

El régimen de Echeverría; perspectivas de cambio en la estrategia de desarrollo y en la estructura de poder

JULIO LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO

La proclamación de la candidatura de Luis Echeverría a la Presidencia de la República por el partido oficial, fue interpretada en la mayoría de los círculos políticos mexicanos, y en amplios sectores de la opinión pública, como la continuidad, en estilo y en contenido político, del régimen de Díaz Ordaz.

El siguiente juicio nos parece que sintetiza los principales argumentos que sustentaban esa opinión:

“Otro indicio de que la Coalición Revolucionaria muestra pocas inclinaciones a ‘aceitar todas las ruedas que rechinan’, es la selección de Luis Echeverría Álvarez como ‘jefe máximo’ de México para los próximos seis años (1970-1976). Como todos, menos uno, de los presidentes mexicanos posteriores a 1946, Echeverría Álvarez fue secretario de Gobernación en el gabinete antecesor; como secretario de Gobernación de México en los seis años anteriores, Echeverría Álvarez era el responsable directo de los asuntos políticos nacionales y de la seguridad interna; como todos los presidentes más recientes, menos uno, es abogado y ha pasado la mayor parte de su vida de adulto trabajando en el santuario interior de la maquinaria del PRI; en el contexto político mexicano se le ha considerado generalmente como uno de los representantes de los elementos de la derecha central del PRI, un hombre del que no se puede esperar mucho en lo que respecta a grandes reformas económicas o políticas y así se deduce de su historial público anterior a 1970. En este sentido, su candidatura parece significar que habrá “más de lo mismo”, durante los próximos seis años, tanto en lo que se refiere a política económica, como en lo que respecta a funcionamiento de la política. Su designación fue desilusión para los círculos liberales; los grupos universitarios en particular, han considerado a Echeverría Álvarez como responsable parcial del conflicto ocurrido entre el gobierno y los estudiantes universitarios de México, y

han hecho severas críticas por la dureza con que han sido tratados los líderes estudiantiles del movimiento de 1968; todavía en la primavera de 1970, eran más de 100 los que aún permanecían en prisión sin que hubieran podido obtener su libertad bajo fianza o se les fijara fecha para su juicio. Los moderados de los círculos del PRI, lo mismo que los liberales de fuera del partido, habían insistido en que Díaz Ordaz nombrara al Dr. Emilio Martínez Manatou como su sucesor. El Dr. Manatou, secretario de la Presidencia en los últimos años de la séptima década, había hablado abiertamente en favor de una serie de reformas que gradualmente desplazarían los beneficios del desarrollo económico de México hacia los grupos de ingresos más bajos. No obstante, parece que la actual directiva política de México todavía no está preparada para modificar el enfoque incrementalista con que afronta los problemas del desarrollo económico y no se siente perturbada por las crecientes críticas orales que sobre la política del PRI se escuchan entre la clase media mexicana, tanto dentro como fuera de las universidades".¹

Hoy, a año y medio de gobierno, el régimen de Echeverría ha suscitado diversas interpretaciones tanto en el exterior como en el interior del país: las opiniones se encuentran bastante divididas y algunos sectores que mantenían una posición crítica o de franca oposición al anterior Gobierno, han redefinido sus relaciones con el actual.

Una interpretación proviene de algunos sectores de los medios empresariales, de los grupos económicos y del sector más a la derecha del grupo gobernante.² Según esta interpretación, el régimen de Echeverría se estaría deslizando cautelosa pero decididamente hacia la izquierda. El gobierno actual estaría atentando contra el pacto implícito que se había configurado desde los años cuarenta en el seno de los grupos dominantes y al interior mismo del grupo gobernante. Por una parte, el régimen actual sería partidario de un creciente intervencionismo estatal en la economía; la reforma fiscal, el control de precios, el proyecto original de la Ley de Pesca y la Ley de Aguas, serían los primeros síntomas. Por otra parte el populismo de la actual administración habría llegado demasiado lejos; las promesas, el lenguaje y el estilo político, en general, habrían hecho crecer peligrosamente las expectativas de los sectores medios urbanos, de la clase obrera y de las clases campesinas. Los resultados estarían a la vista: estímulo y fortalecimiento del sector obrero que lucha por romper el control oficial de los sindicatos, movilización de los maestros por aumentos de salarios y de los empleados bancarios para obtener el reconocimiento de sus sindicatos, incremento de la agitación estudiantil y de los conflictos en el campo, etc.³ Peor aún, no se trataría sólo de tolerancia sino de apoyo "a los enemigos de las Instituciones", a quienes se les ofre-

cerían garantías para organizarse, al mismo tiempo que se destituye a altos funcionarios, ligados a los más sólidos intereses dentro del aparato estatal y/o del mundo de los negocios, contra los cuales se habían movilizado los medios estudiantiles. De la misma manera se reparten latifundios de prominentes políticos de las administraciones pasadas y de destacados representantes de la iniciativa privada. Todos estos hechos hacen pensar a los sectores a los que nos referimos, que existe una conjura gubernamental contra sus intereses; incluso en estos círculos se ha llegado a interpretar el viaje de Echeverría a Chile —en un momento en que Allende enfrenta fuertes problemas internos y en sus relaciones con Estados Unidos— como una muestra de las simpatías ideológicas del equipo gubernamental por el socialismo.

Algunos sectores —progresistas— y de la izquierda confirman, al menos parcialmente, la interpretación anterior. Para estos sectores estaríamos frente a una crisis del sistema de dominación en que una fracción del grupo gobernante encabezado por el Presidente, estaría dispuesto, tanto por la coyuntura que vive el país como por simpatías ideológicas, a corregir la estrategia de desarrollo seguida hasta ahora, dándole una orientación más nacionalista, estatizante y redistribucionista; para ello también estaría dispuesto a “liberar” o permitir la liberación de fuerzas sociales que le permitieran neutralizar o, en su caso, enfrentar al “imperialismo”, a los grupos económicamente dominantes y a sus aliados dentro del Estado. Nos encontraríamos pues, con diferencias de coyuntura y de matices, ante el resurgimiento del esquema cardenista.⁴ A partir de aquí se plantean dos posturas distintas: una sostenida sobre todo en los medios intelectuales y políticos progresistas o nacionalistas que propone el apoyo directo a la fracción reformista del grupo gobernante para detener la ofensiva de la derecha, que se estaría preparando para establecer una dictadura fascista. Estos círculos explican las ambigüedades del régimen y la extrema lentitud para aplicar las reformas anunciadas o sugeridas y a veces, apenas sospechadas, por la fuerza de la derecha y la magnitud de los obstáculos que han opuesto a cualquier intento de cambio. Para la segunda postura representada por dirigentes y cuadros políticos de la izquierda —algunos con una vieja militancia en los movimientos populares— se trata de crear una organización efectivamente independiente de cualquiera de las facciones que detentan el poder. Esta organización política debería representar tanto a la clase obrera y a las clases campesinas como a los sectores medios radicalizados y tendría que ser además, lo suficientemente fuerte y amplia para que pudiera mostrar una alternativa efectiva a la actual estructura de poder. Este sector tiende a explicar las contradicciones del régimen por las vacilaciones del grupo reformista a apoyarse efectivamente

en las masas. Al interpretar la política del régimen, tienden a hacerlo en términos de “principios” ideológicos: “lucha contra el imperialismo”, “emancipación nacional”, etc. y aíslan las distintas “políticas” —externa-interna, agraria-obrera, etc., así como las diferentes medidas concretas de éstas, sin buscar las líneas generales del proyecto de gobierno en su conjunto y en la lógica interna de la política gubernamental, en términos del juego de intereses y del marco estructural y coyuntural en que se da. Como consecuencia, el comportamiento político del régimen resulta esquizofrénico: el régimen sería “antiimperialista” en política externa —al apoyar al proceso chileno y peruano, y criticar a la OEA, denunciar la explotación de los países subdesarrollados por los industriales, etc. Dentro del país, el régimen sería pro-imperialista al seguir una política de puertas abiertas respecto a la penetración y expansión de los grandes consorcios transnacionales. Este tipo de planteamientos los lleva también a aprobar públicamente determinadas medidas del régimen, por ejemplo, repartición de latifundios, mientras que critican la legislación agraria vigente.

Una tercera interpretación del régimen de Echeverría parte de otros sectores de la izquierda: partido comunista, grupúsculos formados en torno a algunos de los dirigentes del movimiento de 1968 y otros sectores no organizados. Estos sectores también consideran que la política del actual gobierno refleja un conflicto en el seno de los grupos que detentan el poder. Sin embargo, piensan que este conflicto no es significativo desde la perspectiva de la izquierda, la que no debería hacer distinciones tácticas y mucho menos estratégicas entre las facciones de los grupos dominantes en pugna. Efectivamente, habría un cambio respecto al régimen anterior, pero el sector “reformista” de estas facciones no plantearía ninguna ruptura profunda dentro del esquema del capitalismo dependiente. La renovación del “estilo populista” y la política conciliatoria hacia algunos sectores “progresistas” y de la izquierda, tendrían por objeto capitalizar la movilización popular para neutralizar a los enemigos de la “modernización” del sistema económico, se trataría, más bien, de actualizar las formas de control y explotación y no de cambios que permitan a la izquierda un margen de acción más amplio. En cuanto al proclamado nacionalismo del régimen, no representaría la búsqueda de una mayor independencia del imperialismo, sino su utilización como ideología mediatizadora de la lucha de clases.

