

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL NACIONALISMO MEXICANO*

LEOPOLDO SOLÍS
El Colegio de México

EL EXAMEN de la política económica de México es, por supuesto, una labor que trasciende el campo del economista. La revisión más o menos completa de lo que se ha escrito en este campo arroja sorpresas y señala no pocas incongruencias; pero en el fondo pueden observarse los intereses en juego y el precio que la colectividad paga por ellos. La política económica mexicana no ha sido examinada en forma sistemática, o cuando esto ha ocurrido se ha hecho sólo parcialmente, pues la formación de dicha política está estrechamente vinculada a los objetivos de la Revolución y al nacionalismo mexicano, y no es fácil separarla de éstos.

Nuestra atención se centra en este trabajo en el nacionalismo económico, entendido como el establecimiento de una ideología común para la toma de decisiones de interés nacional, especialmente las relativas al crecimiento económico, a la propiedad de los bienes de producción y al usufructo del producto. Este nacionalismo constituye la construcción consciente de un aparato político centralizado con el cual coopera la mayor parte de la población, y con el que un país llega a constituir, precisamente, una nación autónoma y centralizada. Además, en el caso de México se insiste en otra clase de identificación nacional: la tradición cultural indígena y mestiza.

Ahora bien, dado que el nacionalismo es un importante fenómeno mundial desde fines del siglo XVIII, el examen de su evolución y características generales, desde el punto de vista de la política económica, resulta aconsejable antes de iniciar el análisis del nacionalismo económico mexicano.

Un primer enfoque se puede obtener revisando el trabajo de Harry Johnson, quien ha examinado la evolución de las ideas sobre nacionalismo económico.¹ Este autor observa que las ideas nacionalistas e intervencionistas de Friedrich List y el ejemplo del desarrollo alemán se introdujeron y difundieron en el mundo anglosajón a través de los economistas de los países centroeuropeos que emigraron de Europa en

* Deseo expresar mi agradecimiento, por sus comentarios, a una versión preliminar de este trabajo, a los señores Luis Cossío, David Ibarra, Rafael Izquierdo, Horacio Labastida y Fernando Rosenzweig.

1. "The Ideology of Economic Policy in the New States", en *Economic Nationalism in Old and New States*. The University of Chicago Press, 1967. pp. 124-142.

los treinta. Estos economistas fueron muy influyentes en el diseño de las políticas de desarrollo económico, y su influencia se aprecia también en las teorías contemporáneas sobre ese desarrollo. Johnson considera una influencia importante el arreglo de países que resultó del armisticio que puso fin a la primera Guerra Mundial, y de acuerdo con el cual se establecieron nuevas bases en Europa al romperse el Imperio Austro-Húngaro, lo que condujo asimismo a la adopción de políticas nacionalistas inspiradas en la política económica alemana. Las ideas mencionadas se dieron a conocer entre los economistas anglosajones con la migración de dichos intelectuales centroeuropeos a Inglaterra y los Estados Unidos, entre los que estaban Mandelbaum, Kaldor, Rosentstein-Rodan y Balogh. Este último examinó, con el mismo aparato analítico, primero las relaciones entre Hungría y Alemania, después entre Inglaterra y el resto de Europa con los Estados Unidos, y finalmente entre los países subdesarrollados y los países desarrollados. Invocaron también estos economistas la industrialización y la utilidad de las políticas proteccionistas para alcanzarla, como bases para establecer una política de desarrollo.

Johnson destaca que otra influencia en la orientación de la política de desarrollo de los países atrasados resultó de la Gran Depresión de 1929 y de la catastrófica caída de los precios de las materias primas ocurrida en esa época, que influyó para pensar en la industrialización y la independencia del sector externo como manera de evitar un crecimiento inestable y lento. Agrega que la reacción en Europa frente a la Gran Depresión, consistente en comparar el éxito de los planes quinquenales soviéticos para alcanzar el desarrollo económico y la ocupación plena en contraste con el desempleo de los países capitalistas, indujo a considerar las ventajas de un sistema de planeación central orientado al crecimiento acelerado de la industria pesada. A los socialistas no comunistas los movió a pensar que la nacionalización de empresas y sectores estratégicos era una forma de evitar los perjuicios más serios del capitalismo. Otra influencia en la política de desarrollo fue la de Keynes, cuando señaló que las economías de mercado no operaban satisfactoriamente debido a un manejo incorrecto de la economía, lo que se podía remediar con políticas generales de carácter fiscal y monetario. La importancia que se asigna al desempleo en el sistema keynesiano dio lugar, como contrapartida, al desempleo disfrazado de la teoría de desarrollo y a considerar el nivel de inversión en capital fijo como un elemento de control del nivel de empleo e ingreso.

