

El Colegio de México

Centro de Estudios Internacionales

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS EMPRESARIOS EN LA APERTURA
COMERCIAL DE MÉXICO. EL CAMBIO DE DECISIÓN
RESPECTO AL INGRESO AL GATT (1976-1988)**

Tesis presentada por:

Ana Consuelo Salas Adato

Para optar por el grado de:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Director:

Dr. Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

Ciudad de México, 2022

A mi madre Ana Esther, quien siempre ha estado a mi lado apoyándome y no deja de creer en mí. Gracias mamá.

A mi padre Armando, quien no está, y quien seguro estaría orgulloso de este logro.

A mi familia, especialmente a mis queridas tías Victoria, Rosa y Amada y mis hermanos Pepe y Daniel.

Agradecimientos

El Colegio de México fue un reto para mí, desde mi ingreso admiré a todos mis profesores quienes, con su gran talento, esfuerzo, constancia y sobre todo paciencia, me permitieron estudiar en esta gran institución. Especialmente, agradezco a los profesores del Centro de Estudios Internacionales por haber creído en mí y no soltarme nunca en los momentos más complicados de mi paso por el Colegio.

A mis compañeros y entrañables amigos de vida de la 11^{ava} Promoción de Relaciones Internacionales y la 3^{era} Promoción de Administración Pública, expreso mi sincero cariño y profundo agradecimiento.

Quedo en enorme deuda con mi Director de Tesis, Dr. Reynaldo Ortega, por no dejar caer este proyecto, por empujarme a terminar este ciclo y por siempre estar a mi lado como el gran amigo que es. Gracias por tu confianza y apoyo.

Índice

Lista de Siglas	
Introducción	
Capítulo 1. El régimen político mexicano y las organizaciones empresariales.....	
Características del régimen autoritario	
El régimen autoritario en México	
Las corporaciones en el régimen autoritario mexicano	
Las organizaciones empresariales	
Conclusiones	
Capítulo 2. El dilema sobre la apertura comercial: entrar o no al GATT (1979).....	
El contexto económico del sexenio 1976-1982	
El contexto político: el conflicto al interior del Estado	
La política de comercio exterior	
El debate nacional sobre la adhesión de México al GATT	
La decisión de no entrar al organismo multilateral	
Conclusiones	
Capítulo 3. Hacia la liberalización comercial: ¿decisión concertada con el sector empresarial?	
La política económica de los años ochenta	
La élite en el poder	
Las soluciones: cambio estructural, pactos y programas de ajuste	
La política de comercio exterior	
La consulta pública sobre la adhesión de México al GATT (1985).....	
La decisión de no entrar al GATT	
Conclusiones	
Conclusiones	
Bibliografía	

Lista de Siglas

ABM	Asociación de Banqueros de México
AEIM	Asociación Industrial del Estado de México
AIV	Asociación Industrial Vallejo
AMCB	Asociación Mexicana de Casas de Bolsa
AMIA	Asociación Mexicana de la Industria Automotriz
AMIS	Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros
ANIERM	Asociación Mexicana de Importadores y Exportadores de la República Mexicana
ANIQ	Asociación Nacional de la Industria Química
ANIT	Asociación Nacional de Industriales de la Transformación
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
BMV	Bolsa Mexicana de Valores
CAINTRA	Cámara de la Industrial de la Transformación del Estado de Nuevo León
CAMCO	Cámara Americana de Comercio
CANACERO	Cámara Nacional del Hierro y del Acero
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CANACO	Cámara Nacional de Comercio
CANAINTEX	Cámara Nacional de la Industria Textil
CANAME	Cámara Nacional de las Manufacturas Eléctricas
CANIFARMA	Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CEEG	Consejo Ejecutivo de Empresas Globales
CEMAI	Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales

CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CMHN	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios
CMN	Consejo Mexicano de Negocios
CNA	Consejo Nacional Agropecuario
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNE	Colegio Nacional de Economistas
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
CONACEX	Consejo Nacional de Comercio Exterior
CONAMIN	Confederación Nacional de la Mediana, Pequeña y Microindustria
CONCAMIN	Confederación Nacional de Cámaras de la Industria
CONCANACO	Confederación Nacional de Cámaras de Comercio
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CTM	Confederación de Trabajadores de México
FDN	Frente Democrático Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IMCE	Instituto Mexicano de Comercio Exterior
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
PAC	Plan de Aliento y Crecimiento
PAN	Partido Acción Nacional
PECE	Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico

PEMEX	Petróleos Mexicanos
PGD	Plan Global de Desarrollo 1980-1982
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PLANADE	Plan Nacional de Desarrollo Industrial
PND	Plan Nacional de Desarrollo Industrial
PNDI	Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SECOM	Secretaría de Comercio
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMIP	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPAFIN	Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores

STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TMEC	Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

Esta tesis analizará la participación de los empresarios en la política de comercio exterior en un régimen autoritario, particularmente, en el caso de México. La tesis estudiará la participación del sector privado en la formulación de la política de comercio exterior en México, en dos momentos cruciales, y tratará de comprobar el supuesto de Juan Linz, quien sostiene que la participación de actores en un régimen autoritario es limitada, luego entonces la participación de los empresarios en la formulación de política es limitada en un régimen autoritario. Los dos momentos son: el primero, el debate público sobre la anexión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1979-1980; el segundo, la consulta popular sobre el ingreso al GATT en 1985. En las conclusiones presentaré un breve análisis sobre la siguiente pregunta: ¿en qué medida cambió o no el patrón de participación de los empresarios en las negociaciones comerciales del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) que se habían institucionalizado en el periodo del régimen autoritario?

Mi hipótesis, siguiendo a Juan Linz¹, es que en los regímenes autoritarios como el mexicano existía participación, aunque limitada, de ciertos actores no estatales en la política de comercio exterior. Los actores no estatales y en particular los grupos empresariales lograron participar mediante estructuras o instituciones, que los incorporaban al sistema político y los incluían en la formulación de las políticas. Si bien la participación en la política de comercio exterior se logró por medio de canales institucionales, la concertación de intereses permitió una alianza del Estado con el sector privado, resultando

¹ Juan Linz, "Totalitarian and Authoritarian States" en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, Handbook of Political Science. Macropolitical Theory, Vol. 3, Addison-Wesley Publishing Company, Addison-Wesley Series in Political Science, Reading, Massachusetts, 1975.

en la inclusión de ciertos grupos empresariales en la política de comercio exterior. Como característica principal, el Estado mexicano poseía amplia capacidad para controlar o moldear la participación empresarial en la política de comercio exterior.

Conviene hacer un alto para establecer algunas definiciones que se utilizarán a lo largo de esta tesis: Estado, régimen, gobierno, política de comercio exterior y política económica.

Como menciona Viviane Brachet-Márquez, “(...) el Estado es el conjunto de estructuras y mecanismos organizacionales que instrumentan el cuerpo de leyes generado por el proceso parlamentario-gubernamental”.² El gobierno es el equipo gubernamental, es decir el presidente y su gabinete; en este sentido en esta tesis, gobierno es la élite y/o los funcionarios públicos que ejercen el poder, es decir gobierna, durante un periodo sexenal. El régimen comprende tres elementos fundamentales que en conjunto establecen reglas y procedimientos: las instituciones que regulan el poder, las normas de acceso y ejercicio del poder y sus valores o principios que orientan a dichas normas y a las instituciones.³ De esta manera, régimen da estructura al funcionamiento al Estado y al gobierno. Dice Juan Linz sobre régimen: “Nuestro concepto se enfoca en la manera en que se ejerce y organiza el poder en unión con la sociedad, en la naturaleza del sistema de creencias que sustentan este poder y el papel de los ciudadanos en el proceso político, sin que, pese a esto, se subraye el

² Viviane Brachet-Márquez, *El Pacto de Dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1ra Reimpresión, México, p. 11.

³ David Easton, “An approach to the Analysis of Political Systems”, *World Politics*, Cambridge University Press, Vol. 9, No. 3, Abril 1957, p. 392.

contenido sustantivo de las políticas, las metas trazadas y la razón de ser de dichos regímenes.”⁴

Considero que es necesario establecer las definiciones de política de comercio exterior y política económica para la materia de estudio a lo largo de esta tesis. La política de comercio exterior⁵ es el conjunto de acciones y decisiones estatales que tienen el propósito de fortalecer el crecimiento económico interno por medio de orientar los intercambios económicos y de servicios entre diferentes actores estatales y no estatales y sus contrapartes en el exterior. La política de comercio exterior refleja la política económica de un país. Según Blanca Heredia, la política económica es "(...) el conjunto de decisiones gubernamentales que, con algún grado de continuidad, busca regular la producción y la distribución de la riqueza. Aunque sus objetivos suelen ser múltiples, el objetivo-eje es la maximización de la capacidad de una colectividad política determinada para generar riqueza y bienestar económico."⁶ En buena medida, la política de comercio exterior depende tanto

⁴ Juan Linz, "Totalitarian and Authoritarian States" en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science. Macropolitical Theory*, Vol. 3, Addison-Wesley Publishing Company, Addison-Wesley Series in Political Science, Reading, Massachusetts, 1975, p. 264.

⁵ Blanca Heredia apunta sobre la política exterior que "(...) es el conjunto de decisiones y acciones estatales orientado al manejo de las relaciones con otros Estados, así como a la regulación de las interacciones entre nacionales y extranjeros." Blanca Heredia, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México" en El Colegio de México y Secretaría de Relaciones Exteriores (Coed.), *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Centro de Estudios Internacionales, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997, p. 83.

⁶ Robert Gilpin apunta que la política económica implica la interacción dinámica y recíproca en las relaciones internacionales entre la búsqueda y la obtención de poder y riqueza. Por su parte, Robert Keohane indica que la política económica es la intersección de ciertos temas de estudio de la economía --la satisfacción de las necesidades por medio de la producción y el intercambio en el mercado-- con el proceso por el cual el poder se ejercita, lo cual es central en la política. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University, 1987. Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1984, pp. 18 y 21.

de la capacidad de un Estado para llevar a cabo sus objetivos como de los constreñimientos internos de los contextos político y económico.

Finalmente, en las definiciones, se debe considerar que los actores políticos son los grupos y organizaciones cuya activación política permite que sus líderes participen continuamente en el proceso político nacional. Asimismo, tienen la capacidad de movilizarse para participar en el proceso político nacional y pueden llevar sus demandas o intereses a la discusión pública continua por medio de instituciones o corporaciones para la atención de los servidores públicos.⁷ De esta manera, entiendo que los empresarios son actores políticos que se movilizan para que sus intereses sean considerados por el gobierno.

