autónomos completamente del estado; ellos descansan en el implícito, y algunas veces explícito apoyo de los principales gobiernos occidentales. Los mercados aparecieron, después de todo, en respuesta a acciones de los gobiernos nacionales, y éstos crecieron debido a que los gobiernos nacionales los toleraron

o los impulsaron. En cualquier momento de los últimos 30 años, el gobierno de los Estados Unidos pudo haber puesto un hasta aquí a gran parte de la actividad del Euromercado a través de la prohibición a los bancos americanos de participar y a través del bloqueo del uso expansivo del dólar".²⁰ Estos mercados han podido desarrollarse dentro de estructuras institucionales tolerantes delineadas por el poder y políticas de los estados.

Como consecuencias de los cambios en la economía mundial anteriormente citados, la deuda externa del mundo en desarrollo sigue acumulándose -la especulación financiera de los rentistas parecería ser lo único que acumula capital- y, a pesar de las múltiples advertencias desde los más distintos sectores sociales, las soluciones distan mucho aún de vislumbrarse. Los acreedores privados junto con los organismos financieros internacionales, aún no han querido entender que el derrumbe de los mercados, los colapsos financieros y el estancamiento del mundo en desarrollo, debilita también a las economías nacionales de los países desarrollados, debido a la creciente interdependencia económica que ha originado la conformación de bloques económicos.

Es importante recordar que la inversión extranjera de cartera se maneja a través de instrumentos bursátiles que tienen su base de acción en el corto plazo, es decir, que en el momento que el inversionista extranjero (tenedor del instrumento bursátil de corto plazo) percibe que puede existir algún tipo de riesgo para su tasa de ganancia, éste tiene el derecho de retirar casi inmediatamente su capital de ese país y llevarlo a otro que le prometa mejores expectativas de reproducción de sus ganancias. Así, la importancia del estudio de los capitales especulativos radica en la fragilidad económica que inyectan a un país. La carencia de solidez de estas inversiones las vuelve un fenómeno importante para entender las constantes crisis económicas de los capitalismo emergentes de las periferias, como sería nuestro caso.

El Banco Mundial clasifica a un mercado bursátil como emergente si pertenece a un país con un ingreso per cápita menor de 8,355 dólares anuales. Claramente México no rebasará esta cifra por muchos años. Además, entre los criterios sugeridos para llamar a un mercado bursátil consolidado se encuentran los siguientes: primero, debe de contar con mercados de opciones y futuros, segundo, su tipo de operación debe ser manejada fundamentalmente por sistemas computacionales, tercero, no debe sufrir problemas de liquidez y alta volatilidad, y, cuarto, la información pública debe circular libremente entre todos los agentes.²¹

Si bien es cierta la afirmación de que el capital no tiene patria, también es igualmente cierto que muchos de los conflictos económicos contemporáneos en la arena mundial se derivan de las batallas que libran por la hegemonía distintos capitales nacionales (norteamericanos, europeos y japoneses, sobre todo). En este sentido, no importa qué país sea el más necesitado de captar recursos para propiciar su desarrollo, sino qué país es el que ofrece las mayores ventajas de rentabilidad (legislaciones laxas, mano de obra barata, privatización de empresas rentables, etc.)

1.3. La antidemocracia internacional

Los organismos financieros internacionales no asignan más capitales a los países que tienen las mayores necesidades, sino a los que prometan cumplir mejor sus condiciones de pago. El FMI, el BM, y el Banco de Pagos Internacionales asignan sus "préstamos" en las condiciones más ventajosas para los países que monopolizan la toma de decisiones al interior de estos organismos, léase el Grupo de los Siete países más industrializados, quienes tienen el mayor tramo de cuotas en estos organismos y por lo tanto, el mayor número de votos y el mayor poder en la toma de decisiones.²²

Ahora bien, si pasamos al papel del Estado y de las formas de gobierno en este nuevo proceso de reconversión de los patrones económicos internacionales, encontramos que los paradigmas estatocéntricos han cambiado ostensiblemente y que la democracia ha jugado un papel cada vez menos preponderante en la asignación de capitales en condiciones justas de intercambio hacia las economías semindustrializadas y/o subdesarrolladas. Los abogados del concepto de las relaciones transnacionales observan a un mundo que no sólo interactúa entre los estados nacionales sino en un mundo donde las interacciones se efectúan entre actores no estatales o entre estos mismos Estados.

Hasta ahora, hemos observado que el altísimo incremento en los volúmenes absolutos del comercio mundial, los movimientos internacionales de capital, y las empresas multinacionales, han propiciado el declive del control estatal y del menoscabo de las soberanías nacionales; debido en gran parte a la anarquía y antidemocracia del sistema económico capitalista donde todo lo domina el mercado, que es por naturaleza anárquico y antidemocrático.

Así, nos encontramos que la teoría de la interdependencia es el enfoque dominante que intenta explicar las nuevas relaciones económicas internacionales, desde la perspectiva teórica de los ya clásicos Keohane y Nye.

Al hablar del papel del Estado, es imprescindible abordar la cuestión de la soberanía nacional en este nuevo esquema de acumulación. Para algunos analistas, el argumento de que la interdependencia ha socavado la soberanía efectiva del estado (la habilidad del estado para controlar las actividades que están nominal o jurídicamente sujetas a decisiones autorizadas por los ciudadanos) ha sido más completamente elaborado para las transacciones económicas. Veamos pues que los flujos internacionales han hecho que los

gobiernos tengan cada vez más dificultades para manejar independientemente sus propias economías. Las políticas pueden ahora ser nulificadas por nuevas transacciones internacionales sobre las cuales los tomadores de decisiones nacionales no tienen ningún control. Por ejemplo, el esfuerzo realizado por un Estado pequeño para amortiguar la actividad económica nacional a través del aumento en las tasas de interés podría verse frustrado por los flujos internacionales de capital atraídos por estas tasas de interés más altas, lo cual incrementaría la oferta de dinero al interior y conllevaría a una baja en las tasas de interés. La soberanía formal permanece pero el control real disminuye o incluso desaparece.²³

Ante este análisis, es pertinente aclarar que *lato sensu*, la acción soberana ha ido perdiéndose paulatinamente por los Estados nacionales débiles, y al menos en el México moderno no se ha acertado sino sólo en canjear beneficios económicos de corto plazo, a cambio de menos y menos capacidad de autogobierno, hipotecando el futuro de nuestra nación.²⁴

Desde el punto de vista realista, notablemente defendido por Kennet Waltz, estamos de acuerdo en que los Estados deben poseer una habilidad que les permita ajustarse a los cambios internacionales o usar su posición económica para influir políticamente. Sin embargo, los Estados débiles, no han aún utilizado este poder a la hora de tomar sus decisiones en materia de política económica exterior.

La consolidación de la soberanía ---que es, el establecimiento de un sistema de instituciones que ejercen su autoridad en un territorio definido--- es una condición necesaria para mejores transacciones económicas internacionales.

La inversión extranjera de cartera en la estructura político-económica internacional

Contra lo recomendado por algunos analistas internacionales, en México, durante el sexenio 1988-1994, se siguió una política de aumento del déficit comercial en la balanza de pagos y altas tasas de interés para los inversionistas extranjeros que desearan invertir en portafolios como un antídoto contra la inflación. Esto conllevó a la captación de capitales extranjeros volátiles atraídos por las altas tasas de interés (mayores que en EU) y también originó que sobrepasáramos nuestra capacidad de importación, confiados en la estabilidad de un peso que a decir de los especialistas, estaba sobrevaluado.

México ha sido llamado desde sus inicios como nación moderna en los primeros años de este siglo, a depender menos y a desintegrarse de la economía de su vecino del norte, sin embargo, esta política ha sido un fracaso durante casi ya cien años.

Sin embargo, si esta macroestructura se desmoronara dentro de la estructura internacional, los microprocesos estarían ciertamente a punto de colapsarse también. La transición de las macroestructuras presentes a otras alternativas no se consumará por el socavamiento procedente de la parte más baja de los microprocesos, un hecho que los estudiosos del funcionalismo y neofuncionalismo reconocieron hace más de una década (Hass 1975). Por su parte, Janice E. Thomson y Stephen D. Krasner consideran que no existen aún evidencias empíricas suficientes para asegurar que los flujos internacionales sean un desafío al control estatal en la actualidad superior a como lo han sido en el pasado. De esta manera, aseguran que las macroestructuras básicas no están siendo socavadas por procesos micro o cualquier otro tipo de procesos,²⁵ sin embargo, son también evidencias empíricas las que nos muestran que un control absoluto estatal sólo lo han podido mantener relativamente aquellos Estados con economías altamente industrializadas, a quienes paulatinamente, los estados más débiles les han ido entregando el control de sus políticas económicas nacionales.

La inversión extranjera de cartera en la estructura político-económica internacional

Para ejemplificar lo anterior, podemos recurrir al caso mexicano con el paquete crediticio de 51 mil millones de dólares recibido a principios de 1995. "A diferencia del rescate crediticio de 1982, el de ahora obliga a México a rendir cuentas con todo un "plan financiero" incluido ya no al FMI, sino directamente, al Departamento del Tesoro estadounidense. Además ahora los préstamos se destinan por completo a saldar cuentas con acreedores (sobre todo de Tesobonos en manos de norteamericanos) y no a reactivar la economía mexicana así fuese para impulsar, como en 1982, el llamado cambio (o ajuste, según el lenguaje del Banco Mundial) estructural [En este nuevo pacto económico], la factura petrolera de México queda en prenda, al tiempo que los tribunales de EU (en primera instancia los de Nueva York) se arrogan la competencia para ventilar cualquier conflicto resultante de la ayuda crediticia"²⁶ Así, observamos que México acudió a los Estados Unidos en busca de un préstamo para pagar los Tesobonos a especuladores extranjeros, lo cual, disminuye en gran parte nuestra capacidad soberana. Con ello se nos exigió pagar altas tasas de interés, rendir cuentas periódicas de nuestra política económica, no aumentar el circulante, sólo de acuerdo con la inflación, etc. entre otras medidas de ortodoxia económica.

Históricamente, el sobreestimado problema para los estadistas ha sido la supervivencia de su Estado-nación. Aunque Kant estaba en lo cierto al arguir que el estado de naturaleza del sistema internacional era menos maligno que el estado de naturaleza de los individuos, la existencia de los estados, o al menos sus fronteras geográficas, han estado a menudo amenazadas

Pasemos ahora a hablar de los gobernados, en quienes recae en sentido estricto el ejercicio pleno de la soberanía nacional. Los ciudadanos de la mayoría de las naciones, -- más pequeñas, menos poderosas y más dependientes-- han tenido una experiencia práctica considerable con las limitaciones y frustraciones de la interdependencia global, excepto los

ciudadanos estadounidenses. La naturaleza de la economía global empuja a cada debate político importante en esa dirección -cada vez más lejos de los ciudadanos- por lo que la antidemocracia es también una tendencia global.

Los argumentos que alguna vez fueron decididos en foros públicos del debate democrático están ahora transitando hacia la clandestinidad oscura de la diplomacia internacional y la conformación de nuevos Tratados. La toma de decisiones se está llevando a cabo en foros donde ni los ciudadanos ni sus representantes electos pueden ser escuchados, donde no hay reglas institucionales para garantizar un acceso democrático y una efectiva rendición de cuentas.²⁷

David Morris, del Instituto para la Autoconfianza Local en St. Paul, Minnesota, declaró: "Es una amenaza imponer la filosofía del *laissez-faire* en todo el mundo, para permitir que las corporaciones globales desencadenen sus habilidades para transferir capitales, bienes, servicios y materias primas a través de las fronteras nacionales."²⁸

El efecto político extremo de la globalización es fortalecer cada vez más el poder de la presidencia de los Estados Unidos (y por efecto multiplicador la ya de por sí omnipotente figura presidencial mexicana, sobre todo durante el salinismo) a expensas de los foros representativos, de los debates públicos y de la rendición de cuentas. Una vez que un tema se convierte en parte de intercambios diplomáticos de alto nivel, todos los detalles se vuelven sombríos, debido a que los negociadores no desean hablar demasiado libremente sobre sus estrategias de negociación. Las discusiones a menudo se mueven exclusivamente entre ellos y bajo puertas cerradas aunque un poco más irregularmente en firma de tratados que observarán la ley vigente.

Obviamente se necesitan reformas institucionales sustantivas para prevenir a la política global de eclipsar gradualmente la substancia del debate y la acción democráticos. Como mínimo, esto significaría reformas democratizantes para ventilar las rutinas de negociación que se llevan a cabo en forma sistemática en el sistema internacional, de tal suerte que cada una pudiera culminar en acciones concretas. Esto requeriría también el rechazo a participar en cualquier foro internacional o agencia carente de acceso democrático a la información y a la toma de decisiones. Si las compañías farmacéuticas pueden cabildar en Roma para suavizar los estándares de salud, entonces seguramente cualquier otro ciudadano puede estar en condiciones de sentarse también en la mesa. Cuando los banqueros centrales se reúnan en Basilea para decidir las políticas de inversión extranjera de cartera y los montos de permisibles endeudamiento de los Estados que representan, entonces los abogados nacionales de las inversiones productivas y el control presupuestario deberían también estar en el salón.

El primer imperativo es defender el poder de las naciones para gobernar sus propios asuntos. Los estados más débiles necesitan dibujar una línea dura en defensa de su propia soberanía nacional. Este desafío requiere que los aparatos legislativos nacionales confronten a su poder Ejecutivo y lo refrenen, para rechazar la transferencia de este poder para negociar las leyes nacionales en el nombre de la inversión extranjera, el endeudamiento externo excesivo, la toma de decisiones arbitraria o cualquier otro slogan.

¿Quién decidirá que es equitativo y justo para la nueva sociedad internacional? ¿Una junta a puerta cerrada de ministros de finanzas en Ginebra? ¿Un oscuro grupo de expertos en Roma entrenados por cabilderos de corporativos? Tales preguntas ya han penetrado los tejidos de los gobiernos. Los ciudadanos del mundo, en especial los de los países en desarrollo, necesitan ser educados en estas respuestas en conjunción con los residentes de países democráticos.

Los ciudadanos tienen enormes potenciales de influencia sobre la economía global si ellos deciden usarlo a través de sus propios sistemas nacionales de gobierno. La conducta de una corporación en el extranjero no es separable de su país de origen debido a que ésta disfruta de demasiados beneficios especiales en casa.

El imperativo democrático podría fácilmente resumirse en remodelar la economía global para que ésta nos lleve a la cumbre a todos, logrando así reforzar la democracia política y social antes que perjudicarla, para que las ganancias económicas sean distribuidas ampliamente entre todas las clases en lugar de estrechamente en lo alto de las clases sociales.²⁹

1.4. El papel de las economías emergentes en la nueva división internacional del trabajo.

Las políticas de los países en desarrollo que empezaron hace una década con la institución de las clases de libre mercado y políticas de liberalización comercial, fueron diseñadas para fortalecer a la empresa privada y para atraer inversiones, lo cual ha fallado debido a que la crisis de la deuda continúa inhibiendo su habilidad para financiar las importaciones que ellos necesitan para mantener sus mercados internos. En parte debido a la deuda, los países en desarrollo están creciendo a la mitad de la tasa del 6 por ciento que ellos sostuvieron en 1970. Y de entre los más endeudados, se observa que el producto interno bruto per capita ha caído entre 80 y 90 por ciento de su nivel de 1980.³⁰

Para los países desarrollados, especialmente Estados Unidos, el decremento sostenido de los costos de mano de obra como un factor primordial de competencia puede

tomarse un elemento positivo. Para el Tercer Mundo y en especial para países industrializados como Brasil, Corea del Sur o México, éstas son, sin embargo, malas noticias.³¹

Un efecto importante que está produciendo el divorcio entre el sector real y el ficticio de la economía en los países en vías desarrollo recae en su impacto sobre la competencia mundial entre Estados Unidos, Japón y Europa Occidental. Los países en desarrollo, aún las Economías de Reciente Industrialización* más existosas de Asia, se ven marginadas de dicho juego y no son capaces de influir en sus reglas.³²

Mientras aumenta el flujo internacional de tecnologías hacia China, India, Corea del Sur, Taiwán y un número reducido de naciones asiáticas, se estanca o reduce el flujo de inversión extranjera directa al conjunto de países con economías capitalistas denominadas "emergentes". Esto es especialmente válido en cuanto a la importación de bienes de capital y a los flujos directos de inversión extranjera.³⁴

Actualmente, los países desarrollados se han ocupado de trasladar sus industrias a los países en desarrollo, a fin de aprovechar la mano de obra barata, los bajos costos de producción y la urgencia de atracción de capitales que presentan los países en desarrollo. Esta situación nos muestra la evidencia de una nueva división internacional del trabajo, donde los países en desarrollo están funcionando como maquiladores de los procesos productivos, siempre bajo el liderazgo de los propietarios del capital, localizados principalmente en los países industrializados. Se ha transitado del antiguo esquema donde los países en desarrollo se dedicaban a exportar las materias primas que manufacturaban los países desarrollados; hoy se han trasladado ciertos procesos productivos hacia los países en desarrollo; sin embargo, la brecha de la desigualdad sigue siendo creciente, ya que la explotación continúa y se manifiesta en los depauperados salarios que perciben los

obreros del mundo en desarrollo. En este sentido, los obreros asalariados continúan siendo lo que Marx denomina "funciones marchitas" desprovistas desde luego de propiedad alguna sobre los medios de producción.³⁵

Dentro de este esquema, las tendencias internacionales marcan además un crecimiento acelerado del sector terciario de la economía y dentro de éste un *boom* en la nueva forma predominante de inversión, la de cartera, la cual se dirige principalmente a los mercados emergentes; quienes han pasado de la competitividad en el sector primario de la economía y la monoexportación de materias primas a la recepción de capitales extranjeros --en su mayoría especulativos--- a cambio de ofrecer tasas de interés rentables, legislaciones laxas y el equilibrio artificial de sus balanzas de pagos.

El capital en inversiones de cartera invertido en los capitalismo emergentes ha observado un crecimiento espectacular de 1989 a 1992: más de 40% anual, y tiende a incrementarse 11 mil millones de dólares en 1989, 37 mil millones en 1992 y 57 mil millones en 1993. De este modo, la participación conjunta de las naciones en desarrollo en la inversión de cartera mundial subió de 4.1% en 1989 a 9.3% en 1992.³⁶

La herencia del tatcherismo y los reaganomics se convirtió en la peor recesión de la posguerra; sin embargo, más allá de sus evidentes consecuencias negativas, la recesión mundial debe considerarse como punto de partida de un nuevo ciclo de cambios, ajustes, privatizaciones, relocalizaciones, reformas institucionales, y acuerdos internacionales que han dado nuevo empuje y profundidad a la globalización y el regionalismo. Algunos de esos fenómenos han incidido directamente en el desempeño de los países periféricos, como la reconversión del crédito, el aceleramiento de la reestructuración financiera y la relocalización industrial hacia áreas de menores costos salariales, conformando así una

nueva división internacional del trabajo que privilegia el uso intensivo del capital dinerario sobre el capital productivo para la acumulación y reproducción de la plusvalía

Concuerda con lo anterior la amplia información existente sobre los determinantes internos del auge inversionista en los países de reciente industrialización, como las privatizaciones, los esfuerzos de reconversión industrial, el fortalecimiento de las bolsas de valores y la modernización de las telecomunicaciones y los transportes

Estos factores son precisamente los que acentúan la necesidad estadounidense de buscar en los capitalismo emergentes mercados, niveles de rentabilidad y dinámicas que no pueden encontrar en su territorio

Sin descontar los distintos grados de desarrollo y particularidades nacionales de los países en vías de desarrollo cabe considerar entre dichas ventajas: i) la dotación y baratura de recursos naturales generadores de rentas internacionales del suelo, ii) los menores costos relativos del trabajo (por unidad de producto)³⁷; iii) las mayores tasas de rentabilidad favorables para la atracción de capital, y iv) los altos niveles de acumulación, centralización y organización del capital (grupos empresariales y financieros muy concentrados).

Otra característica común es la convergencia estructural e institucional en un conjunto de reformas capitalistas liberales de adaptación a los requerimientos de la globalización, las nuevas tecnologías y la competencia internacional

Al margen de sus diferentes grados de desarrollo, experiencias previas u orientación político-ideológica, los países abren sus economías, emprenden ajustes macroeconómicos; privatizan empresas públicas; desregulan mercados; reconvierten industrias, modernizan los sistemas de comunicaciones y servicios; impulsan los grupos financieros, bolsas de valores

y alianzas transnacionales, se adhieren a organismos y normas internacionales, y se integran a bloques regionales

También es importante considerar el factor del alto potencial de conflicto e inestabilidad en estos procesos de cambio, provocado por factores como la velocidad y el radicalismo de los mismos, la honda desigualdad social, las modalidades de instrumentación y la volatilidad de las nuevas formas de inversión financiera. Ello sucede en casi todos los países considerados sean de América Latina (Venezuela, México, Brasil, Colombia y Argentina), Europa del Este o Asia Oriental

La acumulación e internacionalización del capital en esos países se realiza, así, en un ambiente mucho más riesgoso que en las naciones industrializadas. La viabilidad de sus procesos de modernización e internacionalización depende en gran medida de la aplicación de reformas sociopolíticas e instrumentos regulatorios adecuados, cuya omisión entraña el riesgo de derrumbes económicos y crisis políticas difíciles de superar (guerras civiles, ingobernabilidad, catástrofes bursátiles, fugas masivas de capitales o recaídas hiperinflacionarias)³⁸

Después de Asia Oriental, América Latina representa la segunda región emergente en importancia por su dinamismo comercial y capacidad de atracción de capitales. Sin embargo, la experiencia latinoamericana difiere de la asiática por el carácter mucho más reciente y drástico de sus procesos de reforma, a menudo carentes de mediaciones sociales e instrumentos de regulación, y la magnitud de las resistencias económicas, sociopolíticas e ideológicas. Casi todos los países se hallan en difíciles procesos de reforma estructural y apertura externa, pero en sólo uno de tamaño intermedio (Chile) se ha concluido lo fundamental de la transición a una nueva modalidad de crecimiento económico intensivo y abierto, con relativa estabilidad política y expectativas de reconstitución social.

La inversión extranjera de cartera en la estructura político-económica internacional

México se convirtió (durante el período 1989-1994) en el principal receptor mundial emergente de la inversión de cartera y el segundo de inversión directa (luego de China); Los ancestrales conflictos fronterizos se sustituyeron en casi todas partes por acuerdos comerciales y de complementación económica

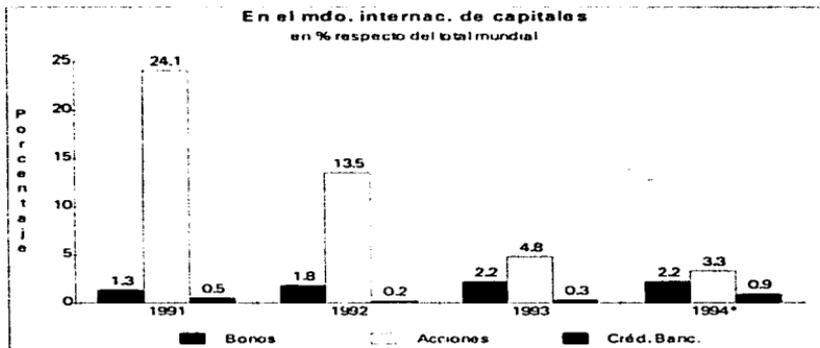
Por su parte, y en contraste con la tendencia regional, Chile alcanzó un crecimiento sostenido cercano al asiático (superior a 6%) según la CEPAL.

México recibió unos 700 millones de dólares en 1989, 8,400 millones en 1990, 16,100 millones en 1991, 23,000 millones en 1992 y 25 000 millones en 1993; durante los últimos tres años la inversión extranjera directa sumó 5,500, 5,300 y 4,900 millones, respectivamente.³⁹

En este sentido, es demostrativo el caso de la política comercial de Estados Unidos formulada a comienzos de 1994. En ella se propone dar prioridad a los lazos con los diez principales mercados emergentes (la Gran China, Indonesia, India, Corea del Sur, Turquía, Sudáfrica, Polonia, México, Brasil y Argentina), mediante la conjunción de esfuerzos gubernamentales y empresariales para realizar inversiones estratégicas, abrir mercados y llevar a cabo enormes proyectos de infraestructura, de ahí la preocupación porque no se derrumben los mercados financieros en estos países, ya que los desajusten ahora afectan, aunque en diferentes magnitudes, a todos los actores.

PARTICIPACIÓN DE MÉXICO

En el mdo. internac. de capitales
en % respecto del total mundial



* Período enero-junio

Fuente: FMI, *Private Market Financing for Developing Countries*, Washington, marzo 1995

Podemos concluir ahora que los países anteriormente descritos desempeñan un papel preponderantemente distinto desde principios de los noventa, cuando se convirtieron en los núcleos más dinámicos del mercado mundial y la acumulación internacional de capital. Se trata de un proceso temprano que sólo ha desplegado una pequeña parte de sus enormes potencialidades, pero con una gran amplitud (participan las naciones más pobladas e industrializadas del mundo en desarrollo) y mucha coherencia con los cambios históricos en la estructura de la economía mundial.

Entre las numerosas implicaciones históricas, teóricas y políticas respectivas se encuentra la posibilidad de que la nueva fuerza económica de los países intermedios se

convierta en una influencia política decisiva en la construcción de un orden mundial más democrático

Sin embargo, por ahora las nuevas economías emergentes están lejos de consolidarse. En el plano estrictamente económico, éstas presentan crisis estructurales de largo plazo aún no resueltas. Las políticas económicas neoliberales aplicadas para corregir los desequilibrios no han rendido los frutos esperados. Mientras no se resuelva la contradicción fundamental del capitalismo, el carácter social del proceso de la producción y el carácter privado de la apropiación de sus frutos, será muy difícil que los paliativos usados para hacer "emerger" artificialmente economías otrora estancadas, redunden en el ansiado binomio del crecimiento con equidad en el largo plazo.

Por último, es importante insistir y alertar sobre la inestabilidad y fragilidad de la mayoría de estos nuevos procesos nacionales emergentes. La consistencia económica del fenómeno mundial contrasta con la insuficiente consolidación y la vulnerabilidad del grueso de los procesos nacionales, harto evidentes en América Latina. Los hechos parecen mostrar el agotamiento de un ciclo inicial de evolución, así como que la consolidación y el ahondamiento de los esfuerzos de modernización e internacionalización dependen cada vez más del cumplimiento de reformas democráticas y socioeconómicas que ensanchen sus bases políticas y fortalezcan la capacidad regulatoria de las colectividades.

NOTAS

1 Alejandro Dabat, "La coyuntura mundial de los noventa y los capitalismos emergentes", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 44, núm. 11, México, Noviembre de 1994, p. 939.

2 Peter F. Drucker, "The changed world economy" en *Revista Foreign Affairs*, Vol. 64, núm. 4, julio-agosto, 1985, pp. 768-791.

3 Peter F. Drucker "La nueva economía mundial" en *Los desafíos de la globalización. Economía mundial y sociedades nacionales*. Colección perspectivas de la modernización política, IEPES, México, 1990, p. 33.

4 Véase Randall B. Purcell, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy. Challenges for U.S. Policy*. Randall B. Purcell, Estados Unidos de América, 1989, p. 8.

La inversión extranjera de cartera en la estructura político-económica internacional

- 5 Véase Peter F. Drucker "La nueva economía mundial" en *Los desafíos de la globalización - Economía mundial y sociedades nacionales ...* p 14
- 6 *Ibid.* p 21
- 7 Alejandro Dabat, *Op cit* p 941
- 8 Peter F. Drucker, "La nueva economía mundial" en *Los desafíos de la globalización - Economía mundial y sociedades nacionales ...* p 25
- 9 Véase Hilda García Villa, "Apuntes sobre la Gobernabilidad", Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional Anual de la Asociación mexicana de Estudios Internacionales "Hacia una nueva idea de civilización", Querétaro, Octubre, 1995 p 2.
- 10 Al respecto, véase el interesante análisis de William Greider, "The global marketplace - a closet dictator" en Ralph Nader, Compilador, *The case against free trade - GATT, NAFTA and the globalization of corporate power*. Earth Island Press Book, Estados Unidos de América 1993, pp 210 y ss
- 11 Véase *Ibid.*
- 12 Daniel Bell "En los noventa - algunos perfiles del siglo XXI" en Luis Ángeles, Compilador, *Vertientes de la modernización* Colección Perspectivas de la Modernización Política, IEPES, México 1990, p 201
- 13 Véase Peter F. Drucker, "La nueva economía mundial" en *Los desafíos de la globalización - Economía mundial y sociedades nacionales ...* p 29
- 14 Véase *Ibid.* p 31
- 15 Véase Janice E Thomson y Stephen D. Krasner, "Global Transactions and the Consolidation of Sovereignty" en Czempel Ernest-Otto y James N. Rosenau, *Global Changes and Theoretical Challenges. approaches to world politics for the 1990s*. Lexington Books, Estados Unidos de América, 1989, p 203.
- 16 Véase *Ibid.* p 205
- 17 Véase Marcos Cueva Perus, *De la internacionalización de capital al nuevo orden económico internacional* IIE-UNAM, México, 1988, p 57
- 18 Véase *La Jornada*, 10 de febrero de 1996, p 5
- 19 Véase Janice E. Thomson y Stephen D. Krasner, *Op cit* p 202
- 20 *Cit. p. Ibid.*, p 203
- 21 Carlos Manuel Urrúa, Nelly Aguilera Aburto y Jorge Trujillo Zavala, "Perspectivas de Desarrollo de la Bolsa Mexicana de Valores" en *II Verano - Resúmenes de los trabajos presentados en el Congreso del II Verano de Investigación Científica* CONACYT-AIC, México, 1994, p 76
- 22 Un análisis más detallado del mecanismo de toma de decisiones en estas instituciones se describe en el capítulo tres
- 23 Véase Janice E. Thomson y Stephen D. Krasner, *Op. cit.* p 196
- 24 Luis González Souza, *Soberanía herida México-Estados Unidos en la hora de la globalización - Deuda, inversión extranjera y TLC* Tomo I, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., México, 1994, p 8
- 25 Véase Janice E. Thomson y Stephen D. Krasner, *Op. cit.* p 206 y ss
- 26 Luis González Souza "Mexico-Estados Unidos - Quo Vadis?" en Revista *Este País* octubre, 1995, p 39
- 27 William Greider, *Op. cit.* p 205
- 28 *Ibid.*, p 206
- 29 Véase *Ibid.*, p 215
- 30 Véase Randall B. Purcell, *Op. cit.* p 5
- 31 Véase Peter F. Drucker, "La nueva economía mundial" en *Los desafíos de la globalización - Economía mundial y sociedades nacionales ...* p 32
- *Se incluye aquí a México
- 31 Véase Dieter Ernst, "Tecnología y competencia global - el desafío futuro para las economías de reciente industrialización" en *Los desafíos de la globalización - Economía mundial y sociedades nacionales ...* p 153
- 34 Véase *Ibid.*, p 154
- 35 *Cit. p. Marcos Cueva Perus, Op. cit.* p 36
- 36 Alejandro Dabat, *Op. cit.*, p 941.

La inversión extranjera de cartera en la estructura político-económica internacional

¹⁷ La ventaja comparativa derivada del costo salarial sólo existe en países periféricos que cuentan con niveles relativamente bajos de salarios y niveles relativamente altos de productividad, de lo que se derivan menores costos unitarios de producción. No es el caso de los países con niveles igualmente bajos de salario y productividad, como los preindustriales.

¹⁸ Véase Alejandro Dabat, *Op cit.*, p. 944.

¹⁹ Véase *Ibid.*, p. 948.

CAPITULO 2
TOMA DE DECISIONES E INVERSIÓN EXTRANJERA DE CARTERA
EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

Hasta aquí, hemos visto las variables que intervienen en la conformación de la estructura económica de México tomando como referente el plano internacional. Ahora, es conveniente analizar las relaciones económicas a nivel nacional a fin de entender cómo la política económica exterior de México responde al carácter del sistema político mexicano.

En este segundo capítulo, se intentará un análisis teórico de los mecanismos de toma de decisiones en política exterior para entender un caso específico mexicano de la toma de decisiones de política económica exterior: la llegada de inversión extranjera de cartera. Para alcanzar lo anterior, definiremos categorías y conceptos necesarios como política exterior, poder económico, toma de decisiones e inversión extranjera en cartera.

Estamos a punto de incursionar en un campo relativamente virgen de las relaciones internacionales. Los primeros estudios específicos del análisis de la teoría de toma de decisiones en política exterior se realizaron a fines de los años cincuenta del presente siglo y aún estamos en espera de estudios específicos sobre toma de decisiones en política económica exterior, que es nuestro interés primordial. 1

Si bien son pioneros los estudios de los esposos Kaufman, en especial los de Susan², éstos se dedicaron exclusivamente a observar el reparto de utilidades en México. Posteriormente, Guadalupe González y María Amparo Casar han hecho un buen estudio de caso de toma de decisiones y política exterior al estudiar el ingreso de México al GATT, trabajo que fue publicado en 1990.

En este último estudio, podemos aprovechar la guía de actores, la cual, nos presenta claramente la serie de instituciones que participaron en este proceso particular; sin embargo, este trabajo dista mucho de presentarnos un modelo acabado, que pudiera utilizarse como un referente obligado para analizar cualquier caso de toma de decisiones sobre política exterior, ya que está enfocado al análisis de una decisión sobre política económica en exclusiva. El estudio carece de visión prospectiva y su capacidad explicativa se centra en la definición de las características del sistema político mexicano y los factores determinantes que deben conjugarse al analizar la esfera de la política económica exterior. Consideramos que para nuestro tema, Casar y González pueden ofrecernos un buen hilo conductor como punto de partida.

Ante el visible proceso de conformación de una política exterior mexicana donde las decisiones no están siendo tomadas directamente por ciudadanos mexicanos, se hace necesario comenzar por descubrir quién está tomando las decisiones que afectan al interés nacional. Es importante destacar que el proceso de toma de decisiones en política económica exterior se ve influido en México por un factor condicionante que es la vecindad con los Estados Unidos (EU).³ De ahí que exista una estrecha interrelación entre nuestro proceso de toma de decisiones en política exterior y la relación bilateral con los Estados Unidos tanto en la cuestión económica, como en la caracterización teórica del fenómeno.

Mucho se ha discutido sobre la compartimentalización de la relación con EU, producto del estrechamiento de las relaciones en los dos últimos sexenios. En nuestros días, por ejemplo, si los mexicanos son golpeados por la Border Patrol, esto no afecta directamente nuestro intercambio comercial, si México viola los derechos humanos de los indígenas chiapanecos, el libre comercio se realiza de igual forma. Hoy, los diferentes temas de la agenda de política exterior son negociados independientemente, sin embargo, son abordados bajo un proceso de toma de decisiones que guarda algunas similitudes, debido a las claras características de nuestro sistema político, que han permanecido casi inamovibles durante más de sesenta años.

Ante esta circunstancia, sería muy ambicioso querer encontrar una teoría general de la toma de decisiones en México, o querer abordar más de un estudio de caso en un trabajo de estas características, sin embargo, sí es posible plantear algunos lineamientos generales del proceso de toma de decisiones en general, del caso de México en particular y en especial la situación de la inversión extranjera de cartera.

2.1. Hacia una conceptualización de la toma de decisiones en política económica exterior.

La gran teoría general o el procesamiento riguroso de datos, el trabajo en el ámbito conceptual o en la base empírica, ha sido siempre el dilema y también el secreto del desarrollo de las ciencias. En el caso de las ciencias sociales, este ir y venir entre la concepción teórica y la simplicidad empírica ha sido motivado y

acelerado bajo la presión de problemas sociales y la necesidad de tomar decisiones, particularmente decisiones generales de gobierno 4

Debido a nuestra vecindad con los Estados Unidos y a que México ha desarrollado un sistema político que formalmente se parece al de Estados Unidos aunque concentra mucho más autoridad en el ejecutivo, es necesario recurrir a los trabajos del vecino país para encontrar los estudios de política exterior que nos permitan hacer buenas comparaciones con nuestro sistema político. Las comparaciones no sólo mejorarán nuestro conocimiento del sistema en que vivimos sino que probablemente aumentarán nuestra apreciación de rasgos determinados 5

La literatura sobre las fuentes internas de la política exterior comenzó a desarrollarse, particularmente en los Estados Unidos, a partir del momento en que se produjo la reacción "behaviorista" en las relaciones internacionales frente a los métodos utilizados por la escuela clásica para describir, explicar y predecir la conducta externa de los Estados naciones. Existía la necesidad de dejar de lado la mayoría de los supuestos a partir de los cuales se había estructurado el paradigma clásico: intereses nacionales autoevidentes, existencia de actores "racionales" y "unificados", separación entre política interna y política exterior, etc 6

Los especialistas universitarios debemos comprender mejor el tipo de conocimiento y de teorías que necesitan los encargados de trazar políticas y cómo utilizan tal información para tomar decisiones.⁷ Cuando analizamos la toma de decisiones en política exterior, es conveniente primero abordar el concepto de política exterior y su derivado la política económica exterior. Tomando en cuenta que deseamos examinar primordialmente la acción estatal, debemos observar la definición de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994:

Política Exterior. La política exterior de México es el ámbito privilegiado donde se dirimen los asuntos esenciales relativos a la independencia y seguridad del país. La política exterior es también medio de protección y promoción de los intereses vitales del Estado Mexicano.

Por su parte, en los círculos académicos, la política exterior se puede definir como: el conjunto de decisiones y acciones por las que cada sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos que trascienden sus fronteras; así como las medidas y acciones en su relación.⁸ La política exterior de cada país se refiere, en primer lugar, a la preservación de su independencia y seguridad, y, en segundo lugar, a la prosecución y protección de sus intereses económicos (particularmente de los correspondientes a los grupos de interés más influyentes).⁹

Dentro de los temas característicos de los estudios de política exterior se encuentra el área de la economía, lo que da la conformación de la política económica exterior, que se va a encargar de tomar decisiones y de ejercer acciones sobre diversos temas tales como: la deuda externa, la apertura comercial, el control de la inversión extranjera y el comercio exterior, entre otros.

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, se observa una creciente economización de la política exterior de México; se han ejercido cada vez más acciones económicas que políticas hacia el exterior, producto del intento de equilibrio que pretendemos conservar frente al sistema económico internacional.

Ahora que ya entendemos cuál es la esencia de la política exterior y su derivado en la cuestión económica, pasemos a entender los mecanismos predominantes de la toma de decisiones a nivel general dentro de esta área, para posteriormente aterrizar en el estudio de caso dentro del sistema político mexicano.

En primer lugar, se considera que la toma de decisiones es un proceso que se encuentra íntimamente relacionado con los determinantes del poder económico en sociedades occidentales desarrolladas, por lo cual, se hace necesario entender cómo funcionan los mecanismos de detentación del poder económico, dentro de las principales construcciones teóricas en las ciencias políticas en general y particularmente en el ámbito de las relaciones internacionales.

En ciencias políticas, las decisiones de política económica están condicionadas por el ejercicio del poder mediante interacciones entre grupos de interés, en el marco de las instituciones.¹⁰ Veamos entonces cuáles son los determinantes del poder y las políticas públicas en materia económica según las principales escuelas de pensamiento.

Para la escuela interdependentista, la interdependencia reduce la autonomía del Estado¹¹, crea una dependencia con respecto a los mercados, capitales, tecnología e importación de bienes estratégicos extranjeros, la cual puede ser manipulada como instrumento de poder. De esta construcción, se despliega una recalificación denominada "interdependencia compleja" que tiene como características: la existencia de "muchos" canales conectivos entre las sociedades¹², y la "ausencia" de una jerarquía entre los asuntos¹³ de política exterior.¹²

Por su parte, la escuela realista considera un sistema internacional fundamentalmente conflictivo y anárquico, en el cual las políticas buscan principalmente incrementar el poder relativo de los Estados en relación con naciones rivales.¹³ El liberalismo, por el contrario, supone una convergencia total de intereses entre naciones, grupos e individuos, pues asegura que las fuerzas del libre mercado proporcionan ganancias de eficiencia y mecanismos de ajuste automático que garantizan una distribución justa de la riqueza.¹⁴

Robert Keohane y Joseph Nye, defensores de la escuela interdependentista, definen el poder como la habilidad que tiene un actor para hacer que otros actores hagan aquello que de otra forma no harían; aseguran que el poder puede ser cuantificado por los efectos o el control de un actor sobre los resultados. Por su parte, Karl Deutsch señala que el poder potencial puede inferirse de los recursos materiales y humanos disponibles al servicio del poder, y que el peso del poder se infiere de los resultados. Ambas definiciones entran cabalmente para definir el poder económico.

Pasamos ahora al interés nacional que ocupa el segundo lugar en importancia, luego de la seguridad en la arena de la política exterior, y del cual dependen muchas cosas: las estructuras y procesos económicos, sociológicos y psicológicos. Según Marx y Lenin, así como J. A. Hobson y Charles A. Beard, la clase económica o los intereses de grupo son decisivos, pero la evidencia sugiere un cuadro mucho más complejo. Pese a lo importantes que son los intereses económicos, no están solos sino vinculados con los intereses políticos que pueden modificar, e incluso contrarrestar, sus efectos.

Las personas y grupos de una sociedad pueden tener intereses mixtos debido a que sus socios y sus competidores pueden ser compatriotas o extranjeros, con lo cual se altera el supuesto de la escuela realista referente a que el interés nacional es coherente.¹⁵ Los intereses pecuniarios de los actores y su poder relativo determinan la política económica internacional de las naciones, la cual implica una elección de alternativas para la utilización de recursos, rodeada por una lucha distributiva entre gobiernos, grupos nacionales y empresas multinacionales.¹⁶

Las naciones y los grupos utilizan su poder para apoyar las políticas económicas internacionales que beneficien sus intereses, o para oponerse a aquellas políticas que pudieran perjudicarles. Los grupos de interés presionan a los gobiernos para que éstos establezcan políticas que los favorecen y para bloquear muchas iniciativas del Estado que les puedan perjudicar, al grado de que los objetivos políticos frecuentemente son formulados por la élite en el poder.¹⁷ La transgubernamentalización y la transnacionalización de los asuntos y de los actores de la política exterior vulnera también la posibilidad de concebir unívocamente el interés nacional.¹⁸

Karl Deutsch nos ofrece una buena construcción teórica desde el punto de vista del estructural funcionalismo en la cual existen varios niveles para observar los procesos de toma de decisiones en materia económica en las sociedades occidentales desarrolladas. El primero de estos niveles, es el de la élite social y económica, correspondiente más o menos al dos o tres % de la población que ocupa la posición más elevada en lo que respecta a propiedad, renta y status socioeconómico: los propietarios más importantes, tenedores de acciones, inversores y ejecutivos en los niveles directivos más altos del país, junto con sus

familias y sus instituciones más importantes, tales como las principales compañías comerciales, bancarias y de inversiones 19

El segundo nivel en una sociedad occidental altamente desarrollada está constituido por la élite política y gubernamental. Esta élite se centra principalmente en torno al gobierno nacional. Sin embargo, tampoco éste constituye un bloque monolítico. Por último, están las distinciones entre los empleados de las oficinas gubernamentales propiamente dichas, y los individuos cuya participación en el poder político se basa en su posición dentro de la jerarquía o maquinaria de algún partido, y existe la distinción real entre los que están políticamente "dentro" y los que están "fuera", aunque estos roles pueden invertirse cuando el poder cambia de mano. Pese a todas estas fisuras reales, existe una buena dosis de cohesión y comunicación en la élite política, que junto con la élite burocrática y la militar forma en gran medida el gobierno, así como el ambiente social más inmediato que lo rodea. Esta élite gubernamental y política puede a su vez representarse, por lo tanto, como un sistema de comunicación y decisión con sus propios recursos y capacidades de decisión y acción.

El tercer nivel consiste en los medios de comunicación de masas, particularmente los diarios, semanarios, televisión y radio, con las oficinas de publicidad y las películas cinematográficas, los registros fonográficos y las industrias editoriales como apéndices cercanos.

El sistema de comunicaciones en el cuarto nivel es mucho más amplio y mucho menos cohesivo, pero no menos importante. Consiste en la red de líderes locales de opinión. Las ONG,s representan también un papel importante en la toma de decisiones en los países desarrollados. 20

El quinto y mayor grupo formado por el pueblo consiste en los estratos políticamente importantes de la población en general, en la medida en que son lo bastante accesibles, están interesados, son capaces y tienen edad suficiente como para ejercer una influencia por lo menos potencial sobre la política, de modo que se les debe tomar en cuenta al estimar el curso probable de los eventos políticos y los resultados probables de alguna crisis

Las cuatro corrientes de información se mueven hacia abajo a la manera de una cascada, desde los sistemas de comunicaciones de más alto nivel hasta los de nivel más bajo. La élite socioeconómica se comunica directamente con el gobierno y con el sistema político. Muchos de sus miembros tienen acceso a las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno, e influyen sobre ellas, y tienen también acceso e influencia a los medios de comunicación de masas. Es menor su contacto con el bloque de los líderes locales de opinión y ejercen menor influencia directa sobre ellos, y sobre la masa del pueblo su influencia es mínima. El gobierno tiene algunos contactos directos con los medios de comunicación de masas, e influye sobre ellos; pero sus comunicaciones e influencias son más débiles con los líderes locales de opinión y con el pueblo. Los medios de comunicación de masas hablan, a su vez, en forma muy directa y efectiva a los líderes locales de opinión, que actúan entonces como sus transmisores o confirmadores --y sólo con menor frecuencia como sus críticos-- ante la población. No obstante, también hablan directamente al pueblo, y lo hacen con una autoridad y repercusión aún mayores si sus mensajes están en paralelo y se ven reforzados por los de los líderes locales, que a menudo adquieren status adicional como portavoces de ellos

Por último, los líderes locales se comunican en forma directa con el pueblo y ejercen su influencia de un modo paralelo con la línea política de los medios de comunicación de masas, o en oposición a ella.²¹ Sin embargo, cada uno de los cinco grupos tiene sus propios recuerdos y su propia dosis de autonomía, puede rechazar, ignorar o reinterpretar muchos de los mensajes inaceptables, y quizá casi todos ellos; es capaz de innovación e iniciativa, y puede también realimentar una corriente de información hacia arriba, que llega a algunos de los grupos de nivel más alto, o a todos ellos, lo cual se traduce en el ejercicio de un cierto grado de autonomía efectiva y real frente al gobierno.

En una democracia se tienen fuertes canales de comunicación hacia arriba, que llegan hasta el gobierno, sin embargo, el gobierno y los líderes del sistema político pueden influir en cierta medida sobre la élite socioeconómica. Pueden defender sus privilegios y hacerlos aparecer como más legítimos u oponerse a su poder y privilegios y reducirlos mediante la legislación, los impuestos, el liderazgo y el manejo nacional de la opinión, y por medio de muchos actos de administración y decisión política. En síntesis, cada uno de los cinco niveles de este modelo en cascada es en parte autónomo, pero también en parte interdependiente con los otros niveles. Cada nivel está también abierto, en cierta medida, al impacto directo de la realidad externa.²²

Un sistema político moderno de comunicación y decisión de este tipo hace también difícil que un país mantenga una política exterior muy coherente a largo plazo. Si una élite de un solo nivel o un grupo de interés tuviera la seguridad de prevalecer sobre todos los otros, y si todos los otros se mantuvieran relativamente pasivos, ese cuerpo predominante podría desarrollar y mantener, sin ningún esfuerzo especial, políticas internacionales coherentes durante muchos años. A una

democracia pluralista le resulta inevitablemente mucho más difícil ejercer de manera constante su influencia sobre otra nación, o someterse coherentemente a la influencia de ésta.