Esta divergencia de interpretaciones no responde sólo a las diferencias de posiciones ideológicas y de intereses desde los cuales se sitúa al régimen de Echeverría, se explica también por el desembarazo con que los distintos representantes del gobierno se contradicen y rectifican a sí mismos y entre sí y por las medidas políticas concretas que parecen responder a orienta-

ciones ideológicas e intereses divergentes. Estos elementos, presentes en regímenes anteriores dado el pragmatismo político del grupo gobernante, se han agudizado en la administración actual provocando el desconcierto en amplios sectores de la población e incluso en círculos presumiblemente bien informados. Sin embargo, las ambigüedades del lenguaje y las oscilaciones de la política oficial no son gratuitas, responden al juego de fuerzas que se están dando dentro y fuera del Estado, por lo que es necesario situar al proyecto del actual grupo dirigente en el contexto de ese juego. Encontrar las líneas principales de ese proyecto a través de la multiplicidad de declaraciones oficiales y medidas concretas no es tarea fácil, sobre todo cuando se trata de un proyecto que se está haciendo dentro de un proceso que aún no ha culminado.

Nos parece necesario comenzar por situar el proyecto de Gobierno en la coyuntura económica y política en que se dio la renovación del equipo gobernante. A fines de la década de los sesentas han aparecido síntomas de que el país está por agotar una fase de su proceso de desarrollo: la etapa de la sustitución fácil de exportaciones. El paso a niveles más avanzados requiere una dinamización significativa de la demanda, una alta tasa de inversiones e innovaciones tecnológicas.

Fincar una nueva etapa de expansión económica en factores internos, dado el contexto económico y político que presenta México a principio de la década de los setentas, presenta muchas dificultades. Los bajos niveles de ingreso de gran parte de la población la excluye del consumo de los productos industriales e incluso agrícolas.⁵ Por otra parte la poca integración del sistema industrial lo hacen altamente dependiente de insumos, bienes de capital y tecnología provenientes del exterior.

A la pérdida de dinamismo de los factores internos, hay que añadir las crecientes dificultades del sector interno. Algunos de los principales factores que evitaron, en la pasada década, que México experimentara una crisis del sector externo que hubiera llevado el proceso de desarrollo a un impasse,⁶ están dando muestras de estar perdiendo su eficacia. Entre estos factores hay que señalar la relativa diversificación de las exportaciones, así como la cercanía de su principal mercado: los Estados Unidos con cuya economía ha mantenido una estrecha vinculación a través de mecanismos comerciales y del flujo constante de préstamos e inversiones directas.⁷

Actualmente mientras que las tendencias en las exportaciones mexicanas apuntan hacia un descenso en los rubros tradicionales, constituidos fundamentalmente por materias primas, los productos manufacturados no han estado en condiciones de reemplazarlas; por lo demás, no se provee un incremento en el ingreso de divisas por concepto de turismo de tal

magnitud que contrarreste las tendencias anteriores así como el creciente desequilibrio de la balanza comercial. Y por añadidura, el constante aumento en la salida de divisas debido a los elevados gastos del turismo mexicano en el exterior amenaza con neutralizar los efectos positivos del ingreso de turismo al país.

A la debilidad del sector externo también contribuye el desequilibrio de la balanza de pagos como resultado del servicio de la deuda exterior⁸ y la remisión de utilidades de empresas extranjeras. Finalmente, la situación tiende a complicarse aún más dadas las dificultades que enfrenta la economía norteamericana, principal mercado y con mucho la más importante fuente exterior de capital y tecnología.

Por otra parte, durante el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz el sistema político mexicano sufrió desgastes, aunque sin llegar a experimentar una crisis profunda: desde el movimiento ferrocarrilero de 1959 el Estado no había enfrentado un movimiento de la amplitud del estudiantil. Además, aunque aislados, se comenzaron a multiplicar brotes de guerrilla tanto en el campo como en las ciudades. Como resultado del creciente recurso a soluciones de fuerza, la imagen del régimen y en particular la del presidente se deterioraron tanto en el exterior como en el interior: sectores que tradicionalmente habían mantenido buenas relaciones con el gobierno, en particular los medios intelectuales progresistas y un sector del clero, adoptaban una actitud muy crítica. En algunos estados políticos (Sonora, Baja California, Yucatán) el cambio de poderes se realizó en un clima de violencia y de resentimiento hacia el poder federal. Parecía que el sistema perdía legitimidad y flexibilidad mientras que la subordinación del ejército al elemento civil se ponía en peligro por la creciente intervención del primero en conflictos tradicionalmente reservados a la policía. Finalmente, la represión de 1968, había dejado un fuerte legado de tensiones sociales y los canales de comunicación del Estado con los sectores estudiantiles y los círculos democráticos y progresistas, fueron cortados. Más importante aún que los conflictos y tensiones en sí mismos, que hasta ahora se han manifestado, es la posibilidad de que contribuyan a que el potencial revolucionario de las clases explotadas,⁹ que han expresado su descontento en acciones de alcance limitado, se cristalice en una fuerza unificada de alcance nacional. Aunque en distinto grado, los grupos dominantes se han mostrado conscientes de esta posibilidad.

Es en este contexto de temor —dentro de los grupos dominantes— hacia un futuro de dificultades económicas y de tensiones sociales crecientes, que se proclama la candidatura de Luis Echeverría. Entre aquellos grupos y en los círculos cercanos al poder, por su influencia o su prestigio, se

perfilaron tres tendencias¹⁰ respecto a la reformulación de la estrategia de desarrollo y a las dificultades que enfrenta el sistema político.

La primera tendencia a que vamos a referirnos expresa en gran medida al conjunto de la burguesía mexicana,¹¹ pero sobre todo a su fracción más poderosa: La burguesía Financiero-Industrial, asociada en la mayor parte de los casos con capital extranjero y la fracción del grupo gobernante que expresa sus intereses.¹² Para esta tendencia el papel subsidiario y protector del Estado respecto a la iniciativa privada, y en particular en relación al sector mexicano de la misma, que ha caracterizado a la política económica de los regímenes posteriores a Cárdenas, debería no solo mantenerse sino incrementarse. El Estado tendría que seguir asegurando créditos a bajas tasas de interés y proporcionando energéticos a bajos precios, mientras que el gasto público debería orientarse en una forma más decisiva a estimular la producción.

Más aún, el Estado tendría que corregir aquellos obstáculos que habría opuesto y estaría oponiendo al desarrollo económico de la empresa como sería: corrupción, burocratismo, irracionalidad y arbitrariedad en la aplicación de las medidas económicas, intervencionismo que altera las leyes del mercado con medidas como la fijación de precios tope, el apoyo directo a través del aparato sindical oficial a reivindicaciones económicas de los obreros que no guardan relación con aumentos de la productividad e ineficiencia en el manejo de las empresas estatales y descentralizadas. En relación a este último aspecto, han pedido la reprivatización de aquellas empresas que siendo susceptibles de generar ganancias, la Constitución no prescribe que estén bajo control estatal.¹³ Por otra parte, los mecanismos de consulta entre el Estado y la iniciativa privada tendrían que ser ampliados de tal manera que esta última pudiese hacerse oír en relación a cualquier medida política que pudiese afectarla, y debería además terminarse con el tabú de que los empresarios no ocupen los puestos de más alto nivel político, ni estén representados en forma demasiado notoria dentro del aparato estatal.¹⁴ Estos cambios son presentados como condiciones necesarias para asegurar una orientación "correcta" en la política económica y una mayor eficiencia en su aplicación.

En cuanto a la política agraria, debiera rectificarse su orientación en la medida en que limita el desarrollo de un empresariado agrícola. Por un lado se trataría de dar garantías jurídicas a la propiedad privada: Ampliación de los límites de la "pequeña propiedad", mayor amplitud en los términos en que se otorgan las concesiones agropecuarias, facilitar más la utilización del derecho de amparo por los "pequeños propietarios" y en general de estimular el minifundio y el ejido, en beneficio del desarrollo de un tipo de propiedad individual "costeable", en términos de sus ren-

dimientos económicos. Además el estado debería apoyar la canalización de fuertes inversiones privadas hacia el sector agrario, que sería el único medio para elevar la producción, con obras de infraestructura, crédito y asegurando precios bajos de los insumos e implementos agrícolas. Finalmente tendría que garantizarse un “clima de seguridad” en el campo, lo que implica el apoyo del aparato represivo ahí donde fuese necesario. Ahora bien, dado que la ideología de la reforma agraria forma parte del control de las organizaciones campesinas que son uno de los puntales del sistema político, existe la conciencia entre la mayor parte de los representantes de esta tendencia, particularmente entre los que son miembros del grupo gobernante, de que los cambios en la política agraria no deberán hacerse en forma radical y espectacular, sino gradualmente y tomando en cuenta el contexto político.