Con estas definiciones en claro, ahora las preguntas centrales de trabajo son ¿Cómo participaron los actores no estatales en el régimen autoritario en la política de comercio exterior, en particular los empresarios? ¿Hasta qué punto el sector privado colaboró en la política de comercio exterior en México?; ¿Por qué y cómo un régimen autoritario permitió y aún promovió la participación del sector privado en la política de comercio exterior, particularmente en el régimen mexicano?; ¿Cómo se organizaron los empresarios en torno a los intereses de política de comercio exterior del gobierno mexicano?

La participación de los empresarios en la política de comercio exterior ha tenido varias fases de desarrollo en los últimos años. Al analizar la participación empresarial durante la primera consulta nacional sobre la anexión de nuestro país al GATT, se observa que ciertos grupos empresariales se opusieron a la iniciativa estatal, como la CANACINTRA. Posteriormente, otros grupos empresariales se adhirieron a la decisión de abrir el mercado interno, con la apertura comercial, como fueron el CCE y la ANIERM.

⁷ Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, EEUU, 1979, p. 30

En estos sucesos resalta que ni los mismos grupos y tampoco las mismas instituciones empresariales han participado en la definición de la política de comercio exterior. La relevancia de estudiar este fenómeno de la participación empresarial en un régimen autoritario como el mexicano es definir el involucramiento de los empresarios en la política de comercio exterior. Así, esta tesis se limita a analizar la influencia de los empresarios en la formulación de la política de comercio exterior y no contempla la instrumentación de la política de comercio exterior.

El primer capítulo de la tesis se dividirá en dos partes. En la primera, estudiaré el régimen autoritario en México, por medio del marco teórico de Juan Linz, y me enfocaré en ver sus características, la incorporación de los actores no estatales en el Estado autoritario, las estructuras de participación, los actores y su participación para finalizar con una segunda parte, en la cual analizaré el sistema político mexicano y las estructuras de participación, los actores, en particular, los empresariales, cómo funcionan estas estructuras y los mecanismos de participación del sector privado, así como también la colaboración de las organizaciones empresariales con las políticas del Estado mexicano.

El segundo capítulo estudiará el camino de la apertura de 1979 a 1980, centrándose en los espacios o mecanismos de participación en las políticas de comercio exterior, los actores que participan, las instituciones del sector privado que colaboran con el Estado y cómo se articula la participación empresarial en la política de comercio exterior.

El tercer capítulo estudiará la anexión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1985, y analizaré la manera en que se presenta y se organiza la participación de los empresarios, los canales y mecanismos de participación empresarial creados durante las negociaciones del GATT y cuáles fueron los empresarios más activos en ese proceso.

Finalmente, en las conclusiones presentaré, a manera de epílogo, una breve semblanza comparativa de la participación empresarial en el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) para terminar con la puntualización de la participación limitada de los empresarios en México.

Capítulo 1

El régimen político mexicano y las organizaciones empresariales

Con el fin de analizar cómo y por qué el sector privado participó en la política de comercio exterior en México y cuál fue su papel, es necesario entender las características del régimen político mexicano, considerado por la literatura política como un régimen autoritario. De esta manera, en la primera parte del capítulo revisaré las características del régimen autoritario según el análisis de Juan Linz, las cuáles son las bases para entender el sistema político del país, y en la segunda parte, el régimen autoritario mexicano con énfasis en la formación de las corporaciones y en particular en las asociaciones empresariales.

Este capítulo es una guía para entender las estructuras corporativas de algunos regímenes autoritarios, particularmente del régimen político mexicano. Puesto que el propósito de esta tesis es analizar la participación de los empresarios en la política de comercio exterior en dos momentos diferentes y no es analizar a los regímenes autoritarios *per se*, sólo presentaré el modelo de régimen autoritario de Juan Linz y su aplicación al régimen mexicano. Aunque este capítulo se centra en la teoría Linziana sobre el régimen autoritario, también me apoyaré en la lectura de Phillippe C. Schmitter⁸ sobre corporativismo para enriquecer y complementar el análisis de esta tesis.

Características del régimen autoritario

Según David Easton, el régimen político comprende las instituciones que regulan el poder, el ejercicio del poder y sus valores.⁹ El análisis de Juan Linz¹⁰ considera la manera

⁸ Phillippe C. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?” en *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, 1974.

⁹ Easton, *op. cit.* p. 392.

¹⁰ Linz, *op. cit.*, 264.

cómo se ejerce el poder, las relaciones y la organización del poder en las estructuras políticas y las ideas que sustentan dicho poder, es decir su ideología, así como el papel de los ciudadanos en el proceso político. Su definición de régimen autoritario es “un sistema político con pluralismo político limitado, no responsable, sin una ideología elaborada y directora, pero con mentalidades distintivas, carente de movilización extensa e intensa, excepto en ciertos momentos de su evolución, y en los que el líder, o si acaso un grupo reducido, ejerce el poder dentro de los límites formalmente definidos, pero en realidad bastante predecibles.”¹¹ Esta definición contempla cuatro características fundamentales del régimen autoritario: 1. pluralismo político limitado; 2. movilidad limitada o controlada; 3. presencia de mentalidades; y 4. poder restringido de una élite gobernante.

En el régimen autoritario, la interacción política de grupos se presenta en las estructuras institucionales, a través de las cuales el Estado logra organizar grupos por medio de políticas intervencionistas e inclusivas que dan origen al corporativismo.¹² Estas estructuras llamadas corporaciones permiten que los actores políticos¹³ puedan presentar sus demandas, o sea sus preferencias con respecto a las medidas gubernamentales.

El Estado puede organizar a los grupos políticos, definir cuáles actores políticos se incluyan en las instituciones corporativas y en qué condiciones sus demandas se consideran

¹¹ Linz, *op. cit.*, pp. 264 y 265.

¹² La definición de corporativismo de Schmitter es útil: "un sistema de representación de intereses en el cual las unidades que lo constituyen son organizadas coercitivamente en un número singular de categorías no competitivas entre sí, jerárquicamente ordenadas y diferenciadas funcionalmente. Estas categorías son reconocidas y autorizadas (cuando no han sido creadas) por el Estado; el cual les confiere deliberada representación monopólica dentro de su propia categorización. Dicha representación monopólica se da a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyo". Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, pp. 93-94.

¹³ O'Donnell, *op.cit.*, p. 30.

o bien se les otorgan beneficios o privilegios.¹⁴ A su vez, los actores políticos incluidos reflejan y derivan compromisos ideológicos, políticos o económicos que retroalimentan las organizaciones corporativas y con esto al régimen político.

Sin embargo, dichos actores pierden cierta movilidad al integrarse en corporaciones e institucionalizar sus demandas, dando como resultado el pluralismo limitado que caracteriza a los regímenes autoritarios. El pluralismo se refiere a una sociedad diferenciada políticamente por medio de varios grupos o centros de poder interrelacionados complejamente. En el régimen autoritario, la interacción se presenta en buena medida por medio de estructuras institucionales. Según Juan Linz, “La limitación del pluralismo puede ser legal o de facto, implementado más o menos efectivamente, confinado estrictamente a grupos políticos o extendido a los grupos de interés, siempre y cuando permanezcan grupos no creados por el Estado o bien dependientes del Estado que influyan en el proceso político de una forma o de otra.”¹⁵ Como consecuencia, en los regímenes autoritarios existe cierto grado de apatía y control de la movilidad de tal manera que la participación en la política es baja, la competencia por el poder disminuye y con el efecto del ejercicio de la política por ciertos grupos en el poder, lo cual crea un monopolio. Así, el pluralismo limitado es legítimo e institucionalizado y se da un aspecto dual: por un lado, individuos y grupos de diversas índoles son cooptados en las organizaciones corporativas y por el otro, el grupo en el poder apoya y deposita su confianza en las corporaciones permitiéndoles que los grupos o sectores

¹⁴ En el corporativismo estatal los actores políticos se subordinan a las estructuras institucionales de representación monopólica creadas u organizadas por el Estado. En contraste, en el corporativismo social existe autonomía de los actores políticos para constituir estructuras institucionales que sirven como base para apoyar políticas estatales. Linz, *op. cit.*, p. 265. Schmitter, *op. cit.*, p. 103 y 105.

¹⁵ Linz, *op. cit.*, pp. 265-266.

representados puedan participar y tengan cierta influencia en el poder y con esto en las decisiones de gobierno.

El pluralismo limitado implica cuáles grupos o instituciones participan y cuáles no, de esta manera, se puede hablar de un régimen autoritario incluyente. Para Linz, un régimen autoritario incluyente se caracteriza por un Estado que activa o moviliza actores políticos particulares (por ejemplo, el sector popular) y, deliberadamente, permite y controla la creación y satisfacción de demandas por medio de organizaciones corporativas.¹⁶ En contraste, un régimen autoritario es excluyente cuando el Estado niega el acceso a grupos e instituciones con poder en donde potencialmente exista influencia en los asuntos públicos y las decisiones de política nacional. Un grupo es excluido en tanto que carece de medios para lograr que sus demandas e intereses se conviertan en medidas políticas. La exclusión implica un movimiento deliberado para reducir el número de participantes en el proceso político y con esto en las demandas o intereses que dichos grupos tengan en cierto tema de política pública.

Otro de los aspectos es la movilización limitada de la población, la cual es característica de los regímenes autoritarios y se refiere a la capacidad de los actores políticos para transformar sus preferencias en demandas. A los actores políticos se les puede considerar como movilizados, en tanto logren participar en los grupos. La movilización se alcanza por medio de organizaciones y de una red de comunicación en que el grupo o el individuo logran que sus demandas tengan un interlocutor atento, es decir sus demandas e intereses sean atendidos.

¹⁶ Linz, *op. cit.*, p. 308.