Cuanto más abundantes sean en un sistema los elementos de pluralidad, comunicación y participación, tanto más difícil será para sus élites y grupos de interés mantenerse firmes, y tanto más probable es que cambie el equilibrio entre sus niveles y flujos de comunicaciones y decisiones referentes a la política interna e internacional.²³

Hasta aquí hemos visto una visión anglosajona del proceso de toma de decisiones en sociedades occidentales desarrolladas, pasemos ahora a repasar una visión mexicana del estructural-funcionalismo en la teoría de toma de decisiones. Luis F. Aguilar, nos dice que dentro del terreno de las políticas públicas, donde se encuentra ubicada la política exterior, toda decisión comprende la selección de una meta y de un comportamiento idóneo. Esta meta puede ser a su vez un medio para una finalidad algo más lejana, y así hasta que se llega a un objetivo relativamente último.²⁴

No es un marco arbitrario ni quimérico, por cuanto la historia de las decisiones personales y sociales permite discriminar entre las opciones de acción, seleccionando las que tuvieron eficacia real o disminuyeron daños, y descartando las acciones empíricamente fallidas, nocivas, ilusorias. En el momento de decidir hay una sabiduría biográfica e institucional. Estas palabras resultan ampliamente sabias sin duda; sin embargo, si se intentan usar para explicar el caso mexicano, son totalmente fallidas. La mala experiencia obtenida a través de la última fuga de capitales en el sexenio pasado, parece no haber ofrecido ningún tipo de marco

histórico que permitiese tomar en cuenta este error para no volverlo a repetir en el presente sexenio 25

Por lo tanto, el autor matiza "Es libresco suponer o exigir que un gobierno encare el conjunto de las decisiones públicas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que construya todas las opciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuente con un repertorio de las teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión. Las decisiones siguen, más bien, la regla pragmática de tomar decisiones <para salir del atolladero>. Finalmente, una política no es una decisión inédita, sino es el eslabón de una cadena de decisiones sucesivas que buscan realizar un objetivo o resolver un problema, sin lograrlo cabalmente". 26

Uno de los intereses de la teoría para decisiones de gobierno en el campo de las relaciones internacionales se enfoca más cerradamente a describir y explicar el *decision making* de la política exterior de un gobierno, la manera como asume y define sus problemas, la manera como construye y selecciona sus políticas y la historia de sus decisiones en determinadas áreas. Este enfoque, aunque limitado en su objeto de estudio, tratará de encontrar los conceptos y las explicaciones que describan y den cuenta de las decisiones de política exterior de los gobiernos, de sus supuestos y restricciones (ideológicas, legales, económicas) 27

En el área de la política exterior, Peter Gourevitch explica la formación de la política económica identificando y delineando actores relevantes de la sociedad y examinando el poder relativo entre las coaliciones de las élites, las cuales indica,

presionan a los políticos y a los gobiernos, quienes actúan como mediadores ejecutando la política deseada por la alianza más poderosa

Este autor nos dice que la relación entre el poder y la situación económica es empíricamente circular debido a que los gobiernos deben escoger políticas que tengan apoyo, de lo contrario, grupos de interés y actores poderosos (tales como inversionistas y profesionistas importantes) las rechazarán en el mercado, presionando por la fuerza hacia cambios de política 28

La interdependencia trae consigo costos y beneficios políticos y económicos importantes para las naciones y los grupos. Este enfoque considera tanto los supuestos del realismo y del paradigma de la dependencia, los cuales enfatizan el carácter conflictivo de los intereses, como la premisa del liberalismo relativa a la armonía de los intereses.

En forma diferente a una premisa básica del realismo, el liberalismo considera que los intereses nacionales no son coherentes, éstos están fragmentados por intereses de grupos y de la élite, tal como lo suponen los enfoques del análisis de grupos, de la interdependencia y de la dependencia. Los actores incluyen Estados, grupos de interés y empresas e instituciones multinacionales. Ha avanzado un proceso de transnacionalización de los grupos de interés, y el poder se ejerce a través de coaliciones de grupos de interés.

Las naciones y los grupos poderosos utilizan su poder para fomentar políticas que beneficien sus intereses y para oponerse a políticas que los perjudiquen. Por lo tanto, es muy probable que la implantación de políticas, beneficie a los poderosos y perjudique a los que carecen de poder. Esto es, la distribución del ingreso que

proviene de negocios internacionales puede favorecer exclusivamente a los poderosos. Este modelo propone que las principales variables independientes que determinan el poder potencial son de carácter interno, en contraste con autores radicales de la escuela de la dependencia, quienes hacen énfasis en variables del sistema internacional.

Sobre la vulnerabilidad asimétrica, enfatizamos aquí la dependencia respecto a flujos financieros, a cambios en las tasas de interés y al hecho de que actores extranjeros jueguen un papel importante en la política interna de los países pobres, lo cual reduce su poder de negociación internacional.²⁹ El grado de ausencia o de abundancia de coherencia social y de ahorro interno son las variables independientes que determinan cambios en los recursos de poder económico relativo, en las necesidades, en la vulnerabilidad y en la dependencia. La política económica externa de los países en desarrollo se efectúa bajo presiones derivadas de la dependencia, con un bajo poder de negociación, lo cual los expone a un intercambio desigual que reduce su ingreso.

Se ha dicho que cuando la realidad no se corresponde con la teoría, peor para la realidad, sin embargo, considero que esta visión es demasiado reduccionista y el problema bien puede subsanarse tomando lo más acabado y mejor adecuado que nos ofrece cada concepción teórica para explicar cada parcela específica de cualquier fenómeno de la realidad que deseamos abordar, así, podremos utilizar las herramientas que nos convengan de más de una concepción teórica con el fin de comprender mejor fenómenos sociales, siempre y cuando las construcciones teóricas que utilizemos no sean antagónicas entre sí.

Por citar un ejemplo, tenemos que el estructural-funcionalismo presenta un completo estudio de las formas, el quién y el cómo, sin embargo, éstas carecen de razonamiento. Si construimos nuestro análisis con estas bases, seguramente al final, éste nos quedará cojo, es decir, estará débilmente sustentado. Para subsanar estas deficiencias, podemos utilizar las herramientas que nos dan el estudio de la política del poder y la interdependencia compleja, las cuales nos ayudarán a comprender el por qué de los fenómenos. El interés real que nos motiva a usar la teoría no debe ser un "porque si", sino la plena conciencia de que es ésta la herramienta principal que nos ayudará a comprobar nuestras hipótesis y nos guiará en el análisis.

Liberalismo, realismo, estructural-funcionalismo, interdependencia compleja, teoría de la dependencia, interdependencia asimétrica, etc., son algunas de las teorías que nos hemos propuesto revisar. El interés primordial de haber ofrecido al lector esta gama de enfoques es el proporcionar las herramientas necesarias para realizar el esfuerzo de síntesis donde confluyan tanto los actores como los factores que intervienen en los procesos. Esto nos ayudará a construir una jerarquización clara de los mismos.

Finalmente, consideramos que la interdependencia compleja puede ser un buen enfoque, siempre que partamos del hecho de que en la mayoría de los casos, la interdependencia compleja es asimétrica y nuestra tarea consistirá en ofrecer soluciones y perspectivas tanto teóricas como empíricas que produzcan el tránsito hacia la simetría.

2.2. Características del proceso mexicano de toma de decisiones en política económica exterior.

En América Latina, los factores internos en la conformación de la política exterior han recibido mucha menos atención que las variables exógenas debido a varios factores, entre ellos cabe mencionar el menor desarrollo académico de la disciplina en la región; que se considere al sistema internacional como el principal factor condicionante del comportamiento externo de los países de la región y, en consecuencia, el predominio de perspectivas teóricas que subestiman la importancia de los factores internos en la formulación y ejecución de la política exterior. 30

Ya hemos visto a los principales actores de sociedades occidentales que intervienen en la toma de decisiones sobre la política exterior. Los modelos anteriores se basan principalmente en el modelo estadounidense al que formalmente se parece nuestro sistema político aunque aquí se concentra mucho más autoridad en el ejecutivo. Debido a lo anterior, es importante iniciar nuestra revisión empezando por la figura principal. el Ejecutivo.

El éxito de una decisión presidencial en sociedades occidentales desarrolladas puede depender del apoyo de la prensa y de la opinión pública (incluidas, en la actualidad, hasta las encuestas de opinión) O puede necesitar el apoyo, o por lo menos la aquiescencia, de grupos clave de interés, tales como las grandes empresas o los sindicatos, o determinadas minorías regionales o étnicas. La dificultad reside en que ninguno de estos grupos está bajo control completo de nadie, no se puede ejercer sobre ellos coerción siquiera apelando a una poderosa combinación de liderazgo y al uso hábil de los medios de comunicación de masas. Si cooperan, lo harán sólo por consenso voluntario. 31

El presidente debe estar atento a la necesidad de lograr suficiente consenso que apoye sus políticas y decisiones dentro de su propia administración, en el Congreso y entre la opinión pública. La cantidad de apoyo necesaria variará según las diferentes políticas y acciones presidenciales, al igual que la evaluación del presidente indica el nivel mínimo de consenso que necesita en las diversas ocasiones.³² Si el ejecutivo requiere adoptar decisiones, es indispensable que tenga una visión comprensiva y, por lo tanto, dar preferencia a un enfoque que abarque la totalidad, con el objeto de dirigir la atención hacia fenómenos significativos dentro del conjunto y mantener al mismo tiempo una apreciación de la totalidad.

Al evaluar la acción presidencial, es importante comprender que ninguna persona o institución puede ser responsable de todo el proceso de decisión ni reunir todas las capacidades analíticas.³³ La evaluación, responde a preguntas del siguiente tenor: ¿qué individuos y qué políticas y programas fueron exitosas o no exitosas. ¿Cómo puede esta actuación ser medida y evaluada? ¿Con qué criterio establecido se hacen estas mediciones? ¿Por quiénes? ¿El criterio fue el apropiado, incorporó las perspectivas adecuadas y enfatizó los resultados adecuados? ¿Quién hizo la evaluación, por qué? ¿Hacia qué resultados se orientó la evaluación? ¿Fueron ellos alcanzados?

En el caso de México, el que contemos con un sistema presidencialista no simplifica sino complica el análisis de la toma de decisiones, en razón de que el proceso no es público. En México, el presidente no puede satisfacer todas las necesidades de los habitantes de su nación. En primer lugar, deberá precisarlas y jerarquizarlas. En segundo lugar, debe convertirse en el líder de su pueblo y de su

gobierno. Por lo tanto, será su responsabilidad organizar, dirigir y administrar su gobierno y las entidades políticas y administrativas que lo componen y unir a su pueblo.

En tercer lugar, deberá esforzarse a lo máximo de sus capacidades para conducir el sistema económico nacional e internacional en su país para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, y mantener su desarrollo y mejoramiento económico. En cuarto lugar, deberá velar porque las políticas públicas de su gobierno sean congruentes, que realmente exista una integración de política pública, y que la instrumentación de estas políticas se haga en forma coordinada. Por último, el presidente deberá mantener en la nación la convicción general que el proceso de decisiones es justo y equilibrado, y que las prioridades y política del gobierno se establecen con la verdad.

Existen tres formas principales que el presidente puede utilizar para tomar una decisión: la adhocracia, la asesoría central o la defensa plural.

La adhocracia es un mecanismo mediante el cual el presidente decide a quién distribuir qué tareas y cuándo y a quién escuchar sobre la solución de un problema. El término se toma de la teoría organizacional y se refiere a un tipo de organización post-burocrática libre de reglamentos y leyes.

La asesoría central se da cuando el presidente depende de su grupo de asesores y de colaboradores para filtrar las ideas, las propuestas y las recomendaciones que hacen las Secretarías o Departamentos del Gobierno antes de que sean presentadas al presidente para su decisión. Está basada en el deseo que los asuntos que van a ser presentados al presidente sean analizados y

recomendados por personas que comparten o conocen el punto de vista presidencial.

La defensa plural adopta las características de un sistema abierto basado en la inclusión de los interesados en el problema a solucionar o asunto de tratar. Este método de organización de la consulta y asesoría está diseñada para exponer al presidente los puntos de vista y argumentos competitivos hechos por, y presentados y analizados colectivamente por los interesados en lugar de que estas propuestas sean filtradas por los asesores del presidente.³⁴

A pesar de las caracterizaciones anteriores, siempre existirán las oscuras y enredadas interpretaciones del proceso de toma de decisiones, misteriosas aún para aquellos más íntimamente involucrados. Falta claridad acerca del significado preciso de la evaluación en el análisis político. Para entender la evaluación resulta necesario distinguir entre objetivos, metas o propósitos, y criterios. La creciente complejidad de los temas y objetivos de las políticas exteriores constituyen la principal justificación para la búsqueda de nuevos instrumentos en el proceso de toma de decisiones.

Para nuestro análisis, eligiremos el esquema estructural de María Amparo Casar y Guadalupe González para abordar nuestro estudio de caso en política económica exterior.³⁵ En este se indica que el primer paso es caracterizar el contexto macropolítico en el que deberían definirse no sólo las características principales del sistema político, sino las características particulares del área en la que se inscribe la decisión, en nuestro caso la política económica exterior, y cuestiones como la coyuntura, el tema específico de que se trate y la relevancia específica de los actores en relación al tema en cuestión.

Las particularidades del proceso estarán en función de, por un lado, la agenda temática de la política exterior (la estructura relativa de prioridades entre temas económicos y políticos) y, por otro, del grado de vinculación entre lo interno y lo externo que el tema en cuestión plantea. Estos dos factores determinarán en gran medida el número de actores que participen, el nivel de centralización y conflicto de la negociación y el grado de exposición pública que adquiera el proceso particular.

En el contexto macropolítico se debe incluir la caracterización estructural del sistema político y los rasgos principales del área específica en cuestión, esto es, el área de la política exterior. Se incluyen también los actores que, en principio, tienen la capacidad de influir en algún momento en el proceso de la toma de decisión.

2.2.1. Determinantes del sistema político.

La caracterización del sistema político mexicano como un sistema autoritario encuentra su justificación en el hecho de que en este último, en oposición a lo que sucede en los de corte democrático en los cuales el Ejecutivo refleja y responde a las demandas, presiones e iniciativas que se originan en la ciudadanía, el Ejecutivo da forma y manipula las demandas y goza de gran libertad en la determinación de los objetivos a perseguir. El sistema político mexicano se clasifica dentro de este tipo de sistemas y se caracteriza de la siguiente forma:

1) El pluralismo limitado que hace referencia a que los grupos de interés son creados por el Estado, sus líderes son seleccionados o aprobados por el Ejecutivo, tienen la doble función de servir los intereses tanto de sus bases como del Ejecutivo y suelen jugar un rol más reactivo que proactivo.

Toma de decisiones e inversión extranjera de cartera en el México contemporáneo

II) el sistema se basa en el principio de rotación¹⁶. O lo que es lo mismo, la conocida práctica de turnarse o ponerse a circular los distintos cargos permanentemente entre sí, natural y exclusivamente sólo entre los miembros del muy selecto grupo de la superélite gubernamental. Gracias a este principio, se logran eludir todos los inconvenientes de la irrequietitud, y además a él se debe la permanencia y consecuente vigencia del actual aparato político mexicano. Aquí, lo primordial es mantener el equilibrio, lo cual se logra a través de la rotación de sus miembros

III) un bajo nivel de movilización que alude al hecho de que la participación política no conlleva una actividad independiente cuyo objetivo sea el de afectar la decisión de las élites, sino más bien una actividad política que se traduce en la articulación de apoyos a las acciones de la élite gobernante.

IV) el predominio de formas clientelistas de hacer política.

V) la existencia de un amplio grado de integración o consenso entre la élite gobernante;

VI) es un modelo negado para la planeación y, consecuentemente, para la previsión.

VII) existe una administración pública basada en políticas sexenales sin continuidad donde lo único importante es el corto plazo.

VIII) los programas de trabajo ni se reciben por herencia ni mucho menos se transmiten. Cada funcionario es dueño de su plan de labores, durante el tiempo que duren sus funciones, y más aún si la breve permanencia en cada uno de los distintos cargos precisamente ha servido para conquistar una mejor cuota de poder. Además, los funcionarios se la pasan invadiendo constantemente, las esferas y atribuciones que teóricamente dentro de cualquier sistema administrativo corresponderían a otros. Esta situación produce el enfrentamiento permanente de los diversos grupos existentes; y

IX) como consecuencia de esto último, después de la época porfiriana, la nación prácticamente no ha conocido a la burocracia profesional, con su característica visión estratégica a largo plazo, que desde hace mucho tiempo acompaña a cualquier sociedad desarrollada

Tenemos entonces que los rasgos principales del sistema político mexicano son, entre otros: un amplio nivel de autonomía estatal, un alto nivel de concentración del poder, una ausencia de división real de poderes, un sistema de partido dominante y una organización corporativa de las clases o grupos sociales principales. Así las cosas, tendríamos un mapa de actores en el cual el Ejecutivo aparecería como la variable independiente y el conjunto de actores como variables dependientes.

Igualmente, el presidencialismo (junto con el alto grado de integración de la élite) tenderá a obstruir la existencia de pugnas interburocráticas o, al menos, impedir su publicidad o trascendencia pública. La ausencia de un régimen de partidos se convierte en un obstáculo más para que visiones opuestas a la del Ejecutivo adquieran un peso relevante en la toma de decisiones.

La clase empresarial aunque formalmente encuadrada en el sistema corporativo no está vinculada formalmente al partido dominante, aunque las cúpulas empresariales se muestran dispuestas a cooperar económicamente con él en la actualidad, tal y como lo demostró el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) al cenar con el presidente Salinas en 1993, cena donde según el exsecretario de hacienda Antonio Ortiz Mena, los poderosos de México darían al PRI cuantiosos recursos sin esperar nada concreto a cambio, sino simplemente para "tener la seguridad de sus inversiones"³⁷. El poder empresarial no está atado a su

agrupación en organizaciones y la mayoría de las veces las negociaciones sobre cuestiones que afectan directamente, algún interés empresarial no pasan por la estructura organizacional, sino que se dan de manera directa entre gobierno y empresario o grupo empresarial particular. Buena parte del empresariado se originó y creció durante largo tiempo al abrigo del Estado con una autonomía relativa, sin embargo, la independencia del sector privado se ha visto seriamente constreñida en los últimos tiempos

Si bien es cierto que el proceso de toma de decisión de inicia formalmente en el Ejecutivo, éste último no puede actuar al margen de lo que ocurre en su entorno inmediato. La preferencia presidencial hacia una decisión determinada se explica no sólo por los objetivos, intereses o valores del presidente en turno, sino por la percepción que se tenga de los intereses o demandas que sostiene un conjunto de actores sociales y por la cultura política. Que estas demandas no se expresen públicamente ni busquen ser traducidas en decisiones por los canales típicos de una sociedad democrática no implica que su existencia no sea real sino únicamente que buscan ser canalizadas a través del canal efectivo: la presidencia.

De esta manera podríamos concluir que por la naturaleza del sistema político mexicano el centro del proceso decisorio se encuentra efectivamente en el Ejecutivo, que el resto de los actores gubernamentales pesa poco en la formulación de políticas públicas y que los actores no gubernamentales, más que presiones directas y públicas, ejercerán su poder a través de canales informales y alejados de la vista pública.

2.2.2. Determinantes de la esfera de la política económica exterior

Aparte de la preservación de la independencia y seguridad del país, a la política exterior se le asignan algunas tareas adicionales, de orden económico, como la de proyectar en el exterior una imagen de estabilidad y crecimiento que atraiga a la inversión extranjera, el crédito y el turismo.

La existencia de una política de Estado en materia de relaciones externas derivada del alto grado de estabilidad y permanencia del régimen político mexicano ha dado como resultado un alto nivel de continuidad en la orientación de la política exterior, la cual, en la esfera económica, no había reflejado grandes variaciones ligadas a los sucesivos cambios de gobierno hasta fines de los años setenta.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la instancia encargada de instrumentar y coordinar (formalmente) las distintas áreas de política exterior. Sin embargo, en la práctica, su campo de acción se ha reducido casi exclusivamente a la dimensión diplomática, mientras que otras instancias gubernamentales más ligadas al quehacer interno han tenido un peso mayor en el manejo de las dimensiones económica y de seguridad nacional de la política exterior.

A nivel del poder Ejecutivo, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha venido perdiendo peso frente a otras agencias gubernamentales cuya visión de la política exterior tiende a ser más sectorial y técnica. En 1985, a raíz de los recortes impuestos al gasto público, la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la SRE desapareció. Hasta muy recientemente México no había desarrollado una estrategia externa en materia económica mientras que el centro de las estrategias de negociación externa del país estaba constituido por el área político-diplomática.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se fortaleció la diplomacia económica internacional en los ministerios económicos y éstos ahora tienen sus propios enviados y embajadores. Deuda comercio e inversión pasaron a ser negociados en los ministerios económicos. El PND salinista incluye comercio, deuda e inversión en el capítulo de política exterior lo que nos indica la existencia de dos políticas exteriores

Existe una bimensionalidad en la política exterior; es decir una política económica exterior y una política exterior diplomática. Esta área del quehacer público ya no es ejecutada exclusivamente por la SRE, lo cual ha traído un *impasse* debido al desplazamiento de lo político por lo económico. En la actualidad, actores no diplomáticos intervienen. Así, cada asunto de política exterior manifiesta procesos distintos de acuerdo al papel que desarrollan los actores involucrados.

En México, las decisiones y acciones en materia de política exterior no han sido fuente de grandes divergencias y disputas ni en el nivel del círculo que decide ni en la sociedad en su conjunto. El bajo nivel de conflictividad de la arena de la política exterior se ha visto reforzado por el enorme desinterés público por los asuntos externos que prevalece en la sociedad mexicana

El presidencialismo ha hecho de la política exterior un campo doblemente aislado de la sociedad y del debate político interno. En este sentido, la autonomía estatal en esta área específica se ha visto reforzada y la participación social reducida. De aquí que los márgenes de discusión en torno a la política exterior se ubiquen más que en el nivel de la relación entre Estado y sociedad civil, en el nivel intraestatal.

En primer lugar, es el jefe del Ejecutivo, tanto por atribución constitucional como por práctica política, quien conduce y dirige directamente los lineamientos generales y las acciones concretas en materia de política exterior. Sin embargo, la política exterior mexicana ha distado mucho de ser el mero reflejo de las percepciones y los intereses de un solo individuo. Esto es así básicamente debido a que la estrecha vinculación ideológica entre el régimen político y la orientación nacionalista (hasta el año de 1982) y progresista de la política exterior, establece límites claros al margen de acción presidencial.

Los contrapesos políticos formales al poder presidencial (Congreso, partidos políticos) tienen poca vigencia en la práctica de la formulación de la política exterior. Esto es así tanto por el dominio vertical que ejerce el jefe del Ejecutivo sobre estos actores por la vía del control del partido dominante (en el caso del Senado, donde se concentran las facultades constitucionales del poder legislativo en materia de política exterior el PRI ha mantenido en términos históricos un control absoluto), o bien por la vía de la construcción de un amplio acuerdo en relación al proyecto de política económica exterior.

Las dos guías conceptuales siguientes parten de un mismo supuesto donde la realidad tiene visiones distintas del interés nacional sostenidas por una multiplicidad de actores que están en posición de influir en la formulación de las políticas gubernamentales y que hacen prácticamente imposible la existencia de un actor único con un interés común. Dentro de la literatura destacan especialmente dos variables.

- 1) la naturaleza del área temática en donde se inscribe la decisión, y
- 2) la situación concreta dentro de la cual se toma la decisión.

La primera variable determina si la formulación de una política o la toma de una decisión recae dentro del área de competencia exclusiva de un solo centro de autoridad, o si se ubica en un campo de competencia compartido entre varias instituciones gubernamentales y, por lo tanto, si existe espacio para la negociación interburocrática y si ésta tiene lugar al interior de una sola dependencia o a nivel interdepartamental. Desde otro ángulo analítico, el área temática donde se inscribe una decisión de política exterior determina también si ésta involucra un mayor o un menor rango de consideraciones internas o domésticas

De esta manera, en situaciones de crisis (es decir, en momentos en los que se percibe la existencia de una amenaza externa común a valores considerados como fundamentales del conjunto de la sociedad) es posible esperar que el proceso decisorio sea altamente centralizado, cupular y cerrado, que en situaciones de rutina o normalidad

La determinación de la variable situacional en un caso particular requiere, por una parte, de la caracterización de las circunstancias prevalecientes tanto a nivel interno como a nivel internacional (contexto situacional), y por la otra, del análisis del clima político y económico predominante en un momento dado que determina, en última instancia, el carácter de situación crítica, normal o rutinaria, y por tanto el orden de prioridades asignadas a distintos temas por los actores gubernamentales y los no gubernamentales

Así, podemos observar que ante la estructura de poder internacional (tanto en sistemas internos de los países como en organismos internacionales), nos encontramos que en el interior de los gobiernos con sistemas complejos de

estructuración y formulación de la política exterior, los miembros del sistema participan activamente cuestionando los objetivos sistemáticamente

Los sistemas con mecanismos complejos de estructuración y formulación de la política exterior, tienen al menos teóricamente órganos de consulta plurales, democráticos e independientes del sistema gubernamental, que colaboran activamente en el proceso de la toma de decisiones. La división de poderes efectiva crea los contrapesos necesarios que equilibran el ejercicio del poder y la burocracia legitima la autoridad tradicional con reglas, precedentes y métodos de operación claros.

2.3. La necesidad del capital de cartera y la contratación de deuda externa en México durante el periodo 1989-1994

Ya hemos visto, en un plano relativamente general y a través de un enfoque ecléctico de la política económica, ---que incorporó diversos enfoques teóricos, geografía, política comparada, historia y relaciones exteriores--- cómo se da el proceso de toma de decisiones en política económica exterior tanto en sociedades occidentales desarrolladas como en países con modelos semiautoritarios tales como el nuestro.³⁸

Hemos decidido tomar el estudio analítico-descriptivo de Guadalupe González y María Amparo Casar para describir el proceso que nos interesa. La llegada de inversión extranjera de cartera durante el periodo 1989-1994

Nuestra temporalidad no se ajusta estrictamente a un período sexenal debido a la importancia que revisten dos parteaguas decisivos que ocurren durante este período: la creación del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1989 y la crisis financiera que se desara en nuestro país entre diciembre de 1994 y los primeros meses de 1995

2.3.1. Definición y modalidades de la inversión extranjera de cartera

Tomando en cuenta la naturaleza del área temática en donde se inscribe la decisión, procederemos a definir la inversión extranjera en cartera, no sin antes aclarar que nos inclinamos más por esta nomenclatura neoclásica que por la keynesiana de Inversión Extranjera Indirecta. La decisión es únicamente por cuestiones prácticas, ya que la nomenclatura neoclásica es un poco más específica.

Comenzaremos por ahondar un poco más en el sector terciario de la economía. El sector servicios ha sido generalmente observado como producto del proceso de desarrollo económico: el resultado de mayores ingresos per cápita reales. Pero, ¿qué papel juegan los servicios en el proceso de crecimiento económico y desarrollo? Tradicionalmente, el acento principal de los esfuerzos para el desarrollo se ha concentrado en el fortalecimiento de los sectores productores de bienes, principalmente agricultura y manufacturas, mientras que se ha dado una atención insuficiente al sector terciario como un todo

Algo se ha avanzado desde el tiempo en que Adam Smith solía decir que los servicios son improductivos o incapaces de asistir a la economía para crear mejoras

productivas En la actualidad, muchos servicios son utilizados como insumos intermedios (por ejemplo, servicios financieros, consultoría y telecomunicaciones) en el proceso de producción para bienes comerciables y no comerciables destinados para los mercados internacionales aunque cuando interviene el factor especulativo, no todo el capital invertido en estos rubros termina convertido en mercancías o inyecciones al capital humano o a los bienes de capital

Algunas industrias de servicios tienen una alta proporción de sus rendimientos utilizados en otras partes de la economía (ejemplo banca, comunicación y otros servicios de negocios) lo cual no necesariamente significa, por supuesto, que éstos constituyen una alta proporción del total de insumos requeridos por cualquier industria usuaria en particular. Según J. Bhagwati existe una disidencia, como una especie de progresivo alejamiento de los servicios de las manufacturas debido a las economías de escala u otras ventajas en los costos, lo cual hemos podido observar en nuestro país desde 1985. 39

Fundamentalmente existen dos formas de inversión extranjera. La inversión directa (IED) y la de cartera. Mucha tinta se ha derramado en la definición, virtudes, bondades y defectos de la IED, así que ahora nos dedicaremos a definir a la menos estudiada y tan controvertidamente definida inversión extranjera de cartera.

Los préstamos entre gobiernos, de organismos internacionales públicos o privados a gobiernos o a empresas públicas o privadas, se dan en forma de contratación de deuda. En México, los principales organismos a los que se recurre son: El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el El Banco Japonés de Importaciones y Exportaciones (EXIMBANK), el Banco de Pagos Internacionales (BPI), el Club de París (acreedores bilaterales oficiales

organizados), los gobiernos de Estados Unidos y Canadá principalmente y algunas otras líneas privadas.

Dentro de la Inversión Extranjera de Cartera, también se incluyen las acciones y el mercado de dinero a través de la colocación de valores bursátiles oficiales y del país receptor del crédito en las bolsas de valores del país que otorga el crédito.

Desde el punto de vista de las autoridades financieras mexicanas, nuestro sistema financiero está constituido por instituciones financieras legalmente reconocidas (tales como bancos comerciales, casas de bolsa y aseguradoras), mercados (de dinero y accionario), instrumentos (depósitos bancarios, papel comercial, CETES y bonos); y organismos regulatorios y de supervisión que por lo general incluyen a la Secretaría de Hacienda (SHCP), la Comisión Nacional Bancaria, una comisión encargada de supervisar los valores y el Banco Central (BdeM)⁴⁰.

A partir de 1993, el gobierno mexicano se liberó del financiamiento bancario y obtuvo la totalidad de su financiamiento en el mercado de dinero, el cual contiene los siguientes valores principales:

- Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES)⁴¹
- Pagarés de la Tesorería de la Federación (PAGAFES)
- Bonos de la Tesorería de la Federación⁴² (TESOBONOS)
- Bonos Ajustables del Gobierno Federal⁴³ (AJUSTABONOS)
- Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal⁴⁴

(BONDES)

- Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria (BIB'S)
- Aceptaciones Bancarias
- Obligaciones
- Papel Comercial.45

Otras modalidades de la inversión extranjera de cartera son: la especulación⁴⁶, la cobertura⁴⁷, los contratos adelantados⁴⁸, los contratos de futuros⁴⁹, los fondos del mercado de dinero mexicano colocados en el extranjero⁵⁰, las opciones⁵¹, los *warrants*⁵², los *debt-equity swaps*⁵³, los *swaps* convencionales⁵⁴ y los *American Depositary Receipts (ADR's)*⁵⁵.

2.3.2. La inserción de la inversión extranjera de cartera en el proyecto nacional.

Ahora sabemos que la inversión extranjera de cartera puede traducirse en inversión directa y/o productiva, capaz de reproducir valor trabajo generando manufacturas ya sean para exportación, o bien para el consumo doméstico. Si la inversión extranjera de cartera tiene como destino final este proceso, contribuye entonces con el crecimiento económico; sin embargo, lo cierto es que el destino de la inversión extranjera de cartera debe repartirse entre la inversión directa, el capital especulativo y la deuda externa

Ante este panorama tenemos que México, durante nuestro periodo de estudio, no contaba con la ingeniería financiera necesaria para tener éxito en el manejo del

flujo externo de capitales, ni tenía modernos sistemas de información para competir en los mercados secundarios eficientemente, ya que la ingeniería financiera de desarrolla formalmente en México hasta 1996 56

Entonces, ¿cómo y por qué se originan en México las necesidades de este tipo de capital? Los déficits en cuenta corriente generan la necesidad de capital externo en un país que gasta más que los recursos que genera, de la misma forma que una persona que gasta más de lo que gana y se endeuda para cubrir esa diferencia. Cuando el flujo de capital externo es mayor que el déficit en cuenta corriente, un país puede obtener un superávit en balanza de pagos, aparentando una solidez que frecuentemente confunde a los analistas 57

En México se dio exactamente esta situación y el crecimiento decidió financiarse mediante déficits en la cuenta corriente que se cubrieron con superávits en la balanza de capitales, lo cual aparentó una bonanza que engañó a muchos.

Los recursos, el poder, la deuda y los flujos de capital externo pueden acumularse creando grandes capacidades o cuantiosos compromisos difíciles de superar en pocos años. El ingreso que obtiene el capital nacional constituye una fuente fundamental de la inversión y el ahorro internos, lo cual puede permitir un crecimiento autosostenido. El ahorro externo, por el contrario, crea perdurables compromisos de pagos a extranjeros, lo cual puede limitar la formación de capital y el crecimiento del futuro, y desnacionalizar el proceso de toma de decisiones de política económica. 58

Una deuda cuantiosa no puede ser pagada fácilmente debido a que los fondos disponibles pueden llegar a ser utilizados en proporciones crecientes para

pagar grandes compromisos de intereses originados por la deuda del pasado. La escasez de ahorro interno también contribuyó a incluir en nuestra política económica exterior la prioridad de atraer ahorro externo a pesar del endeudamiento.

Los liberales Rostow y Chenery afirman que la deuda externa se paga automáticamente, pues suponen que el capital que se ha pedido prestado se utiliza en inversión productiva, incrementando así la eficiencia, el desarrollo y la generación de divisas que resultan de mayores exportaciones.⁵⁹ Esto es, ellos consideran que el financiamiento externo representa un ahorro adicional que no sustituye al ahorro interno. Sin embargo, autores de la escuela de la dependencia y economistas especializados en desarrollo han comprobado que los flujos de capital externo, en vez de aumentar la producción, pueden causar un aumento en la inflación y/o una sobrevaluación del tipo de cambio real, reduciendo así la competitividad de los países en vías de desarrollo, limitando sus exportaciones, promoviendo importaciones e incrementando la brecha de divisas debido a que no todos los flujos de capital se canalizan a inversiones productivas.

Muchos estudios demuestran que los flujos de capital extranjero sustituyen y reducen el ahorro interno, y que una gran proporción de ellos se emplea para consumo corriente, en vez de emplearse para inversiones productivas.⁶⁰ "El incremento de la inversión se convierte en una condición necesaria y suficiente para alcanzar, no solamente una alta tasa de crecimiento, sino también, gradualmente, el crecimiento económico autosostenido".⁶¹

En el sexenio de Salinas México perdió en cuenta corriente más de 100,000 millones de dólares, cifra superior a lo que el país había perdido en toda su historia. Solamente en 1994, el déficit en cuenta corriente de México, causado por la

insuficiencia de ahorro interno, producto del derroche, representó una pérdida de 28,000 millones de dólares, equivalente a 8% del PIB. El promedio anual de las pérdidas en cuenta corriente en el sexenio de Salinas fue de 6.1% del PIB, casi el doble de aquéllas de los regímenes populistas. Fue fuertemente criticado. Las pérdidas de Salinas (5.1%) se comparan muy desfavorablemente con su superávit promedio de 0.9% del PIB en el sexenio de Miguel de la Madrid, y con las pérdidas en cuenta corriente durante este sexenio fue de 6.1% del PIB, casi el doble de aquéllas de los regímenes populistas que fueron fuertemente criticados. Las pérdidas entre 1988 y 1994 (6.1%) se comparan muy desfavorablemente con el superávit promedio de 0.9% del PIB en el sexenio de Miguel de la Madrid, y con las pérdidas en cuenta corriente que promediaron 3.6% del PIB con López Portillo. Las pérdidas en la cuenta comercial de México, en el sexenio de Salinas, fueron superiores a la suma de las pérdidas de todos los otros países latinoamericanos. 62

El gobierno neoliberal siempre argumentó que las pérdidas en cuenta corriente correspondían a importaciones de bienes de capital para modernizar la industria mexicana, sin embargo, debido a los elevados costos del crédito, entre otros ajustes económicos fondomonetaristas, miles de pequeñas y medianas empresas mexicanas quebraron y tuvieron que cerrar.

El uso del capital extranjero para financiar las pérdidas en cuenta corriente, también refleja un deterioro cualitativo para los niveles de bienestar y desarrollo. El exceso de gasto de los regímenes populistas llevó a hipotecar al país con deuda pública externa, pero se mantuvieron elevadas tasas de inversión y de crecimiento económico. En cambio, en el último sexenio, el mayor déficit fue financiado con deuda extranjera pública y privada, deuda disfrazada como Tesobonos y la entrega del patrimonio nacional mediante la venta de acciones de empresas públicas y

Tomada de decisiones e inversión extranjera de cartera en el México contemporáneo

privadas a extranjeros; sin embargo, se mantuvieron las menores tasas de inversión con ahorro interno de la historia moderna de México, tasas de crecimiento económico muy reducidas, y se destinaron los recursos a financiar importaciones de bienes de consumo suntuario y de insumos extranjeros que sustituyeron insumos nacionales de empresas mexicanas, a las cuales, "para corregir su ineficiencia", el neoliberalismo las condujo a la bancarrota

En otras palabras, se redujo la productividad de la inversión a cerca de la mitad de su nivel histórico, mientras que, entre 1961 y 1982, para cada 1% de crecimiento económico se requerían importaciones equivalentes al 1.5% del PIB, durante los años de Salinas cada 1% de crecimiento requirió importaciones que representaron 5.1% del PIB, casi 3.5 veces más que antes, agudizando sensiblemente la dependencia comercial de México 63

Las condiciones fondomonetaristas imponen la reducción del gasto en la inversión productiva que requiere el desarrollo, y la reducción del salario real de los trabajadores, incrementando la miseria, sin preocuparse ni hacer nada por la reducción de los gastos superfluos de las clases adineradas 64

El neoliberalismo no refleja el interés nacional por el desarrollo de México, sino los intereses inmediatos de una coalición transnacional cada vez más poderosa que agrupa a gobiernos de países industriales, empresas multinacionales y bancos internacionales, aliados a una pequeña élite extranjerizante de "mexicanos" (descendientes de extranjeros -Slim, Azcárraga, Harp, Servitje, etc.) que apoyaron las políticas neoliberales impuestas a México por el Fondo Monetario Internacional. La creciente transnacionalización de los grupos de poder "mexicanos" ha disminuido la unidad nacional, y ha modificado los intereses que operan dentro y fuera del país

La coalición transnacional prevaleció porque el Estado y los sectores que favorecían el proteccionismo perdieron poder relativo como consecuencia de la creciente dependencia financiera, comercial y tecnológica de México

Con Salinas, la venta del patrimonio nacional y el aumento de pasivos con el exterior proporcionaron al país suficientes recursos para redoblar los acostumbrados errores de corrupción y despilfarro que causaron la crisis del neoliberalismo. Los mexicanos seguimos sin aprender ni cambiar, puesto que la solución a la crisis neoliberal que plantea el gobierno se basa en más préstamos del exterior, más inversión extranjera para obtener recursos que permitan reestablecer la corrupción y el despilfarro.

2.3.3. Los problemas de la modernización y la liberalización económica en México.

El neoliberalismo radical impuesto por Ronald Reagan y por Margaret Thatcher fue impulsado por los gobiernos mexicanos tecnócratas adoctrinados en los Estados Unidos, con el respaldo del capital internacional, de los grupos mexicanos beneficiados y de una abrumadora y costosa campaña de propaganda nacional e internacional. El neoliberalismo ha sido la causa de un profundo retraso socio-económico e inestabilidad política en México; la crisis de 1994-1995 lo confirma.

Richard Lansing, Secretario de Estado de Estados Unidos a finales de la década de 1910, escribió que México podía ser fácilmente dominado mediante el control de su élite. Recomendó educar a jóvenes mexicanos ambiciosos en universidades de Estados Unidos, enseñarles el estilo de vida norteamericano y a

respetar el liderazgo de Estados Unidos. Con el tiempo, agregó, esos jóvenes alcanzarán cargos importantes, eventualmente inclusive la Presidencia y harán lo que desee Estados Unidos, y lo harán mejor y en forma más radical que los propios norteamericanos. 65

Como ejemplo de la anterior predicción, el presidente Miguel de la Madrid aseguró la importancia de la privatización específicamente y del liberalismo económico en general al escoger a Carlos Salinas como su sucesor. La sucesión presidencial de 1988 adquirió gran importancia dentro de la dirigencia política.

Es muy importante observar la influencia de Estados Unidos en la política de Salinas, cuestión que abordaremos con mayor profundidad en otro apartado. Estados Unidos no desempeñó ningún papel directo en la formulación de la política económica de México, sin embargo Reagan impulsó, y luego Bush también, una política económica más ortodoxa en su país y políticas similares en otros países, incluyendo México. A lo largo de los ochenta Estados Unidos expresó serias preocupaciones por la estabilidad de México y su futuro político. La comunidad empresarial estadounidense, que poseía gran parte de la deuda del gobierno mexicano, hizo eco a esa preocupación. Si México dejaba de pagar, el hecho bien podría haber tenido un efecto de dominó en toda América Latina, con consecuencias muy graves para la ya insegura estructura financiera estadounidense y para la economía de Estados Unidos. 66

Carlos Salinas comprendió que el capital era indispensable para la recuperación económica de México a corto plazo y para la competencia internacional a largo plazo. Cuando comprendió que los gobiernos y los prestadores de capitales europeos estaban preocupados por Europa Oriental, se volvió hacia un acuerdo de

libre comercio con Estados Unidos y Canadá. George Bush, quien tiene o ¿tenía? vínculos muy estrechos con Salinas, se comprometió y comprometió a Estados Unidos a aprobar un acuerdo de este tipo y alentó a Salinas a seguir adelante. En preparación para el acuerdo, Salinas y su equipo económico, la mayoría de cuyos miembros estudiaron en Estados Unidos, cumpliendo la predicción del Lansig, empezaron a poner en venta muchas empresas de propiedad del gobierno y a reducir tarifas aduanales en forma espectacular. Esas iniciativas propiciaron el regreso de algunos capitales nacionales y de nuevas inversiones extranjeras -más de 10 mil millones de dólares para 1991-1994.

La comunidad financiera estadounidense respondió favorablemente a esos notables cambios de una economía dirigida por el Estado a una de mercado libre. Salinas y sus colaboradores fueron elogiados en editoriales de publicaciones de orientación económica como el *Wall Street Journal*, otras como *Business Week* anunciaron un periodo de *boom* para México, que atraería inversionistas. El gobierno mexicano citó repetidamente esa prensa positiva en apoyo de su política, prensa que hoy lo destaza en críticas nada positivas en libros como *México: En la frontera del Caos*, nuevo libro del corresponsal del *Miami Herald*, Andrés Oppenheimer.

Además, el esfuerzo "modernizador" bajo Salinas estuvo limitado desde el inicio por arreglos institucionales pre-existentes. Las políticas de liberalización económica fueron obligadas a coexistir con un legado histórico plagado de estatismo, clientelismo, presidencialismo, y patronazgo. Como resultado, el esfuerzo de ajuste estructural presentó constantes contradicciones. El gobierno de Salinas promovió la liberalización en apoyo a los "ganadores" del nuevo modelo económico, pero al mismo tiempo promovió la asignación de compensación selectiva y

discrecional para los "perdedores" Permitió la supervivencia del más fuerte en numerosos sectores, pero ofreció la compensación (vía Pronasol, Procampo, y Nafinsa) en otros Salinas desató algunas fuerzas del mercado, pero erigió fuertes barreras contra la evolución democrática Esta mezcla incómoda de políticas neoliberales y neopopulistas -aplicada en un contexto de una apertura política limitada y controlada desde arriba-creó las condiciones que condujeron al caos financiero de diciembre de 1994

Los apóstoles del "consenso washingtoniano" -o los cómplices del esquema salinista -nunca lograron entender que los tecnoburócratas modernizadores, con todo y sus impecables credenciales técnicas, se comportarían, al fin y al cabo, como políticos y como priistas 67

Es necesario abatir la definición tecnocrática de las élites sobre la modernización, con el fin de alcanzar la definición y puesta en práctica del ideario del presidente Salinas en su Primer Informe de Gobierno quien describió ampliamente la modernización señalando que "se refiere al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar y para distribuirla equitativamente".

Mucho se habla de los beneficios que trajo aparejados la modernización y la liberalización económica a nuestro país, sin embargo, poco se dice sobre los perjuicios que causó, a través de la captación indiscriminada de los famosos flujos de capital externo, los cuales, vendrían a capitalizar nuestra débil economía.

Cualesquiera que hayan sido las debilidades y fuerzas de la política económica de Salinas, éste siguió una estrategia que consistió principalmente en

privatización, internacionalización e inversión extranjera. Como parte de su estrategia general de modernización, Salinas personalmente se comprometió mucho más con la liberalización económica que con la política, y al menos en este rubro es donde hay que solicitar el *accountability*.

Salinas planeó cuidadosamente su estrategia económica y, lo más importante, prestó particular atención a los grupos sociales a los que iba dirigida. Su prudencia le ganó considerable apoyo nacional y extranjero. Además utilizó sus éxitos económicos -mayor inversión de capital, tasas de inflación más bajas, aumento de las reservas en dólares- para ablandar a algunos de sus críticos nacionales y a muchos de los internacionales, especialmente a los Estados Unidos.⁶⁸

Finalmente, la fortaleza adquirida por el presidente Salinas durante todo este proceso, conllevó a intensificar la centralización de la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida pública.

2.3.3.1. El problema de la Balanza de Pagos

La balanza de pagos es una identidad contable. Su saldo representa la variación de las reservas internacionales, la cual hace que la cantidad demandada de moneda extranjera sea igual a la cantidad ofrecida. Como la oferta y la demanda de divisas se puede generar a través de transacciones internacionales en bienes, servicios o activos, la balanza de pagos puede subdividirse atendiendo al origen de los flujos de divisas de la siguiente forma:

1. Balanza comercial
2. Balanza de servicios
3. Cuenta corriente = (1) + (2)
4. Balanza de capitales
5. Errores y omisiones
6. Saldo en la balanza de pagos = variaciones en las reservas internacionales = 1 + 2 + 4 + 5

Aclarando un poco lo anterior, podemos decir que los componentes de la balanza comercial son las exportaciones e importaciones de mercancías de todo tipo. Los servicios más importantes para México que se comercian internacionalmente y, por lo tanto, se incluyen en la cuenta corriente, son los siguientes: balanza de turismo, los servicios de transformación, que representan principalmente al valor agregado de las maquiladoras, las remesas de trabajadores en el exterior y el servicio de la deuda externa

En cuanto a la balanza de capitales, ésta incluye flujos de capitales públicos y privados, tanto de corto como de largo plazo. Estos se pueden generar por mayor endeudamiento externo, por amortización de la deuda, por fugas de capital y por repatriaciones de capital. También incluye la inversión extranjera directa (como en fábricas y hoteles) y en cartera (en el mercado accionario y en instrumentos de renta fija).

El término movimientos internacionales de capital se refieren a las actividades de solicitar y conceder préstamos entre países. Estas son las transacciones que se registran en la cuenta de capital de la blanza de pagos. Estos movimientos se dividen en flujos a corto y a largo plazo, dependiendo de la naturaleza de los instrumentos de crédito involucrados. Los movimientos de capital

a corto plazo están representados en instrumentos de crédito con un plazo de maduración original de un año o menos, tales como depósitos, papeles, aceptaciones comerciales y financieras, préstamos y créditos comerciales y rubros en el proceso de vencimiento.

Por su parte, los movimientos de capital a largo plazo consisten en instrumentos de crédito con un plazo original de maduración mayor a un año. (tales como valores e hipotecas a largo plazo), más instrumentos de propiedad (tales como tenencias de participación de patrimonio y bienes raíces) Los movimientos de capital a largo plazo se dividen adicionalmente en inversión directa e inversión de cartera.

2.3.3.1.1. Factores que afectan la cuenta corriente

Tres factores básicos afectan a la cuenta corriente de México: exportaciones de petróleo, competitividad internacional de bienes y servicios mexicanos y el servicio de la deuda externa. Para los efectos de nuestra investigación, sólo abordaremos el servicio de la deuda externa.

- El servicio de la deuda externa

La cuenta corriente incluye la balanza de servicios, la cual, como se explicó, incluye los pagos de intereses y otros conceptos derivados de la deuda externa, tanto pública como privada. Estos pagos tienden a ser mayores en la medida en que la propia deuda externa sea más elevada y la tasa de interés de la misma también sea mayor. En resumen, en la medida que descienden los pagos del servicio de la

deuda, la cuenta corriente tiende a mejorar y, en la medida en que los pagos aumentan, la cuenta corriente tiende a deteriorarse

2.3.3.1.2. Factores que afectan la balanza de capitales

Los dos principales factores que afectan la balanza de capitales son los flujos de capital privado y el endeudamiento externo

a) Flujos de capital privado

Cuando la moneda es convertible, los inversionistas pueden cambiar sus divisas para ingresarlas o sacarlas de un país. Ingresan dinero en un país cuando éste ofrece incentivos; es decir, cuando los rendimientos esperados, ajustados por riesgo, superan otras alternativas de inversión, y sacan su dinero cuando lo anterior no se cumple. Por lo tanto, con el fin de mantener dinero en el país y propiciar la demanda del peso, las tasas de interés deben ser elevadas y los riesgos -políticos, cambiarios o crediticios- deben ser bajos. Conforme caen las tasas de interés reales (netas de inflación) y se detectan aumentos en riesgos percibidos, el capital privado tiende a salir del país y la cuenta de capital tiende al deterioro y viceversa.