Concluye Johnson que todo este conjunto de ideas sobre el desarrollo ha establecido un formulario que indica la posibilidad de que un país crezca, en caso de estar dispuesto a limitar el sistema de empresa privada, si adopta la planeación económica, acumula capital y lo invierte en la industrialización para eliminar su dependencia de la producción primaria. Opina asimismo que el nacionalismo implica una preferencia ideológica en la política económica para un número de

de historia
de las
políticas

objetivos. Uno de ellos es el de ser autosuficiente; otro el de ejercer la propiedad pública en sectores económicos estratégicos o, donde esto resulta impracticable, sustituirla por una amplia regulación y control de las empresas privadas; en resumen, el nacionalismo contribuye con algunas características específicas en la política económica, la más importante de las cuales es la insistencia en la industrialización, a veces con un descuido relativo de la agricultura y frecuentemente con una deliberada explotación de la agricultura con objeto de financiar la industrialización; la segunda característica atribuible al nacionalismo es la preferencia por la planeación económica; y la tercera, la hostilidad indiscriminada a las grandes corporaciones internacionales. Aunque la posición de Johnson es un tanto extrema, sus ideas dan un punto de comparación para nuestro propósito de analizar el nacionalismo económico mexicano, previamente a lo cual, a manera de introducción, procederemos primero a enunciar unos cuantos trazos de la evolución económica del México moderno.

DESARROLLO DEL NACIONALISMO MEXICANO

En México, el germen del nacionalismo fue la dominación española, acentuado más tarde por las duras condiciones impuestas en los créditos que otros países concedieron al Gobierno y por las intervenciones extranjeras del siglo XIX.² Aunque el liberalismo era una doctrina internacionalista, como lo es el marxismo, no se aceptó íntegramente, sino que mantuvo rasgos nacionalistas en sus aspectos de política económica y estableció principios que, después afinados por la Revolución de 1910, habrían de perdurar hasta nuestros días. Expresa Fernando Rosenzweig: "Los hombres de la Reforma se propusieron acabar con el aislamiento geográfico, y al mismo tiempo, en el punto concreto de la protección arancelaria al desarrollo fabril, admitieron apartarse del liberalismo que profesaban, instados también a ello por las necesidades fiscales."³

Al liquidar el orden feudal heredado de la Colonia, Benito Juárez creó las condiciones para el desarrollo del capitalismo en México. En efecto, la desamortización de los bienes de la iglesia permitió su uso como bienes de producción, al igual que aconteció con las propiedades de las comunidades indígenas. Se desarrolló así la hacienda de propiedad privada (después ayudada durante el porfiriato con los deslindes de terrenos nacionales) orientada hacia el mercado y a la transformación en peones de los antiguos campesinos autosuficientes. Dice Fernando Rosenzweig "... una nueva Constitución en 1857, que

² Daniel Cosío Villegas, *Ensayos y Notas*. Editorial Hermes, S. A. México 1966, vol. I. pp. 398-402.

³ Fernando Rosenzweig, "Proceso político y desarrollo económico de México." *El Trimestre Económico*. Vol. XXIX (4), México, octubre-diciembre de 1962, núm. 116, p. 520.

sancionaba los derechos del hombre y del ciudadano, consagra fundamentos jurídicos favorables al funcionamiento de la economía capitalista en ascenso,..."⁴ Posteriormente las inversiones extranjeras, la red ferrocarrilera, el auge de la extracción y exportación de minerales industriales y el crecimiento industrial y de servicios urbanos, apuntalan el desarrollo de una economía capitalista; inclusive, al iniciarse el siglo xx se manifiesta ya una crisis de sobreproducción, y otra más se presenta en 1907 y 1908, esta última como reflejo de la contracción de la demanda externa. Estas dificultades económicas se aunaron a los aspectos puramente políticos, sin duda los más importantes, hasta llegar a la Revolución de 1910; aunque en este año, dice Rosenzweig "...México era en la América Latina el país más industrializado". Los logros de la Revolución se plasman en la Constitución de 1917. Y añade Rosenzweig: "...la Constitución de 1917 que, por lo demás (principalmente algunas limitaciones a la propiedad privada y otros elementos correctivos del liberalismo), reprodujo con pocas alteraciones sustanciales el mismo sistema de la Constitución de 1857".⁵

Rafael Segovia, en un interesante ensayo sobre el nacionalismo mexicano, ha analizado el efecto de la Revolución de 1910 en dicho nacionalismo. Señala que "el programa y los estatutos del PNR contienen algunas afirmaciones de nacionalismo económico: en lo referente a los artículos 27 y 123 consideran una obligación cuidar que las leyes reglamentarias que de ellos se expidan no desvirtúen el espíritu altamente nacionalista y humano de las doctrinas que encierran... terminada la lucha armada y abierto el período de reconstrucción nacional, cuya responsabilidad recae sobre todo en el Gobierno. En resumen, sólo hay una solución: el arbitraje del Estado y, en los casos graves, no su arbitraje sino su voluntad". Y agrega: "En el período cardenista, el nacionalismo, sobre todo el económico, va a llegar a su punto máximo, en el período revolucionario. Se llegó a él por dos razones, por los cambios en la estructura económica llevados a cabo en los períodos anteriores y por la crisis económica mundial..."; e indica que "de 1928 a 1940, del maximato a la presidencia del general Ávila Camacho, la visión que de la nación tienen los hombres del régimen podría resumirse así: México es un país agrícola, falta de homogeneidad étnica, poco industrial; las luchas de clases dividen a los mexicanos y para adelantar el interés nacional el Estado debe imponerse, aun reconociendo los conflictos de clase, como árbitro supremo, y sus decisiones no pueden ser resistidas por nadie: ni por la ley".⁶ Segovia dice asimismo que de hecho se establece un interés nacional defendido por el Estado, cuyo objeto es mejorar la educación, alcanzar la indus-