Las corporaciones son organizaciones que funcionan como mecanismos que institucionalizan la participación y con esto sientan límites y controles de participación política; son también estructuras organizativas en donde no hay conflicto de intereses entre los actores, existe consenso de ideas que deriva en un elemento cohesivo, es decir, hay homogeneidad e integración entre los agremiados de las corporaciones. Así, estas corporaciones se constituyen con el fin de categorizar a los grupos ya sean por sectores, intereses o regiones, lo cual lleva a diferenciar a los grupos y darles el monopolio de la representación conferida por el Estado. Por un lado, como elemento del pluralismo limitado y de la movilidad limitada, la estructura corporativa regula en gran medida los fenómenos políticos, económicos y sociales que requieren de representación política. Por el otro, las corporaciones crean espacios de participación en la formulación de políticas dentro del mismo régimen autoritario. El Estado puede conferir monopolios de representación para diferentes sectores, entre los principales, el sector obrero o popular, el rural o campesino, el empresarial, el militar y las clases medias urbanas. A través de las estructuras corporativas, el Estado delimitará bases constituyentes, asignará participación y representatividad y fungirá como árbitro en el conflicto de intereses; “Las decisiones autoritarias del Estado, esto es de los burócratas o bien del grupo político en el poder, predeterminan en la mayoría de los casos, la naturaleza y la composición de los cuerpos que toman decisiones, los cuales son, un apéndice orgánico de la sociedad.”¹⁷

A diferencia de los regímenes democráticos, en los regímenes autoritarios existe monopolio de representación de intereses políticos, mismos que se nutren de las mentalidades; en términos Linzianos éstas se refieren a una actitud intelectual sin forma

¹⁷ Linz, *op. cit.*, pp. 308-309.

específica que juega el papel fundamental en dicho monopolio de representación; “(...) una manera de pensar y sentir más emocional que racional que provee formas de reacción no codificadas en diferentes situaciones.”¹⁸ Las mentalidades son pragmáticas y, aunque no son explícitas, se reflejan en la realidad política y social. Las ideas derivadas de la mentalidad son flexibles puesto que se modifican de acuerdo con el contexto social y político y con los interlocutores, o sea con el tipo de organizaciones y grupos. Los regímenes autoritarios carecen de ideología concreta, elaborada y constante: la autoridad del gobernante es la fuente fundamental de las ideas que soportan al régimen, mismas que conforman las mentalidades. En consecuencia, las ideas y valores de la élite en el poder se articulan de acuerdo con las necesidades políticas. Las actividades políticas de la sociedad, en general, se afectan por la falta de un compromiso ideológico concreto y, principalmente, por la mentalidad de los gobernantes. Esta situación deriva en ciertos obstáculos en el proceso de participación. La falta de ideología crea dificultades para que la población sea participativa y se movilice, lo cual genera una aparente sociedad consensual, no conflictiva.

En los regímenes autoritarios, las instituciones de masas son medios por los que el individuo es cooptado, las cuales manipulan y restringen su participación, hasta cierto punto, a los límites establecidos en el sistema político.¹⁹ La participación de actores políticos se canaliza por medio de diferentes estructuras del sistema, lo cual, consecuentemente, los inmoviliza. El partido de masas generalmente hegemónico o único sirve como base de la mentalidad, como mecanismo de movilización política y como medio de institucionalización de intereses y demandas sociales. Como resultado, la participación se logra controlar. Por otra parte, estas estructuras institucionales son medios de reclutamiento

¹⁸ Linz, *op. cit.*, pp. 266-267.

¹⁹ Linz, *op. cit.*, p. 309.

de los cuadros y las élites políticas. Como consecuencia, el reclutamiento de las élites dentro de la estructura institucional provoca estabilidad y continuidad del régimen.

Sin embargo, los regímenes autoritarios no están exentos de presiones políticas. La representación de intereses del pluralismo limitado genera cierto grado de oposición. Los grupos opuestos son aquéllos no dominantes o carentes de representación institucionalizada pero que buscan participar sin modificar el tipo de régimen. Los grupos opuestos al régimen y que buscan transformarlo constituyen la oposición no tolerada por el Estado o bien fuera de los límites del régimen político. Generalmente, esta oposición se canaliza en organizaciones apolíticas como son las culturales, las religiosas o las profesionales o bien políticas como son las organizaciones guerrilleras.²⁰

El ejercicio relativamente autónomo del poder por una élite o grupo restringido es característico del régimen autoritario. La élite gobernante se constituye por los individuos que poseen la facultad del ejercicio del poder y de toma de decisiones en los asuntos públicos. En contraste, la élite política se conforma por individuos con oportunidad para obtener la atención de sus demandas e intereses por los gobernantes. Así, los gobernantes son miembros de una élite política o tecnócrata o bien militar, la cual actúa de acuerdo con sus propios intereses y designa al gobernante. Esta situación crea que los gobernantes no tengan responsabilidades frente a los gobernados y que tampoco respondan a sus demandas. El gobernante carece de esta responsabilidad porque no es un representante que haya sido elegido democráticamente, careciendo así de compromiso de la representatividad.

Como en cualquier otro régimen, el autoritario debe mantener una base social de apoyo para ser legítimo. Las instituciones corporativas sirven como un medio para obtener

²⁰ Linz, *op. cit.*, pp. 266-267, 269 y 271-272.

legitimidad puesto que proveen a los ciudadanos, grupos y actores políticos con los espacios y las arenas para manifestar y satisfacer sus demandas políticas ante el Estado. Como un sistema de representación que asocia intereses particulares, las estructuras institucionales del corporativismo son mecanismos de participación política. Por otra parte, son también medios de negociación en las relaciones entre el Estado y los actores políticos. Las estructuras institucionales del corporativismo son un medio entre el Estado y los actores no estatales que permiten la expresión de los intereses de los agremiados y con esto es un instrumento que puede influir en la política. De esta manera, el pluralismo limitado implica que ciertos grupos sociales pueden participar en el proceso político nacional, siempre y cuando exista una corporación que los represente, es decir mientras estén incluidos. El pluralismo limitado de los regímenes autoritarios implica cuáles grupos o instituciones participan y a cuáles no se les permite participar, dado su exclusión del proceso político nacional.²¹

El Estado posee criterios económicos o políticos (apoyo, por ejemplo) o bien de otro carácter para determinar la influencia de las corporaciones en la formulación de políticas. Sólo los actores políticos incluidos en el régimen y los actores políticos o los individuos cercanos y aliados con el gobernante poseen cierto margen de maniobra para modificar las decisiones de la élite gobernante.

Las estructuras u organizaciones corporativas son medios o canales por los cuales se permite la inclusión, la participación y la influencia controlada de actores políticos con intereses heterogéneos. Esta fórmula incluyente busca evitar el conflicto de clases. Como resultado, se presenta una alternativa de institucionalización política diferente al partido de

²¹ Linz, *op. cit.* p. 277.

masas o bien un mecanismo de representación complementario a dicho partido. Como tales, las organizaciones corporativas son medios de participación en los procesos políticos y en los asuntos públicos.

En resumen, siguiendo a Juan Linz y a Philippe C. Schmitter, destaqué las siguientes cuatro características del régimen autoritario:

1. Líder o élite con poder sin límites formalmente definidos;
2. Interacción política limitada por medio de estructuras institucionales (pluralismo limitado);
3. Estructuras institucionales o corporaciones organizadas por el Estado (movilidad limitada o controlada), y
4. Presencia de mentalidades representadas en ideas flexibles de acuerdo con las necesidades políticas mismas que retroalimentan a las corporaciones, al Estado y al régimen autoritario.

El régimen autoritario en México

En México, bajo el análisis Linziano, el régimen es autoritario, corporativista e incluye a los sectores populares a través de estructuras corporativas creadas por el Estado.²²

Los sectores rural, obrero y popular se incorporaron en un partido de masas, el Partido

²² Linz considera cinco subtipos de regímenes autoritarios: 1. burocrático militar (Argentina y Brasil), 2. estatismo orgánico (México), 3. movilizante (post-democrático movilizante, Reino Unido, Francia), 4. post-colonial movilizante (países africanos), 5. pretotalitarios (Alemania nazi en diferentes momentos de desarrollo) y post-totalitarios (países de Europa del Este). Bajo este análisis, el sistema político mexicano es autoritario incluyente y se clasifica como estatismo orgánico o corporativismo populista. En el sistema político mexicano, se observa que los sectores rural, obrero y popular se incorporan en un partido de masas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Otro tipo de estructuras incluyen a los diferentes grupos empresariales. Linz, *op. cit.*

Revolucionario Institucional (PRI). Otro tipo de estructuras corporativas incluye a los diferentes grupos empresariales, las cuales no han sido creadas por el Estado.

Entre los principales analistas del sistema político mexicano existe el consenso de que se trata de un régimen autoritario. Así, por ejemplo, Roderic Ai Camp menciona que el poder se concentra en el presidente.²³ Por su parte, José Luis Reyna apunta que la participación es limitada en su estudio de las corporaciones como mecanismos de control político.²⁴ De acuerdo con Soledad Loaeza, "El sistema político mexicano muestra dos rasgos característicos que permiten definirlo como un régimen autoritario: la concentración del poder y la limitación de la participación."²⁵ Dicha concentración del poder se expresa en el presidencialismo y en la desmovilización y la limitación de la participación tanto electoral como en las organizaciones controladas por el Estado, o sea las corporaciones.²⁶ Ma. Amparo Casar y Guadalupe González sintetizan las características del sistema político mexicano:

(...) los rasgos principales del sistema político mexicano son, entre otros: un amplio nivel de autonomía estatal, un alto nivel de concentración del poder, una ausencia de división real de poderes, un sistema de partido dominante y una organización corporativa de las clases o grupos sociales principales. Así las cosas, tendríamos un mapa de actores en el cual el Ejecutivo aparecería como la variable independiente y el conjunto de actores como variables dependientes.²⁷

²³ Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico*, Oxford University Press, Nueva York, EEUU, 1993.

²⁴ José Luis Reyna, "Redefining the Authoritarian Regime", en José Luis Reyna y Richard Weinert (Eds.) *Authoritarianism in Mexico*, Nueva York, ISHI, 1977.

²⁵ Soledad Loaeza, "La Iglesia Católica mexicana y el reformismo autoritario" en *Foro Internacional*, Vol. XXV, No. 2, octubre-diciembre de 1984, p. 140.

²⁶ *Ibidem*, pp. 140-141.

²⁷ Ma. Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: El ingreso al GATT" en Roberto Russell (Ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Programa RIAL, Colección Estudios Internacionales, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1990, pp. 167-168.

En México, el poder se restringe a una élite gobernante,²⁸ el centro político se conforma principalmente por el Presidente, así el régimen es presidencialista, además, el poder en el sistema político mexicano es centralizado y concentrado en el Ejecutivo, el cual se conforma por el presidente, la Oficina de la Presidencia y su grupo o gabinete político integrado por los ministros de las Secretarías de Estado. Este núcleo de poder define en gran medida la orientación del Estado y del gobierno y del partido en el poder. Este grupo cercano o gabinete político en buena medida diseña y gestiona los intereses del Estado. Dicha élite define en cierta forma la orientación del Estado y del gobierno, los intereses nacionales y las prioridades de la agenda pública y el proceso de toma de decisiones. El poder del Ejecutivo y la gran integración de la élite en el poder impiden pugnas al interior del Estado que éstas sean mínimas o bien no sean públicas²⁹.