Para hacer frente al desequilibrio de la balanza de pagos, en gran parte originado por los préstamos externos para financiar el gasto público, sólo proponen correctivos menores: destinar los préstamos foráneos a inversiones recuperables a corto plazo y establecer medidas para evitar la evasión de impuestos, pero rechazando al mismo tiempo el establecimiento de una imposición fiscal de carácter progresivo. En cuanto a la modernización del sistema productivo y su reorientación hacia el exterior, ésta no debiera traducirse en una reducción drástica y rápida de la protección arancelaria, como propician algunos sectores gubernamentales, sino que tendría que hacerse mediante incentivos fiscales para la renovación de equipos y sistemas, además el Estado debería promover directamente las exportaciones mediante asesoramientos comerciales y sobre todo orientando la política exterior hacia la ampliación y diversificación de mercados. En último término la solución a las dificultades del sector externo y del proceso de desarrollo en general dependería de que se logre una mayor afluencia de inversiones foráneas. Estas cumplirían la función de dinamizar el proceso económico interno: creando empleos y estimulando las actividades económicas en general, pero sobre todo tendrían función de ampliar la demanda de las exportaciones mexicanas particularmente de productos manufacturados. Parten del supuesto de que salvo en contadas excepciones sólo las corporaciones transnacionales tendrían las condiciones técnicas y económicas para producir bienes manufacturados a precios competitivos en el mercado mundial y además el poder de negociación para abrir mercados hasta ahora impenetrables, particularmente los de los países capitalistas desarrollados. De esta manera las industrias de maquila, cuya principal contribución sería lo que dejan al país por concepto de salarios, y las industrias que, aunque destinen parte de su producción al mercado interno, estén fundamentalmente orientadas a la exportación, serían los

dos tipos de inversión que deberían atraerse al país. Esto no quiere decir que la burguesía mexicana se resigne a eclipsarse, sino que al mismo tiempo que propicia una mayor entrada de inversiones extranjeras, la burguesía pretende evitar un desplazamiento o absorción a través de ciertas medidas tales como reservarse directamente para sí o a través del Estado determinados sectores de la economía, además aplicando una política "expropiatoria" de aquellas empresas extranjeras que se considere de interés nacional que pasen a manos del Estado, o de la burguesía mexicana o en participación conjunta, política "expropiatoria" que en realidad consiste en una compra negociada a un precio muy aceptable para las empresas afectadas. Finalmente proponen el mantenimiento de mecanismos de asociación con el capital extranjero, tal es el objetivo de la política de mexicanización por la que se establece la participación en un 51% de accionistas mexicanos en determinadas empresas.

En síntesis, esta alternativa responde fundamentalmente a los intereses a corto plazo de los grupos económicamente dominantes. Parte de la misma concepción del papel del Estado en el proceso de desarrollo que inspiró la política económica de los gobiernos posteriores a Cárdenas: aquél debe intervenir en dicho proceso no tanto para regularlo y orientarlo sino para apoyar el fortalecimiento y la acción del sector privado. En cuanto a la política fiscal propugnan porque ésta continúe fomentando la concentración del ingreso y el endeudamiento externo. Los cambios que proponen a la política agraria implican el sacrificio de los intereses de la gran mayoría de la población campesina y el reconocimiento implícito, de parte del grupo gobernante, de que la reforma agraria fue un fracaso en la medida en que intentó favorecer a la propiedad comunal y al verdadero pequeño propietario — en cuanto no fue consecuente con el tipo de desarrollo que se realizó en el país. Finalmente, dentro de esta estrategia al capital extranjero le corresponde el papel central en cuanto es el principal agente innovador del sistema ya que aporta las inversiones, la tecnología y los mercados necesarios para modernizar y reorientar el sistema productivo de acuerdo a la nueva coyuntura económica que enfrenta el país.¹⁵

La segunda alternativa es propiciada por economistas y técnicos de alto nivel, algunos de los cuales ocupan altos puestos en el aparato estatal. Este sector parte de una crítica a la política económica que se siguió a partir de la década de los cuarenta¹⁶ y particularmente en el llamado periodo de "crecimiento con estabilidad" 1956-1970. La crítica va dirigida al modelo de desarrollo hacia adentro y a la política de sustitución de importaciones que inspiró, así como el papel que desempeñó el estado

como principal responsable de la estrategia de desarrollo que siguió en las últimas décadas.

La política de sustitución de importaciones —indican— fracasó en tres de sus principales objetivos. En primer lugar, pretendió hacer el país menos dependiente de las importaciones y simplemente cambió su composición: antes se importaban bienes manufacturados para el consumo, hoy se importa fundamentalmente maquinaria e insumos para manufacturar los bienes en el país. En segundo lugar, se trató de crear un empresariado industrial o una burguesía nacional, para lo cual se estableció una política proteccionista que cerró el mercado a la competencia, así como otras medidas que garantizaban altas utilidades al sector industrial; hoy las compañías extranjeras son las principales beneficiarias de dicha política. En tercer lugar, se pensó que la política de sustitución de importaciones iba a ampliar significativamente el mercado interno y, en realidad, favoreció la concentración del ingreso en los grupos empresariales, sin incrementar sustancialmente la capacidad de consumo de los sectores asalariados. Finalmente, la sobreprotección al sector industrial estimuló la ineficiencia y los altos costos, impidiendo que aumentara la demanda interna y haciendo imposible que los productos manufacturados compitieran en el mercado mundial. Más aún, esta política ha contribuido a las crecientes dificultades de las exportaciones agrícolas, al elevar el precio de los insumos de origen industrial. Tal sería el caso de los algodonereros que han tenido que pagar los fertilizantes y los tractores a un precio mucho más alto que en el mercado mundial.

Con la política de sustitución de importaciones —prosiguen— se pretendió crear un sistema industrial semejante al de los países desarrollados pero no se tomaron en cuenta los factores esenciales para que ese proceso fuera posible tales como la generación o, en su caso, la adquisición y adaptación en condiciones óptimas de tecnología, las economías de escala y el problema a mediano y a largo plazo de la amplitud del mercado, así como evitar las situaciones oligopólicas que impiden la elevación de los niveles de eficiencia y la baja de los precios. Por lo demás todos estos aspectos están ligados al hecho de que, conjuntamente a la política de sustitución de importaciones no se estableció una política de sustitución de exportaciones que incrementara progresivamente la participación de México en el comercio internacional. En conclusión, el fracaso en el logro de los objetivos anteriormente señalados provendría en gran medida de que se buscó un crecimiento que no sólo fue “hacia adentro”, sino también “de espaldas” a los cambios que se produjeron en el sistema económico mundial.

La crítica que hacen los partidarios de esta segunda alternativa al papel

que desempeñó el Estado en el proceso de desarrollo se basa en que aquél se limitó a asegurar las condiciones óptimas para que se diera un proceso rápido de capitalización y surgiera un vigoroso sector empresarial, más que orientar y regular el proceso, descuidando la eficiencia del sistema económico. Además en que las medidas concretas de la política económica han traducido más el juego de intereses a corto plazo de altos funcionarios y de fuertes grupos económicos, que la persecución de objetivos a largo plazo.

Si en la formulación de la política económica —hasta ahora vigente— se partió del supuesto fundamental de un mercado externo desfavorable cuyos efectos había que contrarrestar iniciando un proceso de sustitución de importaciones, la estrategia que ahora nos ocupa parte de la idea contraria, o sea, de que las dificultades del sector externo se deben en gran medida a los errores de la forma en que se llevó a cabo la política de “desarrollo hacia adentro”, con su falta de adecuación a los cambios en el sistema económico mundial. En consecuencia, los principales objetivos de la nueva política económica deben ser elevar la productividad del sector agrario e industrial e incrementar la participación de México en el comercio internacional. Punto fundamental de la nueva política económica sería aprovechar las ventajas comparativas que tiene México en la producción de determinados bienes y en la prestación de ciertos servicios. Para lograr esas metas es necesario dar al Estado un papel más activo en el proceso de desarrollo; no se trata, hay que aclarar, de que el Estado aumente el control sobre sectores de la economía que están en manos de la iniciativa privada o que acentúe su papel de árbitro de los distintos grupos sociales, interviniendo en el proceso económico fundamentalmente desde la óptica de la “justicia social” —metas que significarían el resurgimiento de las tesis cardenistas en un nuevo contexto. Más bien se trata de que el Estado asuma con mayor eficacia el papel de principal agente racionalizador del proceso económico, elaborando e instrumentando una verdadera estrategia de desarrollo y sosteniéndola contra las eventuales presiones de grupos que expresan intereses a corto plazo. Para cumplir con esta finalidad el Estado debe proveerse de mayores recursos sin recurrir —al grado que lo ha hecho hasta ahora— al financiamiento externo, para lo cual es necesario realizar una reforma fiscal que grave a los sectores de más altos ingresos. Con esta reforma fiscal se trataría, sobre todo, de disminuir los gastos suntuarios estimulando al mismo tiempo la inversión.