A partir de diciembre de 1987, las tasas de interés reales se mantuvieron relativamente altas para atraer flujos de capitales privados, con el fin de mejorar la cuenta de capital y aliviar las presiones sobre el tipo de cambio. Esa tónica se mantuvo durante todo el sexenio, ayudada por la baja en las tasas de interés en los Estados Unidos (sobre todo de los *Treasury Bills*). Sobre todo, desde el primer trimestre de 1991, se observaron cuantiosos flujos de capitales privados, tanto

nacionales como extranjeros, los cuales se han canalizado principalmente al mercado accionario y de instrumentos de renta fija. Estos flujos de capitales respondieron a los resultados positivos del programa de estabilización, de la reprogramación de la deuda externa y del anuncio del TLC.

b) Endeudamiento externo

Si bien el servicio de la deuda externa se registra en la cuenta corriente, el cambio neto en el principal de la deuda externa se refleja en la cuenta de capital. Cuando se contraen deudas, ingresan divisas al país, lo cual mejora el balance en la cuenta de capital; en cambio, cuando se paga el principal o se otorgan créditos al exterior, la cuenta de capital tiende a deteriorarse. Después de la crisis de 1982, México prácticamente no tuvo acceso a los mercados de capitales internacionales, sino hasta después de febrero de 1990, fecha en la que se renegoció el grueso de la deuda externa pública.⁶⁹ En el siguiente año y medio, los sectores público y privado emitieron bonos en el exterior por más de 2 mil millones de USD, mientras que los bancos mexicanos colocaron certificados de depósito negociables en el mercado internacional por cerca de 4 mil millones de USD en ese plazo.

Por lo anterior, presentamos a continuación la evolución registrada por la cuenta corriente y la balanza comercial, en donde se observa que de un saldo ya negativo de -2 901 millones de dólares en 1988, se brinca en sólo 5 años a -23 392 millones de dólares, cifra verdaderamente exponencial.

BALANZA DE PAGOS DE MÉXICO

Años	Cuenta Corriente (Millones de dls)	Balanza Comercial (Millones de dls)
1988	-2901	1754
1989	-3960	-645
1990	-5254	-3025
1991	-13789	-7001
1992	-22809	-15933
1993	-23392	-13480

FUENTE: Banco de México, *Informes Anuales* varios años⁷⁰
(La balanza comercial de 1993 incluye maquiladoras)

A pesar de los estragos de la apertura comercial indiscriminada, existieron sectores empresariales y gubernamentales que subestimaron estos efectos e insistieron en llevar a cabo dicha apertura para apoyar al TLC. Estos sectores afirmaron que no había ningún problema en el saldo desfavorable de la balanza de pagos en virtud de que éste se estaba compensando con inversión extranjera y, que además, se contaba con las reservas más altas de la historia, calculadas en 21 000 millones de dólares, producto de las privatizaciones anteriormente señaladas.

Desde luego que el déficit comercial de la balanza de pagos lo compensamos con la inversión extranjera de nuestra cuenta de capital, pero mucho debemos insistir en que en su mayoría esta inversión fue de carácter especulativo y consecuentemente volátil. Por esta razón, la Bolsa Mexicana de Valores se cimbró ante dificultades que se presentaron para la aprobación del TLC que hasta noviembre de 1993 aún no estaban plenamente superadas.

Como vimos anteriormente, la cuenta corriente contiene: comercio de bienes, servicios y pago a factores del exterior. Esto es, incluye los efectos en el ingreso

del comercio, la inversión extranjera y el financiamiento internacional. Un déficit en cuenta corriente de un país implica que sus gastos de consumo e inversión fueron superiores a su producción, y por lo tanto su ahorro interno no fue suficiente para cubrir su inversión, causando un flujo de ahorro externo bajo la forma de deuda externa y/o inversiones extranjeras, las cuales se necesitaron para compensar la insuficiencia de ahorro interno.

Los déficits crónicos en cuenta corriente de los países pobres como el nuestro ocasionan la escasez constante o una brecha de divisas generada por: la falta de coherencia social⁷¹, la cual genera gastos y fuga de capitales, la insuficiencia de ahorro interno para financiar la inversión, o una brecha de ahorro causada por el excesivo consumo suntuario y el desperdicio, y el déficit externo estructural causado por las limitaciones y la escasez de recursos acumulados (tales como: escasez de infraestructura, de experiencia y de conocimiento técnico, administrativo y gerencial, mano de obra poco calificada, pequeñas economías de escala, etc

Un interesante enfoque sobre nuestro problema de balanza de pagos es el propuesto por Eduardo Margáin, en el cual se considera al déficit estructural de la cuenta corriente en la balanza de pagos como una variable importante que interviene, pero que depende de las brechas históricas de coherencia social y de ahorro. La fuga de capitales se ubica en inversiones de bienes raíces y activos financieros, y responde a fricciones entre grupos de la élite mediante las cuales grupos privados se protegen de la inestabilidad cambiaria o de la crisis, y utilizan la fuga de capitales como un arma para presionar a grupos gubernamentales. La reestructuración económica se efectúa bajo presiones para obtener el superávit comercial que requieren para pagar el servicio de su deuda externa con una

competitividad basada en salarios bajos, los cuales han reducido el nivel de vida de la mayoría de su población ⁷²

2.3.3.2. La deuda externa

Empecamos situando brevemente el problema en un contexto internacional. Desde 1982, la deuda externa total de los países en desarrollo (PED) se ha incrementado en cerca de 50%. Existen dos caras de la deuda mundial: la de los prestatarios y la de los prestamistas. Consideraremos aquí la de los prestatarios. La situación para éstos es tan grave que muchos PED se ven en la necesidad de pedir prestado dinero solamente para cubrir los pagos de los intereses de sus préstamos. Expresada como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, la deuda mundial aumentó de 90.8% en 1979 a 160.7% en 1988. En términos absolutos, la deuda se concentra en dos regiones: Asia y América Latina (hemisferio occidental).

La deuda de América Latina aumentó de 197.7% de las exportaciones en 1979 a 342.2% en 1988. Otra medida de las dificultades que enfrentan los 15 países con mayor nivel de endeudamiento se refleja en la relación entre su deuda total y su producto interno bruto (PIB). Esta relación aumentó de 30.2% en 1979 a 50.8% en 1987, un incremento de casi el 70%. El peso de la deuda en América Latina (que fluctúa alrededor de 40%) ha sido mucho mayor que los pesos de la deuda de cualquiera de las otras cuatro regiones entre 1979 y 1988.

Analicamente, los movimientos internacionales de capital pueden clasificarse en financiación a través de la deuda y financiación a través de

patrimonio. El primer concepto incluye todos los movimientos de capital a corto plazo más la inversión de portafolio, en tanto que el segundo coincide con la inversión directa

La financiación a través de la deuda requiere que el país deudor cancele el valor nominal del préstamo más los intereses, generalmente en un flujo fijo de pagos monetarios, independientemente de la situación de la economía doméstica o de la economía mundial. La crisis de la deuda mundial fue precipitada por el hecho de que los países en desarrollo adquirieron demasiadas obligaciones y no un monto suficiente de inversión directa. Los expertos atribuyen la crisis de la deuda mundial a cuatro factores principales: (1) el agudo incremento en las tasas de interés, a partir de 1978, (2) la recesión mundial de principios de la década de los 80; (3) la fuerte apreciación del dólar y (4) la fuga de capitales.⁷³

La fuga de capitales se define en términos vagos como una salida de dinero de un país en que el capital es relativamente escaso. Este flujo de salida contradice la teoría económica, la cual sostiene que el dinero fluye hacia donde escasea el capital y, por lo mismo, reditúa mayores ganancias. Los países escasos de capital pueden imponer controles al movimiento de dinero hacia el exterior de la nación. De suerte que el capital fugado es, en ocasiones, capital ilegal.⁷⁴

Recordemos que, la inversión extranjera es una forma de deuda externa, tanto si es directa como especulativa, que en el primer caso remite utilidades y en un segundo, intereses y dividendos.⁷⁵ Contraer nueva deuda puede mejorar la cuenta de capital a corto plazo, pero el principal debe pagarse en algún momento, lo que se registra como salida de capital, además del servicio de la deuda, lo cual se registra como déficit neto en la cuenta corriente.⁷⁶

Ahora que entendemos a grandes rasgos el funcionamiento de la contratación de deuda externa, veamos cómo se comportó este rubro durante el sexenio pasado. En 1988, después de haber atravesado el sexenio denominado como de crecimiento cero, el presidente Salinas consideraba que la prioridad no era continuar transfiriendo al exterior el 5% del PIB anualmente, sino volver a crecer. Para lograr lo anterior, el presidente Salinas se propuso cuatro objetivos: 1) abatir la transferencia neta de recursos al exterior para volver a crecer, 2) reducir el valor de la deuda histórica acumulada, 3) asegurar los recursos nuevos que requiere el crecimiento sostenido para evitar la incertidumbre que provocan las negociaciones anuales, y 4) disminuir el valor real de la deuda y ser cada vez menor la proporción con respecto al producto nacional.⁷⁷

Después de la renegociación de la deuda externa a través del plan Brady en el periodo 1988-1989, el presidente Salinas consideró que esta renegociación era histórica y nos hizo pensar que el problema de la deuda estaba resuelto. Los medios de comunicación dejaron de hablar del asunto ya que México se había convertido en un deudor Triple A, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo cual se traduce en un modelo de país pagador⁷⁸, sin embargo, hoy sabemos que la deuda externa pública y privada pasó de 95.3 mil millones de dólares en 1989 a 175.9 mil millones de dólares en 1995, lo cual resulta casi un aumento del 100% en el monto de nuestros pasivos.⁷⁹ Ahora bien, si hablamos de la composición del saldo de la deuda externa por acreedores a diciembre de 1995, tenemos que Estados Unidos cuenta con un porcentaje de 32.9% del total de nuestra deuda, seguido de un 14.5% que posee Japón.⁸⁰

Salinas dijo que se abatiría la transferencia neta de recursos al exterior para volver a crecer; sin embargo, hacia 1995, el pago de los intereses de la deuda - interna y externa-, se incrementó 159.35 % en términos nominales y 92.1% en términos reales. Acerca de la disminución del valor real de la deuda para ser cada vez menor la proporción con respecto al producto nacional, podemos decir que la deuda pública total neta como porcentaje del producto interno bruto pasó de 45.8% en diciembre de 1994 a 43.4% en igual mes de 1995, lo cual representa una disminución poco significativa, sin embargo, el impacto de la deuda pública externa en el PIB creció 3.8 puntos porcentuales, al pasar de 32.7 a 36.5% entre una fecha y otra.⁸¹

Dentro de las formas para asegurar los recursos nuevos que requería el crecimiento sostenido para evitar la incertidumbre que provocan las negociaciones anuales, el gobierno mexicano puso en marcha en 1988 el Plan Morgan para el canje de deuda, esta vez por bonos cupón cero que tendrían como aval nada menos que al Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

Si nos referimos a la afectación que esto trajo a nuestra soberanía nacional, es ilustrativo el hecho de la política económica. Desde 1982 se venían firmando acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, donde nos comprometíamos a seguir recetas de ortodoxia económica a fin de seguir recibiendo préstamos del exterior, sin embargo, los acuerdos firmados entre 1989-1990 y 1995 van más allá de simples recetas, sino que éstos incluyen cambios en la esencia misma de nuestra Constitución (que establece el principio de la economía mixta -sectores público, privado y social-) y nuestras Leyes.

Por ejemplo, después de la renegociación de la deuda 1989-1990 vía el Plan Brady, que culminó con la simbólica cancelación del principal, plazos y pagos de intereses más benignos, Salinas tuvo que ofrecer una apertura frente a inversionistas foráneos verdaderamente creíble. Este fue el primer fruto cortado por la administración Bush para el beneficio del capitalismo global y, sobre todo, estadounidense. Entre las primeras medidas de Salinas, destacamos la expedición del nuevo Reglamento sobre inversión extranjera, que fue expedido el 15 de mayo de 1989, inmediatamente después de firmada la nueva Carta de Intención con el FMI el 11 de abril de 1989.⁸²

Resumiendo, tenemos con que México empezó un programa de liberalización comercial a fines de los ochenta, sin obvios resultados inmediatos en términos de agilización del crecimiento económico. El momento clave vino cuando el país negoció un paquete de reducción de deuda, el cual se hizo efectivo en 1990. La reducción de la deuda fue manejada inteligentemente, pero honestamente hablando, cada uno de los involucrados se dio cuenta de que la quita había sido muy pequeña, ni siquiera lo suficiente para crear una gran diferencia relativa a las aspiraciones mexicanas de crecer.

Después de la renegociación, los problemas de la nación se disolvieron al parecer. Los tipos de interés reales estaban entre 30 y 40% antes de la renegociación de la deuda con una presión fiscal terrible que recaía en los pagos de la deuda interna, y de pronto, las tasas de interés bajaron entre 5 y 10% casi inmediatamente. México había salido de los mercados financieros internacionales desde 1982, pero después del acuerdo de la deuda, los flujos de capital asumieron una escala inigualable de crecimiento. Sin embargo, este crecimiento corrió paralelamente con una economía largamente estancada.

¿Por qué esta modesta reducción de deuda produjo un viraje tan positivo en el ambiente macroeconómico? Puede ser debido a que los inversionistas internacionales miraron el acuerdo de la deuda como parte de un paquete de reformas que ellos creyeron que iba a funcionar. La reducción de la deuda se mezcló con mercados libres y estabilidad financiera que significaban prosperidad, por lo tanto los capitales fluyeron hacia un país que supuestamente estaba siguiendo el camino correcto.⁸³

2.3.3.3. La escasez de ahorro interno

El elevado consumismo y la ineficiencia de las clases altas han dado lugar a la persistente carencia de ahorro interno en México, a crecientes pérdidas en cuenta corriente y a la escasez de recursos financieros y tecnológicos, lo cual explica la creciente adicción del país a la deuda externa y a la inversión extranjera. Además de intensificar la desnacionalización de la economía, la entrada de capitales a México ha incrementado los pagos de intereses, utilidades y regalías a los extranjeros, los cuales, a su vez, han reducido el ingreso nacional que se requiere para generar ahorro e inversión, y han acentuado la necesidad de fondos externos, encaminando al país hacia círculos sucesivos de dependencia cada vez más profundos.⁸⁴

A partir del sexenio pasado, la estrategia de crecimiento ha estado apoyada en el ahorro externo, vía exportaciones, contratación de deuda, crédito, inversión extranjera directa e inversión de cartera; dicha situación quiso ser explicada como

una respuesta a la escasez de recursos, haciendo referencia a la baja capacidad de ahorro interno

Tomando en cuenta la relación entre el ahorro y la inversión, tenemos que el coeficiente de inversión se recuperó pero sin alcanzar los niveles que en relación al PIB presentaba en 1980, ya que a pesar de la hegemonía actual del pensamiento neoclásico en cuanto a que la apertura y la estabilidad macroeconómica conducen al fortalecimiento del ahorro, de la intermediación financiera y de la inversión la dinámica de estas tres variables ha tenido resultados contradictorios que inviabilizan este esquema de financiamiento.

A partir de nuestro regreso a los mercados de capitales internacionales, la brecha existente entre ahorro e inversión ha sido enfrentada mediante el cada vez mayor ingreso del ahorro externo, mediante una política monetaria que garantiza altas tasas de rentabilidad a los intermediarios financieros, con extremas diferencias entre las tasas activas y pasivas que desalientan el ahorro. Así, la economía mexicana, brinda mayores oportunidades al capital financiero que al productivo y por lo tanto contribuye a aumentar la deformación de la estructura productiva y quizás a condenarla a la condición de economía "casino"

Otro elemento explicativo de la disminución del ahorro interno es el impacto del pago del servicio total de la deuda en el producto. Aunque este no se contemple en su totalidad en la cuenta corriente, significa una transferencia de recursos que han impactado negativamente hacia adelante el crecimiento del PIB al limitar el financiamiento para el funcionamiento de la actividad económica y el financiamiento para la formación de capital en su modalidad de ahorro e inversión.

El tipo de cambio y las altas tasas de interés al crédito, estimularon la búsqueda de fuentes de financiamiento en el exterior, dando por resultado incrementos en las tasas anuales de variación de contratación de deuda. Ante una política económica orientada principalmente a la contención de la inflación, los instrumentos adoptados, más el proceso de apertura, inhibieron el fortalecimiento del ahorro interno, por lo que el ahorro externo ha pasado a participar en mayor medida en el financiamiento de la inversión.⁸⁵

Los instrumentos de política económica adoptados para controlar por una parte la inflación y por otra continuar el proceso de apertura, dieron por resultado una política económica perversa que a partir de extremas diferenciaciones entre las tasas de interés activas y pasivas, determinaron que el ahorro externo fuera más barato, a pesar del riesgo cambiario.

Es importante destacar que además de las ineficiencias y señales contradictorias de los instrumentos macroeconómicos, los mecanismos exclusivamente de mercado así como la excesiva concentración del ingreso son insuficientes para generar ahorro.

De igual forma, las rigideces del sistema político y de la conformación del poder, coadyuvan al desestímulo del ahorro y de la inversión y refuerzan la cultura del consumo y de la rentabilidad del corto plazo. Por tanto, para generar ahorro no solo bastará la adopción de políticas orientadas a ello, sino también reformas en la estructura de poder, que permitan una recaudación fiscal progresiva y promotora del ahorro y de la inversión.

La persistente carencia de ahorro interno en México ha causado crecientes saldos negativos en su cuenta corriente y la escasez de recursos financieros y tecnológicos, lo cual explica la creciente dependencia del país respecto al endeudamiento externo y la inversión extranjera. La dependencia financiera ha reducido drásticamente las alternativas para la conducción autónoma de la política del Estado mexicano, y ha incrementado sensiblemente el protagonismo de las corporaciones multinacionales y de la "comunidad financiera internacional" en el diseño de la política económica internacional del país.⁸⁶

Un estudio del Banco Mundial concluye afirmando que "Para generar el incremento de la tasa de ahorro que se requiere (para el desarrollo) es necesario reducir el consumo"⁸⁷ Cuando los liberales suponen que el ahorro interno se incrementa automáticamente con mayores niveles de ingreso, y los autores de la escuela de la dependencia afirman que el excesivo nivel de consumo de la élite limita el desarrollo, ambos están aceptando el mismo tema fundamental: que para lograr el desarrollo económico se requiere incrementar el ahorro interno, y que el consumo excesivo destruye las posibilidades de desarrollo de los países pobres. Sin embargo, cuando consideran otras variables sujetas a la polémica sesgada entre defensores de sendos enfoques, relegan la importancia fundamental del ahorro interno.

La inversión neta depende del ahorro, por el lado de la oferta, y de proyectos de inversión e incentivos, por el lado de la demanda. Debido a que los países en desarrollo normalmente invierten más de lo que ahorran, se considera que el ahorro constituye el limitante fundamental del crecimiento y de la acumulación de capital

La escuela de la dependencia dice que la escasez de ahorro interno se debe a: elevados niveles de consumo que promueven las empresas multinacionales mediante anuncios publicitarios, el efecto demostración, la obsolescencia planeada de los productos y los precios de "dumping", y la deuda externa que promueven los países ricos para financiar sus exportaciones a países subdesarrollados. Estas variables externas constituyen el lado de la oferta del excesivo consumo suntuario, pero que los países subdesarrollados son responsables por la demanda que se ejerce, pues nadie fuerza a sus clases pudientes a que gasten cantidades mayores que los recursos de sus países.

El ahorro interno se redujo a un promedio de 115.7 por ciento para el período 1989-1994, constituyendo el menor nivel de la historia moderna de México; tenemos menos de la mitad de lo que ahorran los países asiáticos con economías exitosas tales como: Japón, Corea y Singapur, y, nuestro ahorro externo se incrementó del 8.1% de la inversión total en la década de 1960, al 15% durante los regímenes populistas y al 27.9% en el período 1989-1994, demostrando la tendencia del neoliberalismo hacia una vasta desnacionalización.⁸⁸

2.3.3.4. El nuevo mercado mexicano de valores

El mercado de valores es una importante institución del sector financiero. Varias instituciones integran este mercado para permitir la negociación eficaz de diferentes tipos de instrumentos que tienen muchas características definidas. Muchos de estos instrumentos son títulos, los cuales representan documentos legales de deuda o propiedad de capital.⁸⁹

Dentro de las reformas hechas al sistema financiero en 1990, se hicieron modificaciones a la Ley del Mercado de Valores, las cuales estuvieron básicamente encaminadas a reducir los costos de emisión de valores para las empresas y lograr una mayor transparencia en las diversas operaciones que se realizaran en este mercado. Destacan asimismo el permiso para integrar a las casas de bolsa con otros agentes financieros no bancarios y la creación del "especialista bursátil".

En lo que respecta a los costos de emisión de valores, ya no es requisito obtener la autorización previa de la Comisión Nacional de Valores. Con las modificaciones introducidas, las empresas que deseen emitir valores deberán obtener su registro ante la Comisión y únicamente notificar a ésta sobre la emisión. Esta medida reduce significativamente los costos de emisión de valores, ya sea de renta fija o de renta variable, facilitando en consecuencia menores costos de financiamiento

Por otra parte, las modificaciones introducidas tanto a la Ley del Mercado de Valores como a otras Leyes, permiten ahora que las casas de bolsa se integren con otros intermediarios para formar grupos financieros. Esta medida reduciría significativamente los costos de intermediación y facilitaría llevar a cabo una asignación más eficiente de los recursos financieros y reales en la economía.

A pesar de estas modificaciones que iban en dirección correcta, hacia 1990, se consideraba que existían aún varias distorsiones trascendentes. Dentro de las estas distorsiones, destacaba el que la Comisión Nacional de Valores fuera la que determinara las comisiones que las casas de bolsa podían cobrar a sus clientes por "entrar y salir" del mercado de valores de renta variable. La justificación que se dio para cobrar una comisión relativamente alta, es que ello reduciría la variabilidad del

mercado al forzar a los poseedores de acciones a permanecer en éste, eliminándose con ello la "especulación" financiera.⁹⁰

La crisis de diciembre de 1994 confirmó que esta medida "distorsionante" no fue suficiente para evitar la especulación financiera, que quizá el secreto radicaba más en los porcentajes de las tasas de interés.

Con el fin de superar lo que se caracterizaba como una situación de "represión financiera" se liberalizaron y desregularon los mercados bancarios en el país, para permitir que las tasas de interés se formaran en condiciones más próximas al juego de mercados competitivos. Junto con esto se eliminaron los controles selectivos del crédito y se sustituyeron las exigencias de encaje bancario por coeficientes de liquidez, los que finalmente también fueron eliminados. Por último se autorizaron nuevas facilidades para el ingreso de los inversionistas extranjeros al sector financiero.

Sin embargo, hay que señalar que estas medidas de liberalización y desregulación se dieron en el contexto de mantener el proteccionismo tradicional sobre el mercado financiero nacional, ya que dichas medidas no alcanzaron el punto de que se abriera este mercado para que los intermediarios extranjeros realizaran directamente operaciones en el país durante el sexenio pasado.

Finalmente, el retorno de México a los mercados financieros internacionales voluntarios desde 1990 logrado a partir de la renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady, tuvo dos efectos diferenciados que habrían de impactar en forma contrapuesta el curso de la reforma económica.

Por una parte, aquel retorno a los mercados internacionales permitió que un conjunto de grandes conglomerados industriales y comerciales privados nacionales logaran obtener financiamiento en los montos, plazos y condiciones que requerían sus estrategias de reestructuración y posicionamiento internacional como empresas globales medias. En el siguiente cuadro puede verse la evolución seguida en la captación de fondos internacionales por un conjunto de empresas que colizan en el mercado accionario mexicano y que en este proceso comenzaron a emitir *American Depositary Receipts* (ADR'S) para captar fondos en el mercado accionario estadounidense. Desde este punto de vista la vinculación con los mercados financieros internacionales fue extremadamente positiva para este conjunto de grandes empresas, las que contando con esos medios lograron un éxito razonable al posicionarse en los mercados internacionales.

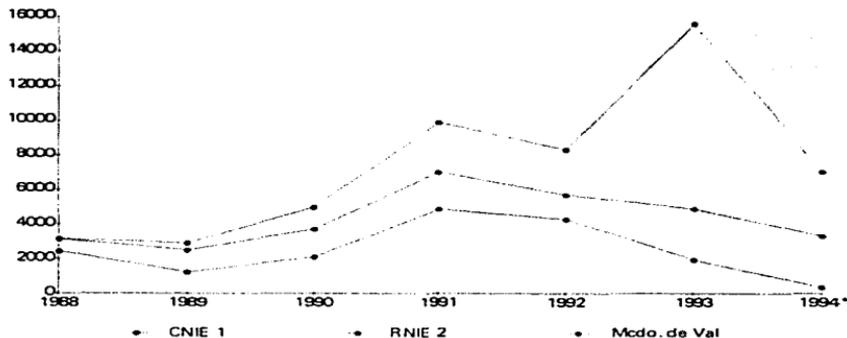
Inversión extranjera en títulos y obligaciones de empresas mexicanas

Año	Num de empresas	Cantidad de operaciones	Monto (millones de dólares)
1991	n. d.	n. d.	3 579
1992	11	n. d.	3 472
1993	14	16	2 306
1994	12	17	1 422

Fuente: Bolsa Mexicana de Valores

INGRESOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA

*Cifras preliminares enero-junio



1 Proyectos de inversión autorizados por la Comisión Nacional de Inversiones extranjeras (nuevas inversiones)

2 Movimientos de inversión notificados al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras

Fuente: Elaboración propia con base en *Resultados de la nueva política de inversión extranjera en México*, SECOFI, 1994

Pero este retorno de México a los mercados internacionales voluntarios significó también que ingresaran al país montos extraordinarios de inversión extranjera de cartera. Esta llegada masiva de capitales externos fue motivo de polémica durante todo el periodo. Desde el punto de vista de las autoridades nacionales esto era celebrado diciendo que ese ahorro externo mostraba la confianza de los inversionistas extranjeros en el cambio económico que se realizaba en el país. Dicho ahorro externo era importante porque compensaba el bajo nivel de ahorro interno y porque permitía financiar un ciclo de importaciones que se requerían para desarrollar el nuevo orden económico. Adicionalmente, las

autoridades de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México argumentaron que el incremento del déficit comercial externo que se observaba no debía preocupar porque era un producto de aquella entrada de inversión extranjera y porque la deuda que se generaba con aquel déficit la contraían empresas privadas⁹¹

2. 4. Algunos resultados preliminares de la estrategia adoptada.

El objetivo de crecimiento con desarrollo sin control interno no fue alcanzado, por lo tanto, se erraron los objetivos de política exterior y la estrategia estuvo equivocada. El proyecto nacionalista fue abandonado por completo durante este sexenio y entramos en un proceso -que parece irreversible- de desnacionalización.

La vulnerabilidad que tienen nuestros mercados, nos da cuenta de la artificialidad de nuestro crecimiento. Baste citar como ejemplo que la muerte del premier israelí Ytzak Rabin, no produjo estrepitosas caídas en la bolsa de valores de Israel ó procesos irreversibles de debacle económica. En el sexenio 88-94, 30 mil millones de dólares fueron a la inversión de cartera, mientras la inversión que se necesitaba con urgencia, la inversión productiva, no logró siquiera alcanzar los 10 mil millones de dólares al cierre de 93. Lo anterior, si bien nos indica que la meta de montos de captación fue lograda, nuestros saldos en el binomio crecimiento-desarrollo son harto negativos: 17 millones de mexicanos no cuentan con agua potable⁹², la riqueza conjunta de tan sólo 24 mexicanos, era igual al ingreso de 35 5 millones en un año⁹³ -hoy esa brecha ha aumentado-, la generación de empleo se creó para uno de cada 10 demandantes⁹⁴, etc

Ahora bien, si acudimos a los porcentajes en las inversiones, encontramos que el 44.30% de la inversión captada de Enero de 89 a junio de 94 se tradujo en inversión extranjera directa y el 55.70% de ésta se fue al mercado de valores. De este 44.30% no todo fueron nuevas inversiones, sino inyecciones a inversiones ya viejas. Pasando al terreno de la concentración de nuestra vulnerabilidad, encontramos que el inversionista mayoritario es Estados Unidos con el 62.6 por ciento, equivalente a 28,620.3 millones de dólares, de los cuales, el 60 por ciento, está concentrado en el sector servicios, el sector menos productivo.

Así, vemos que la nueva Ley de Inversiones Extranjeras de diciembre de 1993, tuvo que adecuarse a una nueva realidad nacional, que al parecer, trataba de ajustarse a los retos que le imponía su creciente integración a la economía estadounidense, vía la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. La antigua Ley resultó disfuncional ante las peticiones de los inversionistas extranjeros.

Un problema importante que resultó de esta estrategia de crecimiento, es que la Ley de Inversiones Extranjeras de 1993, dejó sin regulación a la inversión extranjera en cartera, que es un tipo de inversión de riesgo, diferente a la del inversionista extranjero que viene a someterse a la incertidumbre de las pérdidas o las ganancias. Este problema se palió con el reglamento; sin embargo, seguiremos esperando una regulación adecuada que este contenida en la Ley.

La inversión extranjera en cartera viene tras un rédito, lo que ha originado el endeudamiento de muchas empresas nacionales con inversionistas extranjeros. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) se ha encargado de regular en esta materia, sin embargo, debieron haberse dictado las disposiciones generales tanto en la Ley de 1973, como en la de 1993.

Tomando en cuenta el propósito mencionado anteriormente de actuar con firmeza y anticipación para preservar y fortalecer la soberanía nacional, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional; la actitud del Banco de México de no dar a conocer el monto de las reservas a partir de 1994, ocultando la información y retrasando al máximo posible la devaluación —a fin de no poner en peligro la seguridad de la élite salinista gobernante— no cumplió los propósitos de defender la soberanía y la seguridad nacional, las cuales resultaron seriamente dañadas después de la crisis de diciembre de 1994.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) vaticinó que podría no tener continuidad el flujo de capitales externos a América Latina a partir de 1992. Las razones que obligaron a pensar esto se derivaron del posible agotamiento de los factores internos que favorecían la captación de capitales, aunado a cuestiones de tipo externo como la escasez de ahorro y la fuerte competencia por los recursos internacionales⁹⁵. Sin embargo, en el marco del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC/NAFTA), Estados Unidos aseguró que México recibiría 67 mil millones de dólares (mmd) de inversión extranjera en 1993-1994⁹⁶.

Y volviendo al tema de la vulnerabilidad producida por la crisis financiera de 1994, observemos el hecho de que nunca Estados Unidos ó cualquier otro país, había beneficiado a algún país con un paquete crediticio de 51 mil millones de dólares. Con el rescate millonario que obtuvimos después de nuestra crisis, la soberanía nacional quedó profundamente debilitada. A partir de este momento, la toma de decisiones en política económica exterior incluirá forzosamente a un actor

más, para sumar tres el presidente Zedillo, los empresarios mexicanos y los Estados Unidos de América⁹⁷.

NOTAS

- 1 Para el lector interesado en los procesos de toma de decisiones en las diversas áreas de estudio de la política exterior, se recomiendan los siguientes trabajos. Frankel, Joseph, *The making of foreign policy. An analysis of decision making*, Oxford University Press, U.S.A., 1968. George, Alexander I., *La decisión presidencial en política exterior: el uso eficaz de la información y el asesoramiento*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1991. Koslow, Lawrence Edward, *Mexican foreign policy decision-making, the mutual adjustment of needs and independence*, University of California, U.S.A., 1969. Lovel, John P., *Foreign policy in perspective. Strategy adaptation decision making*, Holt, Reinhart and Winston Inc., U.S.A., 1970. Menu K., Carlos Eduardo, *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior*, Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1989. Rusell, Roberto, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1990. Snyder, Richard C. et al. editors, *Foreign policy decision-making. An approach to the study of international politics*, The free press of Glencoe, U.S.A. 1962. Sylvan, Donald A. and Steve Chan editors, *Foreign policy decision making. Perception, cognition and artificial intelligence*, Praeger publishers, New York, 1984.
- 2 Véase Susan Beth Kaufman, *Decision making in an authoritarian regime. the politics of profit-sharing in Mexico*, University microfilms international, Ann Arbor, 1970, _____, *Decision making in an authoritarian regime, theoretical implications from a mexican case study*, *ibid*, vff.
- 3 Arturo Borge T., *Enfiques para el estudio de la política exterior en México. evolución y perspectivas*. Documento de Trabajo J, CIDE, México, 1992, p. 5.
- 4 Véase: Luis F. Aguilar Villanueva, "Las contribuciones de la teoría de la decisión política" en Torres, Blanca, Coordinadora, *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, COLMEX, México, 1990, p. 292.
- 5 Véase: Roderic Ai Camp, *La política en México*, Siglo XXI editores, México, 1995, pp 19 y 172.
- 6 Véase: Roberto Russell, *Op. cit.*, p.9.
- 7 Véase: Alexander L. George, *Op. cit.*, p. 245.
- 8 Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de política internacional*, p. 128 citado por Rafael Velázquez, "Algunas reflexiones en torno al análisis de la política exterior de México" en *Relaciones Internacionales*, No. 62 Abr/Jun, México, 1994, p. 8.
- 9 Véase: Karl W. Deutsch, *El análisis de las relaciones internacionales*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1970, p. 111.
- 10 James E. Alt y Alec K. Christal, *Political Economics*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles y Londres, 1983, p. 8. Los intereses constituyen la fuerza motora detrás de la política y de las políticas económicas. Véase: Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, 2ª edición, Prentice-Hall, New Jersey, 1978, pp. 55-57 cit. p. Eduardo Margáin, *El TLC y la crisis del neoliberalismo mexicano*, CISAN-UNAM-México, 1995, p. 25.
- 11 Keohane y Nye afirman que la interdependencia ha debilitado la importancia y el poder de los Estados y ha incrementado la relevancia de los actores transnacionales no gubernamentales en la política internacional. Waltz y Gilpin opinan lo contrario cit. p. *Ibid*.
- 12 Véase Luis F. Aguilar Villanueva, *Op. cit.*, p. 305.
- 13 Supone un sistema internacional que carece de una institución central que imponga orden y que proteja a los Estados, quienes deben depender de sus propias capacidades y deben defenderse por sí mismos. Joseph N. Grieco, "Anarchy and the Limits of Co-operation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano 1988, pp. 487-488 y 498.
- 14 Eduardo Margáin, *Op. cit.*, p. 27.

- 15 Los individuos que esperan obtener beneficios conjuntos de determinadas políticas, forman grupos que pueden extenderse a más de un país, en apoyo de sus intereses comunes. Véase Karl W Deutsch, *Analysis of international relations*, pp 56-58 cit p Eduardo Marcano, *Ibid.*, p 26
- 16 Véase Helen V Milner, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1988, p 3 cit p *Ibid.*, p 10
- 17 Véase Just Faaland y John Richard Parkinson, *The political economy of development*, pp 29-122, y Ali y Chrystal, *Op. cit.*, p 34 cit p *Ibid.*
- 18 Véase Luis F. Aguilar Villanueva, *Op. cit.* p 306
- 19 Véase Karl W Deutsch, *El análisis de las relaciones internacionales*, p 126
- 20 *Ibid.*, p 127
- 21 Véase *Ibid.*, p 128 y 129
- 22 Véase *Ibid.*, p 110
- 23 Véase *Ibid.*, pp 115-137
- 24 Véase Luis F. Aguilar Villanueva, *Op. cit.* p 286
- 25 Véase *Ibid.* p 289
- 26 Véase *Ibid.*, p 290
- 27 Véase *Ibid.*, p 295
- 28 Véase Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 1986, pp 21-23 y 55-59 cit p *Ibid.*, p 39
- 29 Véase *Ibid.*, p 42
- 30 Véase Roberto Russell, *Op. cit.*, p 9
- 31 Véase Karl W Deutsch, *El análisis de las Relaciones Internacionales*, p 119
- 32 Véase Alexander L. George, *Op. cit.*, p 13
- 33 Véase Carlos Eduardo Mena K., *Op. cit.*, p 19
- 34 Véase El político y el crítico, *El fortalecimiento de la institución presidencial y la organización del proceso de toma de decisiones presidenciales*, Mimeo, s/ed., México, 1990, p 66 yss
- 35 Para un análisis profundo, véase María Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT" en Roberto Russell, *Op. cit.*, pp 165-204
- 36 Véase Leopoldo González Aguayo, *Teoría de la improvisación gubernamental*, Mimeo, Documento de Trabajo presentado en el foro "Los Liberalismos", México, s/f., p 11
- 37 Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, Océano, México, 1995, p 133
- 38 Para profundizar sobre este adjetivo que describe al sistema político mexicano véase Roderic Ai Camp, *Op. cit.*, p 22 y 55
- 39 Cit p Ken Tucker y Mark Sundberg, *International trade in services*, Routledge, Gran Bretaña, 1988, p 37
- 40 Véase Catherine Mansell, *Las finanzas populares en México*, CEMEA- Editorial Milenio-ITAM, México, 1995, p 19
- 41 Son el principal instrumento de deuda a corto plazo del gobierno federal y equivalen a los Treasury Bills de Estados Unidos
- 42 Son bonos denominados en dólares y son pagaderos a su vencimiento en pesos al tipo de cambio al contado
- 43 Son bonos que están ligados al índice de precios al consumidor
- 44 Son bonos de desarrollo a un plazo más largo con una tasa de interés variable pagadera cada 28 días con base en las tasas actuales del mercado
- 45 Francisco Borja Martínez, *El nuevo sistema financiero mexicano*, F C E, México, 1991, p 146
- 46 El especulador en el mercado de divisas asume posiciones con el propósito explícito de obtener utilidades que resulten de movimientos en tasas de interés o en los tipos de cambio, es decir, el especulador toma posiciones para beneficiarse de su exposición al riesgo de variaciones en ciertos precios, en este caso de tasas de interés y de tipos de cambio
- 47 El propósito de la cobertura es protegerse contra movimientos adversos de precios, tasas de interés o de tipos de cambio, en otras palabras, el objetivo de las operaciones de cobertura es cubrirse de la exposición a los riesgos de variación de dichos precios

48 Otra forma de especular o de cubrirse contra los movimientos de los tipos de cambio es a través de la compra o venta de contratos adelantados. En la actualidad, mucha gente traduce *forwards*, no como "contratos adelantados", sino como "futuros". Desafortunadamente esta traducción propicia interpretaciones erróneas debido a que también se traduce *future*, que son contratos distintos a *forwards*, como *futuros*.

49 Aunque los contratos a futuro tienen varias características únicas, la diferencia principal con los contratos adelantados radica en que se negocian en bolsa, mientras que los contratos adelantados se comercian de manera extrabursátil, en el mercado interbancario.

50 Son sociedades de inversión de renta fija.

51 Una opción es el derecho, mas no la obligación, de comprar o vender una cantidad determinada de un bien (una acción, una mercancía básica, divisa, instrumento financiero, etcétera) a un precio establecido (el precio de ejercicio) dentro de un periodo predeterminado.

52 Los *warrants* sobre acciones se definen como documentos que, al igual que las opciones, dan a su tenedor el derecho, mas no la obligación, de comprar (*warrant* de compra o *call*) o de vender (*warrant* de venta o *put*) al emisor un cierto número de acciones o una canasta de ellas a un precio predeterminado (denominado precio de ejercicio) y durante un periodo o fecha establecida, o bien, pueden dar a su tenedor el derecho de recibir del emisor una determinada suma de dinero resultante del cambio de un índice de precios, una acción o una canasta de acciones (denominados valores de referencia).

53 Es el came de deuda por inversión.

54 Se identifican con una serie consecutiva de contratos adelantados hechos a la medida, los cuales no necesariamente involucran la entrega de la divisa o del instrumento de deuda base del swap (en caso de swaps de tasas de interés), sino de compensaciones en efectivo.

55 Son recibos que amparan la adquisición de una acción comprada en una bolsa extranjera (no estadounidense), depositado con un custodio, por lo general un banco internacional reconocido.

56 Julio Arturo Sánchez Díaz, "La ingeniería financiera ha llegado a México" en *El Financiero*, 6 de febrero de 1996, p. 24A.

57 Véase Irvin M. Grossack, *The International Economy and the National Interest*. Indiana University Press, Indiana, 1970, p. 60 cit p. Eduardo Margam, *Op. cit.*, p. 54.

58 Véase Eduardo Margam, *The Role and Strategies of Economic Integration in the Development of Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., 1985, pp. 19-31 cit p. *Ibid.*, p. 55.

59 Véase Henri Bouchet, *The Political Economy of International Debt*. Quorum Books, Nueva York, 1987, pp. 126-129.

60 Véase *Ibid.*, pp. 120, 137 y 138.

61 *Ibid.*, p. 123.

62 Eduardo Margam, *El TLC y la crisis del neoliberalismo mexicano*. UNAM-CISAN, México, 1995, p. 14.

63 *Ibid.*, p. 116.

64 *Ibid.*, p. 19.

65 Gerardo Ochoa Sands, "Rafael Ruiz Harriel - El Caso de William Jenkins y la Formación de los Presidentes Mexicanos en Estados Unidos" en *Proceso*, núm. 833, México, 19 de octubre de 1992, p. 58.

66 Tom Barry (ed.), *Mexico - a country guide*, Inter-Hemisphere Education Resource Guide, Albuquerque, 1992, p. 80 cit p. Roderic At Camp, *Op. cit.* p. 217.

67 Denise Dresser, "Multinictipando a Mexico - Oppenheimer, correspondientes y crisis" en *Reforma*, Suplemento *Enfogue*, 19 de mayo, 1990, p. 8 y 9.

68 Para algunas observaciones inusitadas sobre su estrategia, véase Robert A. Pastor, "Post-revolutionary Mexico - the Salinas opening", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, núm. 32, otoño de 1990, pp. 1-22 cit p. Roderic At Camp, *Op. cit.* p. 220.

69 La renegociación de la deuda externa se terminó en febrero de 1990 y se formalizó en marzo del mismo año.

70 Cit p. Arturo Ortiz Wadymar, *Política económica de México 1982-1994 - Dos sexenios neoliberales*. Editorial Nuestro Tiempo, S.A., México, 1994, p. 128.

71 La coherencia social es un elemento básico del poder - un Estado fragmentado con conflictos de intereses internos pierde poder. Los Estados que tienen coherencia pueden manipular la interdependencia desfavorable de mejor manera que los Estados fragmentados. Véase Keohane y Nye, *Power and Interdependence - World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977, pp. 193-33-35 cit p. Eduardo Margam, *El TLC y la crisis del neoliberalismo mexicano*, p. 52.

72 Eduardo Margáin, *Ibid.*, pp. 45 y 57

73 Véase Miltiades Chacoliades, *Economía internacional*, Mc Graw Hill, México, 1991, pp. 442-454

74 Karin Lissakers, *Banca, deudores e instituciones*, Gernika México, 1993, p. 188

75 Véase *Ibid.*, p. 129

76 Véase Catherine Mansell Carstens, *Op. cit.*, pp. 96-106

77 Véase Rafael Velázquez Flores, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1995, p. 260

78 Luis González Souza, *Soberanía herida - México Estados Unidos en la hora de la globalización - Deuda, inversión extranjera y TLC*, Tomo I, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., México, 1994, p. 92

79 *La Jornada*, 19 de febrero de 1996, p. 53

80 Fuente Secretaría de Hacienda y Crédito Público

81 *La Jornada*, 18 de febrero de 1996, p. 49

82 Luis González Souza, *Op. cit.*, Tomo I, p. 84

83 Véase Paul Krugman, "Dutch tulips and emerging markets" en *Foreign Affairs*, Volumen 74, No. 4, E.U.A., Julio/Agosto 1995, p. 38

84 Eduardo Margáin, *Op. cit.*, p. 18

85 Véase Berenice P. Ramirez Lopez, Juan Arancibia C. y Saul Osorio P., *Las implicaciones del ahorro y el financiamiento externo en la dinámica del crecimiento económico de México*, ponencia presentada en el XII Seminario de Economía Mexicana, IIE-UNAM, México, 29 de mayo de 1995 pp. 4-13

86 Eduardo Margáin, *Op. cit.*, pp. 37-38

87 Véase M. Selowsky y H. Van der Tak, *The Debt Problem and Growth*, World Bank Operations Policy Staff papers, enero 21, 1986, p. 1 mencionado en Bouchet, *Op. cit.*, pp. 123 y 137 n. 2 Sobre la importancia del ahorro interno apuntada por autores liberales, véase Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1987, pp. 265-269 citados ambos por *Ibid.*, p. 48

88 *Ibid.*, p. 116

89 Véase Ralph C. Bryant, *International Financial Intermediation*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1987, p. 7 cit. p. Alejandra Cabello, *Impacts of financial liberalization in Mexico's savings and investments processes*, documento de trabajo presentado en la Quinta Conferencia Internacional de la Asociación Internacional de Comercio y Finanzas, San José Costa Rica, 1995, p. 1

90 *El sistema financiero mexicano - motor de desarrollo económico. Serie alternativas para el futuro*, CIDAC, México, 1990, p. 85

91 El argumento de las autoridades financieras tendía a presentar esta situación externa como natural e incontestable. Sin embargo, desde el campo académico McKinnon (1993) y Fry (1990) habían analizado las experiencias de liberalización de los setenta y los ochenta en países en desarrollo y habían llegado a la conclusión de que estas estrategias gubernamentales referidas a los capitales internacionales de corto plazo provocaban serios riesgos de inestabilidad y fragilidad financiera. Por ello indicaban que cualquier acción en ese sentido debía ser tomada con extraordinario cuidado y mesura respetando lo que ellos conciben como el orden y los tiempos de la liberalización y desregulación, evitando acumular tensiones ingobernables durante el proceso. Por su parte en Zimny (1994) se muestra la existencia de disintas estrategias con las que podría haberse enfrentado el problema. Asimismo, en Tilleman y Ulluff (1994) presentan las opciones seguidas en cuatro casos latinoamericanos incluyendo México, para manejar este flujo de inversión extranjera de los noventa y concluye que Chile consiguió evitar impactos adversos en buena medida porque restringió el acceso de este tipo de inversiones a las condiciones locales, cit. p. Celso Garrido "El sistema financiero en México a principios de los noventa crisis de una reforma contradictoria" en Gonzalo Rodríguez Prada (ed.), *La macroeconomía de los mercados emergentes*, Servicio de Publicaciones, Universidad de Alcalá de Henares, España, 1996, p. 222-223

92 *La Jornada*, 30 de julio de 1994, p. 42

93 *Ibid.*, 11 de julio de 1994, p. 40

94 *Ibid.*, 1^o de agosto de 1994, p. 53

Toma de decisiones e inversión extranjera de cartera en el México contemporáneo

⁹⁵ *Ibid.*, 7 de septiembre de 1992, p. 40

⁹⁶ *Ibid.*, 17 de agosto de 1992, p. 31

⁹⁷ Luis González Souza, "México-Estados Unidos: „Quo Vadis“", en *Este País*, núm. 55, México, octubre 1995, p. 38

CAPÍTULO 3

LOS ACTORES DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES SOBRE INVERSIÓN EXTRANJERA DE CARTERA

Siguiendo el análisis de Casar y González, ya hemos analizado el contexto macropolítico y ahora podemos observar a los actores que intervinieron dentro del proceso. Primero será conveniente empezar por resumir el proceso legislativo que dio luz a la aceptación masiva y sin restricciones de capital financiero extranjero en México.

Después de 15 años de promulgada la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, el Poder Ejecutivo, vía el presidente de la República, decide abandonar el proyecto nacionalista de crecimiento y desarrollo, dando un viraje de 180 grados a la esencia de esta Ley. Recién iniciado el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se firma una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (11 de abril de 1989), en la cual nos comprometimos a seguir las recetas neoliberales para sanear nuestra economía, a cambio de que nos ayudaran con la renegociación de la deuda y posiblemente, nos otorgaran alguna quita.

La antigua Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera promulgada durante el sexenio de Luis Echeverría, marcaba la esencia de un proyecto profundamente nacionalista y seguía los lineamientos del crecimiento hacia adentro y la sustitución de importaciones. Las áreas más

rentables de los diversos sectores económicos estaban restringidas para usufructo exclusivo de los mexicanos y del Estado. Al capital extranjero se le permitían porcentajes de participación no mayores al 49% de las acciones de cualquier empresa.

Ante tales "incongruencias" hacia el modelo de economía neoliberal, el presidente Carlos Salinas de Gortari, argumentando que "la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera establecía la base de un régimen jurídico subsidiario y señalaba, en la exposición de motivos de su iniciativa, que la regulación de las inversiones extranjeras tiene, por necesidad, un carácter evolutivo y que puede ser precisado por la vía reglamentaria, tuvo a bien primero, crear una subsecretaría de Industria e Inversión Extranjera dentro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), y posteriormente, en mayo de 1989, expedir el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, el cual, modificó sustancialmente la esencia nacionalista de la antigua Ley.