El Poder Ejecutivo disfruta de excepcional prestigio frente al Legislativo y al Judicial, con enorme capacidad y habilidad para comunicar y ejercer sus decisiones. La marcada concentración del poder del Ejecutivo genera su mayor autonomía. Como núcleo iniciador de las decisiones de política, la autoridad presidencial provoca que el Congreso funcione como instrumento para validar y justificar las iniciativas presidenciales. De acuerdo con Blanca Heredia, el sistema político mexicano es hiperpresidencialista ya que existe una concentración excesiva de poder en el Ejecutivo, la cual se origina de las prerrogativas y facultades legales de la Constitución de 1917 y de las facultades informales

²⁸ La élite gobernante se constituye por los individuos que poseen la facultad del ejercicio del poder y de toma de decisiones en los asuntos públicos. En contraste, la élite política se conforma por individuos con oportunidad para obtener la atención de sus demandas e intereses por los gobernantes, así estas demandas sean reprimidas o no tengan cauce. En el régimen autoritario, los gobernantes son miembros de una élite política o tecnocrática o bien militar. Esta élite actúa de acuerdo con sus propios intereses y designa al gobernante, generalmente. O'Donnell, *op. cit.*, p. 29.

²⁹ Casar y González, *op. cit.*, p. 168.

derivadas de su posición como cabeza del partido oficial; ambos factores centralizaron virtualmente todas las funciones de gobierno en el Presidente, lo cual efectivamente canceló tanto la separación formal de los poderes como la estructura federal contemplada en el marco constitucional.³⁰ De esta manera, como el poder se restringe en el autoritarismo mexicano, los actores son limitados a la administración pública.³¹

Pese a lo anterior, la élite gobernante en un régimen autoritario ejerce el poder con una autonomía relativa. Como cualquier otro régimen, el autoritario requiere de bases sociales de apoyo a través de las corporaciones. La colaboración de instituciones, sectores o grupos estratégicos (partidos políticos, sectores laboral, rural y popular, y grupos empresariales, entre otros), integrados en corporaciones o grupos independientes cupulares autónomos es necesaria para llevar a cabo los objetivos de las políticas del régimen.

Las corporaciones necesitan mantener excelentes redes de relaciones --dirigidas hacia el Ejecutivo generalmente, en lugar del Legislativo-- a fin de manifestar sus intereses en las decisiones políticas.³² Así las corporaciones o los grupos y organizaciones autónomas del Estado de corte cupular se encuentran entre las estructuras del sistema más eficaces para presentar demandas, mismas que intervienen como grupos de presión que representan intereses particulares y que compiten o negocian entre sí para cristalizar dichos intereses en el proceso de decisiones. Nuevamente, este fenómeno confiere mayor poder al Ejecutivo frente al Legislativo. José Luis Reyna apunta que “Los regímenes corporatistas se basan en una compleja red de organizaciones que median entre varios tipos de sectores y el Estado.

³⁰ Blanca Heredia, *Contested State: The Politics of Trade Liberalization in Mexico*, Columbia University, 1996, pp. 23-24.

³¹ Loaeza, *op. cit.*, p. 140.

³² Robert Jones Shafer, *Mexican Business Organizations. History and Analysis*, Syracuse University Press, EEUU, 1973, pp. 14-15.

(...) las organizaciones y las corporaciones son indispensables por cuatro aspectos de dominación política: 1. Regulación del conflicto de clases; 2. Racionalización de los procedimientos políticos; 3. Implementación de las decisiones políticas y económicas, y 4. Ejecución efectiva de los mecanismos de control político de los cuales el Estado depende.”³³ Las corporaciones son instrumentos de intermediación política que han sido herramientas para presionar a favor de intereses particulares en el proceso de la definición de políticas.

Las corporaciones en el régimen autoritario mexicano

La incorporación de los sectores socioeconómicos y las clases sociales en instituciones de masas y la conformación del sistema político mexicano contemporáneo están estrechamente unidas. Durante el período de 1917 a 1938, el Estado posrevolucionario formó una alianza con los sectores populares y con el sector privado para apoyar y legitimar su poder político.³⁴ La alianza multclasista institucionalizó los procesos políticos a través del partido en el poder, manifestada en sus tres etapas: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 1929 como institución partidista, el PNR inició la centralización y

³³ Reyna, *op. cit.*, p. 155.

³⁴ Para analistas como Viviane Brachet-Márquez y Ruth Berins Collier, estos años corresponden al período de populismo radical puesto que correspondió a una coyuntura crítica y esencial para la incorporación del sector obrero como actor social legítimo así como del sector campesino que derivado de la movilización rural de la Revolución Mexicana, Si bien para esta autora, el Maximato (1928-1934) correspondió a una pausa conservadora del populismo radical, el Cardenismo (1934-1940) retomó el compromiso revolucionario para con los sectores y creó una alianza con los obreros, los campesinos y los sectores urbano populares con el Estado, la cual se institucionalizó en las corporaciones creadas en la década de los años treinta. Viviane Brachet-Márquez, *El Pacto de Dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, 1era Reimpresión, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 2001, pp. 12-14 y Ruth Berins Collier, *The Contradictory Alliance. State-Labor Relations and Regime Change in Mexico*, Research Series No. 83, International Area Studies, University of California at Berkeley, California, EEUU, 1992, pp. 4 y 9.

el control político. Posteriormente, el PNR evolucionó y dio origen en 1938 al PRM, un partido que dividió e incluyó a los obreros y los campesinos e institucionalizó cuatro sectores: militar, campesino, obrero y popular. El PRM fue renovado como el PRI en 1946. Este último es perfeccionamiento del corporativismo “a la mexicana” al institucionalizar tres sectores populares —campesino, obrero y urbano popular— y al excluir al ejército del poder político y la administración pública y obtener el poder el sector civil de la población.³⁵ Desde su constitución, el PRI se ha caracterizado por su flexibilidad política y su orientación pragmática —en términos Linzianos, mentalidades en lugar de ideologías—.³⁶

Mediante la estructura del PRI, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) aglutinó al sector obrero, la Confederación Nacional Campesina (CNC) al campesino y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) al popular o de clases medias. Estas instituciones de masas constituyeron estructuras de participación política para los grupos incorporados y mecanismos *ad hoc* para la negociación política que evitaría enfrentamientos violentos y disidencia política o bien que permitiría la representación de intereses en el proceso de formulación de políticas. A través de las corporaciones, el Estado mexicano ha logrado controlar las demandas políticas al negociar con sectores específicos. Este poder fue posible gracias a que los beneficios económicos generados se pudieron distribuir a través de las corporaciones, lo cual creó un balance entre el control del Estado y las presiones políticas de los sectores populares. El Estado mexicano fue capaz de conciliar intereses políticos a través de las corporaciones.³⁷

³⁵ A excepción de las dependencias de su incumbencia como son las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional.

³⁶ Linz, *op. cit.*, pp. 266-269.

³⁷ En la clasificación de Schmitter, el corporativismo mexicano puede considerarse como corporativismo estatal dado las políticas inclusivas del Estado en la formación de corporaciones. Schmitter, *op. cit.*, p. 105.

La organización vertical de los sectores desmovilizó la disidencia política e impidió alianzas horizontales entre los grupos sociales. El Estado unió los intereses políticos y controló demandas al hacerlas homogéneas. Por un lado, el Estado movilizó los sectores populares con el fin de apoyar sus políticas, y por el otro, desmovilizó los sectores y las clases sociales al impedir nuevas alianzas fuera del marco del régimen institucional. En adelante, el Estado fungió como árbitro de conflictos sociales y evitó negociaciones directas entre sector y sector.

Además, como José Luis Reyna menciona, las corporaciones son medios legítimos que subordinan a los grupos sociales a las decisiones del Estado y facilitan el proceso de toma de decisiones dada la existencia de un solo centro político.³⁸ Asimismo, las corporaciones han servido como instrumentos para llevar a cabo intereses y objetivos de políticas del Estado. Según Reyna, si bien el régimen político mexicano es autoritario también es corporatista populista.³⁹ Este tipo de corporativismo es paradójico puesto que implica movilización política controlada a fin de evitar movilización de grupos sociales que puedan formular demandas.⁴⁰ Reyna sostiene que “El populismo activa grupos estratégicos y los incorpora al aparato estatal, al controlar y evitar que sus demandas sean radicales. La despolitización en el régimen político mexicano ha permitido la sofisticación de los procesos de negociación dentro de límites prescritos por el Estado.”⁴¹

Casar y González mencionan que el corporativismo no es monolítico ni uniforme ya que el control sobre las diferentes corporaciones o grupos depende en buena medida por

³⁸ Reyna, *op. cit.*, p. 162.

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ *Ibidem*, p. 161.

⁴¹ *Ibidem.*

su origen, su posición o vinculación al sistema.⁴² Como contrapunto a este corporativismo estatal, el sector empresarial tiene organizaciones de diversos tipos, orígenes e intereses; algunas creadas para apoyar al gobierno y otras para defender sus intereses frente al gobierno, ninguna de estas organizaciones empresariales fueron ni han sido un sector dentro del PRI y además han ido evolucionando a lo largo del tiempo y han ido aumentando su poder en el sistema político mexicano.

Así el sistema político mexicano se constituyó con dos tipos de organizaciones:

1. las corporativas creadas con el apoyo del Estado e incorporadas en la estructura del PRI como son la CTM, la CNC y la CNOP y 2. las organizaciones del sector privado formadas por los empresarios, como son la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Asociación de Banqueros de México (ABM), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), entre muchas otras que han surgido conforme las necesidades y desarrollo del sector privado.

Hasta mediados de la década de los años treinta, el sector privado era débil y pequeño y se concentraba en actividades comerciales, mineras y agropecuarias. La necesidad de los empresarios por ser protegidos fue suficiente motivo para colaborar con el Estado y organizarse en asociaciones y cámaras. Las organizaciones empresariales facilitaron la inclusión de los empresarios en las políticas y su colaboración y coordinación

⁴² Casar y González, *op. cit.*, p. 168.

con las políticas gubernamentales se presentó en buena medida por la división del sector privado en agrupaciones. De esta forma, dichas organizaciones empresariales se convirtieron en instrumentos de concertación entre el sector privado y el Estado mexicano. Así, el Estado mantuvo el monopolio del poder político y el sector privado, del poder económico; fundamento del acuerdo tácito entre el Estado y los empresarios. Como indica Charles E. Lindblom, el Estado otorga cierta posición privilegiada para los empresarios y sus grupos para inducir sus actividades y su desempeño para lograr la colaboración en los sistemas económicos basados en el mercado.⁴³ En México, la organización empresarial en instituciones se ha inducido, con ciertos matices, por el Estado, y también se ha presentado de manera independiente frente las actividades estatales.

La corporativización de los sectores obrero, campesino y popular junto a la alianza con los empresarios ayudó al Estado en la distribución de beneficios económicos y a la estabilidad política⁴⁴; a su vez dio sustento a un modelo de desarrollo industrial fundado en la sustitución de importaciones y protección de la economía nacional que impulsó la industria nacional y fomentó al sector privado hasta mediados de la década de los años ochenta, y posteriormente a transformar el modelo de desarrollo basado en las exportaciones petroleras y de manufacturas.