⁴ Rosenzweig, *op. cit.*, p. 519.

⁵ Rosenzweig, *op. cit.*, pp. 421 y 525.

⁶ Rafael Segovia, "El nacionalismo mexicano: Los programas políticos revolucionarios (1929-1964)". *Foro Internacional*. El Colegio de México, abril-junio de 1968. Vol. VIII, núm. 4, pp. 355-356.

trialización y lograr la reforma agraria,⁷ y que por lo que hace a los recursos naturales, desde un principio se señala que conviene nacionalizarlos, razón por la cual la expropiación petrolera se identifica con el nacionalismo. Señala también este autor que desde la época del presidente Plutarco Elías Calles la Revolución elige el camino del desarrollo económico; pero que en un principio el régimen se apoya en los grupos obreros y campesinos, en tanto que la clase media y la alta le son hostiles; y que en el terreno ideológico la Revolución genera un nacionalismo limitado que evita el enfrentamiento con Estados Unidos, aunque no cede frente a éste cuando más tarde se produce la nacionalización del petróleo.

De hecho se aprecian dos períodos en el nacionalismo económico producto de la Revolución de 1910, el primero cubre hasta 1940, el siguiente continúa hasta la fecha. La parte final del primer lapso coincide con su época más constructiva: se empieza a usar la política fiscal como arma de promoción del desarrollo económico —mientras pierde importancia el gasto gubernamental en defensa la adquieren los de educación, comunicaciones y obras de irrigación—; con la expropiación petrolera se somete definitivamente a las empresas extranjeras a las leyes nacionales; cobra auge la distribución de tierras y se aniquila el poder político de los hacendados. Pero un drástico viraje de política ocurre después de 1940: “La nación mexicana va a ser presentada por los revolucionarios poscardenistas no ya como un campo donde se dirige una lucha de clases bajo la autoridad del Estado, sino como una nación unida y revolucionaria”. Y añade Segovia: “Si el nacionalismo del maximato es ambiguo en su signo político, el posterior a Ávila Camacho es claramente un nacionalismo autoritario que, sustentado por la ideología política de la derecha, empieza por negar la diferencia entre la izquierda y la derecha. En otras palabras, se promueven la acumulación de capital y la empresa privada.

De aquí podemos deducir que a partir de la segunda Guerra Mundial se adopta una ideología que, aunque también favorece el crecimiento económico, lo hace en forma distinta. Esta ideología comprende a todos los grupos sociales y adquiere una forma definitiva: interés nacional, unidad nacional, sumisión general al Estado, olvido de la lucha de clases, xenofobia. Se asienta entonces la ideología nacionalista que adopta el desarrollo económico como la meta de la Revolución, y se busca que el partido aglutine a todos los participantes en el proceso económico. Por su parte, las clases media y alta dejan de ser hostiles al Gobierno y participan en el proceso político, al mismo tiempo que la industrialización se convierte en el eje principal de la política económica. Gradualmente se escucha más y más atentamente la opinión de los empresarios privados, y los funcionarios públicos deciden caso por caso, sin normas generales de aplicación. Aunque este sistema no deja de crear incertidumbre y de constituir un riesgo, como las decisiones son

⁷ Segovia, *op. cit.*, p. 355.

generalmente favorables a la producción, la inversión y las utilidades, se establece un equilibrio y un acuerdo común entre funcionarios y empresarios. De esta manera la dinámica de crecimiento, que es apoyada por la iniciativa privada, se facilita evitando el entorpecimiento que traen consigo los problemas obrero-patronales.