3.1. El proceso legislativo.

El Congreso de la Unión tiene facultades en asuntos relativos a la inversión extranjera según los siguientes artículos de la Constitución

Art. 73 - VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de

regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

X Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

XXIX -D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social,

XXIX F Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional

Art 76.- Son facultades exclusivas del Senado

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso, además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión

En este sentido, el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el que se encarga de concentrar los superpoderes del presidente mexicano. Aquí, se destaca, en su fracción I, que dentro de las facultades y obligaciones del Presidente se encuentra el "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia y en su fracción X, le otorga la facultad de dirigir la política

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de Cartera

exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado".

Con esto observamos que la separación de poderes no se hace efectiva, en el sentido de que algunas de las facultades del Congreso no son privativas de éste, sino que también pueden realizarse a través del poder ejecutivo

3.1.1. La creación y ejecución del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Bajo el anterior proceso legislativo, Carlos Salinas de Gortari adujo al artículo 89 y promulgó el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, (anunciado el 15 de mayo de 1989 por la SECOFI, - --quizá para distraer la atención se notifica este reglamento en un día que ha sido conflictivo los últimos 14 años el día del maestro--- y publicado en el Diario Oficial al día siguiente) el cual considera la posibilidad de admitir hasta 100% de capital extranjero en determinadas ramas de actividad económica bajo ciertas condiciones claras y concisas. Asimismo, el 21 de junio de 1989 se expidieron dos Resoluciones Generales con el fin agilizar los trámites y simplificar los procedimientos y requisitos.¹

Aquí es importante acotar la legitimidad constitucional del presente Reglamento, debido a que, según Felipe Tená Ramírez, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, ha tenido que otorgarse debido a una ingeniosa interpretación de los juristas, ya que esta facultad es imprescindible para un régimen constitucional. Pero dejando el rigor gramatical de la discusión del último párrafo de

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

la fracción I del artículo 89 constitucional, es más importante recordar que no puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley. Esta subordinación del reglamento a la ley, se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en la ley.² Como veremos más adelante, el reglamento en cuestión no se distinguió precisamente por acatar fielmente la Ley que le dio origen.

Así, este reglamento argumenta su existencia a la fracción I del Artículo 89 de la Constitución, la cual, tampoco es muy explícita para lograr deducir que el presidente deberá reglamentar las leyes 16 años después de que sean decretadas. Pero veamos los argumentos más importantes que esgrimió el Ejecutivo para lanzar este reglamento de ley:

"Que para reiniciar el proceso de crecimiento en forma estable y sostenida, debe propiciarse la inversión productiva que conlleve a la generación de más y mejores empleos;

Que México posee un sector productivo nacional que ha probado su eficiencia y que tiene la capacidad para competir con la inversión extranjera;

Que en el proceso de modernización de la economía nacional se reconoce que la participación de la inversión foránea no puede ser indiscriminada pero que es necesaria para complementar los esfuerzos del ahorro nacional;

Que es conveniente propiciar aquella inversión extranjera directa que evite incrementar el nivel de endeudamiento externo de México y que contribuya de manera positiva al balance con el exterior.

Que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera establece la base de un régimen jurídico subsidiario y señala, en la exposición de motivos de su iniciativa, que la regulación de las inversiones extranjeras tiene, por necesidad, un carácter evolutivo y que puede ser precisado por la vía reglamentaria....”³

Por otra parte, es conveniente señalar que la característica de la improvisación en nuestro sistema político se ve patente en este proceso una vez más: el 16 de mayo de 1989 se publica en el Diario Oficial (D O) el Reglamento de la Ley de 1973; sin embargo, el 27 de diciembre de 1993 se publica también en el D O la Ley de Inversión Extranjera, la cual en su artículo transitorio número cuatro señala que en tanto se expiden los Reglamentos de esta Ley, el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, seguirá vigente en todo lo que no se oponga a la misma.

Si revisamos el artículo 19 de dicho Reglamento, observaremos que éste regula la Ley de 1973 y no la Ley de 1993, ya que refiere a artículos que fueron completamente modificados y/o derogados en la nueva Ley de 1993. Además, en la regulación específica y general para la inversión extranjera directa (también incluye a la inversión extranjera en cartera aunque no lo explicita) con base en la clasificación mexicana de actividades económicas y productos, se indica que la banca pertenece al régimen número 1, en el cual se incluyen las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado. En este sentido, el proceso privatizador de la banca mexicana se llevó a cabo entre junio de 1991 y junio de 1992, por lo tanto, hacia la entrada en vigor de la nueva Ley de Inversiones Extranjeras (diciembre de 1993), el reglamento quedó obsoleto al menos en este rubro.

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

Finalmente, este Reglamento se lanzó con una visión que abandonaba por completo el proyecto revolucionario de la Ley de 73, bajo el ambiguo argumento de que la regulación de las inversiones extranjeras tenía, por necesidad, un carácter evolutivo y que podía ser precisado por la vía reglamentaria.

Esta mencionada evolución, se dio de tal manera, que terminó por cambiar por principio el nombre de la Ley, ya que la de 73 hablaba de Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, sin embargo, la Ley de 1993 fue bautizada tan sólo con el nombre de Ley de Inversión Extranjera y, ¿dónde quedó la promoción de la inversión mexicana? La respuesta la podemos encontrar en el hecho de que poco a poco, casi todos los rubros que estaban destinados para inversión exclusiva del Estado o de los mexicanos están o bien privatizándose con capital mexicano y extranjero, o bien vendiéndose exclusivamente al capital foráneo, bajo los lineamientos pactados en el capítulo 14, anexo Siete del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). (Ver Anexo) que establece los plazos para la desregulación y apertura total para el capital foráneo en un sinnúmero de rubros que anteriormente sólo se destinaban para el aprovechamiento del Estado o de los nacionales.

Entre mayo de 1989 y diciembre de 1993, los inversionistas extranjeros pudieron entrar hasta con el 100% del capital en varias áreas antiguamente restringidas, bajo el amparo del nuevo reglamento y mientras esperaban que surgiera una Ley más favorable para sus intereses. Así, hoy ya no se habla de hacer un nuevo reglamento de la nueva Ley, debido a que lo que realmente interesaba era tener una nueva Ley que olvidara el modelo de crecimiento hacia adentro y protección de la industria nacional. El Reglamento de 89 se promulga porque habría sido verdaderamente circense el hecho de haber creado una nueva

Ley en tan sólo 5 meses (de enero a mayo de 89, los primeros cinco meses del sexenio salinista) El proceso legislativo que culminó finalmente en 93 fue algo circense también, ya que la mayoría aplastante del PRI acabó con cualquier propuesta de inconformidad de la oposición y la Ley fue aprobada por el Congreso que apretadamente consiguió el *quórum* legal sin pasar por ningún tipo de los vericuetos legislativos que marcan los incisos c, d y e del artículo 72 de la Constitución ⁴

En 1989, el primer y único periodo ordinario de sesiones del Congreso fue de septiembre a diciembre de 1989, por lo que en mayo que se publica el reglamento, el Congreso no se encontraba siquiera sesionando. Posteriormente, en 1991 entra en vigor el nuevo Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) el cual, inauguró la modalidad de la existencia de 2 periodos ordinarios de sesiones. Así, hacia el final del primer periodo ordinario de sesiones de 1993, entre el primero de noviembre y el 31 de diciembre quedó aprobada la nueva Ley de Inversiones extranjeras sin que el Congreso convocara a ningún periodo extraordinario.

Hoy, quizá haya que esperar otros 16 años para que se reglamente esta Ley de Inversión Extranjera, y ojalá esto no pase cuando no quede absolutamente ninguna restricción para ningún tipo de capital foráneo; es decir, cuando hayamos vendido por completo la soberanía y la industria de esta nación, ¿en vías de extinción?

En una primera aproximación, podemos encontrar que aún antes de la reglamentación de 1989 en materia de inversiones extranjeras, en amplios sectores industriales el capital extranjero era dueño del 100% del capital invertido, --vía

decisiones discrecionales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE)-- estos sectores son automotriz, electrónica, imprenta y editorial, maquinaria y equipo, prendas de vestir, química, industria farmacéutica, aparatos electrodomésticos y servicios financieros. En 1992, por ejemplo, poco más de 60% de la inversión privada total correspondió a este último rubro, que ocupó la posición dominante que el crédito bancario tenía en 1981.

Con el nuevo reglamento, se previeron fórmulas para una apertura del mercado de valores al capital extranjero, en cuyo caso las inversiones adoptarían la modalidad de capital "neutro", pues los inversionistas podrían participar en los rendimientos de las empresas, pero no en los derechos corporativos, es decir, ni en su control ni en su administración. En el reglamento de 1989, se ampliaron (o más que nada se explicitaron) las áreas reservadas al Estado⁵: extracción de petróleo y gas natural, extracción y/o beneficio de uranio y minerales radioactivos, fabricación de productos petroquímicos básicos, refinación de petróleo, tratamiento de uranio y combustibles nucleares beneficiados, acuñación de monedas, generación y transmisión de energía eléctrica, suministro de energía eléctrica, servicio de transporte por ferrocarril, servicios telegráficos, banca y fondos y fideicomisos financieros

Las actividades reservadas para nacionales serían específicamente las siguientes: silvicultura, explotación de viveros forestales, comercio al por menor de gas licuado combustible, autotransporte de carga, otros transportes terrestres de pasajeros incluyendo alquiler de automoviles, servicio de transporte marítimo de cabotaje, servicio de remolque en altamar y costero, transporte aéreo, uniones de crédito, almacenes generales de depósito, casas de cambio, consejo, fomento y comisiones financieras, instituciones no bancarias de captación de ahorro y de

otorgamiento de préstamos, otras instituciones crediticias, servicios de casas de bolsa, servicio de sociedades de inversión, servicios de bolsa de valores, servicios de instituciones de fianzas, servicios de instituciones de seguros, servicios de cajas de pensiones independientes, transmisión privada de programas de radio, transmisión y repetición de programas de televisión, servicios de notarías públicas, servicios de agencias aduanales y de representación y administración de puertos marítimos, lacustres y fluviales

Sin embargo, en ninguna de los 2 tipos de restricciones se incluyó por ejemplo a la telefonía, sobre la cual, se atuvieron a una resolución de la CNIÉ, quien decidió que la empresa paraestatal Teléfonos de México fuese vendida (en un proceso plagado de irregularidades y manejos turbios como lo ha demostrado la Contaduría Mayor de Hacienda en el Congreso)⁶ en una inversión mixta de capital mexicano y extranjero, éste último participó al amparo de la nueva modalidad de capital "neutro". En cuanto a la posible apertura a capital extranjero en la banca, se indicaba que la discusión al respecto apenas había comenzado en las reuniones del GATT ⁷ Finalmente, en tan sólo 2 años (junio de 1991), comenzaría el proceso privatizador bancario.

En la actualidad y en tan sólo un lapso de 7 años, entre la Ley de Inversión Extranjera de 1993 y el Anexo Siete del TLCAN, se han abierto y/o existen calendarios específicos para su pronta apertura al capital foráneo, áreas restringidas al Estado o a los mexicanos, tanto en la Ley de 73, el Reglamento de 89, o inclusive la misma Ley de 1993. Estas áreas son banca, ferrocarriles, transporte en carreteras federales, puertos, aseguradoras y fondos de pensiones, telefonía celular, transportación marítima, y aviación

En 1989, el gobierno mexicano pensó que al cambiar la Ley de 1973, el capital extranjero vendría a generar inversiones productivas, que contribuirían a generar más y mejores empleos y orientarían nuestra economía hacia el sector exportador. En esta apuesta, decidimos ofrecer legislaciones laxas, mano de obra barata y la promesa de estabilidad política.

Sin embargo, debimos observar que si el capital no llegaba a Honduras ni a Burkina Faso a pesar de tener una mano de obra tan barata, era porque el capital extranjero va a invertir en inversiones productivas en aquellos países que ya cuentan con la infraestructura necesaria para arrancar proyectos productivos. Por eso Salinas se olvidó prontamente de su apuesta en Europa, ya que observó que los capitales de Europa occidental serían invertidos en la Europa oriental, quien ya contaba con la infraestructura necesaria.

En México, el gobierno pensó que fijando un impuesto altamente competitivo para los inversionistas, fijado en 37.2%^N, podríamos obtener la llegada masiva de los capitales foráneos en inversiones de largo plazo, quienes corregirían nuestro déficit estructural en balanza de pagos. Es incomprensible cómo olvidaron que una de las causas de la merma en nuestra cuenta corriente, históricamente ha sido la sangría de las ganancias repatriadas de empresas extranjeras. Así, el capital que vino a México mayoritariamente fue el especulativo y el alojado en el sector menos productivo (el terciario), el cual, bajo el cobijo de una legislación laxa, altas tasas de interés y ningún tipo de candados para su retiro inmediato, decidió que México era uno de los mercados emergentes más rentables para obtener ganancias extraordinarias, so pena de los desequilibrios financieros a nivel internacional que los desajustes en este tipo de inversión tan volátil pudiera ocasionar.

Además, el Reglamento de 1989, fue lanzado en respuesta a una tímida actitud frente a los bancos acreedores (principalmente estadounidenses)⁹, quienes alargaron las pláticas para la sexta renegociación de la deuda externa entre 1982 y 1989 (iniciadas el 19 de abril de 89 y concluidas el 5 de febrero del siguiente año)¹⁰ a fin de obtener las mayores ventajas para los empresarios estadounidenses, deseosos de conquistar nuevos mercados. Es curioso que después de publicado el reglamento, el 18 de mayo, el presidente del comité asesor de bancos acreedores, William Rhodes, afirmó que debido al esfuerzo de México, como se manifiesta en el nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera --el cual ha sido muy bien recibido--, todos nos estamos movilizando para acelerar una solución. Esto fue declarado el mismo día que expertos del FMI rechazaron la condonación de créditos de los deudores, argumentando que los países endeudados se mantendrían pobres de usarse este mecanismo.¹¹

Finalmente, si queremos observar una reacción favorable en el plano de nuestro ejercicio soberano y del cumplimiento cabal de uno de los siete principios de nuestra política exterior, podríamos aventurarnos a afirmar que el Reglamento de Ley de 1989 nos permitió inclusive darnos el lujo de condenar la intervención a Panamá por parte de los Estados Unidos en diciembre de 1989, lo cual, sin la existencia de tan favorable reglamento para el capital extranjero (sobre todo el estadounidense debido a que es el mayoritario en nuestro país), quizá esta condena habría sido impensable en la SRE.

3.1.2. Las legislaciones emergentes entre 1989 y 1992.

Con el nuevo reglamento sobre inversión extranjera de 1989, se abrió el camino para que cada vez más pudiera ir entrando el capital extranjero, de manera silenciosa y gradual a nivel legislativo, ya que a través de las excepciones fijadas en los artículos 5 y 6 de este reglamento¹², este capital podría ingresar al país a través de requisitos mínimos. Veamos ahora cuáles fueron los ofrecimientos adicionales en materia de liberalización y apertura financiera a la inversión extranjera de cartera entre 1989 y 1992.

Reformas legales de 1989-90 La transición de la represión financiera hacia un sistema financiero libre fue apoyada por reformas sustantivas a la ley monetaria. Las reformas financieras, conocidas como "el paquete financiero", fueron remitidas por el Presidente Salinas de Gortari y aprobadas por el Congreso sin mayores trámites.

De entre las reformas llevadas a cabo, deben ser mencionados los cambios sustanciales a la Ley de Instituciones de Crédito, y la Ley del Mercado de Valores. Aunque los cambios a las leyes bancarias fueron más amplios que los propuestos para el mercado de valores, el interés por promover el mercado de valores fue totalmente claro. Otras leyes reformadas incluyen: La Ley Reglamentaria del Servicio Público en Banca y Crédito, la Ley de Compañías de Seguros, la Ley de Instituciones de Fianzas, la Ley de instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y la Ley de Sociedades de Inversión. Además, es importante notar que estos cambios implicaron cambios en la Constitución, modificando sus artículos 28 y 123 para permitir la propiedad privada en estas instituciones.

Un aspecto importante de las reformas fue el ofrecer mayor autonomía a los intermediarios financieros. Los nuevos consejos de administración fueron facultados para nombrar y remover a sus directores ejecutivos, lo cual era atribución del presidente de la República, a través de un proceso llevado a cabo por el Secretario de Hacienda, bajo el esquema de una banca nacionalizada.

Los cambios más importantes en la nueva Ley del Mercado de Valores, la cual regula la banca de inversión, las casas de bolsa, y el manejo de los fondos de inversión, se centraron en Promover las condiciones que favorecieran una mayor participación de los intermediarios de los mercados de capital en los mercados extranjeros y, en relación a las inversiones extranjeras la ley fue reformada para permitir la participación de inversionistas extranjeros con un tope de 30% del capital de una casa de bolsa, con un 10% de capital en propiedad individual

La Ley del Mercado de Valores fue reformada en 1989 para permitir la integración de intermediarios financieros en grupos financieros. Se hicieron estipulaciones para permitir la creación de *holdings* para administrar estos grupos, y se prohibió la participación de inversionistas extranjeros en el capital común de éstos.

Es importante mencionar que a principios de 1991 se empezó a considerar la posibilidad de introducir derivados en el mercado mexicano de valores. La introducción de futuros, opciones, *warrants*, y *swaps* fue considerada como un medio para disminuir la volatilidad y mejorar el mercado, también para incrementar la formación de capital, y ser capaces de competir más favorablemente en la búsqueda de recursos en los mercados internacionales. Basado en un estudio de viabilidad, el proyecto fue aprobado para la introducción de *warrants* y opciones.

Los *warrants* fueron finalmente introducidos en el mercado mexicano en septiembre de 1993

3.1.2.1. Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y la Regulación de Grupos Financieros.

El nueve de junio de 1992 se realizaron cambios importantes de entre los cuales destaca el hecho de que los tenedores de acciones (legales o individuales), mexicanos o extranjeros tienen ahora derechos de voto concernientes a los objetivos, fusiones de empresas, separaciones, transformaciones, liquidaciones, y la inclusión o no inclusión en la lista de cualquier bolsa de valores.

3.1.2.2. Reformas de 1993.

En mayo de 1993, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión cinco nuevos proyectos de ley importantes para reformar el sistema financiero. Las leyes a reformar fueron: la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular a los Grupos Financieros, la Ley del Mercado de Valores, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas. El principal objetivo de estas reformas fue acelerar el proceso de desregulación de estas operaciones de manera significativa

Los cambios más importantes se dieron en la Ley del Mercado de Valores. Esta Ley fue modificada y entre otras cosas, permitió que las ofertas públicas de emisores extranjeros fuesen también negociadas localmente, independientemente

de la nacionalidad del emisor. Para promover la eficiencias y transparencia en el mercado, el concepto de información privilegiada fue redefinido. Este se refiere al conocimiento de actos o hechos que pudiesen influir en los precios de las acciones en las bolsas de valores, mientras tal información no haya sido dada a conocer públicamente. También fueron fijadas sanciones de darse el mal uso de este tipo de información. Con relación a las corredurías, la ley específica que sus actividades especializadas pueden ser libremente llevadas a cabo en los mercados externos.

3.1.2.3. Reformas para dar autonomía al Banco Central

Una de las reformas más importantes al sector financiero fue la aprobación de la Ley que otorga autonomía, del poder ejecutivo, al Banco Central, el Banco de México. El proyecto de ley original fue enviado al Congreso por el presidente el 17 de mayo de 1993 y fue aprobado finalmente en diciembre del mismo año. La iniciativa también contempló reformas a los artículos 73 y 123 de la Constitución. Las reformas constitucionales fueron aprobadas el 20 de agosto de 1993. El texto de los artículos reformados indica que el Estado tendrá un banco central, el cual será autónomo en la ejecución de sus funciones y administración. Su objetivo principal será asegurar la estabilidad del poder de compra de la moneda nacional, fortaleciéndose a través de la rectoría del Estado, quien será el dirigente del desarrollo nacional. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco Central garantizarle ningún tipo de financiamiento.

Es importante señalar aquí que entre las responsabilidades principales de los Bancos Centrales están el proponer una regulación mínima suficiente para asegurar solvencia a los bancos privados y la capacidad de controlar la oferta monetaria. La

variación en las tasas de interés a los préstamos para los financieros privados y la variación en los requerimientos en las reservas son las herramientas regulatorias clave necesarias para proteger la soberanía en el control de la oferta monetaria. Los financieros privados toleran estos controles a cambio de protección en préstamos de última instancia pero tienden a oponerse a controles mayores sobre sus actividades como prestamistas y prestatarios a menos de que una obvia ganancia financiera se involucre.¹³

Finalmente, es necesario mencionar las condiciones macroeconómicas mínimas que se consideró eran necesarias para acompañar la liberalización financiera señalada anteriormente:

1. Antes de empezar la liberalización financiera, debía de alcanzarse la estabilización económica, sobre todo en las finanzas públicas

2. Antes de abrir el sector financiero a la competencia externa se señaló como aconsejable dar tiempo a las instituciones financieras nacionales para que se dieran cuenta de este proceso y se acostumbrasen a las condiciones prevalecientes en la competencia internacional.

3. Una vez que el proceso de liberalización financiera hubiere terminado, el próximo paso sería transitar hacia el establecimiento de una banca universal.¹⁴

Como sabemos, las condiciones anteriores fueron alcanzadas de manera artificial, debido a lo cual, las finanzas públicas se desestabilizaron estreptosamente al primer signo de inestabilidad política acompañada de un creciente déficit comercial a partir de 1994; las instituciones financieras nacionales no tuvieron tiempo de acostumbrarse a la competencia internacional y actualmente, han empezado a ceder ante fusiones, separaciones, transformaciones y liquidaciones. Finalmente, el establecimiento de la banca universal ha tenido que

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

darse en este país bajo un esquema de banca completamente privatizado y en vías de pertenecer a instituciones financieras extranjeras, ya que un buen número de bancos se encuentran en situación de quiebra técnica y la situación es parecida en otros segmentos del sistema financiero como arrendadoras, casas de bolsa y casas de factoraje.¹⁵

Ante la posibilidad real de una crisis financiera generalizada, el gobierno ha puesto en marcha un amplio programa de rescate, que implica una velada pero no menos real estatificación de la banca. Prácticamente todos los bancos han emprendido emisión de obligaciones subordinadas y la fusión con otros intermediarios nacionales o extranjeros. Hoy la cartera vencida de los bancos que el Estado adquirió está siendo colocada en los mercados internacionales de bonos.

3.1.3. La Ley de Inversiones Extranjeras de 1993

La suma del sector comercio más el sector servicios al IV trimestre de 1995 era del 51.9% PIB¹⁶. Esta hipertrofia del sector servicios en la economía nacional era ya inminente desde que con 48 votos a favor y dos en contra, contando los votos en contra del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido de Acción Nacional (PAN), la Cámara de Senadores Ratificó la Ley de Inversiones Extranjeras el 15 de diciembre de 1993.¹⁷ Si bien es cierto que El Congreso organizó foros de discusión para escuchar diferentes opiniones sobre el tema de la inversión extranjera, estas opiniones fueron ignoradas porque el que las hayan escuchado no significó que fuesen tomadas en cuenta.

A nadie le gusta o le sirve un congreso irrelevante o insensible. El Congreso mexicano cerró ese año con una demostración brillante de su irrelevancia e insensibilidad, ya que con pocas excepciones, el legislativo mexicano siempre se comporta de acuerdo con las reglas absolutamente predecibles que acotamos en el capítulo dos: un partido, el PRI, domina las cámaras de Diputados y Senadores; los miembros de ese partido siempre se disciplinan a lo que ordena el presidente de la República; el resultado es que el Congreso aprueba todo lo que le envía el Ejecutivo. A lo más que llegan es a no presentarse cuando se trata de votar alguna ley con la que no están de acuerdo (como sucedió con la votación para la Ley de Inversión Extranjera en la Cámara de Diputados).¹⁸

Con la nueva legislación, se ratificaron, por ejemplo, las facultades discrecionales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, cuyas resoluciones no podrán ser objetadas por nadie. Este organismo, no estará sujeto a ninguna supervisión o control y se continuará manejando discrecionalmente, tal y como se hacía durante la vigencia de la Ley de 1973 y como lo demostró al resolver la entrada de capital foráneo en la venta de los Teléfonos de México.

El anuncio de la nueva Ley de Inversiones Extranjeras, se dio ante un clima perfecto para la continuidad de nuestro modelo económico:

1. La víspera de la entrada en vigor de nuestro TLCAN,
2. La esperanza de que la nueva legislación otorgaría credibilidad a la reciente estabilización macroeconómica de nuestra economía frente a los inversionistas extranjeros, logrando mantener en territorio nacional las inversiones extranjeras tanto directas como de cartera.
3. Los flujos de capital foráneo captados hasta esa fecha superaban la meta del gobierno al comienzo del sexenio en 57.5%.¹⁹

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

4. Un monto total acumulado entre 1989 y 1993 de 76,567 44²⁰⁾ millones de dólares en inversión extranjera en los mercados de capital y dinero de México,

5. El 60% de la inversión externa se hallaba concentrada en el mercado de valores²¹,

6. La Bolsa Mexicana de Valores (BMV) tuvo ganancias de casi 63 mil millones de dólares durante 1993, captando dos de tres dólares que ingresaron al país como inversión extranjera teniendo un valor de capitalización de mercado* de 630 mil millones de pesos, equivalentes al 56 % del PIB,²³

7. Los inversionistas institucionales extranjeros estaban llevando a cabo su colocación de recursos en el mercado accionario mexicano, con lo cual se estaban financiando empresas nacionales²⁴ y

8. Adicionalmente, existía la promesa de Lloyd Bentsen (Secretario del Tesoro estadounidense) de que Estados Unidos no incrementaría sus tipos de interés al menos en cuatro meses, lo cual significaba grandes expectativas para continuar adquiriendo nuestro financiamiento vía el ahorro externo.²⁵

INVERSIÓN EXTRANJERA

(Millones de dólares)

PERÍODO	TOTAL	DE CARTERA		Valores en moneda	
		Total	Mercado accionario	nacional	extranjera
1993					
I	7624.3	6460.6	1288.5	3717.7	1474.4
II	7152.1	6197.6	1312.1	1226.8	3658.7
III	7519.7	6969.7	1878.6	1996.7	3094.4
IV	11012	9291.4	6257.4	464.5	2569.5

Fuente: BANXICO

3.2. La intervención de los actores en el proceso de toma de decisiones

Hemos visto en el capítulo II a los actores que se involucran en las democracias occidentales para ejercer presión en el proceso de toma de decisiones sobre política exterior, específicamente de acuerdo con el modelo planteado por Karl Deutsche. Aquí, observaremos qué tipo de actores intervendrán en este proceso, tomando en cuenta el área temática en que se inscribe la decisión (política económica exterior) y la importancia que ésta representó dentro de la agenda de política exterior sexenal.

Por lo anterior, es importante recalcar la estrategia planteada en el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta que el Poder Ejecutivo será el actor principal de orquestación de la política exterior, en un sistema presidencialista como el nuestro. Así, tenemos que dentro del PND 1988-1994, se señalaba que entre los propósitos para preservar y fortalecer la soberanía destacaban el actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional. En sus propósitos específicos para el cumplimiento de tal fin, se apuntó lo siguiente:

Negociar responsablemente la deuda externa, en el pleno ejercicio del derecho de autodeterminación para fijar las políticas del país, buscando anteponer el diálogo y la cooperación a la confrontación, de acuerdo con los principios de la política exterior de México; proponer y promover en los foros multilaterales determinaciones y acciones que contribuyan eficazmente a la solución de problemas que afecten al país, como los relacionados con deuda, comercio y financiamiento del desarrollo, propiciar un acercamiento mayor de México con los nuevos polos de crecimiento mundial, en especial con la Cuenca del Pacífico y la

Comunidad Europea, promoción de la imagen de México en el mundo con el propósito de generar la confianza del inversionista extranjero ²⁶

Dentro del denominado enfoque temático, el PND mencionó que se aumentaría la diversificación de las relaciones políticas y económicas, se negociaría con firmeza y responsabilidad la deuda externa, utilizando todos los recursos que se derivan de la razón y la negociación, para anteponer el entendimiento a la confrontación, y ejerciendo el derecho inalienable de México para diseñar sus políticas y estrategias de desarrollo. Esto fue "prometido" sin tomar en consideración nuestra vulnerabilidad frente al exterior, debida en gran parte a la tremenda deuda externa que heredamos del sexenio 1982-1988, lo cual, nos puso literalmente "contra la pared" durante la renegociación de la deuda externa y el diseño de nuestra nueva política económica exterior.

En el rubro del enfoque geográfico, se decidió que en el plano de Fronteras se destacarían las zonas a tratar. Así, para Estados Unidos la tarea se realizaría con esmero y se exigiría reciprocidad. Se insistiría en el equilibrio de las relaciones comerciales y financieras. Hacia los países desarrollados, una de las tareas más relevantes que deberían llevarse a cabo para contribuir al desarrollo económico de México sería encontrar la mejor manera de aprovechar las oportunidades de comercio, de inversión y co-inversión que presentaba la Comunidad Económica Europea. Su nuevo grado de integración impactaría los volúmenes y flujos del comercio e inversión, así como la calidad de los productos, las normas, y la forma de hacer negocios. La política hacia los otros países en desarrollo sería activa, de diversificación multidireccional, de mayor presencia en los organismos multilaterales, de exposición abierta y franca de sus posiciones y de defensa firme de sus derechos e intereses. Una aplicación realista de los principios, claridad de

objetivos, y el ejercicio eficaz de la política exterior caracterizarían las tareas durante los próximos seis años.²⁷

A fin de poner en práctica este plan estratégico de desarrollo, el ejecutivo decidió emprender acciones encaminadas hacia este fin: apertura económica y financiera indiscriminada, liberalización de los mercados comerciales y financieros, aceptación sin reservas al capital extranjero y al parecer, no existieron mecanismos institucionales eficaces que pudiesen haber podido cuestionar con algún tipo de éxito los peligros de semejantes decisiones. Así, todas las estrategias de presión para formalizar la realización de este "proyecto nacional" provinieron de los organismos financieros internacionales, los bancos acreedores, las élites burocráticas gobernantes y de los grupos empresariales que saldrían beneficiados de tal apertura, (aunque hoy algunos grandes empresarios tienen el cinismo de condenar estas políticas que durante este sexenio aplaudieron). Se presionó para que se abriera sin reservas la economía al exterior y nadie se preocupó por el verdadero interés nacional, únicamente se abogó por el interés individual de los grupos políticos y económicos en el poder.

Con una carencia de información abundante, precisa y objetiva en los medios masivos de comunicación (prensa nacional y extranjera), la sociedad civil, la opinión pública, los líderes de opinión y los partidos políticos de oposición, tuvieron una tímida actuación, reflejada en aislados comentarios en la prensa nacional, que no lograron ejercer ningún tipo de amenaza real para que el ejecutivo convocase un período extraordinario de sesiones en el Congreso ó a una consulta amplia de la Ley de Inversión Extranjera o de cualquiera de las legislaciones relacionadas con la inversión extranjera de cartera.

Existen cuatro rasgos que afectaron este proceso de toma de decisiones: a) en la política económica exterior la centralización y el carácter cerrado de la toma de decisiones inherente a la estructura política tienden a reproducirse de manera ampliada, b) la política exterior en general no ha sido tradicionalmente fuente de grandes divergencias y disputas, c) en materia de política económica exterior, la estructura económico internacional tiende a ejercer fuertes presiones sobre los actores nacionales a través de los organismos financieros internacionales, las transnacionales, los bancos acreedores privados y los países desarrollados y d) por lo anterior, el espacio decisorio tiende a ubicarse casi exclusivamente dentro del nivel intraestatal, aceptando influencias de escasos actores pertenecientes a las élites económicas tanto en el nivel nacional como el internacional

¿Qué elementos explican la falta de correspondencia entre lo que era de esperarse y lo que realmente sucedió? Para entender la divergencia parece necesario remitirse al contexto micro al que hicimos referencia en páginas anteriores. En ese apartado mencionábamos que una de las variables que condicionaban un fenómeno particular era la naturaleza del área temática en donde se inscribía la decisión. Esta, a su vez, condicionaría el número y el tipo de actores que participarían en el proceso y el tipo y nivel de conflicto interno que sería posible esperar.²⁹

La conjunción de estos fenómenos provocó que el tema sobre la modificación de nuestra legislación en materia de inversión extranjera fuera percibido tanto por los actores gubernamentales como por los no gubernamentales como una cuestión de carácter fundamentalmente interno en la que se afectaría de manera directa una serie de intereses particulares internos y se beneficiarían muchos intereses externos en un nivel de "reciprocidad en la obtención de beneficios" ó

Los autores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

“bidireccionalidad de los beneficios” De aquí que la decisión se haya diluido en un escaso debate público y las presiones a favor hayan dominado a las presiones en contra.

Finalmente, y como ha sido ampliamente descrito en este trabajo, el área temática económica es la que más divergencias presenta en cuanto a la imagen generalizada del proceso de toma de decisiones en México, siendo que el rasgo distintivo más relevante de ésta es el alto grado de competencia y superposición que existe entre un número relativamente amplio de actores gubernamentales. Así, tenemos que eran amplios los sectores implicados en esta decisión provenientes de los sectores gubernamentales (SECOFI, SRE, Congreso de la Unión), los grupos privados empresariales nacionales y extranjeros, los organismos financieros internacionales, el grupo de los siete, el Club de París, etc

En segundo lugar, debemos reconocer que el estallido de la crisis económica interna hacia 1982 nos forzó hacia un replanteamiento general de la estrategia de desarrollo económico del país hacia una mayor apertura externa, y colocó a las cuestiones económico financieras en el centro de las preocupaciones gubernamentales.

Las respuestas que habría de dar el gobierno a problemas tales como la deuda externa, la apertura comercial y el control de la inversión extranjera, fueron materias de intenso debate entre las fuerzas políticas nacionales y aún dentro de la élite política en el poder hay divergencias importantes con respecto al ritmo y el alcance del programa oficial de modernización económica³⁰ De esta manera, los temas económicos adquirieron una prioridad central dentro de la política exterior del país constituyéndose en uno de los ejes centrales del debate político nacional.

Principalmente, era de esperarse una actividad diplomática más activa de los partidos de oposición, tanto a la derecha como a la izquierda del espectro político, y una politización del proceso decisorio, sin embargo, más adelante veremos cómo nuestros acreedores nos estaban dictando nuestra política económica bajo amenaza, ya que si no hubiésemos aceptado, quizá nos hubiésemos estancado 6 años más. La falta de alternativas era real, aunque si hubiesen existido más estrategias de presión en contra, posiblemente la alianza de deudores se habría confirmado y hubiésemos podido negociar con más fuerza y elegir nuestro modelo económico de manera soberana y autónoma.

Otros actores como la iniciativa privada, desarrollaron una red de contactos internacionales propia y un interés central por influir directamente en las decisiones sobre apertura económica, e indirectamente en otras áreas de la política exterior que pudieran afectar el clima político necesario para asegurar un comportamiento previsible y estable de la inversión privada nacional y extranjera, lo cual les funcionó al menos durante la mayor parte del sexenio, ya que la debilidad del modelo se vio expuesta a principios de 1994, cuando acontecimientos netamente políticos lograron influir las decisiones de los inversionistas internacionales, quienes consideraron que la inestabilidad política era un riesgo alto y no deseaban arriesgar sus portafolios. Los que se quedaron, decidieron asegurar sus valores en Tesobonos y el gobierno mexicano tuvo que aceptar esta petición, junto con los riesgos que se trujeron en el colapso de diciembre de 1994.

3.2.1. Los actores gubernamentales participantes

3.2.1.1. El Poder Legislativo

Ningún gobierno es monolítico. Todos contienen alianzas poderosas. El impacto de estas alianzas en política es evidente en casi todos los países: por ejemplo el rol usualmente intervencionista de la SECOFI con respecto al libre comercio y al proteccionismo. Particularmente en periodos de dificultad económica, pueden existir tensiones considerables entre las Secretarías de Estado que promueven el interés de sus sectores, y las Secretaría "núcleo" como la SHCP normalmente está encargada de imponer la disciplina financiera y de idear los programas de estabilización y recuperación.³¹

En México, las acciones anteriores se realizan bajo la orquestación principal del Presidente de la República, figura principal e incuestionable de la toma de decisiones. Por lo anterior, es importante observar la influencia de los demás actores, a fin de evaluar su importancia en el proceso y su grado de autonomía relativa. Empezaremos con la presencia del poder legislativo en los siguientes temas durante el sexenio de Carlos Salinas: la deuda externa, su participación durante la promulgación del Reglamento de la Ley de 1973 y el proceso de formación de la Ley de Inversión Extranjera de 1993.

En mayo 1989, durante una serie de consultas que realizó la cámara de diputados sobre la deuda externa, si resultó un consenso entre los partidos PRI, PRD, PARM, PPS Y PFCRN, quienes desde la Cámara dijeron que había que dejar de pagar si no había un arreglo sobre la deuda externa. Se hablaba de la

suspensión del pago de la deuda como una manera de negociación firme frente a bancos acreedores de no obtenerse respuestas satisfactorias por parte de ellos.³² Por ejemplo, la senadora del PRD Ifigenia Martínez, declaró que era necesario suspender el servicio del pago de la deuda

Después de publicado el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera en mayo de 1989 y en vísperas de la culminación de la sexta renegociación de la deuda externa, la Cámara de Diputados anunció que el Crédito otorgado a México por el Banco Mundial por 1,960 millones de dólares estaba dentro de los límites de contratación de deuda autorizados por ese órgano legislativo y también aprobaron que una parte de ese préstamo fuese usado para reducir la deuda externa

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) sostuvo en 1988 que el Gobierno Federal manifestaba que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera no requería modificaciones debido a que cumplía con los requerimientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Sin embargo, el diputado federal priista Garduño Pérez, uno de los hombres más cercanos al secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, declaró que se reformaría la Ley de Inversiones Extranjeras para adecuarla al TLC. En este caso, la medida, dijo, se realizaría con el propósito de desregularizar y terminar con el burocratismo y la corrupción que propician el exceso de trámites y requisitos para la inversión y participación del capital privado, tal y como en la actualidad continúa diciendo nuestro Secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurría.³³

Garduño Pérez manifestó que con la Nueva Ley de Inversiones Extranjeras (LIE), se pondría fin a la facultad discrecional con que la Comisión Intersecretarial (CNIE) autorizaba los porcentajes de inversión foránea, "asumiendo, de hecho,

funciones legislativas que no le corresponden". La reforma a esta ley se relizaría con el fin de adecuarla al TLC. El diputado priista preveía que con la nueva Ley de Inversiones Extranjeras, en casi todos los rubros de la economía el capital foráneo pudiera ser de ciento por ciento, aunque únicamente se daría trato nacional a los inversionistas de Estados Unidos y Canadá, por ser los países con los que se "firmó" el Tratado de Libre Comercio.³⁴

Declaraciones de esta índole, no son aceptables de un representante popular. En primera instancia, éstas contradicen la promesa ofrecida por la CNIE en 1988, la cual según la Ley de Inversión Extranjera existente se apegaba al Plan Nacional de Desarrollo; en segundo término, proponer que se buscaba autorizar la inversión extranjera en montos de hasta cien por ciento en casi todos los rubros de la economía, se presta a diversas interpretaciones, tales como la inclusión del petróleo en dichos rubros económicos. Por otra parte, si aceptamos que era necesario renovar la ley, era necesario hacerlo en función de las necesidades nacionales y no en función de la firma de un tratado que el 18 de agosto de 1992, sólo había concluido la etapa de negociaciones, pero aún no se había "firmado" como dijo el diputado.

Otro ejemplo del estilo de participación de los diputados priistas lo tenemos en la actitud de Gustavo Carvajal, a quien le preguntaron si las reformas que se realizan en la Cámara de Diputados deberían tener mayor consenso de la ciudadanía, a lo cual respondió: "nosotros no necesitamos ningún consenso para aprobar leyes...". Por supuesto que no, con que se los ordene el Presidente basta.³⁵

La actuación de la Cámara de Senadores al momento de ratificar la LIE de 1993, --posterior a la aprobación de ésta por la Cámara de diputados-- originó un breve debate en el que los senadores del PRD, Roberto Robles, (actualmente funcionario del gobierno priista michoacano) y del PAN, Hector Terán, se pronunciaron contra la legislación por considerar que es violatoria de la Constitución, pues permite que sociedades mexicanas, con participación extranjera, puedan adquirir el dominio de tierras y aguas en la "zona restringida" del territorio nacional. Roberto Robles criticó las "facultades excesivas" otorgadas en la nueva ley a la CNIE, cuyas resoluciones no podrán ser objetadas por nadie. Se trata, dijo, de un "organismo que no estará sujeto a ninguna supervisión o control y que se manejará con discrecionalidad e impunidad". En apoyo al dictamen hablaron los senadores priistas Víctor Tinoco y Angel Guerrero. Finalmente, la LIE fue votada por 48 votos a favor y dos en contra.³⁶

Se debe reconocer que el estudio está enfocado a un solo diario de circulación nacional (La Jornada) y que sólo se han revisado los meses de mayo de 1989, diciembre de 1993 y de 1994 a la fecha. Existen obvias omisiones involuntarias, sin embargo, hasta aquí podemos observar que no existía, dentro del poder legislativo, una preocupación marcada por la entrada masiva de capital especulativo y por la contratación de nueva deuda externa. Sus preocupaciones iban desde cómo se iba a pagar la deuda contraída hasta 1988 y la afectación que haría a la soberanía nacional la entrada de inversión extranjera directa en proporciones de hasta 100% de los activos. Al parecer, la inversión extranjera en cartera, no mereció la especial atención de los legisladores.

Ahora bien, pasando a los terrenos de lo deseable y/o lo previsible, asociado al proceso de consolidación de los partidos de oposición, podríamos observar en un

futuro cada vez menos lejano que el Congreso aumentase su importancia relativa dentro del proceso de toma de decisiones. En los últimos seis años, este ya logró pasar de ser un factor de apoyo pasivo a un papel de apoyo activo. Ojalá en los próximos 4 años nos veríamos ante el parteaguas de dejar de hablar del "sistema de partido dominante". Los partidos de oposición más interesados y activos en asuntos internacionales, cuentan ahora con una representación significativa en la Cámara de Diputados. Sin embargo, las tendencias en el mediano plazo apuntan hacia una participación más abierta y plural del Congreso mexicano en el debate nacional sobre la política exterior.

Sin embargo, es necesario resaltar el camino por recorrer; por ejemplo, los banqueros están bien representados en las cámaras, pero quién habla por los albañiles o los deudores bancarios o las máquinas y herramientas o los campesinos? ¿Pueden estas gentes realmente ofrecernos la confianza para hablar por el resto de nosotros? ¿Cómo pueden ellos fielmente definir el mejor interés mexicano cuando sus propias estrategias de sus negocios están designadas para escapar de las ataduras de la lealtad nacional? ³⁷

3.2.1.2. El Poder Ejecutivo

En este apartado se abordarán los actores que confirman en sentido amplio al poder ejecutivo, es decir, tanto los actores de la Presidencia de la República, como las Secretarías de Estado.

3.2.1.2.1. El Presidente

El problema actual de la pérdida de liderazgo y de la consecuente capacidad arbitral del Jefe del Estado mexicano, también debe identificarse con el momento coyuntural en el que apareció la figura de un presidente "tlatoani" como Carlos Salinas. Después de la crisis de 1985 y ante el estrepitoso fracaso micro y macroeconómico de la débil gestión de Miguel de la Madrid, en México no existió otra salida que la del hombre fuerte; sin embargo, la figura presidencial se encontraba de por sí debilitada desde 1985

En 1989, Carlos Salinas declaró que el gobierno explicaría sus acciones y el por qué de las mismas ³⁸ En el nivel discursivo, el presidente se había comprometido previamente, durante su campaña presidencial, con las siguientes acciones ennumeradas de manera cronológica a continuación:

1. Una modernización nacionalista y popular para conservar nuestra soberanía.
2. La consolidación del movimiento popular que fue la Revolución Mexicana³⁹
3. El fortalecimiento la democracia con el objeto de mantener y promover el nacionalismo y la soberanía ⁴⁰
4. La modernización de la planta productiva para aprovechar las ventajas que ofrece el comercio exterior, mediante una estrategia definida, reduciendo así nuestra dependencia tecnológica ⁴¹
5. La búsqueda de nuevos esquemas y nuevas fórmulas que permitan ajustar el servicio de la deuda. El intercambio, con el exterior, de productos capitales e incluso de algunos servicios en el marco de nuestra legislación, serían la

via para trascender esquemas ya agotados y disminuir la vulnerabilidad externa del país.⁴²

6. El impulso de nuestros vínculos económicos y técnicos se hará sobre una base estrictamente bilateral, ya que para México no resulta viable la integración de un mercado común a escala en el norte del continente, ya que este no puede ser la solución a la amenaza proteccionista; por eso también deberemos promover una mayor integración con los países de América Latina⁴³

7. La atención de los aspectos financieros será sin descuidar la esfera productiva, a través de la permanencia de un tipo de cambio con un nivel adecuado de subvaluación que asegure permanentemente una rentabilidad atractiva a los exportadores eficientes. La actividad financiera no bancaria debe evitar prácticas especulativas e inciertas y participar solidariamente en los proyectos de cambio. Debemos evitar que permanezcan los riesgos innecesarios que quedaron de manifiesto en la crisis reciente del mercado de valores⁴⁴

8. Se podría consultar a la ciudadanía sobre la forma en que quisiera que se actuara contra los delincuentes más peligrosos. En este sentido democrático, también se propuso el referéndum en la zona metropolitana de la ciudad de México para que la ciudadanía se pronunciase sobre la conveniencia de cambiar el horario escolar por el problema de la inversión térmica⁴⁵

9. Comercio, servicios, inversión extranjera y transferencia de tecnología confirman un conjunto de áreas básicas para la modernización del aparato productivo nacional, por eso deben recibir una atención integral y prioritaria.

10. La inversión extranjera puede desempeñar, en el marco de nuestras leyes y de nuestros intereses, un papel creciente, en una estrategia y una vinculación eficientes con la economía mundial

11. La promoción del interés nacional en el ámbito económico (promoción de la inversión extranjera directa, aumento al máximo de la aportación tecnológica,

apertura del mercado de exportación, etc) será una de las prioridades de la diplomacia mexicana en el gobierno¹⁶

12. El control de la inflación y el abatimiento de la carga de la deuda externa serán las condiciones para alcanzar el crecimiento económico permanente¹⁷

13. La inflación no puede aceptarse porque concentra el ingreso, desestimula la inversión, propicia la especulación. En los próximos años, varios serán los motores del crecimiento sostenido: la inversión privada, las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno.

14. Las tasas de interés, junto con la seguridad de un manejo honesto y escrupuloso de los recursos depositados, permitirán crecientes montos de ahorro en moneda nacional y en el sistema financiero doméstico. El sistema financiero, en todas sus modalidades, instituciones e instrumentos, enfrenta la gran tarea de recuperar y acrecentar la captación del ahorro nacional y de canalizarlo con eficacia y oportunidad hacia el proceso productivo.

15. Revisaremos a fondo el marco regulador del mercado de valores para ampliar su funcionamiento sobre bases sanas y proteger los intereses del público inversionista. Evitaremos abusos, proliferación de prácticas especulativas y riesgos innecesarios. Nuestro sistema financiero debe acompañar e impulsar los cambios que marcan la estrategia de desarrollo.

16. Consolidaremos la apertura de nuestro comercio con el exterior y promoveremos la inversión extranjera directa.

17. Tenemos la capacidad intelectual, jurídica y económica para asimilar mayores flujos de inversión extranjera en provecho de todos los mexicanos, sin comprometer soberanía y libertades de acción. Por ello, promoveremos medidas para alentar la inversión extranjera con criterios de selectividad que apoyen los objetivos de nuestra estrategia económica.