⁴³ Charles E. Lindblom, *Politics and Markets. The World's Political Economic Systems*, Basic Books, Harper Collins, 1977, pp. 173-175.

⁴⁴ Roger D. Hansen afirma que la legitimidad política del Estado mexicano se fundamenta en su capacidad para satisfacer demandas que emanen de la sociedad en su conjunto y para distribuir beneficios económicos. El crecimiento y el desarrollo generaron beneficios económicos que satisficieron demandas sociales y proporcionaron legitimidad al sistema político durante varias décadas. Como resultado, el régimen político se mantuvo estable lo cual en buena medida se reflejó en el constante crecimiento económico que perduraría hasta mediados de los ochenta. Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, The John Hopkins Press, Baltimore, EEUU, 1974.

La organización de la sociedad en sectores corporativizados y asociaciones independientes permitió al Estado mexicano una autonomía relativa: las demandas de las corporaciones son satisfechas y las prioridades políticas son establecidas por medio del Estado. Entonces, el Estado es relativamente autónomo de las presiones sociales fuera del marco político institucional. Esta autonomía facilitó los intereses colectivos de desarrollo nacional y de justicia social, o sea de acumulación y distribución de la riqueza.⁴⁵ Sin embargo, el éxito de la fórmula política del régimen mexicano se debe en buena medida a la participación de sectores sociales estratégicos para lograr los intereses del Estado. La colaboración de dichos sectores por medio de corporaciones o instituciones es muy importante en las políticas estatales, ya sea para apoyar las decisiones del Estado o bien para definir en cierta medida la orientación de las políticas.

Para continuar con el estudio de la estructura y organización del sistema político mexicano, la siguiente sección tratará sobre las organizaciones empresariales.

Las organizaciones empresariales

Los empresarios participan de tres formas en el proceso de la política: la primera es formal y directa por medio de las instituciones que les permiten y legitiman su participación o presión; la segunda es de manera informal por medio de las relaciones personales o conexiones con los funcionarios públicos, y la tercera es de manera indirecta, pero con gran capacidad de presión económica ya sea por falta de inversión y/o fuga de capitales al extranjero. Lindblom sostiene que los empresarios y el Estado poseen varias formas de “ajuste mutuo” con respecto a sus intereses y lograr objetivos vinculantes, en

⁴⁵ Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit-Sharing Decision. Politics in an Authoritarian Regime*, University of California Press, Los Angeles, California, EE.UU., 1975, pp. 131-132.

donde manifiesta la participación, las negociaciones, la persuasión y los acuerdos recíprocos, estas formas de participación incluyen a los representantes empresariales y a los líderes gubernamentales, excluyendo a los ciudadanos, a los líderes de otros sectores sociales y a los líderes de grupos de interés; "(...) en estas consultas, los ejecutivos de las grandes corporaciones (*los representantes del sector privado*) ocupan una posición privilegiada frente a grupos de interés ya que son ellos los que tienen la posición de capacidad de ser <funcionarios públicos>."⁴⁶ Así se entiende, que en México el ajuste mutuo entre el Estado y los empresarios se da por medio de instituciones que los agrupan y con representantes empresariales, y grandes líderes del sector privado, es decir entre élites, dejando entonces, de lado a grupos empresariales vulnerables por su posición en la economía, como se verá más adelante en esta tesis. Puesto que el propósito de esta tesis es estudiar la manera de participar de los empresarios, sólo considero la participación formal y directa a través de las asociaciones y no así las relaciones personales, ni tampoco los flujos de inversión y de capital.

Las organizaciones empresariales son estructuras que se constituyen como mecanismos de representación y de consulta de los empresarios frente al Estado mexicano. Sin embargo, "(...) lo cierto es que el poder empresarial no está atado a su agrupación en organizaciones y que la mayoría de las veces las negociaciones sobre cuestiones que afectan directamente algún interés empresarial no pasan por la estructura organizacional, sino que se dan de manera directa entre el gobierno y empresario o grupo empresarial particular."⁴⁷

Las organizaciones empresariales homogeneizan intereses, fortalecen lazos de identidad, unión y de colaboración entre los empresarios. Asimismo, las instituciones son

⁴⁶ Lindblom, *op. cit.*, p. 179.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 168.

foros de debate y negociación ante el Estado y entre los mismos empresarios. Entre las funciones y actividades de las organizaciones empresariales están las siguientes: representación; liderazgo; grupo de presión; organismo de consulta; arena de negociación, e instrumento de gestión. A través de su organización colectiva, los empresarios expresan opiniones y posiciones sobre asuntos de carácter político, económico y social, además de gestionar sus necesidades e intereses ante el Estado.

De acuerdo con la tipología de Roderic Camp, hay organizaciones semioficiales e independientes de empresarios. Según Camp: "Como resultado de la intervención estatal, dos tipos de organizaciones empresariales evolucionaron. El primer tipo, constituidas por el Estado, son las semioficiales. El segundo tipo, desarrolladas por iniciativa empresarial, posee autonomía con respecto al Estado y son las independientes."⁴⁸ Las instituciones semioficiales son las siguientes: la CONCAMIN, la CONCANACO y la CANACINTRA. Las independientes son, por ejemplo: la COPARMEX, el CCE, el CMHN, la AMIS y la AMCB.

Para Carlos Arriola hay instituciones públicas y privadas.⁴⁹ Las instituciones públicas son la CONCANACO, la CONCAMIN y la CANACINTRA las cuales se organizan conforme a la *Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria*. Para las industrias y los comercios la afiliación a dichas cámaras es obligatoria.⁵⁰ "Las entidades resultantes de

⁴⁸ Roderic A. Camp, *Entrepreneurs and Politics in Twentieth-Century Mexico*, Oxford University Press, Nueva York, EEUU, 1989, pp. 139-140.

⁴⁹ Carlos Arriola, "Las organizaciones empresariales contemporáneas" en El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, *Lecturas de Política Mexicana*, El Colegio de México, 1981, p. 329.

⁵⁰ Durante el régimen cardenista con la *Ley de Cámaras de Comercio e Industria* (1936), la CONCANACO y la CONCAMIN adquirieron la figura de representatividad del sector privado como instituciones públicas con la consecuente obligatoriedad de afiliación de empresas y negocios con ciertas particularidades, entre éstas el capital mínimo. Camp, *op. cit.*, 1989, p. 142.

esa legislación se convertirían en instrumentos tanto de participación como de control del sector privado.⁵¹ Las instituciones privadas son asociaciones civiles y las integra la ABM, la AMIS, la AMCB, el CCE y la COPARMEX, entre otras organizaciones creadas por iniciativa empresarial.

En resumen, las organizaciones empresariales son diversas, algunas son independientes, otras semi independientes y otras semioficiales --creadas bajo el auspicio del Estado--, no se encuentran incorporadas a ningún partido ya que son asociaciones de carácter civil y no político; algunas son de afiliación voluntaria y otras obligatoria por sectores, y han sido medios para participar en el proceso de definición de la política pública por aglutinar los intereses de sus agremiados.

La CONCAMIN y la CONCANACO fueron creadas a fin de unir los esfuerzos del Estado y el sector privado para reorganizar la sociedad y la economía nacionales en 1917.⁵² Ambas confederaciones integraron a escala nacional el sector industrial y el comercial, respectivamente. Como consecuencia, la participación y las demandas de los empresarios se institucionalizaron, lo cual permitiría sentar las bases para la consolidación del régimen político durante la década de los años veinte.⁵³

⁵¹ Luis Rubio F., "El sector privado en el pasado y en el futuro de México" en Javier Elguea Solís (Comp.), *La economía mexicana y sus empresarios*, Universidad Anáhuac del Sur, México, 1989, p. 95.

⁵² Desde el porfiriato, los comerciantes e industriales se organizaron en instituciones (cámaras), principalmente en la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO) formada en 1874. El gobierno porfirista tuvo un creciente interés por promover a escala nacional las organizaciones empresariales como se asienta en la *Ley de Cámaras de 1908*. Robert Shafer apunta: "El reconocimiento legal de la proliferación de las cámaras de comercio durante el Porfiriato, es una evidencia de la colaboración entre los funcionarios públicos y los empresarios del país." Shafer, *op. cit.*, p. 21.

⁵³ Rogelio Hernández, *Empresarios, Banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 18.

Para la década de los años cuarenta y como resultado de la intervención estatal y de los incentivos económicos, surgió un nuevo grupo industrial de pequeños y medianos empresarios dedicados a la manufactura de bienes para consumo nacional y la importación de bienes de capital (maquinaria). Dicho grupo se organizó en la CANACINTRA y les permitió a los medianos y pequeños empresarios de la industria de la transformación colaborar en las políticas industriales del Estado. Desde su fundación, la CANACINTRA tuvo el impulso del Estado y se caracterizó por mantener una posición nacionalista que ha apoyado la intervención estatal en la economía y la protección del mercado interno.⁵⁴ Por muchos años, al igual que la élite gubernamental, los empresarios agrupados en las asociaciones o cámaras aceptaron la necesidad de la ayuda del gobierno y del proteccionismo del mercado interno.

Así la CONCAMIN, la CONCANACO y la CANACINTRA han organizado a los empresas de la industria, el comercio y los servicios de manera regional y por sector de actividad. Tanto la CONCAMIN, la CONCANACO como la CANACINTRA se crearon por los empresarios con el estímulo del Estado. Estas organizaciones han sido órganos de consulta, han representado sectores específicos (industria y comercio), han orientado y coordinado grupos empresariales con los objetivos de las políticas de desarrollo nacional y han promovido el comercio y la industria. Un folleto de la CONCAMIN indica lo siguiente:

Nuestra Confederación sirve de órgano de enlace entre el Estado y los empresarios porque permite a aquél estar en contacto con personas que tienen en la vida económica de México una definitiva y determinante participación, pero que, muchas veces, por la

⁵⁴ La participación empresarial en las Mesas Redondas llevadas a cabo durante la campaña presidencial de Miguel Alemán dejó en claro las peticiones sobre la protección arancelaria, la exención de impuestos para la importación de artículos, las concesiones de insumos y materias primas, la disminución de impuestos, los subsidios a la producción, el crédito y la creación de infraestructura. Hernández, *op. cit.*, 1988, pp. 27-29 y Blanca Torres, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Hacia la utopía industrial*, Tomo 21, El Colegio de México, 1984 p. 28.

naturaleza intrínsecamente privada de sus actividades no podrían tener constantemente relaciones directas con la Administración Pública.