En cuanto a las metas de incrementar sustancialmente la productividad y de expandir las exportaciones, la primera es condición de la segunda y tiene alcances más amplios, puesto que es vista también como el prin-

cial medio para garantizar a largo plazo una elevación significativa de las condiciones de vida de la mayor parte de la población —particularmente de aquellos que viven del sector agrícola tradicional. Los principales instrumentos para elevar la productividad social serían: la realización de una profunda reforma educativa y el establecimiento de una política de investigación científica que proporcione los cuadros calificados y cree las bases de una infraestructura científica y tecnológica; la diversificación de las fuentes de tecnología para adquirir así innovaciones tecnológicas al más bajo costo posible, y la creación de nuevos canales de distribución que permitan una amplia difusión de éstos: también deberían combatirse las situaciones oligopólicas que impiden el objetivo anterior y que desestimen la eficiencia y los cambios tecnológicos.

Respecto al objetivo de incrementar la participación de México en el comercio mundial proponen medidas a corto y a largo plazo: las primeras consistirían fundamentalmente en impulsar aquellos rubros tradicionales —como el turismo— que tienen posibilidades de expansión y en sustituir aquellos productos primarios cuya demanda tiende a descender —como en el caso del algodón— por otros con perspectivas más favorables, como las hortalizas. Las segundas deben concretarse en cambios en la política industrial que permitan en un tiempo razonable elevar el porcentaje de manufacturas en el total de las exportaciones.

Estas medidas implican cambios importantes en la política económica. En primer lugar, no subordinar más la política agraria a la industrialización;¹⁷ un porcentaje mayor de recursos públicos y privados debería canalizarse al campo en forma de crédito, obras de infraestructura y asistencia técnica; habría que bajar, además el costo de los insumos de origen industrial. Por lo que toca a las formas de explotación de la tierra —pequeña o gran propiedad, individual o colectiva— proponen que la solución varíe de acuerdo a los diferentes tipos de cultivo o explotación pecuaria y a las características geográficas. En cuanto a la política de industrialización hay que abandonar el proyecto de sustitución de importaciones, tal como fue concebido en el pasado, y concentrar esfuerzos en aquellas industrias que tienen ventajas comparativas o un gran valor estratégico para el sistema industrial en su conjunto; también sería necesario evitar industrias muy dependientes de insumos del exterior, tratando de establecer un sistema industrial integrado. Desde esta perspectiva, habría que revisar la política proteccionista y de subsidios a la industria, atacando las situaciones oligopólicas que se traducen en altos costos o baja calidad. En lo que se refiere a la participación de la inversión extranjera los representantes de esta tendencia recomiendan la elaboración de una política coherente de acuerdo a la explicitación de los criterios

que la hacen deseable entre los cuales señalan, de manera principal la introducción de innovaciones tecnológicas. Respecto a los resultados, consideran que una política económica orientada al fortalecimiento de la posición del país en el mercado mundial, permitiría un proceso de desarrollo con perspectivas más amplias que el auspiciado por la política de sustitución de importaciones. De la misma manera, al abrirse nuevas fuentes de producción impulsadas por la demanda externa se dinamizaría el sector interno vía demanda de insumos y mediante la generación de nuevos empleos.¹⁸ La creación de nuevos empleos tendría, a su vez, el importante efecto de absorber gradualmente a la población marginal, fuente de tensiones sociales,¹⁹ permitiendo que el país elimine paulatinamente las contradicciones que ha generado el proceso de desarrollo. Así, la racionalidad económica llevaría a la racionalidad social.

Los partidarios de la tercera alternativa se encuentran en los medios intelectuales, científicos y políticos de orientación nacionalista y que se inspiran, en mayor o menor medida, en lo que se ha llamado "el cardenismo".²⁰ Parte de los miembros de estos círculos se encuentran incrustados en el aparato estatal o mantienen relaciones cordiales con el mismo. Existe acuerdo entre los representantes más connotados de esta tendencia y los de la anterior en cuanto a dar soluciones técnicas —que respondan a una racionalidad económica global— a los problemas que enfrenta el proceso de desarrollo del país. Mas específicamente, coinciden en la necesidad de modernizar el aparato productivo y crear una infraestructura científica y tecnológica y en una serie de medidas para lograrlo.²¹ Sin embargo, son más significativas sus discrepancias en cuanto a la orientación general de la política económica y algunas de las medidas que la concretizan. Para estos círculos la racionalización del sistema económico debe situarse en relación con objetivos más amplios, como son la creación de una nación internamente integrada en la que el sistema productivo esté fundamentalmente bajo control nacional y sea menos vulnerable a las presiones externas. Más aún, a largo plazo, los objetivos de desarrollo económico, integración económica y política de la población e independencia del exterior, no podrían lograrse aisladamente.

A otro nivel, la primera discrepancia se concreta en cuanto a la validez del "modelo de desarrollo hacia adentro". Para los partidarios de la tercera alternativa el proyecto de sustitución de importaciones se justifica no sólo porque las perspectivas de un mercado mundial saturado de materias primas y controlado por los grandes consorcios transnacionales son poco favorables, sino también porque lo consideran un medio imprescindible para lograr un país menos vulnerable a las presiones externas y

porque la industria generaría la ocupación y el excedente necesarios para lograr una nación más integrada.

Los sectores a que nos referimos, una vez que ratifican como válido el proyecto de sustitución de importaciones, critican la forma en que se llevó a cabo: coincidiendo una vez más con los partidarios de la segunda alternativa denuncian como graves errores el que no se haya intentado crear un sistema industrial integrado y el que haya situaciones oligopólicas en la industria que no favorecen la eficiencia y los bajos costos, así como el no haber impulsado las exportaciones paralelamente a la sustitución de importaciones. Sin embargo, la deficiencia fundamental de la política económica no fue el lanzarse a un costoso proceso de sustitución de importaciones descuidando las ventajas comparativas del país en el mercado mundial, sino el no haber realizado las reformas internas que hubieran hecho exitoso ese esfuerzo o, en otras palabras, el Estado no realizó las reformas económicas, políticas y sociales que permitieran una ampliación significativa del mercado interno, sino que se convirtió en instrumento dócil de los grupos económicamente dominantes que utilizaron la política económica como el principal instrumento para garantizar altas tasas de ganancia bajo el argumento de que “era necesario primero crear la riqueza para después repartirla”. De esta manera, los objetivos a largo plazo fueron sacrificados a los intereses más inmediatos y a medidas de emergencia para sortear la crisis que la misma orientación de la política económica provocó.

No se trata entonces, desde esa perspectiva, de suplantarse “el modelo de desarrollo hacia adentro” por un desarrollo fundamentalmente orientado al exterior, sino de romper el círculo vicioso en que ha caído el proceso de desarrollo expandiendo el mercado interno. El fortalecimiento del sector externo, según esta alternativa, debe servir de punto de apoyo para avanzar hacia fases más complejas del proceso de sustitución de importaciones que vuelvan al país menos dependiente de la importación de insumos, maquinaria y tecnología. De esta manera, los cambios fundamentales en la política económica deben ir orientados a ampliar el mercado interno. Para lograr dicho objetivo es necesario realizar una profunda reforma fiscal que permita una distribución de ingresos más equilibrada. Pero el aspecto fundamental de la nueva política económica sería atacar el problema de desempleo, incorporando a la proporción más alta posible de la población económicamente activa en la estructura ocupacional.²² No se trataría, como proponen los partidarios de la segunda alternativa, de que la incorporación de los sectores marginales al sistema económico —tanto el nivel de la producción como del consumo— sea el resultado indirecto y paulatino del surgimiento de un sistema económico modernizado y en

expansión, sino que respondería a una acción directa del estado orientada en lo posible a constituir una política de pleno empleo²³ y a cambios en la política agraria, como proseguir la repartición de la tierra afectable y proporcionar obras de infraestructura, asistencia técnica y crédito a los ejidatarios y a los verdaderos pequeños propietarios. En cuanto a la política de inversiones extranjeras, siendo uno de los objetivos esenciales de la política económica lograr que el control del sistema productivo esté fundamentalmente en manos nacionales, a los criterios de orden económico —beneficios que aportan al país en términos de innovación tecnológica, capital, generación de divisas y creación de empleos— habría que añadir criterios de orden político como impedir que desplacen el capital nacional, regulando su participación en el sistema económico de tal manera que no se constituya un estado dentro de otro.