18. Reconozcamos que los nuevos procesos productivos, las nuevas tecnologías, la nueva riqueza social no se logran ni con la estatización burocrática ni con la irresponsabilidad neoliberal

19. El Estado será el promotor de la producción y distribución de la riqueza; no para supeditar el poder político ni sus responsabilidades históricas ante unos cuantos, mucho menos para enriquecer a unos pocos. Su propósito es claro: lograr incrementar el bienestar, en especial de los más desfavorecidos

20. Llamemos, convoquemos a todos para terminar con la inflación, con todo desorden e imprecisión en las responsabilidades y en los medios; con la indisciplina en el gasto público, con la economía especulativa, con la ilusión neopopulista o la claudicación neoliberal, con los mitos intervencionistas del Estado o los que de todo lo culpan.⁴⁸

De las 20 promesas anteriores y tomando en cuenta que el presidente dijo alguna vez: "Compromiso que tome, compromiso que cumpliré", es importante analizar las siguientes observaciones⁴⁹

Se ofrecieron referéndums sobre el castigo a delincuentes y el debate sobre los perjuicios de la inversión térmica, sin embargo, en materia de política económica exterior, nunca se prometió consultar a la ciudadanía sobre los límites autorizados por el Congreso para contratar deuda externa, o sobre el tipo de inversión extranjera que sería permisible que entrara al país.

La primera aproximación a una explicación de esta actitud sería entonces que el consultar a la ciudadanía sobre delincuentes o inversión térmica no daña mucho a la iniciativa privada y recordemos que el modelo que hemos venido presentando define los intereses de la élite cuando los beneficios son obtenidos por

un grupo pequeño. La compatibilidad interna ocurre cuando los intereses de la élite benefician, o al menos no perjudican el ingreso o el bienestar de otros grupos y benefician, o al menos no perjudican, los intereses de desarrollo de sus países. El conflicto interno ocurre en situaciones opuestas a aquéllas de compatibilidad interna, conflicto que se reflejó plenamente durante el sexenio de Carlos Salinas⁵⁰

Por otra parte, observamos que todos los esfuerzos serían dedicados al sector terciario de la economía, sobre todo al sector financiero y de servicios, el cual, como ya hemos visto, enfrenta serios cuestionamientos sobre su productividad y derrama efectiva en el bienestar general. Además, todos los esfuerzos en materia de política económica estuvieron destinados a corregir la inflación, olvidándose de las formas de corregir y/o vigilar el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos

Se marcaron compromisos sobre recetas económicas que no fueron cumplidos cabalmente. Por ejemplo, se dijo que ni se apoyaría al neoliberalismo ni a la estatización burocrática, sin embargo, se adoptaron muchos aunque no todos los postulados del neoliberalismo a la par que se continuaron con los vicios de la estatización burocrática (los apoyos selectivos a empresarios que formaron monopolios como Teléfonos de México, dan prueba de la falta de apego al estricto recetario neoliberal), consiguiendo con ello la evidenciación de nuestra política de improvisación, indefinición e incongruencia en las acciones gubernamentales que al final nos condujeron nuevamente al desastre económico

Pasando al plano de las estrategias de decisión, observamos que el presidente utilizó parcialmente la defensa plural⁵¹, ya que no fueron consultados todos los sectores interesados (la financiarización de la economía fue excluyente en

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

la medida que las empresas pequeñas nunca pudieron acceder al financiamiento bursátil) para decidir cambiar la ley de inversiones extranjeras

Este sistema presenta las ventajas de cerrar la brecha entre el diseño y la instrumentación de políticas; sin embargo, la adopción estricta de esta estrategia habría aparejado las siguientes desventajas: La participación de todas las partes genuinamente interesadas habría tomado mucho tiempo y México necesitaba ejercer acciones firmes en materia económica que nos legitimaran en el plano internacional y ofrecieran confianza al inversionista extranjero. A mayor cantidad de personas involucradas, mayor tiempo se se habría llevado el análisis y la formulación de alternativas a la decisión tomada

Además, la posibilidad de no alcanzar un consenso habría producido más consultas y presiones adicionales sobre el presidente, y el hecho de dar a todos los participantes, voz igual, podría haber dañado la posición de aquellos participantes importantes cuyos argumentos no hubiesen sido aceptados y por ello, se debilitasen ante su público.

Ante la rapidez de las decisiones tomadas en materia legislativa para relajar la política en materia de inversión extranjera, podríamos suponer que el diseño, análisis e instrumentación de estas decisiones dependió en gran parte de los asesores personales del presidente (muy probablemente con Claudio X. González a la cabeza) y no tanto del gabinete, lo que habría conllevado a demoras en amplias consultas intrasecretariales.

La figura presidencial en el sexenio 1988-1994, se vio altamente favorecida por la fuerte campaña que en su favor emprendió la SRE para mejorar la imagen de

México en el mundo Nuestra identidad cultural fue transmitida en todos los foros posibles. El impacto de la exposición "México, esplendores de 30 siglos", o las muestras culturales ofrecidas en Europa (nuestra presencia en Europalia 1993 fue muy destacada), el recuerdo de todas nuestras riquezas que posee el Museo Británico ó el Museo de Austria, ofrecieron a México una presencia internacional inusitada. Esta nueva imagen se utilizó para restituir la confianza en el inversionista extranjero, el cual respondió legitimando la presidencia de un hombre famoso gracias a sus reformas económicas, quien incluso fue alguna vez llamado "héroe glorioso" por un medio internacional.⁵²

Carlos Salinas se reunió 12 veces con el presidente de los Estados Unidos durante su sexenio⁵³. Adicionalmente, también visitó Francia, Alemania e Italia en diferentes ocasiones. En sus discursos oficiales por Europa, puede apreciarse la intención expresa del mandatario para captar la confianza de los inversionistas de estos países y un mayor número de proyectos de inversión, sin embargo, todo el dinero gastado en los numerosos viajes a Europa en busca de inversionistas fue gastado en vano, ya que la proporción de capital recibido por parte de Europa fue mínima, si la comparamos con la inversión proveniente de Estados Unidos, quien es nuestro principal inversionista.⁵⁴

Aquí debemos señalar que un país rico tiene más medios de influir en un país pobre. Puede ofrecer carnadas tales como becas, subsidios, honores y premios de sus universidades a miembros de la elite del país que ha escogido como blanco. Las acciones para obtener influencia también pueden estar dirigidas a los medios de comunicación masiva del país seleccionado, proporcionándole noticias, espectáculos o películas apropiadas de agencias y redes monopólicas de las grandes potencias, manipulando los anuncios de publicidad, o comprando acciones

de empresas importantes, les ayuda tener el control de los principales sectores económicos y contar con los contactos y canales de influencia económica, política y social que acompañan a ese control. La propaganda también puede ser transmitida desde fuera del país seleccionado.⁵⁵

De acuerdo al quizá más acabado estudio sobre una toma de decisión particular en México (el de Susan Kaufman), en el caso de la inversión extranjera, el proceso se inició formalmente por el Ejecutivo cuando el presidente se comprometió con este proyecto al empezar por reglamentar la Ley de 1973. Dicho compromiso presidencial siguió un curso de acción determinado por la presión directa de diversos grupos de interés (empresarios que necesitaban financiamiento, organismos financieros internacionales, bancos acreedores, Estados Unidos, etc.). La cooptación de líderes y el bajo nivel de movilización que tienen los pequeños empresarios nulificaron la posibilidad de fuertes presiones en contra del proyecto legislativo del Ejecutivo. Como resultado de su muy limitada autonomía, los grupos de interés que lograron participar en el proceso jugaron un papel esencialmente de porristas apoyando todos los aspectos de la decisión.

La ausencia relativa de presiones en contra significó que el compromiso presidencial hacia esta decisión puede atribuirse a factores menos específicos como los objetivos, intereses y valores personales del presidente (su riqueza personal acumulada y los turbios manejos monetarios de su hermano Raúl durante el sexenio dan prueba de ello), la situación internacional (presiones por la deuda externa), el deseo presidencial de incrementar su popularidad o legitimidad (supuestamente para incrementar la confianza en el inversionista extranjero le fueron otorgados doctorados *Honoris Causa* a Salinas casi por doquier y se le hizo candidato formal para presidir la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Es interesante observar que Carlos Salinas de Gortari es el primer presidente de México que al dejar su mandato se fue a trabajar a los Estados Unidos y precisamente para el sector más doliente de la economía (los servicios financieros), en el Consejo del *Dow Jones*, para compartir sus habilidades junto con los jóvenes corredores de deudas de mercados emergentes de *Wall Street*, quienes son capaces de destruir financieramente a un país en cuestión de horas y que ostentan salarios de entre \$300,000 y \$500,000 dólares americanos al año ⁵⁶. Esta inusitada nueva relación entre un *ex*-presidente y este sector privado de la economía internacional es un verdadero parteaguas en la historia nacional.

Podemos concluir que la actuación del presidente Salinas fue una paradójica conjunción entre el éxito y el fracaso. Su administración fincó el crecimiento nacional en la dependencia del capital foráneo como variable fundamental del desarrollo, sin embargo, a pesar de que numéricamente este capital llegó al país, Salinas se equivocó en su juicio del destino específico de ese ahorro externo. Este error de juicio hizo muy vulnerable a nuestra economía, porque todo el sexenio se vinculó la cuenta corriente con la cuenta de capitales, a sabiendas de que esta última estaba condicionada por flujos de capitales en extremo volátiles ya hacia 1994, en un momento en que las tasas de interés foráneas estaban subiendo. Asimismo, Salinas calculó mal al pensar que el flujo de ahorro externo se mantendría más o menos constante, a pesar de un turbulento 1994, a pesar de que sabía que las entradas de capital de los dos años anteriores solo representaban cambios en portafolio. En este caso le sucedió lo mismo que a José López Portillo: confiar demasiado a una sola variable. Finalmente, el presidente creyó que con subir las tasas de interés se solucionaría el problema, con lo cual, mostró falta de disposición, ya que al percatarse de que todo esto no funcionaba se negó a

cambiar la estrategia y darle la cara a la devaluación o, por lo menos, a un recorrimiento de la banda de flotación antes de finalizar el sexenio para dejar limpia la plataforma de despegue del presidente entrante⁵⁷, quien ha tenido que reconocer que la crisis costó 70 mil millones de dólares, equivalentes al 39% del PIB⁵⁸. Nuevamente observamos cómo un presidente pretendió mejorar la economía sólo con la economía misma, sin atacar la raíz del problema, esto es, con la política y sobre todo con la democracia

3.2.1.2.2. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Durante el periodo álgido de toma de decisiones importantes sobre inversión extranjera en cartera que abarca nuestro análisis periodístico (mayo de 1989 y diciembre de 1993), se observó que la SRE tuvo una participación escasísima en todo lo referente a deuda externa e inversión extranjera de cartera. La SRE se preocupó por promover y ampliar las relaciones con la entonces Comunidad Económica Europea en 1989 y con los países del Pacífico⁵⁹. Otra pobre actuación se observó, por ejemplo, en el momento que nuestro embajador en Estados Unidos, Gustavo Petriccioli, se encargó de anunciar al gobierno y empresarios de Estados Unidos que habría nuevas reglas para la inversión extranjera para fomentar la llegada de capitales extranjeros en mayo de 1989⁶⁰.

La decisión de poner al frente a Fernando Solana en la SRE durante la mayor parte del salinato podría interpretarse como una forma de darle legitimidad a una Secretaría de Estado que de antemano se sabía que iba a relegarse ante la importancia que adquiriría en ese momento tanto la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público (SHCP) como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

Fernando Solana es un hombre con una carrera política dentro del Poder Ejecutivo bastante sólida. Es un funcionario público que había sabido permanecer dentro de la toma de decisiones importantes a través de los mecanismos de rotación. Su paso por otras Secretarías de Estado como Educación Pública y Comercio y Fomento Industrial le otorgaron la credibilidad a nivel tanto nacional como internacional para desempeñarse en un puesto en el que supuestamente iba a descansar el viraje de nuestra política exterior durante el período 1988-1994.

Sin embargo, frente a la actuación de Jaime Serra al frente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la de Pedro Aspe en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podemos observar que la Secretaría de Relaciones Exteriores con Fernando Solana al frente quedó completamente relegada de la toma de decisiones relevantes durante este período. La figura de un Administrador Público como Solana, quedó opacada frente a los economistas Aspe y Serra, quienes fueron reconocidos por su tecnocracia basada en sus grados académicos obtenidos en Estados Unidos, característica que fue muy apreciada en los políticos del salinato. Ser economista durante el período 1988-1994, era síntoma de mesianismo en la toma de decisiones, ya que se creía que los economistas tecnócratas doctorados en Estados Unidos tendrían la llave mágica que nos sacaría del atraso y del subdesarrollo.

Durante el salinato, se apostó todo al gran cambio económico, a la abolición completa de nuestras viejas prácticas proteccionistas, de crecimiento hacia adentro y sustitución de importaciones. Este tipo de políticas económicas fueron

consideradas como totalmente pasadas de moda. Había que consolidar la modernización económica iniciada en 1985 y sentar bases para un crecimiento sostenido para alcanzar el ansiado desarrollo.

En este estado de cosas, la Secretaría de Relaciones Exteriores fue relegada a un oscuro segundo plano en la toma de decisiones sobre política exterior. La poca importancia que se le dio a esta Secretaría también la podemos observar en el momento que Carlos Salinas decide remover al titular de esta en dos ocasiones después de pasados tan sólo 2/3 del sexenio, primero cambiándolo por Manuel Camacho y finalmente por el embajador Manuel Tello para concluir la administración. Gran diferencia existe frente a las dirigencias de la SECOFI y la SHCP, donde sus titulares se mantuvieron en el puesto durante todo el sexenio, para mantener la credibilidad de la solidez de nuestro rumbo económico frente a nuestros socios comerciales viejos y nuevos.

Al finalizar el sexenio, el subsecretario Andrés Rozental consideró que la SRE había cumplido con sus objetivos, uno de los cuáles fue el fortalecer nuestra presencia internacional. Esto es relativamente cierto, sin embargo, la SRE fue desplazada de la toma de decisiones en materia de inversión extranjera desde 1985, cuando a raíz de los recortes impuestos al gasto público, la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la SRE desapareció. Así, observamos que durante el periodo 1988-1992, cuatrienio que observa gran dinamismo en la recepción de capitales extranjeros a nuestro país, el secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, habla muy poco de deuda externa e inversión en sus visitas oficiales.

Examinemos sólo las visitas de Fernando Solana a los países que invirtieron más en México durante el sexenio Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania en este orden⁶¹. Así, tenemos que en 1989, Fernando Solana visitó Estados Unidos y habló de deuda externa. En las visitas posteriores a este país, el Secretario no tocó temas económicos en específico. Sorprendentemente, Fernando Solana no visitó el Reino Unido entre 1988 y 1992, a pesar de ser éste el segundo país que más invierte en México. En el caso de Francia y Alemania, el Secretario viajó varias veces a estos países y sólo en el caso de Francia se trataron temas relacionados con la inversión.

Por parte del sector empresarial, Fernando Solana se reunió con 43 grupos empresariales entre 1988-1992, aunque sólo trató temas específicos de inversión y deuda externa con los siguientes 15 grupos: Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, Grupo Olivetti de Italia, *Japan Productivity Center*, las siete asociaciones empresariales más importantes de Canadá, la Confederación de la Industria Alemana, *Generalitat* de Valencia, Comisión México-Japón Siglo XXI, empresarios de Hong Kong y el Consejo Empresarial México-Comunidad Europea.⁶²

Resumiendo la participación de la SRE en el proceso de captación de nuevas inversiones y renegociación de la deuda externa, observamos que su participación fue más bien de carácter informal, ya que se utilizaron grupos cada vez más especializados de cabildero diplomático para consolidar la reducción de la deuda y nuevos proyectos de inversión. En el caso del Reglamento de la Ley de 1973 y la Ley de Inversiones Extranjeras en 1993, la cancillería tuvo una escasa intervención, ya que sus declaraciones no ocuparon ningún lugar sobresaliente en la prensa nacional.

Un buen comparativo lo podemos encontrar con nuestra actual administración. La Secretaría de Relaciones Exteriores con un economista al frente, José Angel Gurria, ha vuelto a tomar antiguos fueros que durante el salinato no se observaban. La actuación de J. A. Gurria en el exterior ha observado un perfil mucho más economicista, es decir, él ha podido salir a negociar temas de la agenda con corte más económico, tales como nuevos créditos ó inversiones extranjeras por ejemplo. Sus constantes viajes a Nueva York nos hacen pensar en el peso que posee su figura dentro de los círculos financieros de esta ciudad estadounidense.

3.2.1.2.3. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

La SECOFI por su parte, con Jaime Serra al frente, se encargó mayoritariamente de la promoción y regulación de la inversión extranjera en México, aunque en los asuntos relacionados con la deuda externa, la SECOFI adoptó un actitud de silencio prudente, a pesar de la estrecha relación que existe entre el éxito de nuestra política comercial y la salud de nuestra balanza comercial y el pago de nuestros pasivos. En mayo de 1989, esta Secretaría anunció que estaba preparando un reglamento nuevo sobre la inversión extranjera

Con un tecnócrata al frente de esta Secretaría como Jaime Serra, se logró ofrecer credibilidad y legitimidad a nuestros nuevos socios comerciales (Estados Unidos y Canadá) para convencerlos de que era confiable y conveniente firmar un Acuerdo Comercial con el vecino pobre del sur, ya que su titular en la negociación era un politólogo que había sido posgraduado en economía en el extranjero, por lo

tanto, hablaba inglés, tenía la capacidad de comprender ampliamente sus intereses y objetivos económicos y comerciales en esta negociación y, adicionalmente, poseía el arte de la política. Todo lo anterior fue ofrecido, a pesar de que este juego pudiese eventualmente resultar de suma cero al final de la negociación.

A través de la subsecretaría de Industria e Inversión Extranjera, en mayo de 1989, se anunció la meta sexenal de inversión extranjera estimada más de 25 mil millones de dólares. En este anuncio, también se adelantó que harían cambios en la Ley del Mercado de Valores y las normas en materia de seguros para que los capitales foráneos pudieran ser captados en el área bursátil y en el gremio asegurador, sin embargo, dejó aclarado que el nuevo reglamento sobre inversiones extranjeras no planteaba modificaciones sobre el porcentaje de capital permitido en las empresas⁶³. Esta declaración se hizo tan sólo 5 días antes de que fuese publicado dicho reglamento en el Diario Oficial de la Federación, con lo cual, se demuestra la falsedad de las declaraciones públicas de esta Secretaría, ante un asunto tan importante como éste, en el cual estaba fincado el nuevo eje de nuestra política económica exterior: la atracción de capitales externos.

Posteriormente, también en mayo de 1989, Jaime Serra aseguró que no había proyecto para la inversión extranjera en TELMEX⁶⁴, lo cual tampoco resultó cierto, ya que esta empresa nacional fue vendida tanto a capitalistas mexicanos como a extranjeros.

Durante su evaluación final, en 1994, la SECOFI consideró que la inversión privada había desempeñado nuevamente el papel de motor principal del desarrollo industrial y la modernización de las cadenas productivas. Orgullosamente, anunció que la inversión extranjera que captó el país en el lapso enero 1989-junio de 1994

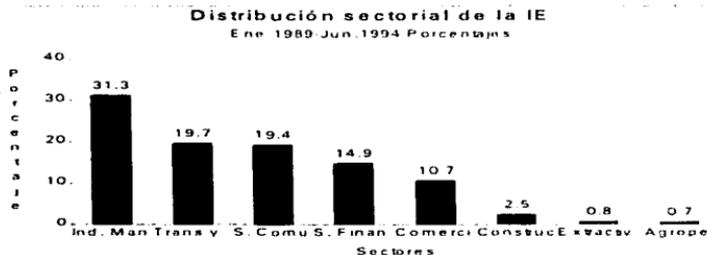
ascendió a 49,775 8 millones de dólares (md), cantidad que superó en 107.4% a los 24, 000 md propuestos como meta original para todo el sexenio ⁶⁵



* Acumulada al mes de agosto
Fuente: SECOFI, 1994

Ahora bien, tenemos que los 48,773 6 md captados en el lapso enero de 1989-junio de 1994 presentaron la siguiente integración: 114,844.9 md (30.4%) se fueron a proyectos de inversión autorizados por la CNIE; 12,317.3 md (25.3%) en movimientos de inversión notificados al RNIE, y 211,611.4 md (44.3%) en recursos invertidos en los diferentes instrumentos de renta variable del mercado de valores. Finalmente, la composición final de la inversión en porcentajes marca un 44.30% hacia la Inversión Extranjera directa y un 55.70% hacia el mercado de valores

Así, vemos que la mayor parte de los recursos estuvieron invertidos en la modalidad de inversión extranjera en cartera y también observaremos que el 55.7 por ciento de éstos, estuvieron invertidos mayoritariamente en el sector terciario de la economía, el sector servicios. Además, es importante observar la integración de los 10 mil 716 millones de dólares que entraron al país en 1993 como instrumentos de renta variable en el mercado de valores. De esta inversión en cartera, 48.2% se concentró en el sector comunicaciones, 13.6% en la construcción, 11.3% en los servicios, 10.2% en el sector industrial, 9.8% en el sector comercio y 6.9% en otros sectores⁶⁶



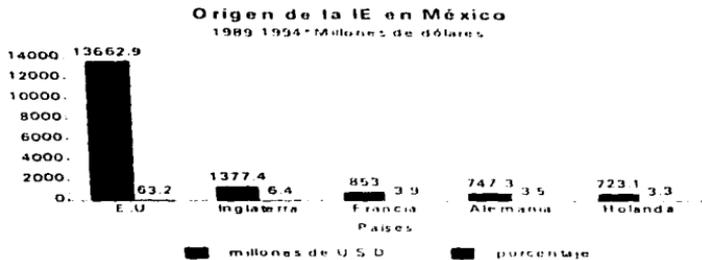
Fuente: SICOH, 1994

Si sumamos los porcentajes pertenecientes al sector servicios, observaremos que el 64.7% del total, correspondió al sector terciario de la economía. La inversión en los sectores no comerciables creció más que la de los sectores productivos agropecuarios y agrícolas. Los sectores ganadores en crecimiento y productividad, bajaron el empleo, sólo los no productivos (servicios) son los que aumentaron el empleo. Es cierto que la inversión extranjera en el sector servicios esta cada vez

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

más asociada con las innovaciones tecnológicas aplicadas a la producción y el incremento en la productividad de las empresas, sin embargo, nuestras carencias en infraestructura aún persisten y es difícil atraer capitales externos que deseen invertir en nuestro país a largo plazo

Ahora pasemos al terreno de la vulnerabilidad y veamos nuestra escasa diversificación y la alta concentración regional de nuestros inversionistas. Observemos la composición de la siguiente gráfica, realizada con base en datos de SECOFI, la cual nos muestra el origen de la inversión extranjera en México por países, aunque no incluye la inversión extranjera en el mercado de valores, ni el capital externo que se derivó de autorizaciones otorgadas por la CNIE a empresas que cotizan en bolsa ¿Por qué lo contabilizan de esta manera? Una posible explicación sería que si lo incluyeran, se vería más transparentemente la alta vulnerabilidad de nuestro país frente a los Estados Unidos y nos explica por qué a pesar de que Alemania y Japón nos ofrecían mejores condiciones de préstamo en Enero de 1995, nosotros tuvimos que aceptar el préstamo de Estados Unidos, reducir las importaciones y aumentar las exportaciones, en aras del beneficio del TLC ⁶⁷



Enero-junio

Fuente: Con base en *Resultados de la nueva política de inversión extranjera en México*, SECOFI, 1994

La SECOFI también nos informó que "con el propósito de dar a conocer la nueva Ley de Inversión Extranjera a los sectores productivos del país y a los empresarios nacionales y extranjeros, en el lapso de 1993-1994 se realizaron foros de difusión en donde se explicaron diversos temas (sic). También se dió difusión al marco jurídico mediante el programa de Promoción Nacional de la Ley de Inversión Extranjera, visitándose diversas ciudades de la República. Se participó en el proceso de adhesión a la OCDE en el tema de inversiones internacionales, así como en reuniones con la Agencia Multilateral de Garantías a las Inversiones (MIGA) y con el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a la Inversión (CIADI), a fin de evaluar la eventual suscripción de un convenio con ambos" 68

¿Por qué no se explica qué temas fueron tratados? ¿Por qué se realizaron visitas a diversas ciudades del país y no a diferentes países por parte de SECOFI para tratar de diversificar nuestros socios comerciales? Quizá la respuesta sea

porque a la SECOFI no le interesa rendir cuentas específicas a la sociedad, y a partir del TLC en 1992, se volvió un acuerdo tácito que nuestra única área de promoción para captar nuevas inversiones extranjeras sería en primer lugar Estados Unidos y posteriormente se intentaría iniciar un intercambio significativo con Canadá. Recordemos que Canadá participa con el 15% del total de la inversión extranjera acumulada en México por país de origen en el lapso 1989-1994, ocupando un lejano noveno lugar de la lista.

La SECOFI tampoco explicita cómo se realizó la promoción de la inversión extranjera (ocultando las millonarias cifras que se gastaron nuestros cabilderos profesionales) y si se dio prioridad a la inversión de cartera o a la inversión directa. También se omite la explicación de por qué se privilegió la aceptación de la inversión extranjera en cartera frente a la inversión extranjera directa. La SECOFI, a lo largo de sus declaraciones durante todo el sexenio, se dedicó a informar sobre la integración de la inversión extranjera entre los diversos sectores de la economía, siempre admitió que el país estaba captando la mayor parte de los recursos en inversión extranjera en cartera, pero jamás explicó claramente por qué o para qué se estaba actuando de esa manera y qué riesgos conllevaba. Por lo tanto, aún nos queda por responder por qué se utilizaron únicamente este tipo de recursos para resolver nuestros problemas financieros macroeconómicos.

Tenemos entonces que la política de apertura a la inversión extranjera tenía un objetivo primordial: favorecer el crecimiento mediante el aumento significativo de nuestro ahorro interno. Al término del sexenio, vemos que esta política fracasó ya que se intentó financiar el ahorro interno con recursos externos en lugar de con recursos propios y éste nunca se incrementó. Además el ahorro externo fue un paliativo que nos ayudó a mantener sólo cuentas macroeconómicas estables.

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

durante casi 6 años, pero que debido a que nunca lograron modificarse radicalmente nuestras condiciones de riesgo-país, este capital se fugó al primer indicio de inestabilidad

3.2.1.2.4. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

En México, desde mediados de los 70's, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aliada al Banco de México, ha estado colocada en la cúspide jerárquica de las instituciones estatales encargadas de la elaboración de la política económica⁶⁹. En el sexenio de nuestro estudio, al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, la otra Secretaría que tuvo implicaciones importantes dentro de la política económica exterior sexenal fue la SHCP, ya que ésta fue el organismo encargado de fiscalizar y contabilizar la inversión extranjera en cartera en sus modalidades primordiales deuda externa y mercado de valores. Durante la renegociación de la deuda externa, la SHCP llevó a cabo todas las negociaciones con los bancos acreedores, preocupándose sobre todo por los estadounidenses, quienes poseían el 22.5% de la deuda externa mexicana contratada, según datos de la SHCP, aunque los análisis de bancos privados indicaban que este porcentaje ascendía al 32.4% del total.

La SHCP con Pedro Aspe al frente actuó como la dependencia líder en la toma de decisiones sobre las negociaciones con el FMI y los demás acreedores internacionales, quizá debido en gran parte por la figura de su titular, un tecnócrata educado en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, posgraduado en el extranjero, quien gozaba de gran prestigio y credibilidad en los círculos financieros internacionales. Dentro de su estrategia negociadora, la SHCP ofreció luchar por

una reducción sustancial de la transferencia neta de recursos, para alcanzar la recuperación de la confianza, de la inversión y de la repatriación de capitales. El titular de la dependencia, Pedro Aspe Armella indicó que su objetivo primordial al firmar un acuerdo con el FMI era reducir la transferencia de recursos al exterior para alcanzar una solución **permanente** al problema de la deuda. En 1989, el Secretario ofreció que los mecanismos de cambio de deuda por inversión (*swaps*), no serían utilizados debido a los efectos inflacionaron que ocasionaban.⁷⁰

Para lograr estos objetivos, se decidió enviar a una delegación mexicana de negociadores, encabezada por el subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales, José Angel Gurria, quienes hicieron las visitas necesarias a nuestros acreedores internacionales, en un marco de cerrado hermetismo, pues durante el curso de la negociación, no trascendía a la prensa el avance de las negociaciones.⁷¹

Con una renegociación exitosa de la deuda, se consideró que el problema de la deuda estaba resuelto y se estimó que no sería necesario volver a hablar de esto durante todo el sexenio. Así, México comenzó a atraer capitales extranjeros en forma masiva, lo que aumentó considerablemente la importación de bienes de consumo, más que de inversión, sin embargo, el creciente déficit comercial de nuestro país, durante todo el sexenio fue respaldado con la siguiente explicación del Secretario de Hacienda: "México necesita un déficit comercial y capital extranjero para construir su infraestructura. Singapur ha tenido un déficit comercial dos veces más grande que el nuestro"⁷². Cuando en 1994, el déficit creció más que la economía, Aspe deseó que nadie lo notara.

Pedro Aspe, después de haberse vanagloriado de sus logros macroeconómicos en lo concerniente a renegociación de la deuda externa vieja y captación de nuevos créditos internacionales para el crecimiento sexenal (dinero fresco), debió utilizar un golpe de timón en la política económica a partir de abril de 1994: subió abruptamente las tasas de interés para retener capitales que no cesaban de salir, cancelando las metas de crecimiento económico con la esperanza de evitar la dolarización y proteger a los inversionistas financieros, golpeando severmente a las pequeñas y medianas empresas.⁷¹

En abril de 1994, cuando las cuentas macroeconómicas aún eran aceptables para los especuladores financieros internacionales, Pedro Aspe observó que la economía nacional estaba cambiando y que los elementos de alteración no venían sólo del exterior. La variabilidad en los precios internacionales del petróleo, la evolución de las tasas de interés en los mercados mundiales y el nulo crecimiento en los países industrializados, empezaban a conjugarse con la inestabilidad política y el nerviosismo pre-electorales.

En agosto de 1994, la estrategia a seguir fue reinyectar la confianza al inversionista extranjero con discursos apoloгéticos. Durante la inauguración de la XI Asamblea de la Organización de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina, el Secretario de Hacienda y Crédito Público se refirió a la imperiosa necesidad de implantar reglas contra riesgos financieros. Dijo que nuestro país había aprendido la lección y ya no utilizaba los recursos captados tanto por bancos públicos como privados para financiar los déficits fiscales. También expuso que con la autonomía de nuestro Banco Central, se habían logrado poner límites crediticios al gobierno, favoreciendo la competencia que logró dar mayor flexibilidad a la fijación de tasas y plazos.⁷²

Con las cifras sobre deuda externa ofrecidas por la SHCP a los diversos medios de comunicación, se pronosticaba que la deuda se estaba convirtiendo en un problema potencial. sin embargo, éste no se desataría sino hasta dentro de tres o cuatro años a partir de 1994.⁷⁵

Pasadas las elecciones presidenciales, el titular de Hacienda continuó con su campaña de legitimidad frente al inversionista extranjero. Durante su intervención en la inauguración de la 58a. Convención de la Banca, Aspe declaró que había pleno equilibrio en las finanzas públicas. El secretario hizo una recapitulación de los logros macroeconómicos de la administración de CSG. Destacó el dinamismo de la inversión privada y agregó que uno de los logros más relevantes había sido el disminuir el peso de la deuda externa. En ese entonces, las reservas internacionales del país tenían una capacidad de financiamiento para pagar el costo de las importaciones de 29 meses.⁷⁶

Después vino la famosa reunión del 20 de noviembre en los Pinos. En esta, Pedro Aspe tomó una decisión para salvarse de la ignominia pública y la debilidad presidencial aceptó el hecho. Carlos Salinas y Ernesto Zedillo habían decidido devaluar 10% el peso, pues la fuga de capitales tenía que frenarse de alguna forma. Ante este escenario, Pedro Aspe amenazó con renunciar si México devaluaba, lo cual habría agudizado la salida de divisas, ya que el Secretario de Hacienda gozaba de gran legitimidad ante los inversionistas extranjeros. Esta renuncia quizá habría ocasionado que se bajara el perfil de la candidatura de Salinas para presidir la Organización Mundial de Comercio, ya que los contactos que Aspe tenía en el extranjero facilitaban esta tarea, amén de que la SHCP se había encargado en forma espléndida del presupuesto destinado (en divisas por supuesto) para

promover esta candidatura. Las cantidades destinadas para este fin resultan ofensivas para el difícil momento que atravesaba nuestra economía.

El Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, quien también había solicitado la devaluación, deseó entonces buena suerte a Pedro Aspe. En esos tiempos, habría sido muy difícil que Estados Unidos hubiese adoptado el ejemplo de Alemania cuando al principio de los años ochenta era muy común escuchar que este país había comprado fuertes cantidades de francos franceses para evitar la caída de esta moneda frente al marco alemán con el fin de evitar el abaratamiento de los productos franceses en el mercado germano.

¿Cómo es posible que nuestro Secretario de Hacienda haya podido ser tan ciego ante esta terrible situación? Una respuesta posible es que Aspe nunca tuvo un compromiso hacia un proyecto nacional que hoy parece inexistente. La ortodoxia económica del Secretario de Hacienda logró convencer a los inversionistas que aún quedaban en el país para que ignoraran los signos de peligro que mostraba la economía mexicana. Una devaluación habría frenado las importaciones, impulsado las exportaciones y reducido la necesidad de préstamos del exterior, pero Pedro Aspe nunca presionó al Banco Central (en este caso sí le brindó su autonomía) para decidir llevar a cabo esta política y nunca abogó públicamente por ésta. En esta Secretaría, también se observó una estructura muy vertical en la toma de decisiones, ya que a finales de 1993, el subsecretario Guillermo Ortiz, había declarado que México necesitaba una devaluación.

En 1994, México empezó a sufrir la salida de divisas y el Secretario decidió tomar medidas que frenaran esta situación. Para ello, tomó la sugerencia de varios grupos financieros estadounidenses para emitir más TESOBONOS, para lo cual,

requirió la ayuda del Banco de México, quien técnicamente tomó la decisión. Así, la estrepitosa alza en la emisión de TESOBONOS fue con el fin de engañar a los inversionistas extranjeros para que creyeran que nuestra economía estaba estable y que no devaluaríamos, ya que nosotros no estaríamos dispuestos a sufrir los altísimos costos de esta devaluación, por estar tan endeudados en dólares.

Luego se decidió que los informes sobre nuestras reservas internacionales empezaran a salir muy lentamente, con el fin de que nadie notara o diera importancia al hecho de que estábamos prometiendo devolver más dólares de los que teníamos en nuestras reservas.⁷⁷

Pedro Aspe niega que el haya tomado la decisión de no devaluar el 20 de noviembre para salvar su administración sexenal. En este informe, comparte su responsabilidad con el poder legislativo, de quien dice aprobó sus comparecencias durante 1994. También se defendió diciendo que habría sido imposible devaluar e implementar un nuevo paquete global de medidas económicas en conjunción y no por separado faltando tan sólo 10 días para el cambio de administración. Con esta declaración, el Secretario aceptó de manera implícita la falta de continuidad entre los periodos sexenales.⁷⁸

3.2.1.3 El Banco de México

Ahora bien, es técnicamente conveniente incluir dentro de este apartado la participación del Banco Central; el cual, como vimos anteriormente adquirió formalmente su autonomía a partir de Enero de 1994. En el lapso de 1989 a 1993, el

Banco de México no tenía autonomía y de alguna manera podía recibir presiones para garantizar algún tipo de financiamiento, so pena de desestabilizar la economía nacional, sin embargo, se acordó que a partir de Enero de 1994, el Banco de México tendría como función primordial el asegurar la estabilidad del poder de compra de la moneda nacional, fortaleciéndose a través de la rectoría del Estado, quien sería el dirigente del desarrollo nacional. Ninguna autoridad podría a partir de ese momento, ordenar al Banco Central garantizarle ningún tipo de financiamiento. En este Estado de cosas, el Banco Central supuestamente fue quien tomó la decisión sobre las cantidades de CETES y TESOBONOS que se emitieron, a fin de proveer el financiamiento adecuado que requería el desarrollo nacional.

A pesar de que hacia 1994 el Banco de México ya era autónomo, su presidente, Miguel Mancera, debía consultar a los miembros del Consejo para tomar las decisiones importantes. En este sentido, la SHCP jugó un papel fundamental en el manejo de las altas tasas de interés que se ofrecieron para atraer capitales externos.

Según datos del Banco de México, mientras que en 1992 la emisión de CETES era de 59,338 millones de nuevos pesos, la emisión de TESOBONOS apenas llegaba a 927 millones de nuevos pesos. En relación con la deuda interna total, los CETES representaban el 44.5%, en tanto que los TESOBONOS apenas significaban el 0.7%. Dos años después, la situación era exactamente la inversa: al cierre de 1994, los CETES representaban el 23.2%, mientras que los TESOBONOS daban cuenta del 55.3% de la deuda interna.

Con el afán de atraer dosis crecientes de capital externo, el Banco de México, ofreció tasas reales de interés superiores a las prevalecientes en otros mercados.

El rendimiento real promedio de los CETES a 28 días aumentó de 2% en 1991 a 7.7% en 1993. A partir de cierto momento y a pesar de que se empezaron a ofrecer premios de 15 ó 20 puntos porcentuales más que bonos estadounidenses similares, el premio en tasas resultó insuficiente, por lo que se decidió emitir TESOBONOS, con el fin de asegurar a los inversionistas la absorción de posibles pérdidas cambiarias. En febrero de 1994, subieron las tasas de interés en Estados Unidos con lo que hubo que añadir la explosión habida en la emisión de TESOBONOS al endeudamiento empresarial y bancario. Los TESOBONOS se emitieron en pesos y formalmente eran deuda interna pero ante la agudización del desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos, la creciente fragilidad cambiaria y la desconfianza asociada a ambas y atizada por la crisis política, se convirtieron automáticamente en deuda externa de cortísimo plazo o, más propiamente, en fuga de capitales ineludible.⁷⁹

El Banco de México aceptó entonces que el propósito de las emisiones de TESOBONOS era retener en el país la inversión extranjera que se encontraba colocada en Certificados de la Tesorería de la Federación. En julio de 1994, el gobierno aceptó que antes de recurrir a una devaluación recurriría al uso de las reservas internacionales del Banco de México y a los ajustes monetarios vía tasas de interés.⁸⁰

El crecimiento de la deuda interna gubernamental se debió fundamentalmente a un incremento de 322% en la tenencia de valores gubernamentales por parte del Banco de México, la cual pasó de 29 mil 819 9 millones de nuevos pesos en agosto de 1993, a 125 mil 843 8 millones de nuevos pesos al mismo mes de 1994 y equivalente al 50% del saldo actual del endeudamiento del gobierno federal. El Banco Central incrementó drásticamente su posesión de bonos representativos de

la deuda interna gubernamental en abril de 1994, cuando aumentó en poco más de 76 mil millones de nuevos pesos en un solo mes, lo que significó una elevación de 149% sobre el nivel que tuvo en marzo. Así, la distribución del endeudamiento interno gubernamental a agosto de 1994, sin considerar el 50% que mantenía el Banco de México, en su poder era la siguiente: los inversionistas extranjeros poseían 85 mil 397.1 millones de nuevos pesos, equivalentes al 69% del total, el cual representa el principal proveedor de recursos del exterior, los cuales fueron utilizados para complementar el ahorro interno.⁸¹

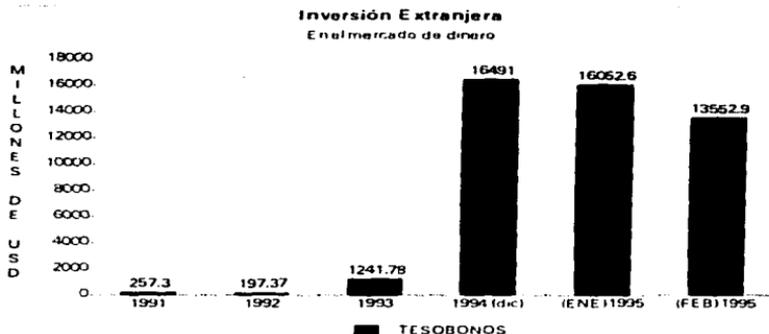
Y el ansiado ahorro interno nunca creció. Hacia octubre de 1994, el Banco de México, después de volver a afirmar que no habría devaluación ni se ampliaría la banda de flotación, tuvo que aceptar que durante el sexenio de CSG el sistema nacional "perdió" 12 millones de ahorradores, lo cual representaba "el mismo pastel para más bocas". Con esta declaración, admitía indirectamente que la política económica exterior de atracción de capitales externos para complementar el ahorro nacional había sido un fracaso.⁸²

Todos sabemos que estas reservas internacionales fueron insuficientes para cumplir con nuestras obligaciones, lo que hace afirmar que el Banco de México ocultó tanto al pueblo de México como en el extranjero, la información de la realidad de nuestras finanzas, con el objeto de ofrecer un cambio pacífico y exitoso de poderes en México, ya que las devaluaciones se traducen en pérdidas de prestigio en períodos electorales; sin embargo, resulta curioso que antes de la devaluación, el grupo TELEVISA haya cambiado parte de sus pasivos de dólares a pesos, lo cual inclina a pensar que el Banco de México otorgó información privilegiada de manera selectiva.

Una devaluación antes de las elecciones, habría resultado devastadora para el candidato del PRI, lo cual debe ser considerado para explicar por qué se contuvo el primer ajuste brusco del tipo de cambio y para cuestionar la supuesta autonomía del Banco Central, el cual actuó en favor del gobierno salinista, ocultando la información del monto de nuestras reservas, para que el balance sexenal fuese exitoso el primero de diciembre de 1994.

Finalmente, una observación interesante es el hecho de que el Banco de México transmitió su información casi siempre vía la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), quien funcionó como una especie de organismo vocero de la información del Banco de México. Son escasas las declaraciones en prensa directamente del Banco Central, más bien se observa que la BMV es la que se encargó de difundir esta información "oficial" al menos a nivel periodístico.

INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL MERCADO DE DINERO



Fuente: Elaboración propia con base en Alejandra Cabello, "Impacts of financial liberalization in Mexico's savings and investments processes"

Fuente: Elaboración propia con base en Alejandra Cabello, "Impacts of financial liberalization in Mexico's savings and investments processes"

TENENCIAS DE LA DEUDA INTERNA DE MÉXICO, DIC. 1994*

-Millones de dólares-

	TOTAL		% DE		SECTOR		% DE		BANCO DE		% DE		RESIDENTES		% DE	
	PARTE	PARTE	BANCA	PARTE	BANCA	PARTE	MÉXICO	PARTE	EXTERNO	PARTE	EXTERNO	RESIDENTES	PARTE	DEL PAÍS**	PARTE	
CETES	11724.41	18.55	276.25	20.21	8157.37	21.93	2418.22	19.17	488.20	4.30						
BONOS	1314.92	2.16	33.11	0.22	1301.89	1.08	14.03	0.11								
PERFORANOS	8208.67	13.02	805.11	59.11	2765.18	49.21	14.14	0.44	60.21	0.20						
AGUSTARONOS	8814.00	14.14	20.00	0.14	4289.01	10.11	78.07	0.17								
TOTAL	14 636.48	100.00	1 369.64	100.00	427 487.56	100.00	20 632.18	100.00	10 211.87	100.00						
%PARTIC	100.00		1.81		56.80		27.44									

*Información al 23 de diciembre de 1994

** Empresas y Particulares (incluye tenencia de Casas de Bolsa)

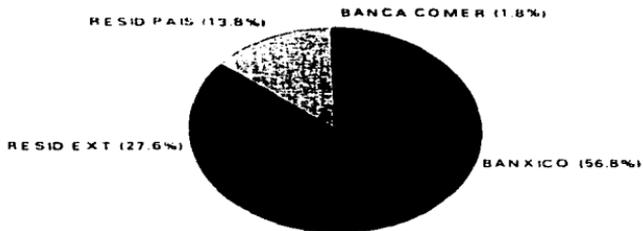
FUENTE: Bolsa Mexicana de Valores.

Anuario Bursátil, 1994.

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

TENENCIAS DE LA DEUDA INTERNA DE MÉXICO

AL 23 DIC '94*



SECTOR BANCARIO \$ 1,349
BANCARIO \$ 42,897
RESIDENTES EXTERNOS \$ 20,652
RESIDENTES DEL PAÍS \$ 10,272

3.2.2. Los empresarios en México

Hablaremos aquí de la influencia del grupo empresarial mexicano en lo concerniente a la política económica exterior del sexenio de Carlos Salinas. Para ello, es importante comenzar por estudiar la interrelación existente entre el Estado mexicano y la élite del grupo empresarial.

Es importante explicar por qué no estudiaremos al grupo empresarial mexicano en su conjunto, ya que nuestro interés primordial se enfocará a la élite empresarial. Si de la planta industrial nacional descontamos a las empresas multimillonarias y a la multitud de pequeños establecimientos con ingresos ínfimos (microempresas), restan aún alrededor de 24 mil empresas medianas y pequeñas que con una inversión pequeña atraen alrededor del 37% de la mano de obra

industrial⁸³ A estos empresarios la crisis de la década de los ochenta los afectó más directamente que a los grandes empresarios: sufrieron la falta de préstamos, la carestía y la escasez de divisas extranjeras para importar insumos, la tardanza en los pagos por parte del gobierno o de la gran industria, el descenso en las ventas y la competencia del exterior.

Desde 1970 se dieron los comienzos de la integración financiera internacional tanto en México como en Brasil, Argentina y Chile. En nuestro país, por ejemplo ya desde entonces se observaba que el aumento de la actividad financiera de corto plazo estaba produciendo altas ganancias a los financieros y a sus socios industriales a expensas de pequeños y medianos empresarios que concentraban la base industrial de la nación.⁸⁴

A más de 25 años de los inicios de este proceso globalizador financiero internacional en nuestro país, es absurdo que sólo un número insignificante de empresas mexicanas tenga la posibilidad de participar en el mercado de valores. La mayor parte de las que no pueden acudir a ese mercado queda bajo el dominio de la destructiva usura bancaria.⁸⁵ Por ello, durante el sexenio 1988-1994, una alternativa fue la incorporación, mediante la venta de parte de sus acciones, a un grupo industrial o a una multinacional, por lo que en la actualidad, el número de empresas medianas, pequeñas y microempresas se ha visto considerablemente reducido. Estas empresas carecen de lazos fuertes con el Estado, lo que produce que no sean consideradas a la hora de tomar decisiones que las afecten, prueba de ello es que éstas no se vieron beneficiadas con la apertura del capital extranjero especulativo, sino más bien afectadas. Las firmas pequeñas que no tuvieron acceso al crédito subsidiado o a los préstamos del extranjero se vieron forzadas a entrar al

libre mercado de créditos con exorbitantes precios para acceder al capital de explotación.⁸⁶

Existen puntos de vista encontrados entre los estudiosos de las relaciones entre los empresarios y el Estado, sin embargo, podemos rescatar tres visiones principales. La visión de la élite de poder sugiere que la élite política y económica están fuertemente ligadas y que sus intereses y preferencias políticas coinciden plenamente. Aquí el Estado prácticamente no tiene intereses propios identificables. Las empresas extranjeras y nacionales de gran escala dominan el proceso de toma de decisiones en política económica.⁸⁷ En el otro extremo se encuentra la posición de que el estado usualmente toma iniciativas independientes en el proceso de toma de decisiones sobre política económica. En esta visión el Estado tiene intereses identificables que difieren de la burguesía, y que a menudo se imponen sobre las preferencias del sector privado.⁸⁸ La última postura es aquella donde se afirma que los empresarios mexicanos han mantenido desde hace más de 50 años una presencia discreta, pero constante, en el proceso de toma de decisiones económicas en el país.⁸⁹

El enfoque de relativa autonomía sugiere que los intereses del empresariado mexicano y de sus aliados extranjeros son el grupo social más poderoso que influye en la política mexicana, sin embargo, aún no han alcanzado la posición de "hacerse cargo del Estado", como lo plantea el modelo de la élite de poder. En otras palabras, aunque la autonomía derivada de los intereses del Estado puede ser discutida, los autores que toman esta postura argumentan que los intereses empresariales prevalecen en la mayoría de los casos.⁹⁰

Ahora abordaremos el interesante enfoque de Sylvia Maxfield en su estudio sobre el capital internacional, el cual, a nuestro juicio, se presenta como el más acabado, ya que a pesar de haber sido publicado en 1990 y de que Maxfield actualmente se declara como *fan* de nuestro actual presidente Ernesto Zedillo⁹¹, elabora predicciones acertadas para describir el comportamiento empresarial en torno a las decisiones de política económica

Desde los inicios del sexenio de la continuidad, que prosiguió con las políticas neoliberales impuestas por el FMI y los países industrializados (EU e Inglaterra principalmente) a raíz de la crisis de la deuda de 1982, en México los conglomerados industriales y financieros obtuvieron millonarias ganancias de la actividad financiera de corto plazo. El boom de las ganancias por actividades no productivas de las grandes corporaciones propició la fusión de empresas. Los recursos financieros y la riqueza se volvió cada vez más centralizada y concentrada en las manos de un número relativamente pequeño de conglomerados. El intercambio con el exterior se derramó desproporcionalmente hacia los sectores manufactureros oligopólicos. En el contexto de la economía política nacional, la integración financiera internacional benefició a los ricos a través del suministro de dinero para el consumo de lujo y la fuga de capitales

Los otrora vapuleados banqueros del sexenio de López Portillo, regresaron por sus fueros y la liberalización financiera y la integración internacional reforzó el potencial y la influencia política de los capitalistas mexicanos, que conformaron la élite de los industriales y los financieros. Las características de las alianzas políticas formadas a partir de la fortaleza entre industriales y banqueros durante el sexenio de Salinas, ayudan a explicar los patrones de economía política adoptados por el Estado.