Esta tendencia prevalece hasta nuestros días. Dice Segovia que finalmente en la primera reunión anual de programación del PRI, en 1963, se reconoce en el desarrollo económico la meta de la Revolución, y se busca que la unidad nacional sea un elemento para alcanzarlo y que las aspiraciones a una mejor distribución del ingreso se conviertan en una lucha pacífica. Jesús Reyes Heróles expresó que siendo el desarrollo económico el objetivo de la Revolución ésta “estaba imbuida de un gran nacionalismo.”⁸ Todo esto nos ayuda a observar que desde 1940 todos los presidentes comparten determinadas características y metas: desarrollo económico, preocupación por los grupos de bajos ingresos, paternalismo, reforma agraria, independencia respecto a los inversionistas extranjeros, respeto por el sistema imperante. Aunque la política nacionalista se ocupó en un principio de la redistribución del ingreso al apoyarse exclusivamente en obreros y campesinos, éste pasó a ser un objetivo secundario. Más tarde, cuando la industrialización se adopta como meta principal, el aumento de la producción se convierte en la mayor preocupación y se apoya a toda costa la inversión en manufacturas, lo que favorece el crecimiento de la clase media. También resulta de la política de industrialización una distorsión de la distribución del ingreso nacional, al aumentar las utilidades por alzas de precios de los productos manufacturados en tanto que se mantienen estables los precios de los insumos de origen agrícola, los de los proporcionados por el sector público, y los niveles de salarios de la mano de obra. En efecto, la política de desarrollo agrícola e industrial condujo a que, en relación a los pagos a los factores, se redistribuyera el ingreso a favor de la clase media, especialmente de la clase media culta, y de la clase alta propietaria de los bienes de producción;⁹ y constituyera una manera de formar capital.

Desde un punto de vista social, el nacionalismo emanado de la Revolución tuvo dos aspectos sumamente positivos: la eliminación de la anterior estratificación social y la formación de una nueva estructura social y económica, moderna, capaz de adaptarse al desarrollo económi-

⁸ Citado por Segovia, p. 358.

⁹ En la primera administración de los gobiernos de unidad nacional las utilidades ascendieron bastante más rápido que los sueldos y salarios; esto es, en el período 1940-1946, cuando las primeras se incrementaron aproximadamente seis veces y los sueldos, salarios y complementos poco menos de tres veces. Como resultado, la distribución *relativa* del ingreso cambió significativamente: las utilidades aumentaron de 28.6 % del total en 1940 a 45.1 % en 1946, los sueldos y salarios descendieron de 29.2 % del total a 21.6 % en los mismos años. A partir del último de esos años la distribución cambió continuamente a favor de la mano de obra, proceso que continúa hasta la fecha de acuerdo a la información incompleta existente.

co, como se aprecia en la mayor movilidad de los factores y en el hecho de que el sistema social puede absorber cambios sin destruir el mecanismo de acuerdo colectivo.¹⁰ Ambos aspectos favorecieron el continuo crecimiento del producto nacional.

La política nacionalista dio ocupación, energías y propósitos a grandes cantidades de mexicanos desposeídos, al mismo tiempo que permitió que se obtuvieran rendimientos inmediatos utilizando más intensamente los factores productivos existentes, especialmente la mano de obra y la tierra. Asimismo, la movilidad demográfica y la concesión de ejidos mantuvieron a los campesinos libres de fermentos de inquietud; así como la creciente ocupación urbana, el paternalismo oficial y el aumento de la oferta de trabajo docilizaron a los sindicatos, en tanto que el proceso de desarrollo económico transfería una participación mayor de los aumentos del ingreso hacia las clases media y superior en forma de retribuciones a la educación, utilidades oligopólicas y otros pagos a la propiedad.

El nacionalismo creó un consenso en favor de la mexicanidad, al mismo tiempo que transformó la estructura social y el sistema de valores. Influyó también en la toma de decisiones económicas y ayudó a mantener el proceso político fuera de, o sin estorbar, el proceso económico, con la salvedad de que una vez aceptados los fines, los medios pasaron a ser intocables e indiscutibles. El nacionalismo en aras de los principios de patriotismo y mexicanidad hizo más y más difícil enjuiciar el centralismo, el paternalismo y la política económica, por lo que la crítica de ésta dejó de ser lo independiente e imparcial que debiera. En cierto modo, exaltar los valores nacionalistas es una manera de evitar críticas y defender intereses.

NACIONALISMO Y DESARROLLO

La política revolucionaria ha tenido un éxito indiscutible. El consenso nacional logrado permitió seguir una política de desarrollo económico. El crecimiento consiguiente fortaleció a su vez el propio consenso con una mayor movilidad social, al mismo tiempo que favoreció a la clase empresarial-industrial en la distribución de los incrementos del ingreso. De esta manera, los encargados de tomar las decisiones de inversión tuvieron fácil acceso a recursos reales y financieros para invertir en empresas industriales protegidas y poco riesgosas gracias a la ayuda oficial. En la agricultura, el Gobierno hizo inversiones en obras de irrigación, comunicaciones e investigación tecnológica, cuyo costo no cobró a la agricultura comercial, a la que tampoco gravó con impuestos. El resultado fue una agricultura moderna y dinámica, muy útil para el desarrollo y parte de cuyo producto no se extrajo para ser reinvertido, según lo aconseja el modelo convencional de aquél. En cambio, como resultado

¹⁰ Manning Nash, "Economic Nationalism in Mexico", en *Economic Nationalism in... op. cit.*, p. 73.

del estancamiento de la agricultura de subsistencia, en el sector agrícola se hizo también más desigual la distribución relativa del ingreso.