Los grupos que plantean la tercera alternativa proponen reformas políticas que amplíen la participación de los sectores medios y de las clases obreras y campesinas en el sistema de decisiones —lo que implica la liberación de las organizaciones obreras y campesinas del control de líderes burocratizados, así como la democratización del partido gubernamental y el establecimiento de garantías para que la oposición —particularmente la de centro-izquierda y la de izquierda— pueda organizarse y expresarse en forma abierta. Además, estos cambios a nivel político son necesarios para que la fracción “neocardenista” del grupo gobernante pueda, si logra controlar el Estado, resistir a las presiones de los grupos económicamente dominantes y de la derecha burocrático-militar y, en caso necesario, organizar “desde arriba” una movilización popular amplia.

Los miembros del grupo “tecnocrático racionalizador”, que sostienen la segunda alternativa, son poco inclinados a manifestar abiertamente las soluciones políticas que propician ya que juegan su principal carta en influir en la estrategia de desarrollo. Sin embargo, muchos de sus representantes tienen un modelo político de referencia, más o menos uniforme, con el que se identifican. Este modelo corresponde al de las democracias liberales de los países occidentales más desarrollados adaptado en lo posible a la situación “peculiar de México”.²⁴ Estos círculos consideran que el estado debe realizar reformas en el terreno político que proporcionen canales legales de expresión a las tensiones sociales reprimidas; esta apertura iría fundamentalmente dirigida a los sectores medios; aunque implicaría también una liberación de la política sindical. De la misma manera propician una disminución del margen de arbitrariedad en la toma de decisiones.

A nivel político, los partidarios de la primera alternativa —particularmente los grandes empresarios—²⁵ pugnan por lograr una apertura en

la cúspide de la pirámide del poder. Por una parte, se trataría de pasar de un sistema en que un reducido grupo de la alta burocracia presidida por el ejecutivo —sobre el que se concentraran las presiones de los distintos intereses— toma las decisiones fundamentales, a la ampliación e institucionalización de mecanismos de consulta que permitan una participación más ágil y directa de la iniciativa privada en la toma de decisiones. Algunos grupos económicos se han manifestado porque se termine con los tabús ideológicos que impiden que los empresarios participen de manera más abierta en la política oficial y han presionado por alcanzar un mayor número de puestos públicos y posiciones de mayor jerarquía dentro del Estado.

Si estos grupos buscan aperturas en la cúspide de la pirámide del poder, a su vez tratan de mantener cerrada la base, o sea, que el estado no haga concesiones a las crecientes presiones populares por una mayor participación en el sistema de decisiones.²⁶ Esto implica —y así ha sido abiertamente planteado por alguna de las fracciones de los grupos dominantes—²⁷ la utilización de la fuerza, —más que soluciones políticas frente a cualquier brote de agitación social—,²⁸ cerrar los caminos a los intentos de organización de la izquierda e incluso de las tendencias de centro-izquierda, mantener bajo control a las clases obrera y campesina y liquidar los focos de oposición ideológicos en las Universidades²⁹ y en la prensa.³⁰

Al tomar posesión de la presidencia, Echeverría incluyó en su equipo más cercano a representantes de la segunda y tercera tendencias y, de acuerdo a las reglas de juego que rigen el interior del grupo gobernante, conservó en altos puestos gubernamentales a funcionarios del régimen de Díaz Ordaz que representan la primera tendencia. No son muy importantes en último término, las motivaciones que llevaron a Echeverría a integrar un equipo gubernamental inclinado a las reformas. Estas motivaciones pueden provenir desde una inclinación ideológica y de la conciencia de la coyuntura económica y política que enfrentaba el sistema, hasta de la necesidad de crearse una base de poder propia, frente a la poderosa coalición de intereses en que se apoyó su antecesor: altos funcionarios con gran peso en el estado, en el partido y en las organizaciones obreras y representantes de los más fuertes grupos económicos, lo que importa en todo caso, es tratar de esclarecer el alcance y el sentido del o de los proyectos del grupo dirigente, los intereses a los que responde y su viabilidad.

La voluntad de cambiar la imagen que dejaba como herencia el régimen de Díaz Ordaz se manifestó desde la campaña presidencial, sólo comparable a la de Lázaro Cárdenas por el número de kilómetros recorridos y la amplitud de los sectores sociales a los que se dirigió. También

el estilo hacía pensar en una inspiración cardenista: lenguaje relativamente sencillo y directo, tratamiento y discusión pública de los problemas concretos de la zona visitada, multiplicación de los contactos personales, diálogo público con interlocutores espontáneos, reconocimiento de valor de las costumbres locales que a veces llegaba al folklorismo. Sin duda, lo que más impacto tuvo fue la ruptura de las instancias mediadoras y sobre todo mediatizadoras en la relación entre el candidato y los ciudadanos comunes, estuvieran o no encuadrados en las organizaciones oficiales. En efecto, las intervenciones espontáneas fueron no sólo permitidas, sino directamente estimuladas por Echeverría. Los efectos fueron, por una parte, sacar a la luz pública y difundir a nivel nacional infinidad de conflictos hasta el momento sistemáticamente encubiertos por el aparato oficial. Por otra parte, la manifestación de estos conflictos frecuentemente implicaba la denuncia de las autoridades y dirigentes locales e incluso nacionales. Frente a estas denuncias el candidato desempeñaba tanto el papel de árbitro como de juez.³¹ Se iba configurando así la imagen del presidente fuerte, justiciero y paternal, personalmente inclinado a favorecer los intereses de los grupos sociales más débiles.

Una vez realizado el cambio de gobierno, la nueva administración multiplica declaraciones y hechos que parecen reafirmar la voluntad de renovar la imagen interna y externa del Estado mexicano. A nivel de lenguaje oficial son significativos los cambios en relación a la administración pasada: La oratoria oficial ha renovado el vocabulario nacionalista y populista, al mismo tiempo que parece responder a las pancartas de los manifestantes de 1968. Mientras se plantean reformas en la política económica, en un lenguaje depurado, suben de tono los ataques a los intereses dominantes en el campo. Al lado de las expresiones de "independencia económica y política", "voluntad popular", "partido de las mayorías", "denuncias de los privilegiados", "minorías que monopolizan la riqueza", etc., surgen los nuevos slogans de "cumplimiento de la Constitución", "respecto a la autonomía universitaria", "democratización sindical", "diálogo", "garantías a los derechos ciudadanos", "libertad de expresión", "moralización de los cuerpos policíacos", "autocrítica", "denunciar al corrupto", "liquidación de los latifundios", etcétera.

Parecería también que a través del "estilo" político, el actual gobierno quiere presentar una imagen inversa a la de su predecesor y esto, incluso, en actos que para algunos observadores podrían parecer secundarios. Si al régimen de Díaz Ordaz se le criticó su falta de flexibilidad, su aislamiento³² y su popularidad, Echeverría y su equipo multiplican los contactos con amplios sectores sociales, incluyendo a algunos grupos de la oposición: manteniendo el sistema de giras por el interior del país, ini-

ciado en la campaña, desplazándose los funcionarios federales del más alto nivel a los principales focos de conflicto y facilitando el acceso directo al presidente a los representantes de los distintos intereses en pugna. A otro nivel, como si se tratara de no caer dentro de la crítica generalizada de que los altos rangos del grupo gobernante se han asimilado en su estilo de vida a los medios plutocráticos extranjerizantes, se ha implantado un estilo sobrio y "mexicano" en los actos y ceremonias oficiales, más aún, a diferencia de sus predecesores, el Presidente y su esposa no aparecen en las páginas de sociales que en México son una vitrina a colores de la ostentación, la excentricidad y el derroche de la clase dominante.

Las ambigüedades, contradicciones, oscilaciones del régimen de Echeverría, nos parece que encuentran su explicación, tanto en las contradicciones internas de su proyecto de reforma, como en la táctica seguida frente a los intereses que afectaría y las fuerzas que eventualmente podrían apoyarlo. Otro problema es en qué medida la estrategia de desarrollo y el proyecto político del régimen de Echeverría son viables dada la actual correlación de fuerzas y la coyuntura internacional.

El nuevo régimen busca presentarse como heredero de los gobiernos posrevolucionarios que tuvieron una imagen más nacionalista y populista. De ahí el resurgimiento, en los discursos, de "arcaísmos" cardenistas y de un estilo oratorio que recuerda los mejores momentos de la administración de Adolfo López Mateos. Pero el Gobierno actual no sólo busca legitimarse invocando el legado menos criticado, por los sectores nacionalistas y parte de la izquierda, de los regímenes posrevolucionarios, sino que también trata de salir al encuentro de aquellos sectores, que dentro y fuera del país, han señalado que el sistema político mexicano presenta síntomas de anquilosamiento, que está en peligro de ser desbordado y que se encuentra superado por las nuevas condiciones existentes en el país: presiones crecientes de parte de los sectores medio urbanos y de fracciones de la clase obrera por una mayor participación en el sistema de decisiones, en la distribución del ingreso y en los frutos del desarrollo económico; una situación cada vez más explosiva en el campo y señales de agotamiento en el proceso de desarrollo económico.