El Estado se ha dado cuenta de que no podría cumplir con sus finalidades sin la colaboración de los organismos privados que son consultados constantemente sobre diversos problemas económicos, jurídicos y sociales, prestando una valiosa ayuda para el progreso de la sociedad.⁵⁵

Sin duda alguna, las corporaciones industriales han sido una pieza importante en los diferentes modelos de desarrollo en México, como fue el basado en la sustitución de importaciones, misma que se convirtió en el eje del desarrollo industrial hasta la década de los años ochenta y como David Mares argumenta "sus primeros éxitos llevaron a los decisores de la política pública a percibir el desarrollo nacional autónomo como un objetivo deseable y posible con las políticas y decisiones gubernamentales adecuadas."⁵⁶

A través de la sustitución de importaciones, el Estado trató de expandir el mercado interno por medio de la demanda interna agregada, como un resultado de la creciente inversión pública y privada y del aumento salarial, a su vez este crecimiento del mercado interno fomentaba la industria nacional, de tal manera que se estimuló la creación de nuevas empresas y con esto la formación y desarrollo de nuevos empresarios.⁵⁷ A cambio de su

⁵⁵ Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, *Integración, organización, funciones, objetivos*, México, CONCAMIN citado en Cristina Puga, México: *Empresarios y poder*, Las Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 69.

⁵⁶ David R. Mares, "Mexico's challenges: Sovereignty and national autonomy under interdependence" en *Third World Quarterly*, Vol. 9, No. 3, 1987, p. 795.

⁵⁷ Personajes del sector privado con una visión keynesiana influyeron la agenda pública, la ideología y la consolidación del Estado mexicano, como por ejemplo Antonio Ruiz Galindo quien fue nombrado Secretario de Economía durante el sexenio alemanista. Entre los empresarios integrados al sector público están los secretarios de Agricultura, Nazario Ortiz Garza, de Transportes y Comunicaciones, Agustín García López, de Educación Pública, Manuel Gual Vidal, el director del Banco de México, Carlos Novoa y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Antonio Díaz Lombardo. James M. Cypher, *State and Capital in Mexico. Development Policy Since 1940*, Westview Press, Series in Political Economy and Economic Development in Latin America, Boulder Colorado, EEUU, 1990, pp. 45, 57-59 y Torres, *op. cit.*, pp. 36.

apoyo político, el Estado recompensó al sector privado con incentivos y beneficios económicos. En conjunto, los subsidios a la producción, los precios bajos de insumos y de importaciones de bienes de capital, la inversión en proyectos de infraestructura y los créditos financieros aumentaron la rentabilidad de las empresas y permitieron la rápida formación de grupos industriales, comerciales y financieros. En conjunto, los empresarios contribuyeron tanto a dinamizar la movilidad social como a industrializar y urbanizar el país y con esto al crecimiento del empleo industrial. Luis Rubio indica que “La primera generación de <<capitanes de industria>> como se les llamó en su época, fue crucial para el desarrollo industrial, en parte por haber sido muy consciente de su papel y cometido, por lo que fue muy respetada por las autoridades.”⁵⁸ Los dueños del capital apoyaron al régimen mientras las políticas públicas los han favorecido, de tal manera que se formó un entendimiento político o acuerdo tácito entre el Estado y los empresarios.⁵⁹

A diferencia de las anteriores, las organizaciones independientes como la COPARMEX, el CMHN y el CCE fueron creadas como reacción a las políticas gubernamentales a fin de proteger los intereses de los empresarios, coordinar y movilizar políticamente al sector privado.⁶⁰ En 1929, la COPARMEX se creó por la iniciativa del Grupo Monterrey⁶¹ como reacción a la fuerte intervención del Estado en la economía. La

⁵⁸ Luis F. Rubio, *op. cit.*, p. 94.

⁵⁹ Blanca Torres menciona "como Ávila Camacho, Alemán insistió en que el desarrollo económico correspondía primordialmente a la iniciativa privada, a la que garantizó la mayor libertad y la ayuda estatal <<cuando se realizara en beneficio del interés colectivo>> ... y el Estado ejercería la rectoría económica por medio del control de las industrias y los servicios básicos." Torres, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁰ El sector privado reacciona económica y políticamente cuando percibe que sus intereses están amenazados por las políticas gubernamentales. La reacción económica se refleja en el descenso de la tasa de inversión y en el aumento de la fuga de capitales. La reacción política en la creación de instituciones o en la militancia partidista.

⁶¹ El Grupo Monterrey --el consorcio industrial y financiero más grande del país-- tiene una posición significativa en el CMHN, la COPARMEX, el CCE, la AMIS y la ABM. Este consorcio se divide en cinco corporativos: Alfa, Vitro, Femsa, Cydsa y Cemex. Alfa produce acero, plásticos y vidrio. Vitro produce vidrio. Femsa se enfoca a los servicios financieros y a la bolsa (Serfín y Banpaís).

Confederación Patronal buscó moderar el control estatal sobre las instituciones empresariales y evitar divisiones entre los intereses del comercio y de la industria. La COPARMEX incorporó al empresariado sin restricciones de tipo profesional o económico. Con esta confederación, los empresarios se identificaron bajo un común denominador: ser patrones. La Confederación Patronal tiene representación ante la Secretaría del Trabajo para tratar asuntos de tipo laboral, sindical y patronal tales como seguro social, aumento salarial, fondos para vivienda, pensiones, entre otros.

Por su identificación regional, la Confederación Patronal rivalizaba con intereses de organizaciones del centro del país.⁶² Actualmente, la COPARMEX es independiente del Grupo Monterrey. Su posición combativa y los términos en que maneja su relación con el Estado han hecho de la Confederación Patronal una importante fuente de líderes empresariales como Manuel J. Clouthier —ex-presidente de la COPARMEX y del CCE y candidato presidencial por el PAN en 1988—. ⁶³

Integrada por treinta y ocho empresarios de los consorcios más poderosos, como la organización más elitista está el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN actual Consejo Mexicano de Negocios o CMN) que surgió en 1962 como la "(...) respuesta a las políticas del Estado mexicano hacia Cuba, a la tolerancia del gobierno al Movimiento de Liberación Nacional, a la nacionalización de la industria eléctrica y minera y las

Cydsa produce químicos, papel y tiene una filial en servicios financieros. Cemex produce cemento y materiales para la construcción.

⁶² Shafer, *op. cit.*, p. 43 y Camp, *op. cit.*, 1989, p. 163.

⁶³ Medianos empresarios y miembros activos del PAN han sido: Ernesto Ruffo Appel (governador panista de Baja California Norte, 1989-1995), Luis H. Álvarez (presidente del PAN en 1992), Adalberto Rosas (candidato del PAN por la gubernatura de Sonora en 1985) y Francisco Barrio Terrazas (alcalde de Cd. Juárez, presidente municipal y gobernador de Chihuahua). Heredia, *op. cit.*, pp. 291-292.

limitaciones al capital extranjero".⁶⁴ El CMHN posee gran poder económico, no es representativo de medianos y pequeños empresarios porque la pertenencia al grupo se determina por la propiedad y la riqueza y no por el conocimiento y la experiencia en los negocios, en lo administrativo o por la representación política del sector privado.⁶⁵ Este consejo es un instrumento de acceso personal al Presidente; Roderic Camp aclara que "(...) se piensa que el CMHN tiene considerable influencia sobre el Estado pese a que no existe evidencia."⁶⁶ Este grupo tiene una posición privilegiada en la política y su acceso estratégico a los altos escalafones del gobierno les permite un poder discrecional para obtener sus fines, tal como Lindblom indica en su análisis sobre política y mercados.⁶⁷

Hasta la década de los sesenta, la relación Estado con el sector privado fue estable, salvo en algunos momentos de conflicto, el fundamento fue en gran medida la confianza mutua y el éxito de las estrategias políticas y económicas. Sin embargo, la concordia Estado-empresarios fue alterada a partir de 1971.⁶⁸ El conflicto en buena medida inició con el programa reformista (política fiscal, la política obrera, el papel del Estado en la economía y la apertura política) manifestado con el Desarrollo Compartido, el discurso y las acciones populistas y la política exterior a favor del gobierno de Salvador Allende y de solidaridad con el tercermundismo.⁶⁹ Según Carlos Alba, "Durante el régimen presidencial de 1971-1976 se suspendió la práctica, institucionalizada por largo tiempo, de realizar consultas con

⁶⁴ Camp, *op. cit.*, 1989, p. 167.

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ Camp, *op. cit.*, 1993, p. 120.

⁶⁷ Por ejemplo, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Carlos Slim (accionista mayoritario del Grupo Carso) compró Teléfonos de México (TELMEX). Lindblom, *op. cit.*

⁶⁸ Rogelio Hernández Rodríguez, "Las relaciones entre el empresariado y el Estado. La génesis de un conflicto" en Javier Elguea Solís (Comp.), *La economía mexicana y sus empresarios*. Universidad Anáhuac del Sur, México, 1989, p. 41.

⁶⁹ Hernández, *op. cit.*, 1989, pp. 74, 82. Arriola *op. cit.*, p. 43.

los empresarios antes de tomar decisiones en materia económica (...).”⁷⁰ Los empresarios sostenían que el Estado estaba en contra de sus intereses y la propiedad privada y favorecía una situación de inseguridad social y política.⁷¹ El acuerdo tácito entre el Estado y los empresarios se alteró durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría.

A la par de estos eventos, los grupos empresariales habían tenido una metamorfosis: de aquellos empresarios relacionados con un Estado protector y benefactor, nacidos en la posguerra y maduros con el Desarrollo Estabilizador, surgió un nuevo tipo de empresarios sin noción de compromiso con el Estado. Estos empresarios reconocieron la existencia de la ruptura con el Estado e iniciaron una actividad política que unió al sector privado a través del Consejo Coordinador Empresarial (CCE).⁷² Desde su fundación en 1975, el Consejo Coordinador ha sido una organización cupular y política y se creó para representar al sector privado en su totalidad frente al discurso populista y la política izquierdista del gobierno del Presidente Luis Echeverría (1970-1976).⁷³ El CCE aglutinó

⁷⁰ Carlos Alba Vega, “La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México” en *Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 2, México, febrero de 1997, p. 149.

⁷¹ Arriola, *ibidem*, 1976, p. 48.

⁷² Luna, Tirado y Valdés identifican dos facciones políticas del empresariado, manifestadas desde la década de los años cuarenta: La facción radical y la moderada. La facción radical se integra por grupos empresariales del norte del país y de la provincia, principalmente de Nuevo León, representados por la COPARMEX. Dicha facción tiene una posición crítica frente al Estado, sus propuestas se dirigen a un modelo económico de corte neoliberal. La facción moderada con arraigo en el centro del país y agrupada en la CANACINTRA tiene una posición conciliadora con el gobierno la cual demanda protección del mercado interno a cambio de alinearse frente a las iniciativas gubernamentales. Matilde Luna, Ricardo Tirado y Francisco Valdés, “Los empresarios y la política en México, 1982-1986” en Ricardo Pozas y Matilde Luna, *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*, Enlace Grijalbo, 1991, pp. 30-32.