La demanda de fuerza de trabajo que genera el desarrollo ha dado movilidad a la población, con lo que se ha modificado la estructura de la demanda de bienes de consumo. Al aumentar la población urbana se dinamizó el mercado de bienes manufacturados y se incrementó el ahorro y la formación de capital; pero no se logró hacer más equitativa la participación de los asalariados urbanos y de los campesinos en la distribución. En resumen, el desarrollo agrícola e industrial de México ha sido el de una economía de mercado, capitalista. El auge del sistema financiero es un claro síntoma de esto.

LOS ECONOMISTAS, EL NACIONALISMO Y LA POLÍTICA ECONÓMICA

¿Cuál ha sido el papel de los economistas en el diseño y ejecución de la política económica? La carrera de economía en México es un resultado de la necesidad de entender y orientar el cada vez más complejo sistema económico producto de la Revolución. Los economistas, como los demás intelectuales, se identificaron con el Gobierno y se emplearon en éste. Al mismo tiempo, y al igual que todo participante en política, suscribieron los enunciados de la Revolución. El nacionalismo estereotipa y adquiere una forma y una retórica especiales que los economistas comparten. Sin embargo, el mismo hecho de trabajar en el Gobierno y la evidencia del desarrollo económico limitan su actitud crítica, y con frecuencia se han reducido a racionalizar medidas de carácter económico tomadas sin consultarlos.

En su gran mayoría, los economistas, como el resto de los intelectuales, han apoyado la política económica seguida, y, al igual que una parte de la izquierda, comparten muchos de los puntos de vista de la llamada burguesía nacional. Por ejemplo, los miembros de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación están de acuerdo con la industrialización y en su promoción mediante el uso de controles a la importación y aranceles, y concuerdan también en su posición frente a las inversiones extranjeras. Aun con la Confederación de Cámaras Industriales dichos economistas sostienen asimismo algunos objetivos comunes, si bien no todos, pues discrepan respecto a la inversión extranjera, que la Confederación considera benéfica. Esta postura es lógica desde el punto de vista de los intereses económicos de los industriales; pero no desde el de la izquierda, nacionalista, que la mayoría de los economistas sostiene, ya que como es sabido, éstos preconizan una mejor distribución del ingreso, cosa incompatible, antagónica, con el tipo de industrialización orientada hacia adentro, a base de sustitución de importaciones, de controles a la importación y de utilidades oligopólicas que obviamente distorsionan dicha distribución. Esta incongruencia puede explicarse como resultado de la desconfianza que muchos tienen en las fuerzas del mercado y de su apoyo a los controles; así como de su

tendencia a propiciar cualquier intervención del Estado en la vida económica, y de su inclinación en favor de la producción; aunque en este caso la transferencia de ingreso que resulta del aumento de los precios industriales implique una discriminación a favor de las utilidades industriales.¹¹

Estas posiciones se adoptan como parte de una actitud ideológica y porque la posición de izquierda es sumamente atractiva, toda vez que da a quienes la sostienen el sentido de que poseen una ética social. Es conveniente decir que cuando esta posición se ha conjugado con la objetividad analítica y la competencia técnica se han producido los mejores economistas mexicanos. Pero en muchos casos el motivo de la adhesión a la izquierda es el temor a recibir los consabidos calificativos que se aplican a determinadas actitudes. Nadie quiere ser calificado de no nacionalista, cuando ello implica ser reaccionario. Resulta más atractivo estar del lado del débil y ser antiimperialista; así como conviene más, para evitar la crítica social, adoptar una posición nacionalista sin enjuiciar analíticamente los métodos propuestos para alcanzar los objetivos. Los economistas de extrema izquierda, generalmente refugiados en el trabajo académico, han mantenido una posición estática que deforma la realidad, cada vez menos adecuada a la dinámica del país, sin que hayan modificado su visión de la realidad imperante. Un economista latinoamericano ha escrito: "...la mayor parte de los marxistas practicantes han hecho poco más que continuar repitiendo y abundando sobre el trabajo del maestro, sin tratar de emplear su metodología para investigar las áreas que restaron fuera de su atención o para enriquecer el modelo original con los nuevos que ha introducido la evolución histórica... Si ésta es una afirmación válida... lo es mucho más en lo que se refiere a... América Latina".¹² Esta influencia marxista ha coadyuvado a limitar la efectividad de la crítica de la política económica, ya que la rama de la ciencia económica que se presta para este análisis, la economía del bienestar, usa la teoría de la utilidad —repudiada por muchos marxistas— e, iniciada por Pareto, tiene una base matemática no accesible al economista común, no matemático, quien encuentra difícil apreciar muchos de los efectos colaterales de las medidas que propone. Y es que es la coherencia que la economía del bienestar da a la política económica mediante el análisis de equilibrio general, la que facilita apreciar los efectos indirectos, mediatos, que no se observan con el análisis casuístico, de equilibrio parcial, a base de lógica formal,

¹¹ No cabe duda que esto fue necesario para iniciar el desarrollo industrial, pero se ha demostrado que ya actualmente el desarrollo industrial en México no supera la norma internacional, es decir que no ha avanzado más de lo que era de esperarse para un país de su tamaño y producto *per capita*; más aún, de 1950 a 1960 —la época de fuerte aumento en el uso de permisos de importación— el desarrollo industrial respecto a la norma internacional se deterioró. De hecho, ahora tenemos un menor avance industrial relativo que en 1950.