Partiremos del supuesto de que la élite empresarial en México se basó en un modelo del "interés personal" a la hora de decidir aceptar sin críticas la política económica exterior adoptada por el gobierno. Consideramos que cuando los riesgos son claros y la información que facilita su evaluación es abundante, el interés personal es más probable que los modelos basados en la moral o el altruismo para observar cuáles actores decidirán tal o cual ejercicio económico tomando en cuenta una política en particular. Asumir que los empresarios tomaron en consideración sólo su interés personal es muy viable debido a que los riesgos eran económicos más que políticos, como lo muestran las políticas financieras, monetaria, fiscal y cambiaria observadas en este estudio. Este supuesto es viable también porque los costos y beneficios de estas políticas fueron sobresalientes y fácilmente medidos. Similarmente, el modelo del interés personal es más adecuado en el estudio de élites políticas que en el de política de masas porque las élites tienden a poseer más información para evaluar costos y beneficios.⁹² Esta condición característica explica en parte por qué entre más grandes son los obstáculos en un debate sobre alguna política, más amplio es el número de actores que participa en la toma de decisiones.

Los sociólogos han definido el concepto de redes tanto para las que se desarrollan entre las organizaciones como para describir una forma de relación que se da entre los que son gobernados por una jerarquía de un lado y por el mercado del otro lado. Los eventos políticos son una forma de redes para la conceptualización de los sociólogos.⁹³ Los actores públicos y privados en una coalición política están enlazados por su apoyo u oposición hacia una política particular. Ellos buscan siempre el apoyo mutuo, y, dependiendo del contexto,

pueden existir asimetrías en la influencia política entre ellos, pero no se puede hablar explícitamente de que se ejerza algún tipo de coerción mutua

Para hablar de sucesos en política económica, es importante aclarar que los actores estatales no funcionan como "El comité Ejecutivo" de la burguesía. La relación se acerca más a una interacción recíproca, ya que ningún gobierno es monolítico, todos tienen alianzas poderosas, el impacto de estas alianzas en la política es evidente en casi todos los países y México no es la excepción.

Durante nuestro periodo de análisis, se observa un control creciente de los grupos empresariales sobre partes específicas del gobierno; este control constituyó una formación de clientelas limitadas y separadas para cada parte del gobierno en particular. Así, unos grupos empresariales se preocuparon más por los problemas de la deuda y se acercaron a la SHCP, mientras otros grupos industriales se interesaron más por la integración financiera internacional del mercado mexicano de valores y recurrieron a un acercamiento con SECOFI.

Las investigaciones empíricas serias sobre las preferencias de los grupos empresariales en política económica son aún limitadas; sin embargo, hoy sabemos que los banqueros tienden a preferir políticas monetarias estrictas, política cambiaria libre y poca regulación financiera más allá de la protección del préstamo de último recurso. Los financieros privados temen al crédito barato y a la inflación debido a que esto produce merma en sus ganancias reales derivadas de los tipos de interés.⁹⁴

Los financieros privados objetan los controles porque el libre flujo internacional de capitales incrementa sus márgenes de intermediación y las cuotas

que ganan por arreglar transacciones internacionales. Los controles para el intercambio de divisas son adoptados algunas veces como una forma de proteccionismo dirigida a las ganancias por aranceles a la exportación y al subsidio de insumos importados para la industria nacional. En este caso, los exportadores pueden unirse a los financieros en su oposición hacia los controles. Muy rara vez este tipo de controles subsidian a los exportadores. En este caso los exportadores pueden hallarse en oposición a los financieros ⁹⁵

Tenemos entonces que las primeras dos características definitorias de nuestro enfoque sobre los empresarios en México nos sugiere que la posición económica de los financieros tanto públicos como privados tiene un interés compartido partiendo de una base del beneficio mutuo y la colaboración política para alcanzar una política monetaria estricta y una movilidad libre del capital tanto a nivel nacional como internacional. La última característica observa que existe un traslado de este interés hacia resultados políticos.

En países donde el desarrollo institucional y organizacional ha logrado que los financieros establezcan alianzas que favorezcan sus preferencias sobre política económica tanto dentro como fuera del Estado, el patrón predominante se inclinará hacia enfatizar la estabilidad monetaria sobre la expansión de la producción, y al desarrollo de mercados financieros y flujos libres de capital internacional sobre la regulación financiera o control de los tipos de cambio. Si los financieros se encuentran ligados institucionalmente con actores de diferentes intereses, o si existe una coalición opositora fuerte y organizada, la política económica tenderá a ser más heterodoxa.

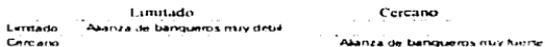
Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

Específicamente, la política económica se inclina más hacia reflejar las preferencias de los banqueros bajo tres condiciones (1) si el banco central es relativamente autónomo de la legislación y del jefe del Poder Ejecutivo, y se encuentra en cercana colaboración con los financieros privados, (2) si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está aliada al Banco Central y ejerce hegemonía sobre las demás Secretarías de Estado que elaboran la política económica y (3) si la industria estatal o las autoridades de planeación tienen relativamente poca capacidad para controlar el flujo de los fondos de inversión. Un factor fuertemente influyente sobre esto último es la extensión de los fondos de inversión hacia los bancos privados -fondos de conglomerados industriales o a través de mercados financieros privados (crédito y capital).⁹⁶

Dimensiones principales de las alianzas élite de financieros privados

Lazos con la industria*

Lazos con las autoridades monetarias estatales**



* A través de propiedad o administración

** Evaluado sobre la base del rol que juegan los bancos privados en el fondo del banco central y sobre los patrones de comunicación y su presencia común en los consejos de directores de bancos privados o instituciones públicas de finanzas así como en el banco central o bancos industriales de desarrollo. Fuente: Sylvia Maxfield, *International Finance and Mexican Politics*, p. 27

En países donde la alianzas élite de banqueros son débiles, es muy probable que la política económica se oriente hacia el crecimiento industrial a expensas de la estabilidad monetaria. La meta del desarrollo industrial tenderá a legitimar las restricciones sobre la movilidad del capital. Así, donde la élite de banqueros es débil, es altamente probable que se adopten políticas heterodoxas. En el caso de

que los lazos de los banqueros privados con la industria sean cercanos (como sucedió en el caso mexicano), a través de la dirección de las empresas o inclusive de la propiedad de las mismas, y que sus lazos con el estado sean principalmente a través de las autoridades monetarias que son hegemónicas entre las agencias estatales encargadas de elaborar la política económica, la alianza de los banqueros tenderá a ser fuerte. Los patrones de política económica resultante en este caso son muy probables hacia el favorecimiento de la estabilidad monetaria y el libre movimiento del capital.¹⁷

Cuando México se volvió más vulnerable a los salidas internacionales de capital y, por el contrario, se hizo más grande la necesidad del país para captar entradas de capitales extranjeros, se incrementó la influencia ejercida por la alianza bancaria en los debates de política nacional.

Después de renegociada la deuda externa en 1990 y de la tercera etapa de la privatización, empezó a fluir la inversión extranjera a través del mercado de valores. De 1990 a 1993 el gran capital realizó emisiones primarias que le garantizaron inversión productiva y asociación estratégica, así como emisión de bonos a mediano plazo, e inversión financiera, crédito externo a tasas de interés cada vez menores, de 8.26 por ciento en 1990 a 3.2 por ciento en 1993. Las múltiples formas de explotación les permitieron obtener ganancias productivas (disminuidas a partir de la recesión en 1993) financieras, patrimoniales, fiscales, etc.

El resultado desde el punto de vista productivo fue el crecimiento en la formación bruta de capital durante el último lustro de 7.47 por ciento, que contrasta con el 1.63 por ciento del periodo anterior. Un elemento relevante a considerar es que, pese a las profundas reformas realizadas por el Estado, no fue posible la

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

repatriación masiva de capitales. La adquisición del paquete de control accionario de la banca, de Telmex, y de Minera Cananea fue mediante créditos externos de corto plazo renegociados posteriormente a largo plazo, o como el caso de Telmex, por Nafinsa a tasas de interés internacionales.⁹⁸

El proceso de reorganización capitalista liderado por el Estado Mexicano, cuyo aliado fundamental es el gran capital privado nacional como pretendido sujeto articulador, en asociación estratégica con el capital extranjero, inició un redespigue en el proceso de acumulación del capital al inicio de la presente década; más allá de los logros macroeconómicos conocidos, uno de los primeros resultados fue el enorme flujo de capitales externos de los diversos segmentos de los mercados internacionales bajo una nueva modalidad: la inversión en cartera, donde el capital financiero se comparte al poder político a través por ejemplo, del Grupo Financiero Interacciones, liderado por Carlos Hank Rohn, hijo de Carlos Hank González, miembro del gabinete del sexenio salinista. Los activos totales de este grupo alcanzaron \$525 millones de nuevos pesos en 1988 y 2,603 millones de nuevos pesos en 1992, un crecimiento de cinco veces en tan sólo cuatro años.⁹⁹

En el rubro bancario, este tipo de asociaciones (poder político-capital financiero) son igualmente sospechosas. En un reporte de la SHCP se llega a señalar que mientras que antes de la nacionalización bancaria existían 8 mil inversionistas en la banca, ahora, tras su reprivatización, alcanzan la suma de 130 mil, pero lo que los gobernantes salinistas omitieron difundir fue que cada institución de crédito cuenta ahora con un reducidísimo grupo de control, con lo cual las decisiones fundamentales de los bancos se han puesto en manos, en total, de menos de trescientas personas.

Además, habría que señalar que la información completa de los integrantes de esos grupos de control de los bancos es considerada confidencial y, por tanto, negada, de tal forma que sólo se conocen los nombres de quienes encabezaron a dichos grupos en el momento de la compra

Es bien conocido que la bursatilidad del mercado mexicano depende de un reducido número de emisoras: Telmex, G Carso, Alfa, Visa, Vitro, G México, Cemex, Cifra, Televisa, Banacci, Bancomer, Serfin, de éstas, las seis primeras detentan alrededor de los 50% de los activos totales, de los pasivos financieros, de las inversiones temporales, y alrededor de 75% de las emisiones productivas; condicionan la bursatilidad de la bolsa y tienen más del 50% del apalancamiento de las emisoras productivas que cotizan en la BMV. A la vez Visa controla Bancomer a través de la compra del paquete de control, cuyo principal gran accionista es Eugenio Garza Laguerre, y Adrián Sada González es el principal accionista de Vitro y de Obsa Serfin; Carlos Slim mantiene su grupo estratégico Inbursa a partir del cual fincó el emporio de su grupo Carso y su gran asociada Telmex. Al finalizar el primer semestre de 1994, las utilidades de 18 casas de bolsa alcanzaron un monto de 168.4 millones de nuevos pesos, del cual 84.4 por ciento pertenecen a Inbursa.¹⁰⁰

Durante 1990-1992, estas mismas emisiones centralizaron capital por 112 mil 333 millones de nuevos pesos, del cual se destinó a inversión el 77.84 por ciento. Como se puede ver, los enormes flujos de capital intermediados por la bolsa y los créditos obtenidos tienen como destinatarios y beneficiarios a los grupos financieros. Esta es la tendencia en México y en la economía mundial, las especificidades tienen que ver con cada país. En México el resultado de este

proceso de reorganización capitalista es una nueva oligarquía infinitamente más poderosa que la de antes de la nacionalización bancaria

Pero veamos las debilidades de nuestro sector bursátil frente al conjunto de este sector en la economía mundial. El mercado bursátil mexicano, a partir del boom de su capitalización, presentó la falta de liquidez del mercado, pues de las 199 acciones que cotizan, sólo 20 de ellas son capaces de comercializar más de 100 mil dólares diarios,¹⁰¹ y que son las que determinan la capitalización del mercado. El sistema financiero mexicano representa el 5% de los países que integran el TLCAN y el crecimiento y la rentabilidad obtenida en la década de los ochenta y noventa más que pruebas concluyentes de eficacia, son de alto costo social; en este sentido, mientras los bancos no reduzcan el alto margen de ganancias financieras (50% más que la banca internacional) con el que operan para ser competitivos, seguirán funcionando a favor de los grupos y en contra del resto de los sectores económicos y sociales.

Las medidas tomadas por el gobierno en abril de 1994, le dieron un respiro para no devaluar la moneda, y, amén de las razones políticas evidentes, garantizar, sobre todo, las inversiones financieras de los grupos que les permitieran obtener ganancias de corto plazo y cubrir así sus compromisos inmediatos de financiamiento interno y externo contraídos con anterioridad, algunos de estos grupos -los menos- cambiaron su deuda a pesos, y los más privilegiados como Telmex, Televisa, Grupo Carso, entre otros, cuyo financiamiento ha sido fundamentalmente a través de la emisión accionaria, la caída del mercado accionario les afectó en el corto plazo pero no tuvieron la presión tan aguda del pago del principal y de los intereses. En este sentido, la siguiente tabla nos ilustra los logros económicos privados de los 24

empresarios multimillonarios mexicanos en vísperas del fin del sexenio de Carlos Salinas

LOS 24 MULTIMILLONARIOS MEXICANOS

NOMBRE	CAPITAL	EMPRESAS
Carlos Slim Helú	6 mil 600 mds	Telcel, Celso, Inbursa
Familia Azcárraga Múgica	5 mil 400 mds	Telmex
Familia Zambiano	3 mil 100 mds	Cemex
Familia Perata	2 mil 500 mds	USA
Jardón de Arango	2 mil 200 mds	Ciba
Alfonso Romo Garza	2 mil 200 mds	Cigarras La Moderna
Alfonso Barrera	Mil 900 mds	Parules, P. de Hierro
Fabio Azambuzuela	Mil 600 mds	Moderno, Accival
Fabio González Nova	Mil 500 mds	Comercial Mexicana
Familia Molina	Mil 400 mds	Gamex (Pepsi-Cola)
Adrián Sada González	Mil 300 mds	Vino, Serfin, Inverlat
Angel Lozada Gómez	Mil 300 mds	Grupo Gigante
Ricardo Salinas Pliego	Mil 200 mds	Elase, TV Azteca
Bernardo Garza Sada	Mil 200 mds	Grupo Afa
Familia Saragó Sandoa	Mil 200 mds	Grupo Bimbo
Roberto Hernández	Mil 200 mds	Banamer, Accival
Roberto González Barrera	Mil 100 mds	Mascota, Banorte
Jorge Larrea Orta	Mil 100 mds	Cananea, Mascobra
Eugenio Garza Lequere	Mil 100 mds	Visa, Femsa, Bancomar
Familia Colio Arino	Mil mds	Empresas Rústicas
Familia González Guzmán	Mil mds	Grupo Sidel
Familia Franco	Mil mds	Grupo Inka
David y Adriana Peñalosa	Mil mds	Grupo Tribasa
Alfredo Harp Helú	Mil mds	Banamer, Accival

Fuente: "Foro del La Jornada", 11 de julio de 1994, p. 41

El proceso de reestructuración capitalista en México es el resultado de la necesidad del capital de readecuar sus condiciones de rentabilidad en concordancia con las tendencias de la economía mundial, la forma tan violenta y excluyente que adoptó fue posible gracias a la existencia de un sistema político autoritario sustentado en el cacicazgo y el corporativismo sindical y empresarial. Sin embargo, la crisis que enfrenta, pese a la hegemonía de los grupos financieros, sólo es posible superarla de manera civilizada a partir de las reformas políticas y económicas que cancelen el extraordinario proteccionismo oligopólico que detentan

los grupos y que les han permitido obtener ganancias extraordinarias en detrimento del propio proceso capitalista de producción.¹⁰²

Durante el sexenio 1988-1994, la creciente transnacionalización de grupos de la élite mexicana, mediante alianzas de negocios, coaliciones, asociaciones, y una mayor convergencia de sus intereses con aquéllos de empresas multinacionales y bancos internacionales, modificó los intereses internos de México. El poder de una sólida coalición transnacional que apoya el neoliberalismo, se incrementó desde entonces en relación con el de actores mexicanos desorganizados que apoyan el proteccionismo. Los actores extranjeros aumentaron su poder en relación con sus socios mexicanos y con el Estado mexicano. Por parte de los mexicanos, los grupos más importantes que apoyaron el modelo económico fueron el Consejo Coordinador Empresarial, la Asociación de Banqueros de México y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.

Sin embargo, es importante destacar que a pesar de que los grandes empresarios otorgaron su apoyo incondicional al modelo y al hombre fuerte que lo apoyó, fueron estos mismos quienes criticaron el modelo neoliberal que los llevó al fracaso en 1995 con el gobierno de Ernesto Zedillo y no los campesinos, estudiantes, clasemedios, etc., quienes vieron realmente reducidos de pronto sus ahorros en un 50% y no dijeron nada, de hecho hasta han ido perdiendo paulatinamente su capacidad de indignación¹⁰³. Además, con este hecho se hace evidente la falta de coherencia entre la élite empresarial mexicana, ya que mientras unos vociferaban en contra de la política económica de continuidad de Zedillo, otros, como Claudio X. González, presidente en agosto de 1995 del poderosísimo Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, declaraba que por ningún motivo

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

deberían aplicarse candados a la inversión extranjera, pues de hacerlo significaría frenar la entrada de capitales ¹⁰⁴

En suma, estos grandes empresarios que se beneficiaron con captaciones de capital y lograron competir internacionalmente cotizando tanto en la Bolsa Mexicana de Valores como en Bolsas Internacionales, contribuyeron con la debacle del sistema económico, al no arriesgar su capital reinvirtiéndolo en procesos productivos y preocupándose en exclusiva por enriquecer sus fortunas personales y concentrar el capital en un círculo cada vez más pequeño, el cual se finca cada vez más adentro de las complejas redes del poder político, monopolizado cada vez menos por el Estado mexicano.

3.2.3. Estrategia de los actores internacionales

3.2.3.1. El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)

A lo largo de este capítulo y en los anteriores, hemos revisado someramente el papel de estos dos actores internacionales en relación con nuestra política económica exterior, la inversión extranjera indirecta y la toma de decisiones; sin embargo, ahora es necesario ahondar un poco más sobre la importancia que debieran jugar estos actores en la escena internacional, a fin de evitar desastres económicos como el ocurrido en México en 1994

Ya todos sabemos que tanto el Banco Mundial como el FMI nos prestaron considerables sumas de dinero durante el periodo de análisis y que

nuestra política económica ha resultado de gran éxito para estos prestamistas, ya que han ganado grandes sumas vía el pago de intereses.

De hecho, el Banco Mundial elogió las reformas implantadas en nuestra política económica a partir de 1989, augurándonos la perdurabilidad del flujo de recursos externos debido a que México había introducido cambios positivos en nuestra política económica, además de que estos fondos estaban siendo encauzados hacia prestatarios del sector privado, destacando por último que la importancia de las corrientes de inversiones de capital resultaría en una mejor distribución de los riesgos entre prestatarios y acreedores.¹⁰⁵ El FMI hizo declaraciones muy similares al respecto durante este periodo. Finalmente, ambos organismos estuvieron equivocados y tanto el BM como el FMI culparon al capital especulativo --y a sus tenedores mexicanos y estadounidenses principalmente-- de la crisis. Pero veamos ahora un poco el contexto en que operan estos organismos, a fin de entender el por qué de sus malos vaticinios.

En el Banco Mundial, de los 150 países miembros, 7 países industriales controlan directamente la mitad del poder de votación. En el Fondo Monetario Internacional, 5 países industriales controlan directamente más del 41% del voto¹⁰⁶. En esta circunstancia, es muy difícil pensar que México pudiese tener la posibilidad tener peso importante en la toma de decisiones de estos organismos financieros internacionales a la hora de obtener préstamos y dictámenes sobre el modelo de política económica que debíamos de adoptar.

En este contexto, podemos decir que entre 1978 y 1995, al Fondo Monetario Internacional le toca contemplar una crisis capitalista estructural de largo plazo, que se convertiría en crisis mundial a la caída de la URSS, con crisis

productiva y crisis financiera agudizada por la competencia entre regiones comerciales y la globalización de los mercados, donde las empresas trasnacionales fungen como protagonistas de una nueva fase del capitalismo. Todo esto ocurrió en el marco de una bursatilización del capital a nivel mundial, cuya primera fase la encontraron en México

El Fondo Monetario Internacional se enfrenta entonces a esta nueva etapa, para la cual decide que en los países en desarrollo habría que mantener el crecimiento, haciéndolo extensivo al mayor número de países posibles. Según el FMI, habría que integrar las economías en transición a la economía internacional, encaminándolas sin vacilaciones para la senda del crecimiento sostenible

Siguiendo las recetas del organismo financiero más importante a nivel internacional, se observa que durante 1991-1993, 11 países liberalizaron significativamente sus controles cambiarios que afectaban los movimientos de capital, en la mayoría de los casos, en el contexto de programas encaminados a reforzar la balanza de pagos. Esta liberalización se produjo simultáneamente con la liberalización de las tasas de interés. Estos dos fenómenos, nos condujeron a la bursatilización del capital, con la cual se produjo un incremento en las tasas de interés y la consecuente rentabilidad de los capitales extranjeros argumentándose que esto serviría para evitar la salida de capitales. Pero a pesar de los buenos deseos del FMI, la volatilidad de los capitales fue altamente propiciada por el incremento en las tasas de interés

El artículo VI del FMI permite imponer controles de capital para frenar los movimientos especulativos a corto plazo. Sin embargo, con el advenimiento de

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

los tipos flotantes y la mundialización de los mercados de capital se sobrepasaron los beneficios de estas medidas. Estas medidas resultaron ineficaces para controlar los movimientos especulativos de corto plazo, ya que existió el temor de que los controles de capital desalentasen también las inversiones directas.

Ante el desastre económico surgido en México en 1994, el FMI aprendió que para frenar este tipo de situaciones es necesario modificar las bases de la política económica, sin embargo, esto es un problema que debiera ser solucionado dentro de nuestra política económica interior, tomando en consideración nuestras necesidades nacionales, y no los beneficios que éstos cambios pudieran producir en los países miembros del FMI altamente desarrollados, quienes a largo plazo, se ven altamente beneficiados con nuestras dificultades económicas. Por lo anterior, es necesario que el Fondo Monetario Internacional se preocupe por modificar las condiciones del pago de Deuda Externa, estudiando mejor los nuevos mecanismos con los que se disfrazan los pagos internacionales en perjuicio del interés de los países endeudados y el financiamiento que éstos países han llevado al cabo en favor de los países acreedores a través del pago de intereses.

El FMI ha tenido que ver con la libertad de capitales y con la capacidad de adaptación de un país a sus recetas. Por ejemplo, en México, después del inicio de la precaria "recuperación económica" gracias al megapréstamo de 1995, Michel Camdessus, presidente del FMI, declaró que México era un país admirable porque sus ciudadanos tenían alta capacidad de soportar el gran sacrificio que significaban las condiciones que imponían a nuestro país la obtención de este tipo de créditos. Estamos en un contexto donde la razón de

mercado se impone sobre la razón de Estado, donde no importa el costo social que estas medidas tengan pero el FMI sólo se preocupa genuinamente por el bienestar de los 5 países que controlan más del 41% del voto

Hoy es más que nunca necesaria la reestructuración del Fondo Monetario Internacional sobre bases más equitativas, ya que se ha vuelto cada vez más evidente la incapacidad de los principales países de renunciar al control de sus políticas internas. El FMI debe de instalar una supervisión continua, a través del análisis periódico de la situación económica y financiera de los países miembros y la publicación del estudio sobre las perspectivas de la Economía Mundial, lo cual debe de ser publicado en su integridad.

De entre las perspectivas posibles para mejorar el FMI, destaca la propuesta de Francois Mitterrand, quien reclamó la aplicación de un impuesto internacional a la especulación financiera, y aplicar lo recaudado al desarrollo social.¹⁰⁷ También se deberían hacer nuevas reglas para el capital especulativo a nivel internacional, particularmente ahora que se da un posicionamiento de los países subdesarrollados de capitalización y ahorro interno de los capitales externos; además por la competencia global por las inversiones, créditos y flujos de capital en mercados especulativos

Por su parte, Paulino Arellanez ha realizado 2 propuestas interesantes de modificación al FMI sobre el tema de nuestro estudio

- que dentro del FMI se establezca un ordenamiento especial para regular la inversión extranjera especulativa, creando niveles porcentuales y proporcionales de impuestos al monto de inversión que de ellos se haga en los países en vías de desarrollo

- que el FMI otorgue periodos de gracia de 10 años con respecto al pago de sus deudas externas a los países miembros subdesarrollados, o bien otorgue intereses preferenciales, sobre todo cuando han sufrido crisis muy severas, de manera que en este tiempo pueden crecer y luego pagar.¹⁰⁸ En suma, existen innumerables propuestas, sin embargo, lo que hace falta es la voluntad política para llevarlas a cabo.

3.2.3.2. La Comisión Trilateral

Si bien este organismo no es puramente financiero, es muy importante colocarlo en nuestro estudio. Hace años, la Comisión Trilateral era famosa en México y en el mundo. Hoy que sus propósitos parecen haber triunfado con el TLCAN y el GATT ya nadie habla de ella. Así, una de las mejores defensas de la Comisión Trilateral es ocultarse de la mirada de todos.

Esta comisión fue creada entre 1979 y 1972 por el banquero norteamericano David Rockefeller con un grupo de unas 180 figuras notables del *establishment* de Estados Unidos, de Europa y algunos de Japón. Se llama trilateral porque tenía tres lados: uno formado por grandes empresarios, otro por grandes banqueros y otro por líderes de opinión en los gobiernos. Fue y sigue siendo el consejo privado de relaciones internacionales más poderoso del mundo. Hoy día está formada, según los conocedores, por 350 banqueros, empresarios y estadistas de unos doce países del mundo. Tiene secretarios en EU, en Europa y en Japón. Se reúnen periódicamente, a veces antes de las reuniones cumbre del Grupo de los 7 y sus temas son los mismos que han de discutir, un mes después, los gobernantes de los siete poderosos.

Esta Comisión promueve la máxima movilidad del capital financiero a todo el mundo, así como el tránsito internacional de bienes y servicios. Su influencia en estas cuestiones ha sido más bien indirecta, especialmente en el clima de opinión de la política económica. Para lograr estos objetivos, la Trilateral estableció dos conjuntos de reglas:

El primer conjunto de reglas sirve para ordenar el mundo y de entre estas destaca la siguiente:

- Abrir todos los mercados al comercio y a la inversión extranjera sin requerir límites de propiedad local. (Esto se logró en la nueva Ley de Inversiones Extranjeras). Se limitaron a mexicanos o al Estado mexicano sólo unos cuantos renglones, todos los demás se abieron, sin limitación ninguna. Antes que en nuestra Ley, eso estaba ya en el TLCAN e inclusive se encuentra en el Acuerdo Complementario del antiguo GATT. Además, en este contexto se logró que el TLCAN ampliara la definición de inversión extranjera incluyendo tanto a la Inversión Extranjera Directa como a la Inversión Extranjera Indirecta y de Portafolio, cuando que en el TLC Estados Unidos - Canadá, sólo se contemplaba a la Inversión Extranjera Directa

El segundo conjunto de reglas es para incluirse en los acuerdos bilaterales o multilaterales. De entre estas destaca la siguiente.

- Permitir el acceso al mercado de servicios tales como bancos o agencias de publicidad, aunque destruyan a bancos y agencias locales.

Finalmente, no es posible saber con toda certeza si los intereses del gobierno mexicano coinciden o no con los propósitos de la Comisión Trilateral,

pero lo cierto es que definitivamente le han servido para que logre el triunfo mundial de sus intereses.¹⁰⁹

3.2.3.3. Los Estados Unidos de América

A partir de 1989, los Estados Unidos de América (EUA), se convierten en un actor de creciente peso en la determinación de nuestra política económica exterior. Así, nuestro país ha venido dependiendo más y más de la política económica estadounidense a la hora de tomar de decisiones en esta materia. El endeudamiento estadounidense ha pasado a ser un asunto de interés común tanto para los países en desarrollo como para el mismo Estados Unidos. Aquí, México ha jugado un papel preponderante en la estrategia expansionista estadounidense.

Estados Unidos es un país que se preocupa por la consecución de sus objetivos, entre los que destacan la expansión económica de sus empresas. En este contexto, los ejecutivos de las multinacionales estadounidenses trabajan para reforzar a la compañía, no al país. Aquí se observa una falta de coherencia en el interés nacional, la cual afecta tremendamente a nuestro país y a todos los países en desarrollo.

Por ejemplo, el presidente del corporativo NCR ha dicho al *New York Times*: "el otro día fui cuestionado sobre la competitividad de los Estados Unidos y respondí que no pienso en absoluto en ello." John Reed, *Chief Executive Officer* del Citibank, el banco estadounidense en mayores problemas, ha dicho que él está activamente explorando opciones para mover la sede de su corporativo hacia un

país extranjero para escapar de la legislación bancaria estadounidense. Mientras tanto, sus depósitos bancarios están protegidos por los contribuyentes estadounidenses y sus cabilderos en Washington promueven activamente una fianza gubernamental multimillonaria para salvar a grandes bancos comerciales como Citibank de la insolvencia.¹¹⁰ Este esquema es a costa de los ciudadanos contribuyentes de Estados Unidos, quienes tienen que pagar por los intereses de las grandes compañías, o por la seguridad nacional, como se les argumentó cuando Estados Unidos realizó el megapréstamo a México en 1995.

Con lo anterior, queremos llegar al punto de que es muy fácil caer en satanizaciones y culpar radicalmente a algún actor en particular, cuando no debemos perder de vista la amplia red de actores, factores y escenarios que se conjugan para que se produzca un fenómeno en particular; en este caso, la toma de decisiones sobre la movilización del capital financiero internacional en determinadas circunstancias.

En este sentido, la débil lealtad nacional de los empresarios estadounidenses presenta profundas implicaciones para las políticas nacionales de los países subdesarrollados, (incluido México) debido a que estos hombres en su totalidad, también son influyentes voces en la formación de los esquemas (y a menudo de detalles específicos) de su economía política nacional no sólo para la política de inversión extranjera, sino también para los impuestos y las prioridades en los gastos gubernamentales. Pero aquí está una pregunta directa: ¿Pueden estas gentes realmente ofrecernos la confianza para hablar por el resto de las naciones? ¿Cómo pueden ellos fielmente definir el mejor interés internacional cuando sus propias estrategias de sus negocios están designadas para escapar de las ataduras de su lealtad nacional?¹¹¹

¿Por qué deberían entonces los ciudadanos estadounidense proveer subsidios fiscales a la investigación y al desarrollo para corporaciones que pretenden exportar sus nuevos productos y violar los estándares comunes de la decencia a través de la explotación al débil? ¿Por qué deberían las fuerzas militares estadounidenses desplegarse para proteger a compañías que no ofrecen reciprocidad hacia la lealtad nacional? Por ahora, no podemos responder con claridad estas interrogantes; sin embargo, su sólo planteamiento nos indica una luz en el camino de la investigación sobre todo lo que nos falta por conocer y descubrir de nuestro vecino del norte.

Sin embargo, dentro de nuestras posibilidades, podemos empezar con esbozar las principales ligas de corresponsabilidad de Estados Unidos en el trazo de la estrategia de crecimiento y desarrollo que adoptó México el sexenio anterior

A partir de 1989, nuestro vecino del norte decidió realizar inversiones y ampliar su relación comercial vía el TLCAN en México a cambio de más privatizaciones, relajamiento total en los controles a la inversión extranjera, cooperación en materia militar y ayuda para frenar la migración de mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos, entre otros rubros

En este sentido, Estados Unidos presiono mucho durante el sexenio de Carlos Salinas para que se produjesen las reformas económicas necesarias que convenían a los intereses de sus grandes empresas trasnacionales. Para ello, difundió vía su gran prensa, *New York Times*, *Wall Street Journal* y *Washington Post*, las noticias más relevantes concernientes a nuestra reforma económica de apertura económica total. Estos diarios estadounidenses, se encargaron de

propagar todos y cada uno de los éxitos macroeconómicos del presidente Salinas y de elogiar a todo el gabinete presidencial, hasta que vino la debacle y también fueron esos mismos periódicos los primeros en condenar tanto a Salinas, como a su gabinete y -de manera velada- inclusive al propio Departamento de Estado y del Tesoro Estadounidense, como responsables copartícipes del fracaso de nuestro modelo económico. De hecho, en capítulos anteriores, ya vimos como se viene produciendo este tipo de fenómenos desde el nivel teórico.

Todos sabemos que Estados Unidos es de nuestros mayores acreedores. Por ello, es importante destacar que después de que el presidente Salinas anunció el reglamento de la Ley de Inversión Extranjera en mayo de 1989, fue hasta entonces que la diplomacia empezó a funcionar y se pactó formalmente la renegociación de la deuda externa con Estados Unidos. El Plan Brady debió pagarse con la eliminación de los controles que se ejercían sobre las inversiones extranjeras y con el gran paquete privatización de empresas paraestatales.

Estados Unidos apareció como un actor plenamente convencido de la política económica de Salinas; sin embargo, cuando el modelo se derrumbó y la entropía entró en escena, el *New York Times* fácilmente culpó a Zedillo por la mala administración de la crisis, y Salinas secundó a la prensa internacional resaltando "los errores de diciembre", sin reconocer que las políticas neoliberales originaron la crisis que tenía que ser administrada. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos culpó a Salinas al informar a su Congreso que, desde principios de 1994, le había reclamado acerca de la sobrevaloración del peso, omitiendo que ese Departamento apoyó al peso en repetidas ocasiones durante 1994 para mantenerlo sobrevaluado. *Wall Street* y sus voceros en México culparon a la guerrilla de

Chiapas, y a los asesinatos de Colosio y de Ruiz Massieu por haber reducido la confianza del inversionista.¹¹²

Después de la devaluación del peso, del 22 de diciembre de 1994, el gobierno mexicano recurrió al de Estados Unidos en procura de una garantía para la emisión de bonos hasta por 40 mil millones de dólares, dejando como aval las facturas futuras de las ventas de petróleo crudo en el extranjero. Muchos legisladores estadounidenses plantearon, en tal oportunidad y entre otras cosas, que el gobierno debería deshacerse de todo el sector paraestatal, especialmente de Pemex, mediante un programa de privatizaciones, como una condición para que el Congreso de EU autorizara la garantía propuesta. La emisión de bonos fracasó, después de largos cabildeos en los que no se garantizaba una mayoría legislativa y fue sustituida por un paquete de préstamos directos, no sin onerosas condiciones para la soberanía nacional, entre las que se quedaba comprometido el petróleo de manera similar.¹¹³

Tanto William Clinton y Robert Rubin, Warren Christopher y otros, en sus intervenciones ante el Congreso estadounidense expresaron a finales de enero de 1995 la idea de que el paquete de crédito para garantías del gobierno estadounidense por 40 mil millones de dólares serviría para restaurar la confianza de los intermediarios financieros en sus colocaciones en México, agregando que este respaldo crediticio era un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos.

Por su parte, también Karla Hills señaló que si la casa del vecino se está quemando, cuidado, porque la nuestra también se puede quemar. Esta segunda iniciativa sobre los 40 000 millones de dólares fue sometida al Congreso

estadounidense, pero dada la lentitud en su fallo y el agravamiento de la crisis financiera mexicana, el presidente Clinton decidió hacer uso de su autoridad y puso a disposición 20 mil de los 25 mil millones de dólares con los que cuenta el Fondo de Estabilización Cambiaria, creado hace 50 años, con lo cual cambió el panorama de ayuda. La nueva iniciativa comprendió entonces 20 mil millones de dólares provenientes de ese fondo más 17 500 millones de dólares por parte del FMI.¹¹⁴

Finalmente, un nuevo paquete financiero fue propuesto a México e incluso por un monto superior al originalmente propuesto: 50.8 mil millones de dólares. Producto en parte de recursos provenientes del Fondo antes mencionado (20 millones de dólares) y con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (17.8 mil millones de dólares) y del Banco de Pagos Internacionales (10 mil millones de dólares). Asimismo, la Banca Privada Internacional se comprometió con alrededor de 3 000 millones de dólares, en apoyo del sistema bancario mexicano¹¹⁵. Esto fue un hecho sin precedente en la historia de Estados Unidos.

La importancia de la política estadounidense en la determinación de las políticas económicas nacionales de los países en desarrollo ha ido en aumento creciente. La habilidad que los países en desarrollo tengan para adaptarse a los cambios tendrá mucho que ver con cómo las naciones desarrolladas moldean sus políticas macroeconómicas, comercio, ayuda, inversión, y políticas tecnológicas frente al mundo en desarrollo.

Los Estados Unidos y otras naciones desarrolladas quieren una liberalización del comercio en los servicios, que incluya por supuesto, la apertura

sin controles ni condados hacia la inversión extranjera de cartera en los países en desarrollo. El problema para los países en desarrollo es que estos necesitan de los servicios y la inversión extranjeros para ganar la habilidad tecnológica necesaria para desarrollarse y poder competir. Ahí es donde está el reto intelectual para encontrar maneras de enfrentar el uso indiscriminado de este tipo de recursos del exterior.

Es de esperarse que los presidentes de los Estados Unidos no se inclinarán por rendir su soberanía nacional, ni siquiera en el pequeño grado requerido para un verdadero multilateralismo. Hasta ahora la libertad económica les produce más resultados, y las utilidades compran más felicidad, que los gobiernos antiestadounidenses o las ideologías. Este es el motivo por el cual Estados Unidos debe preocuparse por conocer muy bien México y los países en desarrollo. Este es también el motivo por el que los ciudadanos estadounidenses deberían empezar a construir el compromiso histórico para ayudar a todas las naciones a tomar parte en la creación del bienestar.

NOTAS

¹ Julio de León Figueroa y María Elena Rodríguez Cortés, compiladores, *Testimonios de El Mercado de Valores. Economía Internacional. Compilación de documentos publicados en la revista El Mercado de Valores*, Tomo VI, Nacional Financiera, México, 1990, p. 325.

² Véase Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*. Ediciones Porrúa, México, 1987, p. 468.

³ Carlos Salinas de Gortari, "Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera" en *Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento*. Ediciones Delma, México, 1994, pp. 19-21. Los subrayados son míos.

⁴ Para los lectores legos en estos incisos del artículo 72, aquí se reproducen: c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por este fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales, d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de

la fracción a), pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquella para que toma en consideración las razones de esta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

⁵ La Ley de 1973, en su artículo 4, contemplaba como actividades reservadas de manera exclusiva al Estado las siguientes: petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear, minería en los casos a que se refería la ley de la materia, electricidad, ferrocarriles, comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas y las demás que fijaban las leyes específicas.

⁶ *La Jornada*, 29 de septiembre de 1996, p. 1

⁷ *Ibid.*, 16 de mayo de 1989, p. 26. Cabe destacar que esta noticia, solo ocupó dos columnas de la primera plana de este diario nacional, contra las ocho columnas que ocupó esta misma noticia en *The New York Times* el mismo 16 de mayo.

⁸ *Ibid.*

⁹ Según un análisis de bancos privados en 1989, se sabía que el monto de la deuda bancaria mexicana ascendía a 711 mil 800 mdd, de los cuales el 32.4% correspondían a Estados Unidos.

¹⁰ Luis González Souza, *Soberanía Herida*, Tomo I, p. 84.

¹¹ *La Jornada*, 18 de mayo de 1989, p. 28.

¹² El artículo 5º del reglamento es probablemente uno de los más controvertidos de él, y referente a las actividades no clasificadas, da la posibilidad de participar en cualquier proporción a inversionistas extranjeros, en el capital social de empresas no incluídas en la clasificación, sin autorización de la Secretaría de Comercio, aunque cumpliendo con algunos requisitos previos. El artículo 6º referente a las actividades de maquila y exportación, también se incluye dentro de las inversiones que no requieren autorización para cualquier porcentaje extranjero.

¹³ Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Cornell University Press, E.U.A., 1990, p. 25.

¹⁴ Para conocer a profundidad el proceso de liberalización financiera mexicana Cf. Alejandra Cabello, "Impacts of financial liberalization in Mexico's savings and investments processes" ponencia presentada en la quinta conferencia internacional titulada *International Trade and Finance Association*, San Jose, Costa Rica, Mayo 17-20, 1995.

¹⁵ Arturo Guillén R., *Alternativas para la reactivación de la economía mexicana*. Ponencia presentada en el XII Seminario de Economía Mexicana "Mercado y Estado: Cambios para la reactivación y el crecimiento sostenido", IIE-UNAM, México, mayo de 1996, p. 21.

¹⁶ H. Cámara de Diputados-Colegio de Economistas, *Agenda del economista*. México marzo-abril, 1996.

¹⁷ *La Jornada*, jueves 16 de diciembre de 1993, p. 4*

¹⁸ Cf. Sergio Aguayo Quezada, "La servidumbre del Legislativo" en *La Jornada*, 18 de diciembre de 1993.

¹⁹ *La Jornada*, 24 de diciembre de 1993, p. 27.

²⁰ Fuente: Elaboración propia con base en datos del *Anuario Invernal*, 1993, p. 95.

²¹ *La Jornada*, 24 de diciembre de 1993, p. 27.

* El valor de capitalización es el proceso de adquirir acciones a un precio para venderlas en otro superior.

Los actores del proceso de toma de decisiones sobre inversión extranjera de cartera

²³ *La Jornada*, 30 de diciembre de 1993, p. 18

²⁴ *Ibid.*, 24 de diciembre de 1993, p. 27

²⁵ *Ibid.*, 20 de diciembre de 1993, p. 18

²⁶ Cf. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, pp. 27-28

²⁷ Cf. *Ibid.*, p. 29

* Manifiestamente, la Ley de Inversión Extranjera fue votada casi al término del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión -diciembre de 1993- cuando todos los legisladores lo que desean es ir a festejar la navidad y el año nuevo a sus lugares de origen. De ahí se deduce el por qué del apretado *quorum* legal de la votación

²⁹ Cf. María Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GAIT" en Roberto Rusell, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, p. 194

³⁰ Recordemos que en un sistema semiautoritario como el nuestro estos intensos debates son cupulares y semisecretos, por lo tanto no se puede llegar a conocer fácilmente cuáles fueron las verdaderas posturas del titular del ejecutivo, los diferentes Secretarios de Estado ó los congresistas priistas frente a la apertura al capital especulativo

³¹ Cf. Geoffrey Lamb, "Managing Economic Policy Change, Institutional Dimensions" en World Bank Discussion Papers num. 14, Washington, D.C., 1987, p. 9

³² *La Jornada*, 3 y 31 de mayo de 1989, p. 1 y 30 respectivamente

³³ *Ibid.*, 15 de agosto de 1990, p. 44

³⁴ *Ibid.*, 19 de agosto de 1992, p. 30

³⁵ Sergio Aguayo Quezada, "La servidumbre del Legislativo", en *Ibid.*, 18 de diciembre de 1993 pp. 1 y 5

³⁶ *Ibid.*, 16 de diciembre de 1993, p. 47

³⁷ Cf. William Greider, "The Global marketplace: a closet dictator" en Ralph Nader, Comp., *The case against free trade: Gatt, Nafta and the globalization of corporate power*, Earth Island Press Book, E.U.A., 1993, p. 210

³⁸ *El Excelsior*, 8 de junio de 1989, p. 1

³⁹ Cf. Carlos Salinas de Gortari, "Por una modernización popular y nacionalista" en *Entrevistas de Campaña*, PRI, México, 27 de noviembre de 1987, pp. 6 y 11

⁴⁰ Cf. Carlos Salinas de Gortari, "El nacionalismo, elemento de unión entre los mexicanos" en *Discursos de Campaña*, PRI, México, 21 de enero de 1988, p. 2

⁴¹ Carlos Salinas de Gortari, "Decisión y firmeza ante los problemas nacionales" en *Ibid.*, 26 de enero de 1988, p. 7

⁴² Carlos Salinas de Gortari, "Los retos del mundo contemporáneo exigen una política exterior activa y de principios" en *Ibid.*, 9 de febrero de 1988, p. 10. El subrayado es mío

⁴³ Aunque esta aseveración se sale del tema de esta investigación, resulta importante para reafirmar el carácter improvisado de nuestra política exterior. Tomado de *Ibid.*, pp. 13 y 14

⁴⁴ Cf. Carlos Salinas de Gortari, "Seriedad y empeño en el cambio del sistema financiero" en *Ibid.*, 16 de febrero de 1988 pp. 2, 6, 7 y 10. Los subrayados son míos

⁴⁵ Cf. Carlos Salinas de Gortari, "El pueblo mexicano reconoce problemas y propone soluciones" en *Entrevistas de Campaña*. Entrevista concedida al periodista José Gutiérrez Vivo, PRI, México, 13 de abril de 1988, pp. 23 y 28

⁴⁶ Cf. Carlos Salinas de Gortari, "La relación con el exterior: para fortalecer el orgullo de lo mexicano", en *Discursos de Campaña*, PRI, México, 29 de abril de 1988, pp. 6-8

47. Carlos Salinas de Gortari, "Hancacion economica para jerarquizarse el esfuerzo nacional" en *Ibid.*, 9 de mayo de 1988, p. 5. El subrayado es mio.

48. Cf. Carlos Salinas de Gortari, "El reto economico: crecimiento sin inflacion y con equidad", en *Ibid.*, 19 de mayo de 1988, pp. 8, 9, 11-15, 22 y 24. Los subrayados son mios.

49. Palabras dirigidas por el candidato presidencial, Carlos Salinas de Gortari a mujeres guanajuatenses el 11 de enero de 1988.

50. Eduardo Margain, *El TLC y la crisis del neoliberalismo mexicano*. CISAN-UNAM, México, 1995, p. 58.

51. La defensa plural adopta las características de un sistema abierto basado en la inclusión de los interesados en el problema a solucionar o asunto de tratar. Este método de organización de la consulta y asesoría está diseñada para exponer al presidente los puntos de vista y argumentos competitivos hechos por, y presentados y analizados colectivamente por los interesados en lugar de que estas propuestas sean filtradas por los asesores del presidente. Una vez que el presidente ha tomado internamente la decisión sobreviene una fase de deliberación -no publica- en la que un número muy reducido de personas participa. Si se espera que la decisión provoque oposición el presidente y su staff buscarán la forma de desmovilizar a sus oponentes o, incluso, convencerlos en aliados. Una de las formas para hacer eficaz la desmovilización es mantener en secreto la decisión de tal modo que, cuando ésta se da a conocer, sus críticos potenciales se encuentren desprovistos de argumentos. A eso se agrega la practica de dar a conocer los menores detalles posibles en razón de que de esta forma será menor el número de aspectos de la decisión que puedan ser cuestionados. La publicidad de la decisión se da además en un momento en el tiempo que impida la oportunidad de debate público. Así, normalmente se presenta una iniciativa muy acabada durante los últimos días de periodo ordinario de sesiones del Congreso. Las características de ese proceso están tomadas de Kaufman S., *op. cit.* y se apoyan no solo en su estudio sobre la decisión alrededor del reparto de utilidades sino en los trabajos de Schmitter, Philippe C. and Haas, Ernst B., *Mexico and Latin American Economic Integration*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1964; Benveniste, Guy, *Bureaucracy and National Planning: a Sociological Case Study in Mexico*, New York, Praeger Publishers, 1990; y Greenberg, Martin Harry, *Bureaucracy and Development - a Mexican Case Study*, Lexington, D.C. Heath and Company, 1970. Para un analisis mas profundo Cf. El politico y el criticon, *El fortalecimiento de la institucion presidencial y la organizacion del proceso de toma de decisiones presidenciales*, p. 66-555.

52. Periodico sueco *Svenska Dagbladet*, Viernes 24 de septiembre de 1993, p. 6.

53. SRE, *Informes presentados por el Secretario de Relaciones Exteriores, embajador Manuel Tello, al Senado de la Republica - 1993-1994*, SRE, Mexico, 1994, p. 9.