Al nivel de la formulación de la política económica, el gobierno actual planteó la reorientación del sistema económico hacia el exterior, lo que implica revisar la política proteccionista y las relaciones entre agricultor e industria y establecer condiciones favorables que atraigan la inversión extranjera particularmente en industrias de maquila y en empresas que aunque también produzcan para el mercado interno estén orientadas hacia la exportación; pero al mismo tiempo reiteró que se proseguiría la política de mexicanización. Por otra parte, el estado destinaría mayores in-

versiones hacia los sectores menos favorecidos por el gasto público, como es el caso del sector agrícola tradicional; además, uno de los principales criterios en relación a la distribución y destinación del gasto público, sería la generación de empleos, con medidas tales como programas de construcción de viviendas populares y de caminos vecinales, empleando en este último caso mano de obra agrícola desocupada.

Si en la formulación misma de la política económica se refleja un compromiso entre las distintas tendencias e intereses, en su aplicación concreta se van a traducir de manera clara las relaciones entre las distintas fuerzas económicas y políticas. El gobierno de Echeverría intenta reformular la política económica —en sus líneas generales— en los términos planteados por los partidarios de la segunda alternativa, al mismo tiempo que busca crearse una imagen y realizar algunas reformas políticas de acuerdo al proyecto planteado por los partidarios de la tercera.

Este punto puede formularse de la siguiente manera: ¿La estrategia de desarrollo elegida, es compatible con el proyecto político? En este sentido las principales contradicciones del proyecto de reformas son a nuestro juicio: elevar las expectativas de los sectores hasta ahora menos favorecidos o decididamente sacrificados por la política de desarrollo de los regímenes anteriores, mediante promesas de mayor participación en los frutos de ese desarrollo y en el sistema de decisiones, al mismo tiempo que, en condiciones económicas difíciles, se pretende mantener una alta tasa de inversión proveniente de los capitalistas mexicanos y un mayor ingreso al país de la inversión extranjera; lo que implica mantener “el clima de confianza” adecuado. O sea, sin agitación social, y sin reducir sustancialmente las tasas de ganancia. Otra contradicción es pretender reducir sustancialmente el proteccionismo y crear una industria eficiente y altamente competitiva en el mercado internacional y, al mismo tiempo fortalecer al empresariado nacional. Gran parte de ese empresariado no podrá resistir la competencia y son más bien los grandes consorcios internacionales los que reúnen las condiciones técnicas y de capital para asegurar la reorientación de la economía hacia el mercado mundial. Otro problema es intentar al mismo tiempo esa reconversión del sistema industrial y la absorción de la fuerza de trabajo desocupada o en otros términos, atacar el problema de la creciente “marginalidad”; presumiblemente la transformación de la industria implicaría un proceso de concentración y de desaparición de empresas poco costeables dadas las nuevas condiciones de competencia, lo que unido a la utilización de tecnología más moderna, casi seguramente, implicaría aumento del desempleo y mayores tensiones sociales. No creemos que existan condiciones políticas, económicas y técnicas para creer que el Estado mexicano sea capaz de con-

trarrestar estos efectos con una política de inversión y tecnología adecuadas.

A nivel de las medidas concretas tomadas hasta ahora por el régimen, estamos muy lejos de la reforma económica anunciada. Los cambios en la política fiscal —realizados en medio de arduas negociaciones con los grupos económicos más poderosos— fueron tímidos y afectaron fundamentalmente a aquellos inversionistas cuyos ingresos provienen de valores fijos pero no a los grandes capitalistas. Por otra parte, las reformas a la política proteccionista, exceptuando medidas poco significativas, como la baja de aranceles a los vinos, se ha reducido a fórmulas vagas y generales; en cambio se han multiplicado los incentivos fiscales y las medidas de apoyo oficial a los empresarios para que exporten. Como podemos ver, hasta ahora el régimen se ha abstenido de enfrentarse a los intereses que podrían haber sido afectados por los cambios anunciados en la política económica.

Otro factor que ha influido en forma muy importante en la configuración de la imagen del gobierno de Echeverría ha sido su política exterior. El tono fuerte empleado en las declaraciones oficiales respecto a la política económica de los Estados Unidos hacia México, incluyendo el comportamiento de Echeverría en su reciente viaje a ese país y la denuncia en los grandes foros internacionales: (ONU-UNCTAD) de las relaciones económicas entre países industrializados y subdesarrollados, la política de acercamiento a China, el mejoramiento de las relaciones con Cuba, las críticas a la OEA y, sobre todo, el viaje a Chile, han conducido a que se replantee, en sectores de la derecha y de la izquierda, cuál es la tendencia del régimen. Sin embargo, aspectos de la política exterior mexicana, como la ofensiva diplomática en Latinoamérica, el mejoramiento de las relaciones con Cuba, el reconocimiento de China y el apoyo a su ingreso en la ONU y el acercamiento a Japón, parecen responder fundamentalmente a las dificultades del sector externo y al interno de reorientar el sistema económico hacia el exterior. En cambio, las críticas de la OEA, el viaje a Chile y la escala en Perú responderían más, por una parte, a la imagen de independencia respecto a los Estados Unidos que el régimen quiere darse en el interior y en el exterior, particularmente dentro del "tercer mundo", y por la otra, a las crecientes dificultades económicas con aquel país. Estos problemas estarían también en el origen del endurecimiento del tono de la diplomacia mexicana en sus relaciones con el gobierno norteamericano.

Por lo tanto, creemos que respecto a la política exterior, la diplomacia mexicana se muestra ahora más imaginativa que durante el régimen de Díaz Ordaz y puede ser que en parte se inspire en la tradición dejada

por López Mateos, ya que no en la de Lázaro Cárdenas —aunque más de algún apologista del nuevo régimen así lo pretenda. Sin embargo, hasta ahora no replantea ningún cambio de postura radical de México en el campo de las relaciones internacionales y, más precisamente, en el marco de las relaciones interamericanas.

Por otra parte, más allá de los cambios de estilo de lenguaje, “la renovación del populismo” ha tenido alcances muy limitados. El régimen ha flexibilizado sus relaciones hacia la oposición, al menos con aquellas que no han optado por la vía violenta —como lo muestra la excarcelación de los presos del movimiento de 1968, la distribución de puestos y honores entre los representantes de medios intelectuales y políticos liberales e incluso progresistas, que habían sido críticos acérrimos del régimen anterior. Además, se ha tolerado e incluso estimulado la organización de algunos de los sectores de la izquierda, existen mayores garantías para las manifestaciones públicas en provincia y se ha removido a altos funcionarios implicados en la represión del movimiento estudiantil. Pero por otro lado, se mantiene sin castigo a los responsables de la represión del 10 de junio, y todo intento de manifestación pública en la capital ha sido impedido si tiene relación con la política interna. Finalmente, no existen garantías efectivas para la oposición de izquierda:³³ la aplicación de la represión en todas sus formas depende en gran medida de la arbitrariedad o de la “tolerancia” de las autoridades, sean estas federales, regionales o locales, aunque desde luego, siempre queda lugar para “rectificaciones” posteriores.

Las contradicciones entre pronunciamientos oficiales y la política real se muestran con toda claridad en relación con las luchas de la clase obrera y de algunos sectores medios urbanos. Por una parte, el presidente en persona exhorta a los obreros a luchar por una democratización de los sindicatos y a todos los ciudadanos, a exigir el cumplimiento de sus derechos constitucionales; por la otra, se niega el registro al sindicato de empleados bancarios, se priva de contrato colectivo al sindicato electricista independiente (STREM) y se impide su reintegración a sus puestos de trabajo a los líderes auténticos de los ferrocarrileros. De esta manera los intereses de la alta burocracia sindical, que desde hace tres décadas controlan a la clase obrera y los intereses de los poderosos grupos financieros permanecen intocados.

En cuanto a la política agraria, sí se ha ido más lejos que en las administraciones pasadas: se ha permitido una más amplia movilización de grupos campesinos y se han repartido latifundios de prominentes políticos y empresarios. Sin embargo, el impedimento de que las manifestaciones campesinas tomen un carácter de impugnación radical utilizando las pro-

mesas o la negociación, como en el caso de las marchas campesinas de Veracruz y Tlaxcala, o la represión, como en el caso de la marcha de Puebla, así como la nueva Ley Agraria promulgada por el Régimen, muestran claramente los límites de dicha política: por un lado, crear condiciones de seguridad en el campo, en el marco de la coexistencia de “pequeños propietarios”, en los términos bastante generosos en que los define la Ley, con los ejidatarios; por otro lado, mantener la movilización campesina dentro de estos límites y sin que implique un cuestionamiento de los canales oficiales de negociación, en efecto, la marcha campesina de Tlaxcala se resolvió sin conflictos —porque se negoció con los dirigentes para que enviasen una comisión que se entrevistaría con el presidente—; mientras que en el caso de la marcha de Puebla los dirigentes insistieron en llegar con todo el contingente hasta la ciudad de México, para denunciar la política agraria del gobierno en su Estado; en este caso, el ejército “acompañó” a los campesinos en su vuelta a sus lugares de origen.