¹² Espartaco, "Crítica del modelo político económico de la izquierda oficial". *El Trimestre Económico*. México, enero-marzo de 1964, vol. XXI (1), núm. 121, p. 68.

que aquéllos practican; así se puede entender, por ejemplo, que los economistas apoyen el control de las importaciones y su sustitución por producción nacional para que aumenten el producto interno y la ocupación, pero en general discuten poco efectos adicionales tales como la creación de utilidades oligopólicas (de las que vienen a aprovecharse las inversiones extranjeras) que distorsionan la distribución del ingreso a favor de los dueños de la propiedad; tampoco consideran sistemáticamente que se aumenta el costo de los insumos, lo que perjudica a las exportaciones y obliga al endeudamiento externo para mantener la tasa de desarrollo, resultados muy ajenos a los fines nacionalistas de que han partido. Por todo esto me parece que es necesario que los economistas examinen críticamente las medidas de política económica que han apoyado durante los últimos 25 años y que, pese a la eficacia inicial de éstas, modifiquen sus prescripciones para adaptarlas a la cambiante realidad económica del país, ya que nada nos asegura que todas las virtudes del nacionalismo de principios de los cuarentas continúen beneficiándonos tres décadas después.

Que hasta ahora la política económica de México haya tenido éxito no significa que el proceso seguido sea el más eficiente posible, o que no pueda mejorarse el bienestar colectivo sin perder dinámica productiva; aquí, como en todo el campo de la política económica, nos podemos beneficiar si los economistas mexicanos aplican la moderna teoría económica del bienestar y la teoría de la política económica a la evaluación de las políticas actuales y su evolución futura. Esto es perfectamente compatible con una posición de nacionalismo económico. Jesús Reyes Heróles ha expresado, refiriéndose al carácter mixto de la economía del país: "La orientación fundamental consiste en desarrollo por y para la independencia nacional, el bienestar social, las libertades espirituales y el perfeccionamiento democrático."¹³ Todo consiste en hacer explícita la interrelación de las dos primeras metas de su afirmación. En este sentido algunos ejemplos pueden ilustrar la utilidad de una revaluación a fondo —con esta base— de la futura política económica del país, la cual, no es necesario decirlo, podría ser útil también desde el punto de vista político. Una vez en el camino de una economía de mercado de acuerdo con la Constitución, viable, dinámica, puede ser contraproducente entorpecerla con viejas actitudes políticas, que dificultan la movilidad de los factores, monopolizan los bienes y evitan la transmisión de los estímulos provenientes de los incentivos y de las fuerzas económicas. En el pasado, una mayor movilidad de los factores y su mejor aprovechamiento ha conducido a un mayor desarrollo; pero aún actualmente la movilidad dista mucho de ser adecuada para la mayor eficiencia y en ciertos casos tiende a perder flexibilidad en vez de ganarla.

¹³ Jesús Reyes Heróles, director de Pemex, discurso pronunciado el 18 de marzo de 1968. *El Trimestre Económico*, vol. XXXV (3). México, julio-septiembre de 1968, núm. 139, p. 587.

En la agricultura, por ejemplo, el ejido colectivo demostró en un principio ser más productivo que el ejido individual y que la propiedad privada; pero la organización colectiva amenazaba con crear una unidad política difícil de controlar y, para evitarlo, se prefirió el ejido individual.¹⁴ Esta última forma de producción dio lugar a un mercado atomizado, de competencia desigual, sin mecanismos de defensa por parte del agricultor frente a los distribuidores y otros intermediarios, quienes no tienen limitaciones de propiedad y transferencia y, libres de trabas han evolucionado y se han fortalecido económicamente, creando una burguesía en las ciudades medianas y pequeñas que se beneficia a costa del agricultor minifundista. Aunque en general es preferible el ejido colectivo, y conveniente ampliarlo tanto como sea posible y habilitarlo para absorber nueva tecnología, la poca educación y experiencia cívica de los ejidatarios limitan su funcionamiento, al mismo tiempo que existe escasez de técnicos para dar a todos ellos una adecuada organización y crear mecanismos de formación de capital. La eficiencia y movilidad podrían complementarse, mejor que en la situación actual, permitiendo adicionalmente un mercado de rentas de tierras. En forma autónoma, este mercado juntaría predios en unidades más eficientes que aumentarían la producción, resultado que se obtiene directamente con el ejido colectivo, y tendrían mayor poder de negociación para enfrentarse al intermediario capitalista de los productos agrícolas. Pero el arrendamiento de ejidos es atacado violentamente en razón del neolatifundismo,¹⁵ según se dice, por no ser revolucionario, aunque sin duda hubiera sido más progresista apoyar desde un principio el ejido colectivo. El resultado ha sido un mercado clandestino de arrendamiento de tierras ejidales que en nada facilita la formación de unidades más productivas y la operación de una agricultura de mercado y el cumplimiento de la prioridad al sector agropecuario.