54. Cf. SRE, *Visitas del presidente de Mexico, Carlos Salinas de Gortari, a Alemania, Checoslovaquia, Union Sovietica, Italia y Francia (1990-1992)*, SRE, Mexico, 1991.

55. Cf. Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, p. 166-168 cit. p. Eduardo Margain, *Op. cit.*, p. 33.

56. Cf. Thomas T. Vogel Jr., "Firmas reclutan sangre joven para conquistar los mercados emergentes", en *Reforma*, 20 de octubre de 1994, p. 30A.

57. Cf. Emilio Rabasa Gamba, "Los tres errores de Salinas" en *El Financiero*, 2 de enero de 1995, p. 29.

58. *La Jornada*, 20 de junio de 1996, p. 10.

59. *La Jornada*, 3 de mayo de 1989, p. 1.

60. *Ibid.*, 9 de mayo de 1989, p. 31.

61. SECOFI, *Resultados de la nueva politica de inversion extranjera en Mexico - 1989-1994*, SECOFI-Miguel Angel Porfira, Mexico, 1994, p. 42.

62. Cf. SRE, *Cronologia de actividades del Secretario de Relaciones Exteriores - 1988-1992*, SRE, Mexico, 1993.

63. *La Jornada*, 11 de mayo de 1989, p. 30.

64. *Ibid.*, 19 de mayo de 1989, p. 29.

- 65 SECOFI, *Informe de labores 1993-1994*, SECOFI, México, 1994, p. 31
- 66 *El financiero*, 7 de marzo de 1994, p. 5
- 67 Julio Goicochea, Ponencia para el XII Seminario de Análisis de la Economía Mexicana *Mercado y Estado. Cambios para la Reactivación y el Crecimiento Sostenido*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Sala Ricardo Torres G., Torre II de Humanidades, Cd. Universitaria, México, D.F., junio de 1996
- 68 SECOFI, *Informe de labores 1993-1994*, SECOFI, México, 1994, p. 31
- 69 Cf. Sylvia Maxfield, *Op. cit.*, p. 177
- 70 *La Jornada*, 20 de mayo de 1989, p. 23
- 71 *La Jornada*, 30 de mayo de 1989, p. 37
- 72 *The Wall Street Journal*, 6 de julio de 1995, p. A1
- 73 *Revista Proceso* No. 912, 25 de abril de 1994, p. 6
- 74 *El financiero*, 16 de agosto de 1994, p. 5
- 75 *Ibid.*, 28 de septiembre de 1994, p. 4
- 76 *Reforma*, 20 de octubre de 1994, p. 1A
- 77 *The Wall Street Journal*, 6 de julio de 1995, p. A1
- 78 *Ibid.*, 14 de julio de 1995, p. A15
- 79 Arturo Guillén R., *Op. cit.*, p. 13
- 80 *El financiero*, 27 de julio de 1994, p. 5A
- 81 *La Jornada*, 30 de agosto de 1994, p. 43
- 82 *La Jornada*, 19 de octubre de 1994, p. 1
- 83 Datos de la SECOFI publicados por CANACINTRA, boletín *Macroanálisis*, marzo de 1991. SECOFI clasifica como medianas empresas las que ocupan de 101 a 250 personas y como pequeñas las que ocupan de 16 a 100 trabajadores. Cit. p. Cristina Puga, *México. Empresarios y poder*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 42-43
- 84 Sylvia Maxfield, *Op. cit.*, p. 165
- 85 Juan Castaingis Teitler, "La oferta de títulos empresariales en la Bolsa de Valores - el caso de México", en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 1, México, enero de 1996, p. 11
- 86 Sylvia Maxfield, *Op. cit.*, p. 173
- 87 Ejemplos de los partidarios de esta posición incluyen a James D. Cockroft, *México. Class Formation, Capital Accumulation and the State*, Monthly Review Press, New York, 1983, y Ramiro Reyes Espatza et al., eds., *La burguesía mexicana*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1978, cit. p. Sylvia Maxfield *Op. cit.*, p. 10
- 88 Cf. Por ejemplo, Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit Sharing Decision*, University of California Press, Berkeley, 1975; Merilee S. Grindle, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico*, University of California Press, Berkeley, 1977 y Miguel Basañez, *La lucha por la hegemonía en México*, Siglo XXI, México, 1982, cit. p. *Ibid.*, p. 10
- 89 Cristina Puga, *Op. cit.*, p. 52
- 90 Ejemplos recientes de esta punto de vista incluyen a Roderic A. Camp, *Los empresarios y la política en México. Una visión contemporánea*, FCE, México, 1990, y Judith A. Teichman, *Policymaking in Mexico* (Boston: Allen and Unwin, 1988), cit. p. Sylvia Maxfield, *Op. cit.*, p. 10
- 91 *Reforma*, 18 de octubre de 1996, p. 6A
- 92 Cf. *Ibid.*, p. 20
- 93 Paul Joseph, *Cracks in the Empire*, South End Press, Boston, 1981, cit. p. *Ibid.*, p. 20
- 94 En otras palabras, los financieros pueden vivir con inflación mientras ésta sea predecible si tienen la flexibilidad para ajustar las tasas de interés a sus prestamos

⁹⁵ Las preferencias relativas hacia los tipos de cambio son difíciles de predecir. Cierta o no tanto el Banco Central como los financieros, asocian la sobrevaluación sostenida con la inflación. En estas circunstancias favorecen la devaluación mientras ellos se encuentren prevenidos y puedan reacomodar sus activos y pasivos para cubrir pérdidas o incluso obtener ganancias del arbitraje en el tipo de cambio. Las preferencias de otros actores privados dependerán de la posición de los actores internacionales y las elasticidades en la demanda, y los gustos. En suma, la sobrevaluación daña a los exportadores y la devaluación lastima a los productores de bienes no comerciables que requieren de insumos importados.

⁹⁶ Tenemos aquí un problema de simultaneidad. Si la alianza de los banqueros es fuerte, menos probable será que el estado tenga capacidad para implementar políticas que faciliten el control de la inversión extranjera bajo su tutela. Luego entonces, si se reduce este control estatal, se fortalece aún más la alianza de los banqueros. Irámpimos así en el ciclo de interacción existente entre la estructura y las políticas a través de la observación de las restricciones sobre política que implica la histórica organización de las agencias estatales y del capital.

⁹⁷ Este comportamiento fue vaticinado por Sylvia Maxfield en 1990.

⁹⁸ Carlos Morera Camacho, "La devaluación: contradicciones del gran capital I", en *La Jornada*, 2 de enero de 1995, p. 35.

⁹⁹ Cf. Carlos Morera Camacho, "Límites y contradicciones de la reorganización del gran capital", Ponencia presentada en el *XI Seminario de Economía Mexicana*, IIE-UNAM, México, mayo de 1995, p. 18.

¹⁰⁰ *Reforma*, 4 de agosto de 1994, p. 19 A.

¹⁰¹ Al respecto véase Timothy Heyman, "La inversión extranjera y la Bolsa de Valores en México, en *Inversión Extranjera Directa*, Ed. Banco Nacional de México, México, 1991, cit. p. *Ibid.*, p. 22.

¹⁰² Carlos Morera Camacho, "La devaluación: contradicciones del gran capital II", en *La Jornada*, 3 de enero de 1995, p. 27.

¹⁰³ Al respecto de la capacidad de indignación de los mexicanos, véase el interesante ensayo sobre el tema en Raymundo Riva Palacio, *Reforma*, 5 de febrero de 1996, páginas editoriales.

¹⁰⁴ *La Jornada*, 29 de agosto de 1995, p. 51.

¹⁰⁵ *La Jornada*, 16 de diciembre de 1993, p. 47.

¹⁰⁶ Véase Michael Henri Bouchet, *The Political Economy of International Debt*, Quorum Books, Nueva York, 1987, p. 171, cit. p. Eduardo Margáin, *Op. Cit.*, p. 31.

¹⁰⁷ *La Jornada*, 13 de mayo de 1995, p. 50.

¹⁰⁸ Ernesto Paulino Arellanes Jiménez, "El Fondo Monetario, la economía mundial y la supervisión propuestas", en *Relaciones Internacionales*, Octubre-diciembre, No. 68, FCPYS-UNAM, México, 1995, pp. 88-89.

¹⁰⁹ Para más detalles sobre esta Comisión, se recomienda el artículo de José Ángel Conchello, "El trilateralismo triunfante, publicado en *El Financiero*, 28 de diciembre de 1993, p. 25.

¹¹⁰ William Greider, "The Global marketplace: a closet dictator" en Ralph Nader, Comp., *The case against free trade: Gatt, Nafta and the globalization of corporate power*, Earth Island Press Book, Estados Unidos de América, 1993, p. 209.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 210.

¹¹² Eduardo Margáin, *Op. Cit.*, p. 13.

¹¹³ Para más detalles véase Elvira Concheiro, "Privatización y recomposición del poder económico en México", ponencia presentada en el XI Seminario de Economía Mexicana Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, mayo de 1995, p. 15.

¹¹⁴ Eugenia Correa y Ricardo Calvo, "Inversión de cartera y sector externo en la economía mexicana", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, núm. 4, México, abril de 1996.

¹¹⁵ Rosa María Piñón Antillón, "México, inmerso en la crisis financiera: de lo coyuntural a lo estructural", en *Relaciones Internacionales*, Julio-septiembre, núm. 67, FCPYS-UNAM, México, 1995.

CAPÍTULO 4

PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES

Hasta aquí, hemos transitado por una pequeña parte del sistema de toma de decisiones en el México contemporáneo. Los actores y factores que intervinieron para definir nuestro actual modelo de política económica exterior han sido abordados al menos de forma somera. Sólo nos resta observar qué jerarquías deberemos adjudicarles a la hora de evaluar los éxitos y fracasos que nos condujeron al desastre y crack económico que nos afecta desde diciembre de 1994.

C

onsideramos que la falta de compatibilidad interna en México, junto con la brecha de coherencia social y escasez de ahorro interno, han llevado al país a la agudización de la crisis estructural que atravesamos desde los años setenta. El conflicto entre los intereses nacionales y los intereses de grupo, así como la confrontación doméstica, pudiesen ser causa del desperdicio y la destrucción de recursos, la reducción del ahorro, y el derroche de divisas mediante gastos y deuda externa utilizados para pagar guerras internas, costosos cabilderos en Estados Unidos, consumo suntuoso de la burguesía, partidas secretas para uso personal del presidente de la república, salarios y aguinaldos de funcionarios ofensivos para los mexicanos, costosas campañas electorales tanto a nivel nacional como internacional,¹ importación de armamento y fugas de capital, entre otros rubros.

4.1. Los resultados de la implementación de un modelo de liberalización no gradual.

A partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, nuestras cuentas nacionales empiezan a mejorar en el nivel macroeconómico. La cuenta de capitales se incrementó desde 1.5% del PIB en 1989 a 7.9% del PIB en 1992, esto es, en 6.4 puntos del PIB. Mientras la inversión extranjera de cartera representó un 15.5% del saldo de la cuenta de capital en 1989, esta participación alcanzó el 52.2% en 1992. La colocación de valores de deuda pública tomó auge cuando se autorizó a las casas de bolsa y bancos para transar certificados de tesorería (CETES) con inversionistas extranjeros (esos certificados fueron calificados en A-1 por *Standard and Poor* en 1992). A lo anterior se sumó la autorización para que empresas mexicanas pudiesen captar fondos a distintos plazos en el mercado de eurobonos y de europapeles.²

Con la ayuda de los instrumentos anteriores, el peso mexicano se apreció un 17.5% en el período 1989-1992. En términos de formación de capital, la inversión total aumentó desde el 17.3% del PIB en 1989 a 21.7% en 1992, esto es, en 4.4 puntos del PIB. En el mismo período, el ahorro externo (medido como el saldo de la cuenta corriente de la balanza con signo contrario) se incrementó desde un 2.9% del PIB a un 6.8%, esto es, en 3.9 puntos del PIB. En consecuencia, la entrada de capital externo coincidió con un importante aumento en la formación de capital real. El índice de precios y cotizaciones (IPC) aumentó un 143% en términos reales en tanto que el volumen transado de acciones creció en 373%, entre 1989 y 1992. La importante revaluación de los activos financieros y físicos y la caída en el precio relativo de las importaciones (ligada a la apreciación del peso y la apertura comercial) parecen, sin embargo, habernos originado un efecto fugaz de riqueza positivo que estancó el ahorro nacional, limitando en parte el incremento en la formación de capital real.

Perspectivas y conclusiones

Una parte importante de la captación de fondos externos en el periodo 1989-1992 se basó en la emisión de valores de deuda. Considerando que se trataba de un proceso de mercado sujeto a la calificación de riesgo por parte de agencias internacionales reconocidas, el reendeudamiento externo mexicano mediante la emisión de valores no se suponía que nos condujese a un problema de deuda externa como el que se desencadenó con los bancos acreedores a comienzos de los años ochenta; sin embargo, Sylvia Maxfield, desde 1990¹, ya pronosticaba las negativas consecuencias que la integración financiera internacional podía tener para el crecimiento industrial y la soberanía económica nacional de México. Desde entonces se sabía que a pesar de la evidencia de que la integración financiera internacional estaba alejando recursos para la inversión de largo plazo en las industrias nacionales de los países latinoamericanos, los materiales disponibles para el estudio ya sugerían que el impacto negativo podía ser mitigado en países con una historia de fuertes políticas de control de capital.

El modelo neoliberal se implantó, aunque con las variantes que convenían a los intereses de la élite gobernante y empresarial. Pasados 6 años del inicio de nuestra prosperidad, en 1994 sobrevino el fracaso de entrar a la tierra prometida, al paraíso de la modernización, la globalización, el anhelado primer mundo, ya que los mexicanos seguimos preguntándonos cosas como: ¿cuándo va a mejorarse la situación económica del país de manera permanente?, ¿qué hacemos con los pobres?, ¿qué modelo de país vamos a heredar a nuestros hijos?, ¿cuándo tendremos por fin un modelo democrático?, ¿dónde quedó la justicia social prometida por la Revolución Mexicana?, etc.

Por ejemplo, hacia 1994, 1/5 de la población concentraba el 57.54% del ingreso nacional. Esta cifra es tan sólo uno de los resultados macroeconómicos de la estrategia que la Presidencia puso en marcha: emplear a fondo la fuerza que le quedaba del autoritarismo para rehacer en tiempo récord al sistema económico y lograr que una recuperación vigorosa del PIB devolviera la viabilidad al sistema autoritario de tal manera que el triunfo de la nueva economía fuera, a la vez, el triunfo de la tecnocracia y, sobre todo, del pequeño círculo que en ese momento se había hecho de la Presidencia.⁴

El proyecto de nación que decidieron por todos nosotros la élite salinista no cuajó, quizá debido a que siempre ignoró el rostro del país real y le puso el de la máscara que eligieron sus élites privilegiadas. La "segunda modernización" se propuso insertar al país, después de un indispensable ajuste, dentro de la nueva economía global cuyas reglas habría que aceptar en aras del realismo. Con Carlos Salinas se esperaba que había que esperar lo todo de un nuevo goteo, que se derramaría sobre los pobres de adentro cuando crecieran y se multiplicaran las inversiones de afuera.⁵ Y así sucedió lo que era de esperarse: la creciente polarización se agudizó, se acentuó la concentración de la riqueza en islotes de modernidad y la expansión de la pobreza en el resto del territorio debido a la lógica más elemental del mercado, la lógica de producción del capital: atrajo a éste hacia los enclaves más dinámicos, donde más y mejor pudo acrecentarse.⁶ Detrás de todo esto estuvo la incapacidad para financiar el crecimiento con recursos propios y la apuesta ilimitada a una Gran Feria Global de capitales infinitamente dispuestos e incansablemente propicios, ansiosos de ir al encuentro del mercado emergente de México.

Con el neoliberalismo y el TLC, el grueso de las variables de que dependería la recuperación del crecimiento económico, quedaron fuera de las fronteras mexicanas.

El presidencialismo sin límites en su fase tecnocrática violó sus propias fronteras, es decir, se desbocó. En materia económica creó una prosperidad artificial, apoyándose en el volátil capital especulativo, sin importar que tasas de interés estratosféricas sacaran del mercado mundial a muchos productores nacionales, mantuvo monopolios privados y aceptó déficits superiores a los 20 mil millones de dólares anuales. Políticamente se preparó a rotar la Presidencia entre un mismo y minúsculo grupo, al punto que el limitado juego político que la no reelección permitía en la cúpula, de hecho, se canceló⁷.

4.2. Los saldos de la no estrategia colectiva: La crisis de diciembre de 1994.

En relación con nuestra estrategia y diseño de política económica exterior en materia de inversión extranjera indirecta, podemos decir que se cometieron varios errores importantes:

1) No se supo controlar el éxito inicial que se logró al inicio del sexenio anterior y se provocaron actitudes voluntaristas por parte del gobierno y de los empresarios.

2) El orden de lo vivido se alejó en forma desmedida del orden de lo concebido. La realidad y las expectativas se disociaron excesivamente, los proyectos no se cumplieron, las tasas de ganancia realizadas no se realizaron y la tasa de deuda empresarial creció con exceso.

3) Las tasas de interés monopólicas agrandaron y catalizaron el problema

4) Se generó un sistema de desconfianza que afectó en forma negativa todo el proceso de valoración de las empresas y que no sólo ha trastornado el mercado de valores en su conjunto, sino que también las condiciones y posibilidades de financiamiento bursátil futuro para las empresas mexicanas.⁸

En diciembre de 1994, días después de la relativamente exitosa comparecencia del Secretario de Hacienda Jaime Serra ante el Congreso, éste aseguró al periódico *The Wall Street Journal* que México mantendría su actual política cambiaria sin devaluaciones, con el objeto de mantener la confianza en los inversionistas extranjeros. Por otra parte, también declaró al diario británico *Financial Times* que México entraría en un programa de préstamos extranjeros para obtener el siguiente año recursos financieros por 5 mil 500 millones de dólares, con el objeto de estimular las inversiones en México y ayudar a financiar el déficit por cuenta corriente del país.

Asimismo, previó que a corto plazo sería factible que las tasas de interés domésticas se moviesen al alza para atraer inversión extranjera y defender el peso. Posteriormente añadió que en algún momento de 1995 "la competencia y apertura del sistema financiero" y una menor inflación "disminuirían las tasas de interés domésticas".⁹

Días después, hacia el 21 de diciembre, los mercados financieros reaccionaron positivamente al mayor margen cambiario después de la estrategia de la Secretaría de Hacienda de ampliar la banda de flotación del tipo de cambio como medida para apoyar el peso, sin embargo, la falta de honestidad para

Perspectivas y conclusiones

declarar la realidad de nuestro déficit comercial y la falsa promesa de J. Serra de que esta estrategia no significaría modificación alguna en la política cambiaria acordada en el Pacto, --ya que el desliz de 40 viejos centavos diarios en el mercado de menudeo o ventanilla continuaría inalterable-- resultaron en la gran debacle del peso.

El 22 de diciembre, Serra tuvo que ir a explicar a banqueros del mundo los porqués de la política cambiaria en un viejo relámpago a Nueva York, donde anunció la liberalización de la banda de flotación del peso mexicano luego de que una medida inicial, anunciada el martes 20 de diciembre, de ampliarla en un 15 por ciento, no detuvo el proceso de especulación.

Los análisis elaborados para plantear el programa económico de 1995, subestimaron la gravedad de la situación, que exigía hacerle frente de inmediato. Ante la crisis financiera por la que atravesaba el país, Jaime Serra concluyó que la estrategia gradual que había propuesto para enfrentar el elevado desequilibrio de la cuenta corriente de nuestra economía no había sido la correcta y decidió renunciar.¹⁰ Con esto culminó sus 28 días al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con este episodio se canceló el espejismo del anhelado ingreso al Primer Mundo, a la modernidad y al desarrollo compartido. Sería muy difícil echar la culpa a un solo hombre de la decisión tomada sobre la estrategia gradual de aumentar la banda de flotación para salvar al peso, debido a que el déficit en la cuenta corriente era impagable desde meses atrás y Serra tuvo que enfrentar las consecuencias de la excesiva sobrevaluación del peso acumulada desde años atrás.

En diciembre de 1994, al derrunbarse de la noche a la mañana el modelo ficticio del país primermundista que había entrado a la era de la plena modernidad gracias a las recetas neoliberales, el presidente Zedillo decidió culpar al presidente Salinas, reconociendo insolitamente que él no sabía que la economía estaba tan deteriorada, con una deuda de corto plazo tan elevada. Al destacar que el perfil de la deuda fue inadecuado, se eludió el problema principal consistente en una deuda excesiva que sostiene los patrones de derroche de las clases altas de México, impulsados por el neoliberalismo. Zedillo eludió así reconocer que la inestabilidad política se debió a la polarización de la riqueza ocasionada por el neoliberalismo estadounidense, implementado fielmente por los gobiernos tecnócratas de quien el mismo formó parte, ya que temía perjudicar los intereses de sus beneficiarios, quienes además pretendieron ignorar que una economía sólida genera una confianza genuina sin tener que recurrir a propaganda apoyada en manipulaciones estadísticas.

Sin embargo, la culpa no es de Salinas o de Zedillo, ni de algún otro actor en particular, sino de todos ellos, del propio neoliberalismo radical impuesto por el Fondo Monetario Internacional, el cual, a pesar de su fracaso, se volvió a imponer y reelegir en México y se mantiene en el poder. Esto en parte se ha debido a que los actores más inconscientes, o quienes siguen aferrados al poder, lucrando con el neoliberalismo, niegan la seriedad de la crisis diciendo que es solamente de liquidez.

Como consecuencia de la carencia de un plan específico de política económica exterior para la inversión extranjera en cartera, el gobierno mexicano, debido a la vulnerabilidad producida por el desastre económico de 1994, se vio

en un callejón sin salida que lo orilló a aceptar un paquete de deuda externa organizado por el gobierno estadounidense, que se obtuvo en 1995 por alrededor de 50,000 millones de dólares, el cual no contempló recursos para el desarrollo; ya que solamente estuvo destinado a cambiar deuda de corto plazo de Tesobonos por deuda de largo plazo.

El 7 de marzo se aprobó en la Cámara el Acuerdo Marco para la Estabilización de la Economía, suscrito por los presidentes de México y de los Estados Unidos el 21 de febrero. Cabe aquí recalcar que el gobierno tuvo que aceptar este paquete estadounidense frente a otras ofertas europeas, entre las que destacan las mejores condiciones del préstamo ofrecido por Alemania y Japón. Con el Tratado de Libre Comercio en marcha, ya no tuvimos mejor opción que aceptar la ayuda de quien nos la ofrecía más pronto, aunque la preocupación principal de Estados Unidos era que sus inversionistas no siguieran teniendo pérdidas monetarias. A partir de este momento, el país tuvo que aceptar que ya no contaríamos con cuantiosos recursos externos y que ahora sí, habría que "echar a andar la economía con nuestros propios recursos".¹¹ Era algo que parecía cuestionar la esencia misma del proyecto económico salinista, cuyo éxito aparente -notoriamente precario ahora- se había montado sobre la afluencia de inversiones especulativas a corto plazo.

Este paquete nos hizo empeñar nuestras ventas de petróleo hasta el año 2005, prometer la privatización de la electricidad, los puertos, las telecomunicaciones y los ferrocarriles, con lo cual la soberanía nacional quedó terriblemente minada, so pretexto de dar confianza a los especuladores, o para garantizarles que pudieran seguir sacando su dinero del país cuanto quisieran. El gobierno de Ernesto Zedillo, lejos de emprender algún tipo de reforma

económica que transformara las recetas que tan malos resultados nos habían dado desde 1982, ha decidido continuar con el modelo neoliberal

El segundo Secretario de Hacienda del gobierno de Ernesto Zedillo, Guillermo Ortiz, al dar a conocer el segundo programa para enfrentar la emergencia económica sostuvo enfáticamente la decisión gubernamental de mantener el mismo rumbo económico. Ello significó, en relación a las privatizaciones, la aceptación de que el paquete de rescate financiero suscrito con el Tesoro estadounidense por 20 mil millones de dólares, tres mil millones de ellos, estuvieran dentro del mecanismo *debt-equity swap* que significa que serán pagados con recursos provenientes de la venta de activos públicos mexicanos, es decir, se trata de un compromiso de venta a extranjeros, puesto que se trata de un adeudo pagadero en dólares. Visto así, el *debt-equity swap* es un pago adelantado por una privatización futura e ineludible.

Con este escenario, el ajuste neosalinista iniciado a partir de 1995, el cual estuvo en gran medida determinado por la política económica exterior de Estados Unidos, contempla: más quiebras de empresas y desempleo, mediante una injustificada alza en las tasas de interés en condiciones recesivas e inflacionarias para que los cautos empresarios que tenían deudas más caras en pesos, paguen las irresponsables deudas en dólares pertenecientes a los bancos que por mucho tiempo les permitieron lucrar desmedida e injustamente al convertir esas deudas a préstamos en pesos; mayor reducción de la soberanía mediante la aceptación, en los acuerdos, de la injerencia pública y abierta de Estados Unidos en las decisiones de economía y política, para consolidar los vínculos de apoyo mutuo entre las metrópoli y el pequeño grupo privilegiado de gobernadores y administradores neoliberales de Washington en el gobierno

neosalinista. Los especuladores extranjeros ya no deberán temer a la inestabilidad en México, porque ahora exigen que sus inversiones efectuadas irresponsablemente tengan la garantía de Estados Unidos.¹²

Hoy sabemos que durante los últimos 5 años, México dejó de percibir 47 mil millones de dólares en inversión de capital extranjero. Estos capitales, destinados en principio a México, fueron captados por Estados Unidos, Argentina y Brasil.¹³

4.3. El papel de la política económica exterior de México frente a la inversión extranjera en cartera.

Es necesario mejorar nuestros mecanismos de rendición de cuentas, ya que por ejemplo, en nuestro Plan Nacional de Desarrollo se habla de compromisos en tercera persona, es decir, se contribuirá, se solucionará, etc., lo cual genera mucha incertidumbre a la hora de fincar responsabilidades a un actor gubernamental específico, ya que se desconoce quién es el que realmente deberá realizar la tarea.

Desde el punto de vista de la definición de los rasgos distintivos de un enfoque para explicar la política económica exterior de un país, nos encontramos con que éstos están basados en el argumento del interés, la relación existente entre los miembros de una alianza que no es directamente coercitiva, y el nexo del interés político que es mediado por aspectos institucionales y organizacionales de la estructura estatal y social. Este argumento contrasta mucho con las explicaciones

existentes de que la política económica está basada en la ideología, los factores internacionales, la estructura estatal, o el conflicto estatal

Nosotros creemos que todos estos elementos se conjugarán para elaborar y decidir una política económica que si bien es cierto que el interés personal de los grupos de élite se encuentran posicionados en los primeros factores que serán tomados en cuenta al momento de tomar una decisión, los factores de la realidad internacional incidirán forzosamente y de manera involuntaria sobre la toma de decisiones, de dudarlo o hacer caso omiso de lo que pasa allende nuestras fronteras las graves consecuencias serán cobradas por los propios mecanismos que la aldea global ha establecido para corregir los problemas macroeconómicos de las naciones

México tuvo que pagar las consecuencias de no considerar todos los factores necesarios a la hora de decidir una estrategia de desarrollo y un proyecto nacional. En México se dejaron demasiados cabos sueltos y el modelo económico basado en el ahorro externo fue decidido de manera improvisada, apresurado por la presión que generó la renegociación de la deuda externa y los acuerdos establecidos con el Fondo Monetario Internacional

Ahora bien, si pasamos a hablar del espacio más restringido que concentró el poder de decisión en el ámbito de la política económica exterior, esto es, dentro del círculo del poder Ejecutivo, durante este periodo observamos que se consolidó el perfil de una tendencia hacia un mayor peso y autonomía de otras dependencias gubernamentales además de la Secretaría de Relaciones Exteriores a saber tales como: las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Programación y Presupuesto, las cuales ampliaron, en el ejercicio

práctico de sus atribuciones legales, su participación en el manejo de temas prioritarios de la política exterior, como son deuda externa y comercio exterior, al margen de las instancias político-diplomáticas

Con lo anterior, se profundizaron las dificultades para articular una política exterior coherente y coordinada, aún cuando, en términos formales, ha sido atributo de la Secretaría de Relaciones Exteriores el fungir como instancia de coordinación en este ámbito. Existió, sin embargo, la intención explícita por parte de la administración de Salinas de Gortari de detener esta tendencia hacia un manejo "descoordinado" de la agenda internacional del país, como lo puso de manifiesto la decisión de establecer un gabinete de Política Exterior.

Ahora bien, dentro del contexto no gubernamental, hablemos del papel de la sociedad civil en el diseño de una política que nos afecta a todos. En este rubro, lamentablemente la apatía de la sociedad civil se manifestó una vez más, ya que nadie ha hecho hasta ahora marchas y/o plantones en contra de la invasión de los capitales especulativos en nuestro territorio, salvo las contadas excepciones de algunos grupos feministas, sin mayor fuerza por lo descoordinado de sus objetivos.

Es verdad que en México existe un proceso incipiente de recuperación de la capacidad de indignación por parte de la sociedad civil. Este proceso, a nuestro juicio, surge sobre todo a partir del 6 de julio de 1988, cuando los mexicanos se dan cuenta que es imposible seguir confiando en el gobierno y creyendo todo lo que dice o promete. A partir de entonces, surge un boom inusitado en la formación de Organismos no Gubernamentales que agrupan a un sin número de pugnas y luchas. No es este el lugar para hablar de estos nuevos

fenómenos de la sociedad civil, sin embargo, es pertinente mencionar que las dos organizaciones no gubernamentales que más se han destacado por su lucha en contra de la política económica nacional y exterior han sido La Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio y Alianza Cívica

Es necesario que todos colaboremos en la búsqueda de una política económica exterior orientada gradualmente hacia el exterior, en vez de la liberalización excesiva, súbita e indiscriminada que se ha seguido. Se requiere incrementar la cohesión de la élite empresarial, a fin de expandir la inversión física y humana mediante un mayor ahorro interno, para mejorar la capitalización social y la eficiencia. Lo anterior debe lograrse sin intentar basar toda nuestra estrategia en un solo instrumento económico, como se hizo durante el período en estudio. Ya vimos que al apostar toda nuestra estrategia de crecimiento y desarrollo en la inversión volátil --debido a nuestra alta vulnerabilidad de país con riesgo de inversión-- fue muy difícil salir ilesos del crack económico que se provocó. Debemos aceptar que carecemos de la estabilidad económica, política y social necesarias para atraer con bases firmes inversión extranjera directa en el rubro de nuevas inversiones productivas. En 1993, por ejemplo, nuestro país tenía un rango de riesgo de 17 0¹⁴, un desempeño de 17 5¹⁵ y una relación riesgo/desempeño de 1 02¹⁶.

En el plano de estos cuestionamientos, es necesario entre otras cosas, abatir la definición tecnocrática de élites de la modernización, con el fin de adecuarla hacia la cumplimentación de los objetivos del interés nacional que podrían fácilmente traducirse en mayores niveles de desarrollo económico y sobre todo, social.

Una modernización excluyente aleja cada día, en vez de acercarlo, el remedio a la extremosa desigualdad. Hay que aspirar a una modernización incluyente, por la vía de un desarrollo viable y sustentable. La inversión extranjera en cartera debe ajustarse dentro de un nuevo modelo, que sea nuestra versión propia de la modernidad, con dos vertientes: una hacia el exterior y la otra doméstica. La primera será una que acepte y se ajuste a la globalización económica, en el área de empresas que produzcan para exportar, con eficacia, en las condiciones de la competencia mundial. Y la segunda deberá ofrecer protecciones temporales a ramas atrasadas, para que maduren y den soluciones a proyectos locales, con amplia participación de las comunidades, para abastecer al mercado zonal, comercializando regionalmente sus excedentes.

El liberalismo que ha producido la sabiduría convencional del neoliberalismo ha ignorado problemas fundamentales como son los desequilibrios en la estructura y las cuentas externas de las economías de los países subdesarrollados, así como la polarización del ingreso. En este sentido, si hablamos de los niveles teóricos del modelo propuesto, diríamos que la interdependencia es el modelo a seguir, particularmente en casos de alta asimetría, como es nuestra situación frente a Estados Unidos y Canadá, países con los que hemos emprendido una integración económica sin precedente los últimos 12 años.¹⁷ Un nuevo modelo de política económica exterior debería incluir en suma una apertura selectiva con incentivos al ahorro.

4.4. México frente a otras experiencias de captación de inversión extranjera en cartera.

No es posible en este espacio hablar de varios modelos alternativos que han alcanzado resultados menos desfavorables que el nuestro, sin embargo, es conveniente recalcar que los países asiáticos de reciente industrialización lograron un desarrollo ejemplar durante la década de los 80, no solamente por su mayor competitividad, sino también porque contuvieron su endeudamiento externo, lo cual les permitió contrarrestar los factores externos perturbadores, puesto que tenían mucho menores compromisos de pagar el servicio de la deuda. Para los interesados en el tema, se recomienda el estudio del modelo coreano de liberalización financiera selectiva aunque para nuestros fines, utilizaremos el caso chileno, debido a que este país se encuentra en nuestro mismo continente y por ello es probable encontrar una mayor similitud o afinidad dentro de las generalidades.

Como introducción es interesante comenzar por advertir que Chile es un país que acaba de iniciar recientemente su vida democrática. Después de sufrir el sangriento periodo de la dictadura pinochetista, las fuerzas políticas del país, deciden salvar sus diferencias y converger en un gran proyecto nacional democratizante, el cual los ha llevado a avanzar poco a poco en la consecución de la plena democracia. Al menos, olvidaron sus diferencias políticas en el momento crucial, a fin de deslindarse de un sistema político universalmente vetado como es la dictadura militar. Dentro de este nuevo gobierno, se han logrado avances macroeconómicos notables, sobre todo en la planeación de su estrategia política hacia la inversión extranjera en cartera. Existen temas como el divorcio que no serán abordados sino hasta que Augusto Pinochet se retire y

deje por completo el poder que aún mantiene, sin embargo, consideramos que este tipo de temas pueden esperar hasta el advenimiento de un clima político más propicio, no así los temas económicos que atañen directamente a toda la sociedad y no sólo a ciertos segmentos.

Es nuestro mayor deseo que México no necesite pasar por una dictadura para que las fuerzas políticas logren el gran pacto nacional que nos conduzca a una mayor democracia, mayores niveles de bienestar y una mejor inserción en la escena internacional.

- El modelo chileno de liberalización financiera selectiva

Nuestro breve estudio está basado fundamentalmente en los trabajos de Patricia Olave y Ricardo French Davis, salvo indicación contraria.

La economía chilena creció a niveles sostenidos desde 1986, con una baja tasa inflacionaria. Entre 1986 y 1989 el Producto Geográfico Bruto (PGB) chileno observó un crecimiento promedio anual de 7.2%, mientras el conjunto de América Latina - incluido Chile- lo hizo en 2.1%. La inflación anual en la región promedió un 563%, mientras en Chile la tasa fue de aproximadamente 22% anual, en los mismos años (CEPAL, 1992).

Este comportamiento obedece fundamentalmente a que Chile inició su proceso de ajuste y estabilización con resultados "exitosos" durante la década de los setenta. Si bien la crisis deudora le afecta como al resto de las economías de la región -1982 a

1984 en que registra caídas importantes del PGB., la reestructuración previa le posibilita mejores condiciones para remontar el periodo recesivo

La primera etapa del ajuste que podía "justificar" el elevado costo social observado, Chile la cubrió en los setenta contando con ventajas externas favorables en términos de bajas tasas de interés, buenas condiciones para acceder al financiamiento externo y elevados precios internacionales de los bienes de exportación, situación diametralmente distinta al ajuste que iniciaron las demás economías latinoamericanas en los años ochenta

En términos generales, el modelo chileno se ha encargado de demostrar que el paradigma neoliberal puede tener un éxito parcial. Es posible acceder al equilibrio de las principales variables macroeconómicas y a un buen desempeño del modelo exportador, por ejemplo. Sin embargo, el aseguramiento de las condiciones de vida de manera más permanente, se visualizan todavía a largo plazo. Este es el reto presidente Eduardo Frei, demócratacristiano que encabeza, al igual que el saliente Alwyn, el proyecto de la Convergencia Democrática

Después de dar este repaso a la macroeconomía chilena reciente, pasemos al tema de su política en materia de inversión extranjera en cartera, para lo cual, usaremos los resultados del estudio de French-Davies (1994) sobre movimientos de capital en Chile. Uno de los resultados de este estudio es que, en parte gracias a las políticas adoptadas, los flujos de capitales en Chile han tomado preponderantemente la forma de Inversión Extranjera Directa (IED). Si bien no toda la IED se ha materializado como inversión nueva (a veces es solamente compra de activos existentes), se intentó determinar en forma aproximada cuál habría sido la contribución efectiva de la IED a la inversión total

Para ubicar el contexto de los nuevos flujos de capital que llegan a Chile a principios de los noventa, nos encontramos con que después de 1990, en Chile se observa una recuperación de la inversión, un precio muy alto del cobre y posteriormente una fuerte entrada de capitales privados.

La recuperación de los flujos de capital voluntario privado empezó a manifestarse en 1987. El rubro más importante fue la inversión extranjera directa efectiva. Otros componentes significativos entre 1989 y 1993 fueron los préstamos privados de corto plazo, y el retorno a partir de 1991 de los préstamos privados voluntarios de mediano y largo plazo. Las inversiones de cartera, que aparecieron en 1989, constituyen un fenómeno nuevo. La mayor parte de estas inversiones son canalizadas a través de dos vías: fondos mutuos extranjeros, organizados específicamente para invertir en acciones de sociedades anónimas chilenas y de otras sociedades latinoamericanas, y emisiones de acciones de varias empresas chilenas en el mercado bursátil estadounidense a través de los *American Depositary Receipts* (ADR). Otro fenómeno reciente, de sentido opuesto, es la aparición en 1991 de una corriente significativa de exportación de capital por empresas chilenas, la cual ha tomado la forma de inversiones directas y de compra de activos en el exterior, especialmente en Argentina.

Resulta evidente que el balance del sector externo chileno puede experimentar altibajos notables por efecto de shocks externos y por cambios en la coyuntura macroeconómica interna de corto plazo. Por consiguiente, una visión cortoplazista pudo haber conducido a costosos errores, como ocurrió en los años 1978-1981. Las actuales autoridades económicas parecen haber tenido muy presente esa lección.

cuando intentaron frenar las presiones revaloratorias en 1991, no obstante el superávit comercial y de cuenta corriente observado en ese año

En lo que se refiere al destino de las inversiones con capitales extranjeros, éstos se han ido al sector servicios en los siguientes rubros: telecomunicaciones (privatizadas a fines de los años ochenta), las administradoras de fondos de pensiones (AFP), los bancos, las empresas generadoras de electricidad (también recientemente privatizadas) y hoteles. En suma, es posible que, de las conversiones de deuda en capital accionario, entre la mitad y dos tercios haya ido a sectores de exportación, pero que en una proporción importante haya correspondido a la compra de activos existentes. Ahora bien, tanto en lo que respecta a la estabilidad del stock de aportes como en su aporte a la formación de capital y a la innovación productiva, la IED en Chile es notoriamente superior a partir de 1990.

Pasemos ahora a hablar de los flujos especulativos en Chile. En este rubro, nos encontramos que la contracción abrupta de la oferta internacional de préstamos bancarios a América Latina, llevó a la percepción de que Chile era un país de riesgo, así como a la creciente expectativa de devaluación del peso, lo cual significó una reducción significativa de los flujos de capitales privados, desde entonces hasta 1986 éstos presentaron características no voluntarias y como receptor preferentemente al sector público. Sólo a partir de 1987 volvió a producirse un flujo de capitales privados de volúmenes importantes, del cual una proporción apreciable era capital especulativo o de corto plazo.

En general, la política macroeconómica reciente ha logrado amortiguar con relativo éxito la apreciación del peso así como el impacto de los flujos de capital sobre el ritmo de expansión de la demanda agregada y la inflación. Para ello, las autoridades

económicas han recurrido a políticas de intervención compensatoria o esterilización de entre las que destaca el procurar desalentar el ingreso de capitales restringiendo y gravando la entrada de capitales (principalmente) de corto plazo, y generando cierta incertidumbre para el arbitraje de tasas de interés

La percepción de que elevados déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos no son sustentables en el largo plazo y las lecciones aprendidas de la crisis de la deuda de los ochenta, indujeron a las autoridades a prestar atención prioritaria al nivel del tipo de cambio real. El Banco Central decidió intervenir activamente a fin de mantener el tipo de cambio en un nivel compatible con equilibrios macroeconómicos sostenibles, proteger el desarrollo de los sectores productores de rubros transables y orientar los recursos de inversión hacia ellos

Desde 1991 se ha intentado flexibilizar o anticipar la salida de capitales como una forma de aliviar las presiones a la baja sobre el tipo de cambio. Por ejemplo, se liberalizaron los plazos mínimos para repatriar capitales o remesar utilidades para las inversiones (conversión de deudas en capital), en algunas opciones previo pago de una comisión sobre la inversión original o sobre la ganancia de capital o subsidio recibido por el conversor. Además se autorizó a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para que invirtieran hasta un 4% (actualmente) de sus fondos en el exterior. Asimismo, se permitió que los bancos nacionales financiaran el comercio intralatinoamericano a empresas de otros países de la región, y que compraran en el exterior activos financieros de bajo riesgo

Incluso hay indicios de que los inversionistas extranjeros han estado reinvertiendo sus utilidades en Chile en proporción mayor que lo "normal" en lugar de repatriarlas a sus sedes. La inversión de cartera en la región está asociada a las

ganancias de capital que se han podido obtener en las bolsas accionarias y en la compra de empresas privatizadas en varios países latinoamericanos

La apreciación resulta sumamente perjudicial para la producción de rubros transables, por lo tanto, desde que reanudó la abundancia de capitales extranjeros, se ha procurado mantener la apreciación dentro de límites razonables, conjuntamente con la promoción del predominio de la IED y de los créditos de largo plazo en las entradas de capital. Las diferencias son aún más marcadas en lo que respecta al ahorro interno, pues en 1978-81 éste parece haber sufrido un desplazamiento negativo (*crowding-out*) por el ahorro externo, en tanto que ahora parece haber operado uno positivo (*crowding in*). El Banco Central ha podido acceder al mercado financiero para regular el cuantioso flujo de liquidez que se origina en respuesta a la corriente de capitales, en parte gracias a una reforma del sistema de pensiones y al esfuerzo fiscal que viabilizó la reforma. 19

De los efectos de los flujos de capital externo sobre la inversión podemos decir que si tomamos 1981 como base, en 1993 la inversión bruta fija por habitante había aumentado en un 41%. Una proporción apreciable de ese mejoramiento, que fue muy importante, se produjo en los últimos dos años.

Los Chilenos siempre tomaron en consideración que las apreciaciones cambiarias también tienen un efecto expansivo sobre la actividad económica en el corto plazo (porque hacen subir los ingresos reales). Consecuentemente, el efecto acelerador tendería a aumentar la inversión en el corto plazo y a disminuirla en el mediano plazo. Por ejemplo, en México esta evaluación no fue muy tomada en consideración.

Además, en este esquema todas las empresas, incluso las que no tienen acceso al mercado internacional de capital, se han beneficiado de una demanda efectiva que por primera vez en dos decenios se ha situado cerca de la frontera productiva por cinco años. Este es un determinante decisivo del buen desempeño de la inversión.

La experiencia chilena demuestra que para lograr simultáneamente el ingreso de capitales, la mantención de cierto control sobre las políticas cambiaria y monetaria, y un aumento del ahorro nacional, suele requerirse un elevado nivel de intervención esterilizada y de regulación de los ingresos de capitales de corto plazo. El éxito de esta estrategia descansa en aspectos macrofinancieros que competen al Banco Central y al Ministerio de Hacienda.

La experiencia chilena resalta la importancia de adoptar una posición pragmática en torno a la regulación de los movimientos de capitales. Una manifestación de este pragmatismo es un proceso gradual, reflejo de la voluntad de las autoridades económicas para identificar si la afluencia de financiamiento externo constituye un shock externo transitorio o permanente. Ello permite aminorar los costos y maximizar los beneficios de disponer de tales recursos. La combinación de elementos que se han utilizado para estos propósitos ha sido la de regular los movimientos especulativos de corto plazo mediante encajes, cuotas y comisiones; la de intervenir en el mercado cambiario mediante la flotación sucia, dentro de una banda ampliada, que se mueve en torno a un valor de referencia definido por una canasta de monedas, y la esterilización del efecto monetario de la mayor disponibilidad de divisas. Sin embargo, las autoridades chilenas están conscientes de que la recuperación de los niveles de actividad económica y de las tasas de interés internacionales pueden ocasionar reversiones desestabilizadoras en los flujos de capitales, independientemente de la políticas internas chilenas.

Perspectivas y conclusiones

Otro cambio estructural en la política chilena de inversión se relaciona con las medidas cambiarias adoptadas para desestimular el arbitraje internacional de tasas de interés, en particular la introducción de encajes sobre los créditos externos de corto plazo y la mayor incertidumbre en el precio del dólar causada por la ampliación de su banda de flotación, junto con el inicio de un régimen de flotación sucia, y por la adopción de una canasta de monedas para determinar el punto central de la banda. Estas políticas se adoptaron a partir de 1991 y tuvieron como efecto una disminución importante de los flujos de capital de corto plazo los cuales venían siendo incentivados por la mantención de tasas de interés nacionales que estaban muy por encima de las internacionales.

En consecuencia, lejos de representar una situación de liberalización con perfecta movilidad de capital, tipo de cambio fijo y donde se pierde control sobre la demanda agregada, el caso chileno ha supuesto una intervención pragmática flexible para regular la entrada de capitales y actuar en los mercados del dinero y cambiarios, para así administrar la liquidez interna y regular el gasto agregado.

El papel del Banco Central y el Ministerio de Hacienda consistió en el uso del mercado de capitales interno profundizado como consecuencia de una reforma del sistema de pensiones, como ámbito para esterilizar los efectos monetarios de la acumulación de reservas a fin de prevenir la apreciación excesiva del tipo de cambio real.

En suma, existen diferencias entre el primer período de entradas fuertes de capital (1978-1981 y el período 1987-1992). La principal diferencia entre estos dos períodos radica en que, en el primero, la política monetaria fue

esencialmente pasiva y permitió la monetización de los flujos y el atraso cambiario, mientras que en el segundo, la autoridad monetaria efectivamente ha esterilizado una buena parte de la entrada de capitales y ha articulado una serie de medidas para moderar la apreciación cambiaria, tomando en cuenta que es de especial importancia para su modelo de desarrollo que se evite la apreciación cambiaria real más allá de la que ya ha ocurrido desde 1991.

4.5. Hacia una reestructuración del sistema financiero internacional

En un mundo que observa una integración financiera internacional creciente, las políticas que restringen la movilidad del capital pueden ofrecer beneficios importantes para la capacidad nacional industrial de los países recientemente industrializados, lo cual es posiblemente muy controversial. Nadie puede imaginar que los ingresos mundiales sean igualados, no en nuestro tiempo ciertamente. Pero, como las naciones se mueven hacia el equilibrio, éstas deben de ser gobernadas por un sistema económico global que empuje a las que están abajo hacia arriba antes que jalar a las que están arriba hacia abajo.

Los hechos parecen mostrar el agotamiento de un ciclo inicial de evolución, así como que la consolidación y el ahondamiento de los esfuerzos de modernización e internacionalización dependen cada vez más del cumplimiento de reformas democráticas y socioeconómicas que ensanchen sus bases políticas y fortalezcan la capacidad regulatoria de las colectividades.

Es importante observar cómo nuestro estallamiento en crisis de 1994 también afectó seriamente la economía y la seguridad nacional de Estados Unidos, mediante más de 20,000 millones de dólares de contribuyentes estadounidenses que serán utilizados para garantizar las inversiones de los especuladores y de *Wall Street*, además de fuertes pérdidas de millones de dólares de pequeños inversionistas estadounidenses en la Bolsa Mexicana de Valores. La crisis de México también desató presiones internacionales contra el dólar y logró desestabilizar al sistema financiero internacional, particularmente en Latinoamérica y en otros mercados emergentes, provocando serias dudas en países que han deseado seguir el camino neoliberal de México en torno a la "Iniciativa para las Américas", además de poner en serio cuestionamiento las ventajas prometidas por los avances de la globalización.