En síntesis, el régimen de Echeverría busca fundamentalmente reformular la estrategia de desarrollo, “racionalizar” el sistema económico de tal manera que supere los obstáculos que se presentan actualmente a su expansión, al mismo tiempo que trata de ampliar la base social del Estado para evitar así el desgaste y los riesgos que enfrentaría el sistema político si no logra salir del círculo represión-violencia popular en que cayó a partir del régimen de Díaz Ordaz, círculo que presenta el peligro de incrementarse. Estos objetivos parecen difíciles de conciliar sobre todo en el contexto de una situación económica.

Si se realizan las reformas planteadas por el régimen de Echeverría existe el peligro de romper el acuerdo existente entre los grupos dominantes desde hace 30 años acerca de la estrategia de desarrollo y la función del Estado. Este acuerdo, que fue posible en gran medida por la eliminación de la *vieja clase latifundista*³⁴ se realizó fundamentalmente en torno a tres objetivos. En primer, lugar la liquidación de la política cardenista de movilización popular en las áreas rurales y urbanas, para crear las condiciones de “paz social” y control de las reivindicaciones de las clases trabajadoras que garantizan un clima adecuado a la inversión y a la acumulación. En segundo lugar, la industrialización del país con apoyo directo del Estado al capital privado de México y con fuerte participación del capital extranjero. Esta participación de la inversión externa se da con dos limitaciones principales: su exclusión de ciertas áreas de la economía, reservadas a la inversión estatal y al capital privado mexicano y la obligación, en algunas otras áreas, de asociarse con capital mexicano. Estas medidas obedecen tanto al propósito de dar un cierto poder de negociación al Estado mexicano frente a los grandes consorcios tras-nacio-

nales como a crear mecanismos de protección al capital nacional que impiden su eliminación ó absorción total por el extranjero. Finalmente, otro elemento esencial del acuerdo fue la subordinación del sector agrario al proceso de industrialización.

En el terreno de la política concreta el régimen de Echeverría ha dado pruebas de tratar de evitar un rompimiento del acuerdo entre los grupos dominantes: la gran moderación de la reforma fiscal, la reformulación del proyecto de la ley de pesca en términos aceptables para los empresarios, el mantenimiento de bajas tarifas eléctricas para la industria —a pesar de haberse anunciado oficialmente lo contrario— y la negativa del registro al sindicato de empleados bancarios son una muestra de la gran receptividad del régimen a las reacciones de los grupos económicos dominantes y de su amplia disposición a negociar en el momento de las decisiones definitivas.

Sin embargo, dentro de los grupos dominantes y en el seno mismo del grupo gobernante existen sectores que mantienen una actitud de recelo hacia el nuevo régimen: la renovación del populismo, aunque no sea más que a nivel del lenguaje y del estilo puede actuar como aceite sobre el fuego al aumentar las expectativas de las masas, sobre todo cuando hay tendencias claras de agudización de los conflictos en las zonas urbanas y particularmente en el campo, contando por añadidura con un cuadro de recesión económica. Por lo demás la “Apertura Democrática” ha cobrado sus víctimas entre los miembros del grupo gobernante: gobernadores y varios altos funcionarios del estado y del partido han sido destituidos mientras que la plana mayor de la burocracia sindical es escarnecida aunque siga manteniendo todo su poder. Todo parece indicar que algunos de los sectores más poderosos del grupo gobernante no están dispuestos a dejarse sacrificar sin resistencia. Quizá, más aún que el reajuste de cuentas dentro del grupo gobernante, sea la política agraria la principal fuente de tensiones entre el régimen y los grupos dominantes. Por un lado, la expropiación de latifundios de prominentes políticos y empresarios rompe el *gentlemen's agreement* establecido desde hace 30 años. Y por otro, esta tolerancia oficial y, para algunos incitación a la agitación en el campo se da precisamente cuando algunos sectores de los grupos dominantes consideran que ha llegado el momento de “rectificar” la política agraria reorientándola hacia la consolidación y expansión de un empresariado agrícola.

No obstante, en cuanto al peligro de ser desbordado por la derecha o por la izquierda, el régimen cuenta con varios factores a su favor. Las reformas económicas que plantea representan los intereses a largo plazo, del desarrollo del sistema capitalista en México y los grandes consorcios

transnacionales parecen haberlo entendido así.³⁵ Por lo que toca a la gran burguesía mexicana, ella cuenta con el apoyo del estado para la protección de sus intereses y al amparo de la política de mexicanización, podría desarrollarse en el marco de una asociación creciente con el capital extranjero y el estado. No se trata ahora, por lo tanto, como durante el régimen de Cárdenas, de un enfrentamiento entre el estado y el sector capitalista más fuerte: los grandes consorcios transnacionales. En realidad la fracción de la burguesía mexicana más afectada sería la compuesta por aquellos medianos y pequeños empresarios ineficientes y artificialmente sostenidos hasta ahora por el proteccionismo estatal. En este caso, el Estado para evitar conflictos políticos, relacionados con el desempleo y con una posible reacción de esta fracción de la burguesía, muy probablemente graduará su paulatina absorción o, eliminación, atacando los puntos política o económicamente más débiles.

México trata de repetir la experiencia brasileña,³⁶ aunque en un contexto político distinto, redefiniendo sus relaciones con los centros capitalistas dominantes —particularmente con los Estados Unidos y secundariamente con Japón: lo que le permitiría el traslado desde esos países de plantas industriales tecnológicamente muy avanzadas y el acceso al mercado internacional de manufacturas. A cambio, México ofrece un clima de seguridad e incentivos y la creación de una infraestructura adecuada para la inversión extranjera,³⁷ mano de obra barata y una puerta de entrada al mercado regional latinoamericano, particularmente a su “zona natural de influencia”: Centroamérica y el Caribe, así como Brasil lo es para el cono sur. En la medida en que el esquema anterior funcione y el desarrollo del capitalismo en México tome un mayor impulso, el estado tendrá los medios de proveer de bases sólidas a la “apertura democrática”, flexibilizando las formas de control político e integrando aquellos sectores sociales que representan mayores fuentes potenciales de conflicto-sectores medios urbanos, capas de la clase obrera más combativas, campesinos de las zonas políticamente más explosivas o económicamente más importantes. La “apertura” no excluye el mantenimiento de la represión, pero ésta podrá ser más dosificada y selectiva.

Cualesquiera que sea el camino que tomen los grupos dominantes: “apertura democrática” restringida o que como resultado del empeoramiento de la situación económica o de las contradicciones que surjan en la nueva fase del proceso de desarrollo, se acentúe la represión y los rasgos autoritarios del régimen, la izquierda no representará ninguna fuerza efectiva si no supera sus contradicciones internas. Los movimientos populares más importantes que ha conocido el país en los últimos treinta años como el ferrocarrilero de 1958 y el estudiantil de 1968, no contaron con una organización nacional

que tuviera una base social lo suficientemente amplia que los sostuviera una vez pasado su momento de ascenso; más bien las organizaciones de izquierda marcharon a la zaga del movimiento y cayeron en conflictos de dirección en el momento en que el estado lanzaba una ofensiva en que mezclaba sabiamente la represión con la penetración de los cuadros dirigentes. Después de la desmovilización que siguió a la represión de 1968 México está experimentando el renacimiento de las luchas populares —principalmente movización obrera por la independencia sindical, agitación campesina y estudiantil en diferentes regiones del país. En este contexto la izquierda tiene que enfrentar un desafío más importante que el que le presenta la iniciativa de los grupos dominantes: superar su débil vinculación con las masas, su tendencia a privilegiar sus conflictos internos sobre los que lo oponen al régimen y su incapacidad para insertar las tácticas políticas en una estrategia a largo plazo.

¹ Roger D. Hansen. *La política del desarrollo mexicano*. México. Siglo XXI, 1971. pp. 296-297.

² La explicación de la utilización del concepto de grupo gobernante, en tanto que categoría social, así como de otros conceptos tales como "Grupos económicamente dominantes" y "Grupos dominantes" la hemos hecho en la nota teórica de nuestro trabajo. "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", publicado en el tercer tomo de *"El Perfil de México en 1980"*, Siglo XXI ed., México, 1972.

³ Cuyos aspectos más alarmantes serían las "marchas" campesinas de protesta y las invasiones de las tierras de los "pequeños propietarios."