⁷³ Para Laurence Whitehead las fallas internas e internacionales de carácter estructural llevaron al gobierno echeverrista a tener serias limitaciones, las cuales se acrecentaron a su vez por la concentración del poder presidencial. Whitehead apunta lo siguiente: “(...) el propósito del gobierno de Echeverría era el romper con el “desarrollo estabilizador”. El gobierno creía, con cierta razón, que, si se persistía en la estrategia, sin importar cuán exitosa fuera al nivel económico, se llegaría a una situación política muy peligrosa. Su principal objetivo era el de prevenir el peligro que ya se percibía en conexión con la estabilidad política, inclusive si el precio a pagar tuviera que ser un revés económico. Laurence Whitehead, “La política económica del sexenio de Echeverría: ¿Qué

intereses comunes entre los empresarios frente a las acciones estatales y generó una nueva acción política dirigida a defender al sector privado en conjunto.⁷⁴ Sus principios se basaron en el liberalismo y la libre empresa, el derecho a la propiedad privada como eje de la economía y la vigilancia del Estado como su rector. El CCE es una organización formada por siete de las principales instituciones empresariales de tipo comercial, industrial, agropecuario, financiero, bursátil y de seguros, constituidas en momentos diferentes y con fines diversos. Dichas instituciones son la CONCANACO, la CONCAMIN, el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la ABM, la AMIS, la COPARMEX y el CMHN.⁷⁵

El CCE es una organización cupular, es decir organiza, coordina y representa instituciones empresariales autónomas que aglutinan cámaras, asociaciones, empresas de ramo y patrones. Sin embargo, el CCE no monopoliza la representación de las demandas empresariales, ni tampoco sustituye a ninguna de las organizaciones del sector privado; sus objetivos son coordinar, unificar criterios e información y liderar la opinión política del sector privado. Camp compara al CCE y al CMHN y argumenta lo siguiente:

salió mal y por qué?” en *Foro Internacional*, Vol. XX, No. 3, enero-marzo, 1980, pp. 487-491 y p. 513.

⁷⁴ A pesar de que “La CANACINTRA no fue invitada a participar, según declaró su propio presidente, quien además denunció que las ideas del CCE no correspondían a las tesis de la CANACINTRA.” Carlos Arriola “Grupos empresariales frente al Estado (1973-1975)” en Rafael Segovia (Comp.), *Las fronteras de control del Estado mexicano*, Centro de Estudios Internacionales, Colección de Estudios Internacionales, Vol. XVI, El Colegio de México, México, 1976, p. 59.

⁷⁵ Cristina Puga, “Las organizaciones empresariales en la negociación del TLC” en Ricardo Tirado (Coord.) *Los empresarios ante la globalización*, H. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LV Legislatura, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1994, p. 175.

En papel, el CCE es el ápice de la estructura organizativa del sector privado en México. Sin embargo, en los hechos el poder empresarial en México está en el CMHN (...) el CCE puede describirse acertadamente como el brazo político del sector privado. Trata de realizar funciones de la COPARMEX, sólo que por medio del consenso entre los líderes empresariales.⁷⁶

Aunque el CCE tiene ciertas características representativas, *de facto* es una organización en favor de la élite empresarial.⁷⁷ La CONCAMIN, la COPARMEX y la CONCANACO agrupan a más del noventa por ciento de los integrantes del CCE. Al igual que la CANACINTRA y la Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo de la Ciudad de México (CANACO) —que poseen carácter consultivo y no tienen derecho a voto en el Consejo Directivo del CCE— participan el Consejo Nacional de Comercio Exterior (CONACEX), la Asociación Mexicana de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM).⁷⁸

Las principales organizaciones que representan a los intereses de la comunidad empresarial exportadora-importadora son: el CONACEX, la ANIERM, el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI) y la Cámara Americana de Comercio (CAMCO). Creado en la década de los años cincuenta por industriales regiomontanos, el CONACEX posee cinco delegaciones regionales (noreste, noroeste, occidente, centro y sureste) y con representación en Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Mérida, Oaxaca, Puebla y Veracruz.⁷⁹ La ANIERM se fundó en 1944 por un grupo de pequeños exportadores “(...) cumple diversas funciones de asesoría y estudio de

⁷⁶ Camp, *op. cit.*, 1989, p. 166.

⁷⁷ Puga, *op. cit.*, 1994, p. 176.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 175.

⁷⁹ Carlos Alba, "El empresariado mexicano ante el Tratado de Libre Comercio en América del Norte" en Gustavo Vega Cánovas (Coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte: Consideraciones políticas, sociales y culturales*, El Colegio de México, 1993, p. 228.

problemas relativos al comercio exterior (...) Es una asociación de afiliación voluntaria que, entre otras funciones, también gestiona subsidios, tramita permisos de importación y exportación y promueve los productos mexicanos en los mercados exteriores”⁸⁰ y representa intereses de los importadores, principalmente del Valle de México. El CEMAI se fundó por un grupo de empresarios con intereses de inversionistas americanos en 1951.⁸¹ De menor rango nacional que otras organizaciones, la CAMCO tiene gran poder en el sector privado en el país. Establecida desde 1917, la CAMCO agrupa a los empresarios con el fin de fomentar el comercio México-Estados Unidos y defender y promover intereses de comerciantes e inversionistas norteamericanos en México y se distingue por su orientación de libre mercado y por representar a las empresas transnacionales radicadas en México.⁸² Estas organizaciones que agrupan a los sectores de la exportación han sido limitadas en su acción debido a que las organizaciones cupulares son más poderosas y tienen mayores posibilidades de influir en las decisiones de comercio exterior así como también por los contactos personales con los funcionarios públicos.⁸³

Actualmente, las asociaciones de corte financiero, bursátil y de seguros son la AMCB y la AMIS. Hasta 1982, la Asociación de Banqueros de México o ABM fue una de las organizaciones más prestigiosas del sector privado por representar al sector financiero. En los años sesenta, la influencia de la ABM creció ya que el Estado permitió su colaboración para determinar políticas macroeconómicas, principalmente financieras y monetarias. Sin embargo, la Asociación de Banqueros perdió poder con la nacionalización

⁸⁰ Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, “El GATT y México” en *Comercio Exterior*, Vol. 30, No. 2, febrero de 1980, p. 186.

⁸¹ Puga, *op. cit.*, 1994, pp. 52-59.

⁸² Puga, *op. cit.*, 1994, p. 176.

⁸³ Heredia, *op. cit.*, 1996, pp. 92-93.

bancaria. Con la desintegración de la ABM, la AMCB integró grupos financieros y bursátiles y la AMIS, los grupos aseguradores.⁸⁴

Las organizaciones empresariales no se limitan a las instituciones mencionadas. El universo se conforma por asociaciones civiles, consejos y cámaras nacionales, regionales y locales ya sean por sector de actividad industrial, agropecuaria (textil, hortalizas, cuero, ganadería, artesanal, calzado, confección, etc.) por producto (mole, por ejemplo) y servicio (como tiendas de autoservicio, hoteles, telecomunicaciones), por actividad excluyente (exportación, por ejemplo), o bien por localidad (Asociación Industrial Vallejo, Asociación de Industriales de Iztapalapa, por ejemplo). Estas organizaciones son de menor rango nacional comparadas con las antes citadas y muchas de ellas asocian empresarios que se encuentran afiliados a otras instituciones o bien se dedican a asuntos especializados.

Los grupos empresariales que han estado en desacuerdo con la representación cupular del CCE o de otras instituciones del sector privado se han organizado en instituciones independientes como la Confederación Nacional de la Mediana, Pequeña y Microindustria (CONAMIN) y la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT). Este tipo de organizaciones es una alternativa para defender activamente los intereses particulares de grupos empresariales locales o regionales. Fundadas a mediados de los años ochenta, la CONAMIN y la ANIT tienen una orientación nacionalista, proteccionista y de defensa de la industria nacional y regional que ha sido afectada por el cambio en la política económica nacional, principalmente por la apertura del mercado interno.⁸⁵

A fin de entender fácilmente los tipos de corporaciones empresariales, presento el siguiente cuadro sinóptico, es relevante apuntar que esta es sólo una clasificación genérica

⁸⁴ Shafer, *op. cit.*, pp. 58, 60 y 61.

⁸⁵ Puga, *op. cit.*, 1994, pp. 82-83.

de las corporaciones, ya que existen muchas otras que de igual manera participan en la política nacional:

Cuadro 1.1
Clasificación de las organizaciones del sector privado

	Cupulares	Nacionales	Sectoriales	Financieras / Seguros	Exportación
Semi oficiales		CANACINTRA CONCAMIN CONCANACO			
Independientes	CMHN CCE	ANIT CNA	COPARMEX CANACO CONAMIN	ABM AMIS AMCB	CONACEX ANIERM CAMCO CEMAI

Fuente: Elaboración propia basada en Carlos Arriola, “Las organizaciones empresariales contemporáneas”, *Lecturas de Política Mexicana*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1981 y en Matilde Luna, Ricardo Tirado y Francisco Valdés, "Los empresarios y la política en México, 1982-1986" en Ricardo Pozas y Matilde Luna, *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*, Enlace Grijalbo, 1991.

Las organizaciones empresariales —cámaras, confederaciones, asociaciones, consejos y comisiones— cumplen con varias funciones, entre las más importantes está la colaboración con las políticas estatales. A pesar de que algunas de las instituciones empresariales surgen como reacción a las políticas del Estado, la mayoría trata de colaborar con el Estado⁸⁶, ya que de esta manera pueden participar en la formulación de las políticas públicas, ser beneficiarias, y no ser excluidas en sus procesos.

La división del sector privado por su poder económico y tamaño (gran capital vs. mediano y pequeño capital) y por sector (industriales, comerciantes y banqueros) contribuye

⁸⁶ Luna, Tirado y Valdés identifican dos facciones políticas del empresariado, manifestadas en los ochenta: La facción radical y la moderada. La facción radical se integra por grupos empresariales del norte del país y de la provincia, principalmente de Nuevo León, representados por la COPARMEX. Dicha facción tiene una posición crítica frente al Estado, sus propuestas se dirigen a un modelo económico de corte neoliberal. La facción moderada con arraigo en el centro del país y agrupada en la CANACINTRA tuvo una posición conciliadora con el gobierno la cual demanda protección del mercado interno a cambio de alinearse frente a las iniciativas gubernamentales hasta los años ochenta. Luna, Tirado y Valdés, *op. cit.*, pp. 30-32.

a la autonomía estatal en los asuntos de la política pública. El Estado negocia con organizaciones específicas y estratégicas del sector privado asuntos particulares de la agenda pública.