Es bueno aquí recalcar que las nuevas inversiones, cuando surgen, son más a menudo traídas por los extranjeros (en los países denominados de reciente industrialización) y esto a menudo significa una pérdida del control gubernamental. La deuda externa es otro problema. Las ventas al exterior de mercancías deben ser mantenidas para realizar los pagos de la deuda. El problema es que con la mayoría de los países en desarrollo endeudados y el crecimiento económico mundial en receso, la competencia para vender es intensa. Los resultados de esta competencia, son regularmente una reducción del ingreso nacional, una caída en los salarios reales, y una pobreza en aumento, sin embargo, existe una creencia extendida entre los negociadores de los países en desarrollo de que las multinacionales son las únicas proveedoras de servicios que pueden sobrevivir a la implacable competencia de los mercados mundiales.

Los países industrializados de occidente han venido invirtiendo montos de capital relativamente decrecientes en el exterior desde 1965. Del 0.25 % de sus PIBs en 1965, al 0.22 % en 1970, el monto de nuevas inversiones extranjeras bajó a 0.17 % en 1981.²⁰ Esta tendencia permanece constante a fines de los 90'as.

En este contexto, las tendencias globalizadoras han optado por los mercados regionales. Así, los nuevos bloques han surgido via acuerdos bilaterales y multilaterales, a menudo con las mejores condiciones para los países miembros más poderosos. Las reglas y leyes de estos acuerdos deberían perfeccionarse. Por ejemplo, podrían establecerse instituciones con múltiples canales, con varios niveles de beneficios y obligaciones; donde un país tendría entonces la opción - más no la obligación- de unirse al acuerdo únicamente en los niveles en los cuales las obligaciones fuesen aceptables para él.

En materia de inversión extranjera en cartera, los países en desarrollo deberían estar en favor de acuerdos basados en reglamentaciones claras no sólo porque las reglas construyen el sentido económico sino mayoritariamente porque es en su beneficio hacerlo así. Sin embargo, para que estas regulaciones no puedan ser usadas por los gobiernos como un pretexto para la discriminación y porque el trato preferencial deja demasiado potencial al abuso de la discrecionalidad en la construcción de las políticas de inversión extranjera, los países en desarrollo deberían mejorar sus leyes en el largo plazo si escogen aceptar obligaciones en una base contractual igualitaria con otros países. Así, los países en desarrollo se compensarían de su falta de potencial económico con reglas obligatorias que fuesen obedecidas a nivel multilateral.

John Kennet Galbraith nos recuerda algo que no es nuevo desde siempre la "euforia financiera" corre con entusiasmo optimista hacia donde, en un momento dado, se auguran ganancias máximas, para desplazarse luego con la misma premura a otra parte

Hoy nos asfixia y nos paraliza un presente voraz, cargado de malos presagios. Las lecciones del pasado no parecen ser tomadas en cuenta y nunca ha sido más incierto el futuro. La acelerada lógica globalizadora desplaza, por imperativos coyunturales, la opción de diseñar una amplia política de recuperación, que no le dé la espalda a la gente

¿Acaso ya la globalización le ha arrancado a las instancias políticas, sin misericordia, todas las capacidades para regular, en beneficio de la sociedad, el proceso económico? ¿Acaso no queda espacio alguno para la gobernabilidad democrática? La respuesta a estas interrogantes no puede esperar más y está en manos de todos y cada uno de los ciudadanos de la sociedad internacional

Sería interesante estudiar las formas de alcanzar redes internacionales de Organizaciones No Gubernamentales cada vez más comprometidas y entrelazadas con objetivos comunes, que resuelven los problemas conjuntos de toda la sociedad civil, establecidas sobre bases democráticas tanto en los niveles nacionales como internacionales. Sólo a través de la unión de los ciudadanos de los países que tienen intercambios importantes en todos los niveles, podremos luchar por alcanzar metas comunes. Los ciudadanos debemos presionar a los gobiernos en un frente común para que ponderen la economía real sobre la economía casino. El futuro sólo empezará a tener un

rostro propicio si asumimos el tránsito hacia la democracia como el gran objetivo común

La reestructuración del sistema financiero internacional necesita urgentemente una democratización real, donde todos los países que conforman a la gran economía global tengan el poder de decidir lo más conveniente para sus economías, tomando como base el principio de ejercer acciones que puedan ser consideradas norma de observancia universal, es decir, donde no impere la ley del más fuerte y donde todos los países se convenzan que es necesario que todos accedamos al desarrollo para alcanzar la verdadera globalización en un mundo cada vez más interdependiente.

Sin embargo, por ahora el sector moderno tiene su lógica y es la lógica de mercado. Sería iluso no reconocer que esa lógica, en las circunstancias del mundo interdependiente de hoy es inevitable; sin embargo, el repensar la solución al problema de la lógica capitalista de mercado es una tarea que le toca hacer a cada ciudadano y a cada uno de los que representan, en los poderes, la soberanía popular.

4.6. Reflexiones finales

En los ochenta, los flujos de capital parecieron expandir la ideología económica monetarista tanto en la Inglaterra de Thatcher, como en Chile con Pinochet y más allá. El comité del premio Nobel honró a unos cuantos keynesianos dispersos, pero pocos observadores negarían que la teoría y la práctica del manejo de una demanda no militar murió con la Edad de Acuario.

Un tercio de la población mundial es pobre. En un mundo internacionalizado, el capital debe ser gobernado. Las finanzas deben ser reguladas y los beneficios de las operaciones financieras de corto plazo altamente gravadas. Hoy el capital controla las economías políticas y tiene beneficios que, especialmente para los países de reciente industrialización como nuestro país, pesan más que los costos de eficiencia de la intervención gubernamental.

La integración internacional de los mercados financieros nacionales implica una pérdida de soberanía. Para los capitalistas nacionales, las inversiones de corto plazo en los mercados financieros nacionales o las inversiones extranjeras, frecuentemente proveen ganancias mayores con menos riesgos que las inversiones de largo plazo que requiere la expansión industrial. La tarea más urgente que enfrentan los gobiernos nacionales es inducir a los nacionales a invertir en proyectos industriales de largo plazo en sus países. Si bien es cierto que el aumento de los mercados internacionales disminuyen la capacidad estatal para llevar a cabo esta tarea, posiblemente este fenómeno pueda incrementar el nacionalismo a largo plazo.

En este plano, el reclamo democrático es urgente. El binomio soberanía-democracia se vuelve cada vez más indivisible. Para alcanzarlo, la participación de todos, a través de decisiones mayoritarias consensadas debe ser la norma imperante.

Keynes concluyó por ejemplo que debido a que los mercados financieros pueden valorar las inversiones de manera diferente a como la sociedad los valora,

"no existe una evidencia clara de que una política de inversiones que es socialmente ventajosa coincida con la más provechosa". 21

La conducta de maximización racional de las utilidades de los inversionistas individuales o institucionales en un país puede llevar a la compra o venta de productos financieros (prestamistas y prestatarios) que los ayuden pero que lastimen a la sociedad, ya que desestabilizan los mercados financieros nacionales, elevando o disminuyendo el costo marginal de los préstamos gubernamentales, o elevando o disminuyendo la inversión, la oferta monetaria, o la base de los impuestos. Cuando los inversionistas nacionales pueden operar sobre una base global, las ganancias a la inversión y el crecimiento de su propio país deja de ser crucial para sus intereses y se coloca más allá del control gubernamental. 22

La integración financiera internacional tiende a distraer los recursos financieros nacionales de la inversión extranjera directa nacional de largo plazo, sin embargo, esto podría evitarse controlando el capital con políticas macroeconómicas heterodoxas, como pueden ser tipos de cambio flexibles con convertibilidad controlada, más la intervención estatal en los mercados financieros nacionales, lo cual ayudaría a crear y guiar la colocación exitosa de créditos. Con esto se influye en las decisiones de los capitalistas nacionales para que opten por el largo plazo industrial. El desplazamiento al sector servicios ocurre cuando el gobierno da la oportunidad de acceso irrestricto a los capitalistas nacionales a los mercados internacionales de capital. Esto marca las diferencias entre los éxitos de los NIC's y México.

Prueba de lo anterior es el rescate financiero orquestado por el Estado en 1995 para que la banca no sufriera los embates de la crisis, a costa de distraer recursos del Producto Interno Bruto para este fin. Si bien es cierto que esta política fue presentada

como una estrategia para salvar la soberanía nacional y frenar la entrada de bancos extranjeros que pudieran adueñarse en el corto plazo de nuestro sistema bancario, esto fue un paliativo que sólo retardó los efectos negativos de la crisis, ya que los bancos extranjeros han llegado y poco a poco se irán adueñando del sistema bancario, primero bajo los instrumentos legales, y posteriormente, presionando al Poder Ejecutivo para que cambie la legislación vigente y dé más apertura al capital extranjero en este rubro.

En el contexto de la economía política mexicana, la creciente integración del sistema financiero internacional nos llevó a un incremento de la actividad financiera de corto plazo y a un decremento en el financiamiento industrial de largo plazo. Debido a la alta concentración en la colocación de los créditos y la segmentación del mercado financiero, la reducción en el financiamiento industrial empobreció a los prestatarios pequeños y medianos.

Los grandes conglomerados si tuvieron acceso a préstamos del extranjero abundantes y con tasas de interés relativamente bajas, los cuales no pudieron ser obtenidos por los prestatarios pequeños y medianos. Este acceso al capital extranjero, permitió que los prestatarios de los conglomerados pudiesen obtener capital de explotación a tasas de interés más bajas que aquellas fijadas para el escaso crédito doméstico, además de que les produjo ganancias del arbitraje entre las porciones del mercado financiero basadas en dólares y pesos. Estos conglomerados utilizaron estas ganancias para adquirir otras empresas, las cuales eran altamente vulnerables debido a la opresión financiera que existió hacia los negocios medianos y pequeños. Si hubo nuevas inversiones industriales, sin embargo, el boom de la actividad financiera a corto plazo, desplazó recursos que podrían haber ido a parar a la industria en otras circunstancias. Ahora bien, estas

inversiones se canalizaron vía el sector público hacia el petróleo, mientras que las inversiones del sector privado disminuyeron a la vez que transitaron de las manufacturas hacia el sector servicios.

En México, donde los ingresos y egresos estuvieron fuertemente controlados por la SHCP y el Banco de México, el interés principal de las autoridades monetarias fue la estabilidad monetaria, no la creación de crédito. Existió un marcado énfasis en la preservación de la estabilidad monetaria y la protección de la movilidad desregulada del capital tanto a nivel nacional como internacional.

Las autoridades del Banco de México y la SHCP rechazaron cambios de política económica que pudieran disgustar a los banqueros y a los grandes industriales, con la justificación de que podrían causar una fuga de capitales.

En el transcurso del sexenio pasado, México se volvió cada vez más vulnerable hacia presiones para adoptar políticas ortodoxas, especulación financiera y fuga de capitales debido a que comparte una frontera de dos mil millas con los Estados Unidos y somos altamente dependientes de este país a la hora de decidir nuestra política nacional con respecto a la situación internacional. A partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, esta situación se vio fuertemente agudizada.

Existen argumentos para afirmar que el libre crecimiento de los mercados financieros es el factor primario que conduce al crecimiento y al aumento de las inversiones en las economías en desarrollo.²¹ Pero veamos un ejemplo: en tanto que este estudio sugiere que el gobierno mexicano supuestamente reguló de cerca el crecimiento de los mercados financieros entre 1982 y 1991, se considera que

Perspectivas y conclusiones

esto nos condenó al crecimiento lento, sin embargo, a partir de 1991, el gobierno mexicano optó por la desregulación financiera y en un corto lapso (1991-1994), vimos desvanecidas nuestras esperanzas de crecimiento al presentarse el primer signo de inestabilidad, confirmada por varios fenómenos (guerrilla en Chiapas, sobrevaluación del peso, elevación ficticia de las tasas de interés por decreto, asesinatos políticos inestabilidad del gabinete presidencial alto déficit comercial acumulado durante el sexenio economía de alto consumo y pocas exportaciones, corrupción al descubierto, etc)

Otros argumentos en contra de la regulación financiera recaen en el hecho de que la intervención gubernamental hace el ambiente de negocios menos predecible y aumenta el riesgo y costo de las transacciones comerciales. Se piensa que esto también conduce a la corrupción. En México se implementó más formalmente la desregulación financiera a partir de 1991 y la corrupción no mejoró ni se pudo predecir la macrodevaluación de diciembre de 1994.

Ahora bien, nuestra defensa de la regulación financiera descansa en tres argumentos: el de la teoría neoclásica del segundo-mejor, el mercantilismo y las teorías post-Keynesianas o inspiradas en Marx de la inestabilidad financiera. La teoría neoclásica sugiere que la intervención gubernamental en los mercados financieros es una política de "el mejor después del primero" en los casos donde factores no económicos ó estructuras económicas de largo plazo distorsionan los mercados financieros. Un segundo argumento para la regulación financiera descansa en la idea esencialmente mercantilista de que el ambiente internacional es hostil para los países de desarrollo tardío y que la intervención estatal en los mercados financieros es necesaria para que estas economías puedan alzar el vuelo.²⁴ Una tercera defensa descansa en la teoría de la inestabilidad financiera, la

cual sugiere que los ciclos económicos vuelven inherentemente inestables a los mercados financieros desregulados 25

Por consiguiente, la sugerencia es que las políticas no ortodoxas de controles al capital pueden dar beneficios que posiblemente compensen los costos en el bienestar social para los países de reciente industrialización en un mundo crecientemente internacionalizado.

Ahora bien, con respecto al tipo de cambio y el combate a la inflación, uno podría pensar que la severidad de la experiencia reciente hubiera enseñado a los responsables de la política económica mexicana una lección: permanezcan muy, pero muy alejados de una estabilización basada en la fijación del tipo de cambio. Sin embargo, precisamente la misma estrategia anterior es la que se está usando una vez más²⁶, a través del seguimiento de una política económica ortodoxa e inflexible avalada por el presidente Zedillo, la cual, va directo al fracaso debido a que ya se demostró empíricamente su inviabilidad durante el sexenio pasado.

Países con cifras de inflación moderadas, como Chile, han manejado perfectamente bien su estrategia para lograr reducciones graduales del nivel de precios, sin comprometer la credibilidad de su estrategia, ni sacrificar el crecimiento. Por el contrario, el hecho de que la inflación fuera disminuyendo constantemente, durante 12 años, pero que el crecimiento fuera fuerte en general, hizo que su programa se convirtiera en un caso, aunque sea para los libros de texto, de un exitoso combate a la inflación.

Chile es hoy un país con baja inflación, México regresa una vez más a una intolerablemente alta inflación. La conclusión es que la inflación debe disminuir,

pero que no es lo mismo que buscar reducir la inflación primero y dejar el crecimiento para después²⁷

Debemos partir del supuesto de que nuestros rezagos y carencias, aunque enormes, no son irresolubles y de que la crisis estructural se puede superar sin caer en el caos, aunque no está asegurado de antemano un resultado positivo. Los intereses creados que se oponen a la transformación institucional y moral de México son muchos, de mucho peso y tienen raíces profundas, pero la empresa no es absurda y, además, no hay alternativa²⁸

Hoy, una independencia perversa del Estado lo aleja cada vez más de la sociedad en que se sostiene. México no puede retomar el camino del desarrollo político y económico sin un Estado que le dé un marco sólido, cuyo proyecto sea aceptado como legítimo por la mayoría de los mexicanos.

La falta de evidencia empírica sobre el éxito de la aplicación de una y u otra política económica, ortodoxa o heterodoxa, nos inclinan a pensar que la solución no está en seguir tal o cual receta económica. Quizá la solución debiera ser más holística; es decir, abarcar integralmente a todo el entramado social: gobierno, estado, empresarios, sociedad civil, tanto en los niveles nacionales como internacionales. Debemos preocuparnos por atender nuestras crisis políticas al mismo tiempo que nuestras crisis sociales y económicas, y no con estructuras cronológicas diferidas. El mito de que primero hay que crear riqueza económica para después repartirla quedó en eso, en un mito. La suposición de que si nuestra reforma económica neoliberal tenía éxito, la reforma política vendría por *antonomasia*, resultó una falsa implicación. La búsqueda de soluciones debe enfocar los problemas de una manera integral: corrupción, excesiva dependencia

de Estados Unidos, mal gobierno, droga, lavado de dinero, deuda, falta de democracia, etc.. Todos estos problemas deberán ser tratados con un enfoque integral que incluye en la mesa de discusión a todos los ciudadanos involucrados tanto a nivel nacional como transnacional.

Para intentar alcanzar lo anterior, es necesario recordar que todos los involucrados tienen el derecho de participar en el curso de estos procesos, en pie de igualdad. El acceso a una plena soberanía nacional a través de la participación de todos, con decisiones mayoritarias y el consenso como divisa, es un buen comienzo para alcanzar la democracia internacional y transnacional. De lograrse, México podrá ser un país de veras democrático, donde la exigencia y rendición de cuentas, entre muchas otras cosas, sea una norma²⁹. Debemos colocar a la soberanía en el conjunto de los mexicanos y expresada en instituciones que por ser legítimas sean sólidas. Únicamente con una soberanía legítima puede haber una sociedad fuerte, de donde pueda emerger un proyecto de modernización sólido, cualquier otra solución, únicamente resultará en un espajismo.

NOTAS

¹ Recordemos la costosa campaña que emprendió la SRE en favor de Carlos Salinas de Gortari a fines del sexenio pasado, a fin de que éste alcanzara la presidencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC)

² Efraín Caro Razú, *Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros El caso de México*, CEPAL, Santiago de Chile, junio de 1994, p. 23

³ Sylvia Maxfield, *Governing Capital International finance and mexican politics*, Cornell University Press, E.U.A., 1990, p. 28

⁴ En relación con la naturaleza del proyecto tecnocrático véase Miguel Ángel Centeno, *Democracy Within Reason Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania State University Press, University Park, Penn., 1994, cit. p. Lorenzo Meyer, "Estado soberanía y nacionalismo", en *Varios. Los compromisos con la Nación*, Plaza & Janés, México, 1996, p. 56

⁵ Cf. Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres?*, Aguilar, México, 1995, p. 15

⁶ Datos de un análisis presentado por Macario Schettino, entonces director de análisis económico del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), en el Congreso Nacional de Industriales, en *Etapa. Zihualtepec*, La Jornada, 17/X/1994, cit. p. *Ibid.*, p. 20

Perspectivas y conclusiones

- 7 Una discusión más amplia sobre el tema se encuentra en Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano*, Océano, México, 1996, cit p Lorenzo Meyer *Op cit*, p 57.
- 8 Juan Castaingt Ferrer, "La oferta de títulos empresariales en la bolsa de valores: el caso de México, en *Comercio Exterior*, vol. 46, num. 1, México, enero de 1996, p 14.
- 9 *El Nacional*, 17 de diciembre de 1994, p 23.
- 10 *El Nacional*, 30 de diciembre de 1994, p 8.
- 11 Véase Ernesto Zedillo, "Mensaje a la nación", en *La Jornada*, 13 de marzo de 1995.
- 12 Véase Eduardo Margain, *El TLC y la crisis del neoliberalismo mexicano*, CISAN-UNAM, México, 1995, p 20.
- 13 *Diario de Querétaro*, 14 de enero de 1997, p B3.
- 14 Es el rango de posibilidades estimadas de incumplimiento de las obligaciones internacionales por causas políticas (0 = máximo, 25 = mínimo).
- 15 Es el nivel de comportamiento económico medido por un índice compuesto de indicadores de crecimiento económico, estabilidad monetaria, cuenta corriente, equilibrio fiscal y empleo (0 = desastroso, 25 = bueno).
- 16 Relación desempeño riesgo. Las cifras mayores y menores que 1 expresan los grados de riesgo político altos y bajos, respectivamente.
- 17 Véase Eduardo Margain, *Op Cit*, p 22.
- 18 Ante la desaparición de créditos voluntarios, destacan los créditos de los organismos financieros multilaterales y los créditos frescos de mediano plazo de la banca internacional otorgados al Banco Central y a la Tesorería en el contexto de las negociaciones de la deuda. A diferencia de otros países deudores de América Latina, Chile contó con transacciones netas significativas de los acreedores multilaterales, los que facilitaron el fuerte ajuste estructural realizado por la economía nacional (Damill, Fanelli y Frenkel, 1991, French-Davis, 1992).
- 19 El sector público conserva la responsabilidad de pagar las pensiones de aquellos que ya se han jubilado, así como un bono de reconocimiento a todos los afiliados al sistema antiguo que se incorporaron al nuevo. A su vez, el flujo de ingresos se transfirió desde el sector público a administradoras privadas. La carga fiscal de esta operación se estima que subirá de un equivalente a 1.2% del PIB en la fecha de su inicio (1981), a un máximo de 4.8% del PIB a comienzos de los años noventa, para luego declinar gradualmente a 2.4% alrededor del año 2010 (Arrau, 1992).
- 20 Véase Randall B. Purcell, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy: Challenges for U.S. Policy*, Randall B. Purcell, FUA, 1989, p 3.
- 21 John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest Rates and Money* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1964) pp 149-157. Cit p Sylvia Maxfield, *Op Cit*, p 7.
- 22 Tobin es el autor de este argumento, acerca de que las innovaciones financieras suelen volver escasos los recursos humanos y de capital, ya que se requiere la atención gubernamental para que puedan ser utilizadas para otros asuntos sociales. Ver James Tobin, "On the Efficiency of the Financial System", *Lloyds Bank Review*, July 1984, pp 1-15. Cit p *Ibid*, p 8.
- 23 Ronald T. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973). Ronald T. McKinnon, "Financial Policies" en John Cody, Helen Hughes y David Wall, eds., *Policies in Industrial Progress in Developing Countries* (Oxford: Oxford University Press, 1980), cit p Sylvia Maxfield, *Op cit* p 189.
- 24 Alexander Gerchenkon, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: Harvard University Press, 1962). Cit p *Ibid*, p 190.
- 25 Hyman P. Minsky, "The Financial Instability Hypothesis," en C.P. Kindleberger and J. Laffrage, eds., *Financial Crises* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982). David Harvey, *The Limits to Capital* (Chicago: University of Chicago Press, 1982), pp 329-329. Cit p *Ibid*.
- 26 Rudiger Durnbusch, "La inflación y el peso", *Reforma*, 24 de octubre de 1996, p 14A.
- 27 *Ibid*.
- 28 Lorenzo Meyer, *Op cit*, p 42.
- 29 Luis González Souza, *México en la estrategia de Estados Unidos*, Siglo XXI editores, México, 1993, pp 318-320.

ANEXO*

El sistema financiero mexicano, a través de la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte, ha logrado que se facilite el acceso al mercado financiero de México a intermediarios de los otros dos países por primera vez, aproximadamente en 50 años. El capítulo 14 de dicho tratado y su anexo VII nos mencionan las principales disposiciones que regirán en materia financiera a los tres países firmantes.

Se otorgará trato nacional a las instituciones financieras de cualquiera de los signatarios del TLC, es decir "igualdad de oportunidades competitivas". Los beneficios obtenidos de la negociación en materia de servicios financieros serán de carácter general, ya que cualquier ciudadano, residente o empresa podrá beneficiarse de dichos resultados.

México negoció la entrada a empresas financieras de los otros dos países sólo como empresas filiales, las que tendrán que sujetarse a un límite de mercado medido con base en su capital, el cual inició a la puesta en marcha del tratado y concluye en el año 2000.

México aplicará límites individuales del mercado como máximos para una filial extranjera, calculado como un porcentaje del capital agregado de todas las instituciones financieras del mismo tipo en México, como se muestra a continuación:

Tipo de institución	Capital individual
Financiera	máximo autorizado
Instituciones de banca múltiple	1.5%
Casas de bolsa	4.0%
Instituciones de seguros	
Ramo de daños	1.5%
Ramo de vida y enfermedades	1.5%

La suma total del capital autorizado de todas las filiales financieras extranjeras del mismo tipo, medida como porcentaje de la suma de capitales de todas las instituciones financieras del mismo tipo establecidas en México, no excederá el porcentaje señalado a continuación, y comenzará un año después de la fecha de entrada en vigor de este tratado, estos límites iniciales sufrirán incrementos anuales iguales hasta alcanzar, al comienzo del último año, el periodo de transición.

Tipo de Institución Financiera	Porcentaje del capital total	
	Límite inicial	Límite final
Instituciones de banca múltiple	8%	15%
Casas de bolsa	10%	20%
Empresas de factoraje	10%	20%
Arrendadoras financieras	10%	20%

Ahora, la suma de los capitales autorizados de todas las filiales de seguros extranjeras, medida como porcentaje de la suma de capitales de todas las instituciones de seguros establecidas en México, no excederá el porcentaje que se señala a continuación, para los periodos anuales respectivos

Fecha	Porcentaje de capital total
1° de enero de 1994	6%
1° de enero de 1995	8%
1° de enero de 1996	9%
1° de enero de 1997	10%
1° de enero de 1998	11%
1° de enero de 1999	12%

Un inversionista de seguros de otra parte podrá elegir otro procedimiento para invertir en México, a través de la participación accionaria creciente en una institución mexicana de seguros, por constituirse en el futuro o ya establecida, sin existir límites de capital. En este caso, el porcentaje de las acciones ordinarias con derecho a voto de la institución de seguros mexicana en propiedad de mexicanos será la siguiente en sus periodos anuales respectivos

Fecha	Participación mexicana
1° de enero de 1994	70%
1° de enero de 1995	65%
1° de enero de 1996	60%
1° de enero de 1997	55%
1° de enero de 1998	49%
1° de enero de 1999	25%

Existe también el compromiso de México con inversionistas no bancarios de poder establecer una institución financiera de objeto limitado para otorgar créditos al consumo, comerciales, hipotecarios o para prestar servicios de tarjeta de crédito. México concede a estas instituciones la oportunidad de captar fondos en el mercado de valores para realizar operaciones de negocios.

* Tomado de Jorge Alberto Moreno y Alicia Girón, "TLC y Bancos" en *IV Verano, Resúmenes de los trabajos presentados en el Congreso del IV Verano de Investigación Científica*, p. 66

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis F., "Las contribuciones de la teoría a la decisión política", en Blanca Torres, Coordinadora, *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, COLMEX-CEI, México, 1990.

ALT, James E. y Alec K Chrystal, *Political Economics*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles y Londres, 1983

ANGELES, Luis, Compilador, *Los desafíos de la globalización. Economía mundial y sociedades nacionales*. Colección Perspectivas de la modernización política, IEPES, México, 1990

ANGELES, Luis, Compilador, *Vertientes de la modernización*. Colección Perspectivas de la modernización política, IEPES, México, 1990.

ATTALI, Jacques, *Millennium*, Times Books, Estados Unidos de América, 1991.

BARRY, Tom, editor, *México a country guide*, Inter-Hemispheric Education Resource Guide, Albuquerque, 1992

BASÁÑEZ, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México*, Siglo XXI, México, 1982.

BENVENISTE, Guy, *Bureaucracy and National Planning: a Sociological Case Study in Mexico*, Praeger Publishers, New York, 1990.

BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*, F C E, México, 1991.

BOUCHET, Michel Henri, *The political economy of international debt*, Quorum Books, Nueva York, 1987

BRYANT, Ralph C., *International Financial Intermediation*, The Brookings Institution, Washington, D C., 1987

CAMP, Roderic A., *La política en México*, Siglo veintiuno editores, México, 1995.

CAMP, Roderic A., *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea*, F C E, México, 1990

CAMPOS A. T., Ricardo, *El Fondo Monetario Internacional y la deuda externa mexicana. Estabilización y crisis*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1995

Bibliografía

- CAMPOS, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres?*, Aguilar, México, 1995
- CARMONA, Fernando, *Una alternativa al neoliberalismo*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1993
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A C , *El sistema financiero mexicano motor de desarrollo económico*, Serie alternativas para el futuro, México, 1990
- CHACHOLIADES, Miltiades, *Economía internacional*, Mc Graw Hill, México, 1993
- COCKROFT, James D. , *Mexico Class formation, capital accumulation and the State*, Monthly Review Press, New York, 1983
- CONGDON, Tim y McWILLIAMS, Douglas, *Diccionario de Economía*, Grijalbo/referencia, Barcelona, 1982
- CUEVA PERUS, Marcos, *De la internacionalización del capital al Nuevo Orden Económico Internacional*, IIE-UNAM, México, 1988.
- CZEMPIEL, Ernest-Otto y ROSENAU, James N, *Global Changes and Theoretical Challenges, Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington Books, Estados Unidos de América, 1989
- DEUTSCH, Karl W . *El análisis de las Relaciones Internacionales*, Versión castellana de Eduardo J Prieto, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1970
- El sistema financiero mexicano: motor de desarrollo económico*, Sene alternativas para el futuro, Centro de Investigación para el Desarrollo, A C , México, 1990.
- FAALAND Just y John Richard Parkinson, *The political economy of Development*, Frances Printer Publishers, Londres, 1986
- FEKETEKUTY, Geza, *International trade in services*, American Enterprise Institute/Ballinger Publication, s/f , s/f.
- FRANKEL, Joseph, *The making of foreign policy. An analysis of decision making*, Oxford University Press, U.S A., 1968
- GEORGE, Alexander L., *La decisión presidencial en política exterior, el uso eficaz de la información y el asesoramiento*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.

Bibliografía

GILPIN, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1987

GONZÁLEZ SOUZA, Luis, *México en la estrategia de Estados Unidos*, Siglo veintiuno editores, México, 1993

GONZÁLEZ SOUZA, Luis, *Soberanía henda México Estados Unidos en la hora de la globalización. Deuda, inversión extranjera y TLC* Tomo 1, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., México, 1994

GOUREVITCH, Peter, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 1986

GREENBERG, Martin Harry, *Bureaucracy and Development a Mexican Case Study*, Heath and Company, Lexington, D.C., 1970

GRINDLE, Merilee S., *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico*, University of California Press, Berkeley, 1977

GROSSACK, Irvin M., *The International Economy and the National Interest*, Indiana University Press, Indiana, 1979

HEYMAN, Timothy, *Investing in Mexico*, Editorial Milenio, México, 1992

HUERTA G., Arturo, *Liberalización e inestabilidad económica en México*, Facultad de Economía UNAM-Diana, México, 1992

JOSEPH, Paul, *Cracks in the Empire*, South End Press, Boston, 1981

KAUFMAN, Susan Beth, *Decision Making in an Authoritarian Regime: the Politics of Profit-Sharing in Mexico*, University Microfilms International, Ann Arbor, 1970

KAUFMAN, Susan Beth, *Decision Making in an Authoritarian Regime, Theoretical Implications from a Mexican Case Study*, sled, slt

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph S., *Poder e interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988

KOSLOW, Lawrence Edward, *Mexican Foreign Policy Decision-Making; the Mutual Adjustment of Needs and Independence*, University of California, Riverside, U.S.A., 1969

LEÓN De FIGUEROA, Julio y RODRÍGUEZ, María Elena, *Compiladores, Testimonios de El Mercado de Valores Tomo VI Economía Internacional*

Bibliografía

- Compilación de documentos publicados en la revista El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, México, 1990
- LISSAKERS, Karin. *Banca, deudores e instituciones*, Gernika, México, 1993
- LOVEL, John P., *Foreign Policy in Perspective: Strategy Adaptation Decision Making*, Holt, Reinhart and Winston Inc. U.S.A., 1970
- MANSELL CARSTENS, Catherine. *Las finanzas populares en México*, CEMLA-Editorial Milenio-ITAM, México, 1995
- MANSELL CARSTENS, Catherine. *Las nuevas finanzas en México*, Editorial Milenio, S.A. de C.V.-IMEF-ITAM, México, 1992
- MARGAÍN, Eduardo. *El TLC y la crisis del neoliberalismo mexicano*, UNAM-CISAN, México, 1995
- MARGAÍN, Eduardo. *The Role and Strategy of Economic Integration in the Development of Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., 1985
- MAXFIELD, Sylvia. *Governing Capital International Finance and Mexican Politics*, Cornell University Press, Estados Unidos de América, 1990
- MENA, Carlos Eduardo. *Toma de decisiones y políticas Algunas aplicaciones a la política exterior*, Grupo Editorial Latinoamericano, Colección de estudios internacionales, Argentina, 1989
- MEYER, Lorenzo. *Liberalismo autontano Las contradicciones del sistema político mexicano*, Océano, México, 1995.
- MEYER, Lorenzo. "Estado, soberanía y nacionalismo", en Varios, *Los compromisos con la Nación*, Plaza & Janéx, Colección México 2000, México, 1996, pp 39-58
- MILNER, Helen V., *Resisting Protectionism Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1988
- NADER, Ralph, Compilador. *The Case Against Free Trade GATT, NAFTA and the Globalization of Corporate Power*, Earth Island Press Book, Estados Unidos de América, 1993
- ORTIZ WADGYMAR, Arturo. *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales*, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., México, 1994

Bibliografía

- PUGA, Cristina, *México Empresarios y poder*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM-Miguel Angel Porrúa, México, 1993
- PURCELL, Randall B., *The Newly Industrializing Countries in the World Economy Challenges for U S. Policy*, editado por Randall B Purcell, Estados Unidos de América, 1989.
- RAMOS GARZA, Oscar, *México ante la inversión extranjera, legislación, políticas y prácticas*, Oscar Ramos Garza, México, 1971
- REYES ESPARZA, Ramiro *et al* , *La burguesía mexicana*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1978
- RODRÍGUEZ PRADA, Gonzalo, editor, *La macroeconomía de los mercados emergentes*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, España, 1996.
- ROETT, Riordan, Compilador, *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, S. XXI editores, México, 1989
- ROZENTAL, Andrés, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, F.C.E., México, 1993.
- RUSELL, Roberto, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editorial Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1990.
- SCHMITTER, Philippe C. y HAAS, Ernst B., *Mexico and Latin American Economic Integration*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1964
- SNYDER, Richard C., *et al* editors, *Foreign Policy Decision-Making An Approach to the Study of International Politics*, The free press of Glencoe, U S A . 1962
- SYLVAN, Donald A. and Steve Chan editors, *Foreign Policy Decision Making Perception, Cognition and Artificial Intelligence*, Praeger publishers, New York, 1984.
- TEICHMAN, Judith A., *Polycymaking in Mexico*, Allen and Unwin, Boston, 1988
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ediciones Porrúa, México, 1987
- WHITING, Van R., *The Political Economy of Foreign Investment in Mexico: Nationalism, Liberalism and Constraints on Choice*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1992

Bibliografía

TUCKER, Ken y SUNDBERG, Mark, *International Trade in Services*, Routledge, Gran Bretaña, 1988

VAITILINGAM, Romesh, *Los indicadores económicos en la toma de decisiones*, Financial Times-Ediciones Folio, Barcelona, 1995

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1995

IV Verano. Resúmenes de los trabajos presentados en el Congreso del IV Verano de Investigación Científica, AIC-CONACYT, Metepec, Puebla, abril de 1994

ARTÍCULOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS

ACOSTA CÓRDOVA, Carlos, "Pedro Aspe rompe su esquema, sube tasas para retener capitales y pone en riesgo la política antiinflacionaria", *Proceso*, núm. 912, México, 25 de abril de 1994

ARELLANES JIMÉNEZ, Paulino Ernesto, "El Fondo Monetario, la economía mundial y la supervisión. propuestas", *Relaciones Internacionales*, Octubre/Diciembre de 1995, No. 68, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

CALVA, José Luis, "El nudo macroeconómico de México. La pesada herencia de Ernesto Zedillo", *Problemas del desarrollo*, Vol. 26, enero-marzo 1995, núm. 100, México, 1995

CASTAINGTS TEILLEERY, Juan, "La oferta de títulos empresariales en la Bolsa de Valores. el caso de México", en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 1, México, enero de 1996.

CORREA, Eugenia y CALVO, Ricardo, "Inversión de cartera y sector externo en la economía mexicana", *Comercio Exterior*, Vol. 46, núm. 4, México, abril de 1996.

DABAT, Alejandro, "La coyuntura mundial de los noventa y los capitalismos emergentes", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 11, México, Noviembre de 1994

DRUCKER, Peter F., "The changed world economy", *Foreign Affairs*, Vol. 64, núm. 4, julio-agosto, 1985

GONZÁLEZ SOUZA, Luis, "México-Estados Unidos. ¿Quo Vadis?" *Este País*, octubre, 1995

Bibliografía

GRIECO, Joseph M. "Anarchy and the Limits of Co-operation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism". *International Organization*, núm. 42, verano 1988.

KRUGMAN, Paul. "Dutch Tulips and Emerging Markets". *Foreign Affairs* vol. 74, núm. 4, julio-agosto, 1995

MANRIQUE CAMPOS, Irma. "El signo financiero de la economía mexicana en los últimos veinticinco años". *Problemas del desarrollo*, Vol. 26, enero-marzo 1995, núm. 100, México, 1995

MORERA CAMACHO, Carlos. "Los grupos de capital financiero en México. Transformaciones en la apropiación privada de la riqueza social: a un cuarto de siglo". *Problemas del desarrollo*, Vol. 26, enero-marzo 1995, núm. 100, México, 1995.

OCHOA SANDY, Gerardo. "Rafael Ruiz Harrel: El Caso de William Jenkins y la Formación de los Presidentes Mexicanos en Estados Unidos" *Proceso*, núm. 833, México, 19 de octubre de 1992

OLAVE CASTILLO, Patricia. "La política social del proyecto democrático chileno" *Momento económico*, núm. 71, Enero-Febrero, instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1994.

PASTOR, Robert A. "Post-revolutionary Mexico: the Salinas opening". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, núm. 32, otoño de 1990

PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María. "México, inmerso en la crisis financiera: de lo coyuntural a lo estructural". *Relaciones Internacionales*, Julio-septiembre, núm. 67, FCPyS-UNAM, México 1995

"Recuento latinoamericano". *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 1, México, enero de 1996.

REY ROMAY, Benito. "México: el neoliberalismo fracasa y la apertura comercial estalla". *Problemas del desarrollo*, Vol. 26, enero-marzo 1995, núm. 100, México, 1995

RUIZ DURÁN, Clemente. "Crisis financiera y la hipótesis del mercado único. Notas para su interpretación". *Problemas del desarrollo*, Vol. 26, enero-marzo 1995, núm. 100, México, 1995

VELÁZQUEZ, Rafael. "Algunas reflexiones en torno al análisis de la política exterior de México" en *Relaciones Internacionales*, núm. 62 abr/jun 1994

DOCUMENTOS

Anuario Bursátil, Bolsa Mexicana de Valores, México, 1993

Agenda del Economista, H. Cámara de Diputados-Colegio de Economistas, marzo-abril, México, 1996

AGUILAR, Luis F., "El liberalismo social del Presidente Salinas de Gortari: una interpretación", México, D.F., (mimeo) 5/f

Boletín *Macroanálisis*, CANACINTRA, México marzo de 1991.

BORJA, Arturo, *Enfoques para el estudio de la política exterior en México: evolución y perspectivas*, Documento de Trabajo 3, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1992

CABELLO, Alejandra, *Impacts of financial liberalization in Mexico's savings and investments processes*, documento de trabajo presentado en la Quinta Conferencia Internacional de la Asociación Internacional de Comercio y Finanzas, San José Costa Rica, 1995

CARO RAZÚ, Efraín, *Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros. El caso de México*, Serie financiamiento del desarrollo No. 18, CEPAL, PNUD, Santiago de Chile, 1994

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1994

Cronología de actividades del Secretario de Relaciones Exteriores 1988-1992, SRE, México, 1993

EL POLÍTICO Y EL CRITICÓN, *El fortalecimiento de la institución presidencial y la organización del proceso de toma de decisiones presidenciales*, Mimeo, México, 1990

FRENCH-DAVIS, Ricardo et al., *Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile*, Serie financiamiento del desarrollo No. 23, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, 1994

GARCÍA VILLA, Hilda, "Apuntes sobre la Gobernabilidad", Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. "Hacia una nueva idea de civilización", Querétaro, Octubre, 1995.

Bibliografía

GONZÁLEZ AGUAYO, L., *Teoría de la improvisación gubernamental*, Mimeo, Documento de Trabajo presentado en el foro "Los Liberalismos", México, s/f.

FRENTE NACIONAL DE ORGANIZACIONES Y CIUDADANOS, *Propuestas de gobierno 1994-2000 Foros Regionales*, México, 1994

GUILLÉN ROMO, Arturo, "Alternativas para la reactivación de la economía mexicana", ponencia presentada en el XII Seminario de Economía Mexicana *Mercado y Estado. Cambios para la reactivación y el crecimiento sostenido*, mayo de 1996

HUERTA G., Arturo, "La crisis y la inviabilidad de la política de ajuste actual para superarla", Ponencia presentada en el XI Seminario de Economía Mexicana, IIE-UNAM, mayo de 1995

Informe de labores 1993-1994, SECOFI, México, 1994

Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores, embajador Manuel Tello, al Senado de la República 1993-1994, SRE México, 1994

LAMB, Geoffrey, "Managing Economic Policy Change, Institutional Dimensions", *World Bank Discussion Papers*, núm. 14, World Bank, Washington, D.C., 1987

Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, Andrade, México, 1990.

Ley de inversión extranjera y su reglamento, Ediciones Delma, México, 1994

MORERA CAMACHO, Carlos, "Límites y contradicciones de la reorganización del gran capital", Ponencia presentada en el XI Seminario de Economía Mexicana, IIE-UNAM, México, mayo de 1995.

NORIEGA UREÑA, Fernando Antonio, "Fundamentos para la crítica de la política económica", Ponencia presentada en el XII Análisis de la Economía Mexicana, IIE-UNAM, mayo de 1996

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice P., Juan Arancibia C. y Saul Osorio P., *Las implicaciones del ahorro y el financiamiento externo en la dinámica del crecimiento económico de México*, ponencia presentada en el XII Seminario de Economía Mexicana, 29 de mayo de 1995.

Bibliografía

Resultados de la nueva política de inversión extranjera en México. 1989-1994, SECOFI-Miguel Angel Pomúa, México, 1994.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Compromiso que tome, compromiso que cumpliré", *Discursos de campaña*, PRI, Guanajuato, Gto., 11 de enero de 1988.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Decisión y firmeza ante los problemas nacionales", *Discursos de campaña*, PRI, Silao, Gto. 26 de enero de 1988.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "El nacionalismo, elemento de unión entre los mexicanos", *Discursos de campaña*, PRI, México, D.F., 21 de enero de 1988.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "El pueblo mexicano reconoce problemas y propone soluciones", *Entrevistas de campaña*, PRI, México, D.F., 13 de abril de 1988.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "El reto económico: crecimiento sin inflación y con equidad", *Discursos de campaña*, PRI, Zapopan, Jal., 16 de febrero de 1988.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "La relación con el exterior, para fortalecer el orgullo de lo mexicano", *Discursos de campaña*, PRI, Caborca, Son., 29 de abril de 1988.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Los retos del mundo contemporáneo exigen una política exterior activa y de principios", *Discursos de campaña*, PRI, Cuatro Ciénegas, Coah., 9 de febrero de 1988.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Por una modernización popular y nacionalista", *Entrevistas de campaña*, PRI, México, D.F., 27 de noviembre de 1987.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*, Andrade, México, 1990.

SELOWSKY, M. y H. Van der Tak, *The Debt Problem and Growth*, World Bank Operations Policy Staff papers, enero 21, 1986.

The Mexican Economy Crisis: Policy Implications for the United States. Report, U.S. government printing office, Washington, 1984.

Visita del presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, a Alemania, Checoslovaquia e Italia, SRE, México, 1991.

Visita del presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, a Francia (Julio de 1992), SRE, México, 1992.

Bibliografía

WALLERSTEIN, Immanuel, "La reestructuración capitalista y el sistema-mundo", Conferencia magistral presentada en el XXº Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México, 2 al 6 de octubre de 1995

ARTÍCULOS EN PERIÓDICOS

ASPE, Pedro, "Mexico's Ex-Finance Minister sets the record straight", *The Wall Street Journal*, 14 de julio de 1995, p. A15.

ABURTO, Hilda, "Nación e interés nacional", *El financiero*, 27 de julio de 1994, p. 48.

ACEVEDO PESQUERA, Luis, "Trato tributario de nacionales a inversionistas foráneos", *El financiero*, 18 de enero de 1993, p. 4

AGUAYO QUEZADA, Sergio, "La Servidumbre del legislativo", *La Jornada*, 18 de diciembre de 1993.

APONTE, David, "Capitales golondrinos, amenaza a la seguridad y soberanía nacionales", *La Jornada*, 3 de junio de 1995, p. 3.

ARCHUNDIA, Alina, "Perdió México 47 mil millones de dólares en inversión de capital extranjero", *Diario de Querétaro*, 14 de enero de 1997, p. B3.

BUENO SORIA, Juan Manuel, "Bordoneando a Keynes", *El financiero*, 23 de enero de 1995, p. 55

CONCHELLO, José Angel, "El trilateralismo triunfante", *El Financiero*, 28 de diciembre de 1993, p. 25

CORONEL, Maribel R., "Los mercados financieros reaccionaron positivamente al mayor margen cambiario", *El Nacional*, 21 de diciembre de 1994, p. 22.

DORNBUSCH, Rudiger, "La inflación y el peso", *Reforma*, 24 de octubre de 1996, 14A.

DRESSER, Denise, "Malinterpretando a México. Oppenheimer, corresponsales y caos" *Reforma-Suplemento Enfoque*, 19 de mayo, 1996, pp. 8-10.

"Ekonomiska reformer gjorde Salinas berömd. Mexikos president fick hjaltegloria", *Svenska Dagbladet*, Viernes 24 de septiembre de 1993, p. 6

Bibliografía

El Excelsior, junio 8, 1989, p 1

El financiero, julio 27, agosto 16, septiembre 28, 1994

El Nacional, 17, 23 y 30 de diciembre de 1994

GÓMEZ FLORES, Laura, "BM Sin agua potable. 17 millones de mexicanos". *La Jornada*, 30 de julio de 1994, p 42.

GONZÁLEZ, Felipe de Jesús, "Un Jaime Serra concertador que dejó las clases de economía para las aulas", *El Nacional*, 15 de diciembre de 1994, p 23

La Jornada, mayo 3, 9, 11, 18, 19, 20, 30 y 31, 1989, agosto 15, 17, 18 y 19, septiembre 7, 1992, diciembre 16, 20, 21, 24 y 30, 1993, agosto 30, octubre 19, 1994, febrero 10, 18 y 19, junio 20, agosto 15, 1996.

MARÓN MANZUR, Miguel, "Hacia el crecimiento". *El financiero*, 30 de octubre de 1991, p 48

MENDOZA PICHARDO, Gabriel, "Desregulación bancaria. ¿Única vía?", *El financiero*, 30 de septiembre de 1991, p. 43

MEYER, Lorenzo, "Un fantasma recorre México. 1988", *Reforma*, 28 de julio de 1994, 7A

MORERA CAMACHO, Carlos, "La devaluación contradicciones del gran capital II y II, *La Jornada*, 2 y 3 de enero de 1995, pp. 35 y 27

RABASA GAMBOA, Emilio, "Los tres errores de Salinas". *El financiero* 2 de enero de 1995, p 29

Reforma, octubre 20, 1994, febrero 5, octubre 18, 1996.

ROTHER, Larry, "Mexico loosening investment rules". *The New York Times*, 16 de mayo de 1989, p A1

ROTHER, Larry, "Mexico's foreign debt is wagging diplomacy", *The New York Times*, 29 de marzo de 1989, p A8

SÁNCHEZ DÍAZ, Julio Arturo, "La ingeniería financiera ha llegado a México" *El financiero*, 6 de febrero de 1996, p 24A.

TORRES, Craig, "Investors' rush back into Mexico shows a faith stronger than GDP". *The Wall Street Journal*, 12 de julio de 1995, p A9.

Bibliografía

TORRES, Craig, "Mexican Stocks soar 56% as sentiment grows more bullish on companies' long-term outlook", *The Wall Street Journal*, 6 de julio de 1995, p. C12.

VOGEL, Thomas T. Jr., "Firmas reclutan sangre joven para conquistar los mercados emergentes", *Reforma*, 20 de octubre de 1994, p. 30A.

WESSEL, David et al., "Peso Surprise", *The Wall Street Journal*, 6 de julio de 1995, pp. 1 y 3

ZÁRATE VITE, Arturo, "Intensos 60 minutos en Los Pinos redefinieron el rumbo económico", *El Nacional*, 30 de diciembre de 1994, p. 22

ZEDILLO, ERNESTO, "Mensaje a la Nación", en *La Jornada*, 13 de marzo de 1995.

ZÚÑIGA M., Juan Antonio, "Generación de empleos en 88-94: uno por cada diez demandantes", *La Jornada*, 1º de agosto de 1994, p. 53.