Otro tanto ocurre cuando los controles a la importación limitan las condiciones de competencia en la industria y favorecen exageradas utilidades oligopólicas. Una mayor liberalidad —gradual— en la política comercial obligaría a los empresarios a ser más eficientes; ayudaría a los más capaces con costos más bajos de insumos y mayores bienes demandados al facilitar la exportación de manufacturas; aceleraría el cambio tecnológico; haría los procesos más intensivos en el uso de mano de obra y menos en el uso de capital; mejoraría los precios para los consumidores, a quienes haría partícipes de los aumentos de productividad; y elevaría el ingreso real de los asalariados, los campesinos y la clase media.

En el caso de los recursos naturales, la postura tradicional expresa

¹⁴ Salomón Eckstein, *El ejido colectivo en México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964, pp. 243-251, 468-470.

¹⁵ Aunque es evidente que una unidad contemporánea de agricultura comercial, grande, productiva y eficiente, es algo muy distinto que el antiguo latifundio porfirista, frecuentemente se les confunde; pero esto ocurre cuando se parte de una visión estática de los fenómenos económicos.

que exportar productos del subsuelo es contrario a los intereses nacionales. Este prejuicio ayuda a explicar el descenso de las exportaciones de minerales de los últimos años. Algo similar ocurre en algunas industrias, el deseo de contener el contacto comercial con el exterior a base de exportaciones limitadas y mejor generalizar la sustitución de importaciones de bienes industriales ha conducido a establecer plantas subóptimas, pequeñas, cuyos costos de operación son muy superiores a los precios del mercado mundial. Cabe señalar que la importancia del uso de los recursos naturales y la posibilidad de sustituirlos está condicionado a la tecnología disponible. El avance científico y su adaptación a las condiciones locales nos hacen menos dependientes de los recursos, o hace a éstos menos esenciales, razón por la cual lo más importante de una empresa nacional que explota recursos naturales no es lo que haga con los recursos físicos, sino lo que hace con los seres humanos, es decir, si les facilita educarse para ser hombres libres y plenos, utilizar la técnica disponible, dominar el medio o superar la escasez de unos recursos con la abundancia de otros. En este aspecto es claro que la Revolución ha tenido un gran éxito.

Para el mejor conocimiento de la política económica, como para tantas otras cosas, es necesaria una constante y sincera autocrítica. En los puntos señalados antes, símbolos de nuestro nacionalismo, las comparaciones que se establecen son generalmente con el porfiriato. Obviamente, la situación es siempre favorable; pero la comparación se puede hacer respecto a países más avanzados, o a normas de eficiencia, óptimos de producción y bienestar e interferencias en las condiciones de bienestar social, que darían más luz respecto a la forma de mejorar las cosas.

Sin embargo, esto tiene que ser el resultado de una actitud de mayor confianza en nosotros mismos, de menos temor al extranjero, del aprovechamiento de las ventajas del comercio internacional; de dar menos importancia a las conocidas falacias de la estrechez del mercado, la indisciplina del mexicano, o su supuesta falta de reacción a los estímulos económicos; en resumen, de liberarnos de estados de ánimo formados al enfrentarnos a los problemas del pasado, de observar lo mucho que, en realidad, hemos logrado; de enfrentarnos a los problemas y limitaciones actuales y futuros y de dejar de repetir las respuestas de la generación pasada. En este aspecto el nacionalismo que hemos heredado, sin modificaciones, puede ya no ser tan positivo. Continuar aplicando el aislamiento implica renunciar a posibilidades de desarrollo y equidad social, y renunciar a toda apertura de la economía significa aceptar la ineficiencia interna; la creación de utilidades oligopólicas de propios y también, más fuertes, de extraños;¹⁶ el abandono de posibili-

¹⁶ Piénsese en las empresas extranjeras que aprovechando la protección obtienen elevadas utilidades a costa de precios altos pagados por nacionales. En este caso no existe ahorro de divisas resultado de la supuesta sustitución de importaciones, pues dichas empresas remiten sus utilidades al exterior, con lo que la transferencia de ingresos va del consumidor mexicano al rentista extranjero.

dades de exportación y, por tanto, de más amplios márgenes de crecimiento.