⁴ En esta línea se encuentra, a nuestro juicio, la interpretación de Gastón García Cantú de los cambios recientes en el PRI. Véase Gastón García Cantú "El PRI, la tierra y la palabra" en *Excelsior*, 27 de octubre de 1972.

⁵ Este fenómeno se explica por el atraso del sector agrario tradicional, del que aún depende un porcentaje considerable de la población, el bajo nivel de los salarios, y el crecimiento de grandes reservas de fuerza de trabajo que no han podido ser incorporadas a la estructura ocupacional. Estos factores representan además una fuente de tensiones sociales.

⁶ Como sucedió en el caso de Argentina y Brasil, los otros países de mayor desarrollo relativo en la región de América Latina.

⁷ Otros factores fundamentales son el acuerdo logrado entre los grupos dominantes, a partir de los años cuarentas, acerca del papel que debían desempeñar el Estado y la iniciativa privada, nacional y extranjera, en el proceso de desarrollo, así como acerca de la subordinación de la agricultura a la industria. De la misma manera que tiene una importancia esencial el control político que han ejercido los grupos dominantes a través del Estado, sobre las clases obrera y campesina. En nuestro trabajo anteriormente citado ampliamos estos puntos.

⁸ El fuerte endeudamiento con el exterior es en gran medida el resultado del financiamiento de partes sustanciales del gasto público con préstamos foráneos. El grupo gobernante eligió este camino desde 1956, al hacer crisis la política inflacionaria, como alternativa a una reforma fiscal que hubiese afectado los intereses de la burguesía mexicana y de los capitalistas extranjeros.

⁹ En este sentido la lucha de sectores de la clase obrera por la independencia sindical, los brotes de violencia en el campo y la permanencia de un foco guerrillero en el Estado de Guerrero, son una clara advertencia.

¹⁰ Aunque el análisis de las tendencias ya ha sido tratado en el trabajo mencionado con anterioridad, consideramos pertinente incluirlo aquí por que ayuda a situar el proyecto de Gobierno del régimen de Echeverría.

¹¹ Lo que no quiere decir que no se presenten diferencias de matices e incluso fuertes contradicciones en el seno de la burguesía.

¹² Esta representación se origina tanto en un proceso de fusión entre la burguesía y parte del grupo gobernante, como por la afinidad ideológica, tal es el caso de muchos tecnócratas influyentes y de modesta fortuna.

¹³ Véase Fausto R. Miranda, "La estrategia de la reprivatización", *Seminario internacional sobre el papel de los sectores públicos y privados en el desarrollo socioeconómico*, COPARMEX, noviembre de 1971.

¹⁴ Lo que no quiere decir que no estén efectivamente representados, incluso directamente, en el aparato estatal, de lo que se trata es de no seguir usando la puerta de servicio.

¹⁵ Sobre la manera en que los grupos dirigentes mexicanos han concebido el papel del capital extranjero en el desarrollo del país: Véase Carlos Bazdreh, "Una hipótesis sobre la política de inversión extranjera en México", mimeografiado.

¹⁶ Algunos de los principales objetivos de esta política tales como la industrialización sustitutiva de importaciones surgieron desde la administración de Lázaro Cárdenas.

¹⁷ La importancia que conceden al sector agrario no sólo proviene de que es una fuente importante de divisas sino de que consideran que en él se localicen las principales contradicciones del proceso de desarrollo y las mayores tensiones sociales.

¹⁸ En este aspecto, sería necesario también terminar con las medidas de la política industrial que hacen más costoso para el empresario adquirir maquinaria que ahorre mano de obra que emplear tecnología que aprovechen la abundante y barata mano de obra existente.

¹⁹ Existe el convencimiento, tanto en estos círculos como entre los partidarios de la primera alternativa e incluso en algunos representantes de la tercera, de que es necesaria una política demográfica para hacer frente al incremento de la población marginal. Sin embargo, no presionan en forma directa para lograrla debido al tabú político que existe sobre este punto. Dicho tabú es explicable en parte porque sectores importantes del grupo gobernante consideran que reconocer que el régimen —que se dice heredero de la Revolución de 1910— no podrá asegurar ocupación a la población es debilitarlo ideológicamente. No obstante, el régimen ha anunciado recientemente que se hará una campaña nacional, para lograr una "paternidad responsable" que incluye la difusión de medios anticonceptivos.

²⁰ Existen sectores empresariales —sobre todo entre los medianos y pequeños empresarios— cuyos intereses coinciden con esta alternativa, principalmente los que producen líneas de consumo popular. Algunos de estos grupos empresariales como son los de Saltillo y Chihuahua, de reciente formación, son modernos y dinámicos. Sin embargo, no existe una relación articulada de estos intereses.

²¹ Tales como una reforma educativa y profunda y dar un fuerte impulso a la investigación científica.

²² Los representantes más lúcidos de esta tendencia evitan caer en un populismo distribucionista semejante al que conoció la Argentina de Perón.

²³ No se han especificado las medidas concretas en que se traduciría tal política, excepto *el estímulo* a tecnologías que ahorren mano de obra e incrementen el gasto público en inversiones que generen empleos.

²⁴ Esta adaptación a la "peculiaridad" mexicana podría hacer irreconocible el modelo original.

²⁵ Es de suponerse que sus aliados dentro del grupo gobernante, a su vez, tenderían a limitar esta ofensiva de los empresarios para asegurar sus posiciones dentro del estado.

²⁶ Justifican ideológicamente la política anterior argumentando que es necesario mantener la estabilidad del país como condición imprescindible para continuar el proceso de desarrollo —que es, a su vez, el único medio para satisfacer las necesidades de los grupos sociales actualmente postergados. En cuanto a los brotes de descontento los denuncian como el resultado de la acción de agitadores internos al servicio de poderes extranjeros.

²⁷ Bernardo Garza Sada, financiero industrial, miembro del poderoso "Grupo Monterrey", señaló como "puntales definitivos en el desarrollo, un buen ejército,

una buena política y un buen sistema judicial", versión de *El Sol de México*, México primera edición, 19 de noviembre de 1971.

²⁸ Hay que subrayar que existen diferencias en cuanto a la forma en que las fracciones a que nos referimos piensan que el estado debe enfrentar las presiones populares: diferencias que van del terror a la represión dentro de los marcos legales. Esas diferencias pueden ser significativas en determinadas coyunturas, mientras que en otras, cuando se da una fuerte popularización en la lucha de clases, pierden importancia. Por otra parte, sectores de la izquierda tienden a considerar el estado mexicano casi exclusivamente como un instrumento de los intereses económicos más poderosos, de esta manera todo endurecimiento del estado hacia la oposición de la izquierda o democrática es interpretada como resultado de la presión de estos grupos. Sin embargo, el juego entre los grupos dominantes es más complejo: existen fracciones del grupo gobernante que son las beneficiarias directas del carácter cerrado, vertical y autoritario de poder y que serían las principales víctimas de reformas democratizantes; en cambio, los grupos empresariales tienen un margen mucho más amplio de negociación y no sólo se vería amenazada su existencia como grupo, sino que incluso podrían aprovechar esas reformas. Por otro lado, a todos los niveles de las capas burocráticas y militares existen sectores formados en una ideología autoritaria y en un nacionalismo abstracto más cercano al fascismo que al nacionalismo revolucionario o antiimperialista. De esta manera, en determinadas coyunturas los sectores más conservadores de la burocracia y el ejército pueden actuar de manera autónoma con respecto a los grupos económicos más poderosos.

²⁹ Los recientes conflictos en la Universidad de Nuevo León y en Sinaloa pueden ejemplificar esta aseveración.

³⁰ En los medios empresariales y en amplios círculos del grupo gobernante es manifiesta la hostilidad contra el periódico *Excélsior*, el diario más importante del país, que ha abierto sus puertas a algunos de los más connotados partidarios de la segunda y, sobre todo, de la tercera alternativa.

³¹ Los discursos del candidato fueron editados en 5 volúmenes: véase *Luis Echeverría: Pensamiento, Doctrina*. Discursos campaña electoral 1969-1970. México, D. F., PRI 1970. Sobre la atmósfera y los principales hechos de la campaña puede consultarse el periódico *Excélsior* y la Revista *Siempre!* durante los meses de noviembre de 1969 a julio de 1970.

³² A Díaz Ordaz los aduladores oficiales lo llamaban "El solitario de Palacio".

³³ Como se ha mostrado en las torturas y asesinatos de personas implicadas o sospechosas de tener relación con las guerrillas.

³⁴ Eliminación que se inicia con el proceso revolucionario y que culmina durante el régimen de Cárdenas.

³⁵ Como recientemente lo expresó la principal revista japonesa de comercio exterior.

³⁶ Sobre el caso brasileño véase M. C. Tavares y J. Serra "Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente". *El trimestre económico*. México, octubre-diciembre de 1971.

³⁷ Echeverría ha declarado reiteradamente que "México no tiene mentalidad expropiatoria".