Las actividades que usan mano de obra en forma intensiva requieren un acucioso entrenamiento de personal y demandan técnicas perfeccionadas de organización. Ha sido destacado el hecho de que las subsidiarias de empresas extranjeras operan con mayor uso de mano de obra, equipo más anticuado y más turnos que las empresas mexicanas;¹⁷ sólo una tercera parte de las firmas mexicanas y tres quintas de las norteamericanas examinadas por Strassmann utilizan equipo usado, de segunda mano, y ahorran los escasos insumos de capital. Pero esto requiere de técnicos que aprovechen las posibilidades de sustitución de capital por mano de obra, lo que se debe considerar al reestructurar la educación superior. En este aspecto la política de población nacionalista dificulta la contratación de técnicos extranjeros que facilitarían la absorción de mano de obra no calificada; si bien, por otra parte, es una manera de mantener elevados los sueldos de los técnicos mexicanos que hasta ahora, salvo los médicos, sólo por excepción, afortunadamente, emigran al exterior. Sin embargo, la dinámica de crecimiento del país determina condiciones en el mercado de trabajo que permitirían importar técnicos extranjeros sin perder nacionales, y facilitaría la absorción de mano de obra no calificada, de la que existe oferta excedente. Tal es el caso de los refugiados de la Guerra Civil Española y su enorme contribución económica y cultural al país.

Estos elementos ofrecen la posibilidad de apreciar el desarrollo económico de México y exponer algunas ideas acerca del futuro de la economía mexicana. La política gubernamental de desarrollo creó una fuerte dinámica capitalista, que ha sido el motor del crecimiento económico a partir de la época de la política de unidad nacional. El Gobierno ha alentado a la inversión privada, la cual, aprovechando las favorables condiciones económicas, ha respondido creando empresas, ampliando las existentes y proporcionando ocupación. No se aprecia ninguna razón económica lo suficientemente poderosa como para hacer que este proceso se suspenda. Se sabe que el tamaño del mercado es amplio y las posibilidades de sustitución eficiente de importaciones distan mucho de haberse agotado. El sector externo debe seguir comportándose bien con exportaciones agrícolas, turismo y, de revisarse la política de protección industrial, una proporción creciente de productos manufacturados. El Gobierno, que no ha escatimado esfuerzo en el apoyo a la inversión desde la época de la política de unidad nacional, puede seguir haciendo lo mismo en el futuro; y no hay nada de malo en esto: sólo deben limitarse los excesos de un capitalismo desenfrenado aplicando los preceptos constitucionales;¹⁸ lo que hay que hacer es modificarlo, ajustán-

17 W. Paul Strassmann, *Technological Change and Economic Development*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1968.

18 Cabe recordar que la Constitución condena el establecimiento de monopolios que no son de interés público.

dolo para que no perjudique el bienestar colectivo. Una forma de lograrlo es dar cohesión a la política económica global. Después de todo, la ciencia económica ha avanzado bastante como para poder controlar los peores defectos del capitalismo, y una economía mixta facilita esta labor. Además, se puede formar un grupo de economistas versados en la economía del bienestar que intervenga en la formulación de la política económica aplicando criterios de eficiencia coherentes en sus distintas partes. Aunque en este campo los resultados son aún muy imperfectos, es la mejor forma conocida de racionalizar la política económica. En resumen, esto puede consistir, con base en el enfoque de Pareto y las modificaciones hechas por Lange y Lerner (con el uso de los métodos de Tinbergen en cuestiones de política económica), en formular y estimar un modelo econométrico y, usar éste, como ha hecho Theil,¹⁹ en la planeación de una economía capitalista y para analizar la eficiencia de los instrumentos de política económica y de las operaciones de las empresas del sector público. Los resultados del trabajo podrían hacerse públicos para estimular una crítica informada de parte de los economistas profesionales y de otras personas interesadas, para afinar resultados y conducir a una mejor asignación de los factores productivos que, de tener éxito, logre una tasa más rápida de crecimiento sin costo adicional y perfeccione los instrumentos de política para mejorar la participación de los asalariados en los incrementos del ingreso nacional; además, facilitaría aminorar algunas presiones políticas recientes y crear un nuevo consenso de grupos cuyas inquietudes y actividades han dado lugar a intranquilidad política. En este aspecto ilustra citar lo que ha dicho el arquitecto más importante del desarrollo económico de México, Lázaro Cárdenas: "Cada una de las Administraciones del régimen de la Revolución han tratado de cumplir con las responsabilidades que han estado a su cargo para mejorar las condiciones del país; sin embargo ha faltado unidad de todos los mexicanos alrededor del programa de la Revolución para contribuir a la solución de los problemas que confronta el pueblo".²⁰

¹⁹ Henri Theil, *Studies in Mathematical and Managerial Economics*, Amsterdam: North-Holland, 1964. Theil fue un funcionario de la Junta de Planificación de Holanda.

²⁰ *El Día*, 29 de noviembre de 1968.