Conclusiones

Como he analizado a lo largo de este capítulo, durante los años ochenta y noventa el régimen político mexicano era autoritario porque presentaba las siguientes características fundamentales: un presidente con amplios poderes discrecionales, es decir un Ejecutivo fuerte y dominante frente al Judicial y Legislativo, una élite con poder representada a lo largo de 80 años en el PNR, PRM y el PRI; estructuras institucionales y corporaciones organizadas por el Estado como la CNC, la CTM y la CNOP y corporaciones empresariales organizadas a partir de necesidades de representación y conformadas como mecanismos y espacios de participación restringida como la CONCANACO, la CONAMIN, la CANACINTRA, la COPARMEX, el CCE, por mencionar sólo algunas, mismas que confieren a sus agremiados movilidad política limitada y controlada, es decir pluralismo limitado; control y manipulación de las condiciones en que se consideran las demandas de las corporaciones e inclusión de dichas demandas reflejadas en compromisos y mentalidades que retroalimentan al sistema político.

Por tratarse de un sistema político autoritario, en el México de las décadas de los años ochenta y noventa, que se trata en esta tesis, la política pública se centralizó en el Poder Ejecutivo. El presidente de la República dio el tono y perfil de la política y la política pública. Sin embargo, las políticas no se produjeron en el vacío social; tampoco el Estado se encontraba aislado de la realidad social o bien ajeno a las demandas e intereses de grupos. En efecto, en México el Estado se apoyó en gran medida en ciertos grupos con poder e

instituciones integrados en corporaciones para lograr sus metas políticas por medio de acuerdos verticales entre el Estado y cada uno de los sectores y en este caso con el sector empresarial, el cual gozaba de ciertos privilegios para negociar con el Estado, como se verá más adelante.

Como generalidad, las organizaciones del sector privado fueron creadas por la necesidad de representación frente al Estado. La proliferación de organizaciones influyó en el papel e influencia del sector empresarial en diferentes sexenios. Instituciones como la CONCANACO, la CONCAMIN y la CANACINTRA surgieron a partir de la iniciativa estatal de aglutinar a ciertos empresarios con fines políticos, principalmente para lograr apoyo a sus medidas políticas. Al contrario de estas organizaciones, la COPARMEX y la CCE fueron creadas como una reacción a las políticas del Estado. En general, cualquiera que sea el origen de las instituciones empresariales, de acuerdo con el momento histórico, éstas se han constituido en estructuras de participación que permiten a los empresarios participar en la política y poseer cierto peso frente a las decisiones del Estado, confiriéndoles una posición privilegiada frente a grupos no integrados en corporaciones.

Si bien las estructuras corporativas son límites para la participación de los agremiados ya que controlan su participación, también son medios efectivos y eficientes para lograr que los objetivos e intereses de los agremiados se escuchen y tengan una arena de negociación en el proceso de políticas. Por otra parte, la participación de los agremiados se legitima, se ordena y se le da forma y consistencia por medio de las corporaciones. Finalmente, la posibilidad de tener acceso a la política lleva a que el beneficio de los agremiados aumente y se logre cierta permeabilidad en las decisiones del gobierno y con estos puedan participar en la formulación de políticas en un régimen autoritario.

Capítulo 2

El dilema sobre la apertura comercial: entrar o no al GATT (1979)

En este segundo capítulo estudiaré los espacios o mecanismos de participación limitada en las políticas de comercio exterior en México durante el sexenio del Presidente José López Portillo (1976-1982), con el caso de la apertura comercial y la posibilidad de la anexión del país al GATT. Con estos hechos, estudiaré: los actores que participaron, las instituciones del sector privado que colaboraron y la articulación de la participación empresarial en la política de comercio exterior, así como también cómo en un régimen autoritario como el mexicano el Presidente es quien decide, junto con sus élites, el destino de la política económica del país.

Para lograr lo anterior, es necesario situarse en el contexto de la política económica en México durante este período presidencial, la falta de consenso y el conflicto al interior del Estado, la iniciativa de entrada al GATT, el debate nacional sobre la anexión de México a este organismo multilateral para finalizar con la posición de los empresarios y con los factores que influyen en la formulación de la política de comercio exterior y determinar cuál fue la participación del sector privado en esta política.

El contexto económico del sexenio 1976-1982

A finales de la década de los años sesenta, México salió de un periodo de crecimiento económico sostenido y alto, el “milagro mexicano”, basado en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. Para 1970, la crisis política, las demandas de los grupos de jóvenes y la necesidad de cambios económicos e inclusión en los beneficios generados por el sistema mexicano, generó una visión del Estado de mayor participación por medio de “(...) gasto público, (...) compra de empresas, la utilización de subsidios y

una mayor regulación.”⁸⁷ Según Jonathan Heath, la decisión de designar a José López Portillo como Secretario de Hacienda y Crédito Público fue un punto de inflexión en el México moderno que iniciaría con las crisis económicas de cada sexenio; López Portillo carecía de experiencia hacendaria, economista o financiera, y favoreció la visión echeverrista de continuar con el gasto público. Echeverría entregó su gobierno con un déficit de 6% del Producto Interno Bruto (PIB), un aumento inflacionario de 21.3%. y una devaluación monetaria de 12.50 a 20.60 pesos por dólar el 31 de agosto de 1976, generando un déficit de balanza de pagos.⁸⁸ La situación económica se trató de solucionar, en gran parte, por medio del control del flujo de divisas, control a las importaciones y estímulos fiscales.

El período de José López Portillo tuvo vaivenes económicos; inició con ajuste y estabilidad, siguió con expansión presupuestaria con inflación y finalizó con contracción del gasto público y devaluación. ⁸⁹ En gran medida este contexto se originó por la crisis monetaria heredada y la planeación estatal con una visión de corto plazo y reactiva al flujo de capitales. La economía sexenal inició con el acuerdo de estabilización económica firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de 1976 para posteriormente cambiar con la evolución del mercado internacional del petróleo y de la oferta de crédito externo, derivando en ingreso de capital al país.⁹⁰

⁸⁷ Jonathan Heath, *La maldición de las crisis sexenales. Sucesiones presidenciales y crisis económicas en el México moderno*, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 2000, pp. 20-21.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Bela Balassa, “La política de comercio exterior de México” en *Comercio Exterior 50 Aniversario. Especial de Aniversario II*, Vol. 50, septiembre de 2000, p. 144.

⁹⁰ David R. Mares, “Explaining choice of development strategies: Suggestions from Mexico” en *International Organization*, Vol. 39, No. 4, otoño de 1985, pp. 673, 684 y 689.

El año de 1976 se distinguió por la disminución del gasto público y la inversión, la rápida inflación, el deterioro de la balanza de pagos y la devaluación de la moneda.⁹¹ Ante este contexto, el paquete del FMI sugirió el ajuste económico para lograr estabilidad, el cambio estructural y la gradual transformación comercial. Los objetivos fueron lograr el descenso del déficit presupuestal, el control salarial y la reducción de la protección del mercado interno. El Estado mexicano aceptó estas metas puesto que “López Portillo había iniciado su mandato con la convicción de que las políticas ortodoxas eran necesarias para ganar competitividad internacional.”⁹²

Pese a las recomendaciones de ajuste del FMI, las políticas de gasto fueron expansivas y de 1977 a 1981, el gasto público aumentó casi el 50% y la inversión pública se duplicó. La expansión presupuestal se basó en los ingresos provenientes de la exportación de hidrocarburos y se plasmaron en la fuerte inversión de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y su subsidio a las ventas internas. Aunado a los impuestos con los que contribuía en el gasto público, PEMEX incurrió en pérdidas. El déficit del sector público con respecto al PIB aumentó del 6.8% en 1977 al 12.6% en 1981.⁹³ Medidas como la impresión de moneda y el endeudamiento externo financiaron el déficit y, como consecuencia, la inflación se aceleró de 16%, en 1977 y 1978, a 18%, en 1979, a 24%, en 1980, y hasta 25%, en 1981; y el tipo de cambio se deslizó a principios de 1981 de \$22.50 a \$26.20 pesos por dólar al final del mismo año. “La devaluación se evitó mediante el aumento de los ingresos petroleros y el endeudamiento externo (...) podría decirse que el crédito externo agregaba <<el insulto al daño>> resultante del aumento de las exportaciones de hidrocarburos, puesto que estos

⁹¹ Balassa, *ibidem*, p. 144.

⁹² David R. Mares, “Mexico’s challenges: Sovereignty and national autonomy under interdependence” en *Third World Quarterly*, Vol. 9, No. 3, 1987, p. 673.

⁹³ Balassa, *op. cit.*, p. 144-145.

sectores sufrían cada vez más los efectos de mantener el valor nominal del peso a pesar de la rápida inflación.”⁹⁴

La dependencia del país del mercado de materias primas y en especial del petróleo --caracterizado entre otros factores por su volatilidad y temporalidad--, de los créditos externos, junto a la recesión internacional y el neoproteccionismo de los Estados Unidos y de otros países industrializados, en buena medida debilitó el sector externo. Para mediados de 1981, la situación económica se deterioró rápidamente; las exportaciones no petroleras tuvieron un pobre desempeño y las necesidades de insumos externos incrementaron. El Estado mexicano se demoró en tomar medidas para corregir los problemas económicos y continuó con el aumento del crédito externo frente a la caída de los precios del petróleo y de las materias primas. El pago de los servicios de la deuda externa de corto plazo ya contratada provocó, encima de la fuga de capital, mayores problemas financieros.⁹⁵ La devaluación no se pudo contener, en enero de 1982 el peso se devaluó de \$26.35 a \$45.46 pesos por dólar.⁹⁶

Los problemas financieros se agudizaron; el gasto gubernamental se elevó de manera impresionante lo cual complicó la situación, aún más el aumento de las tasas de interés estadounidenses triplicó los costos de la deuda externa. Aunque, el ajuste en el gasto

⁹⁴ *Ibidem*, p. 145.

⁹⁵ El Banco Mundial calculó la cifra por USD\$60.6 mil millones de dólares de flujo de capital a partir de 1976, cerca de la mitad salió entre 1983 y 1987. Carlos Alba indica que “(...) el capital fugado entre 1976 y 1984 ascendió a USD\$43,331 millones de dólares. En Rudiger Dornbusch, “Mexico 's Economy at the Crossroads” en, *Journal of International Affairs*, SIPA, Columbia University, Vol. 43, No. 2, invierno de 1990, p. 323; Donald Lessard y John Williamson, *Capital Flight and Third World Debt Capital*, Institute for Economics, Washington, D.C., EE. UU., 1987 citado en Carlos Alba, *El empresariado mexicano ante el Acuerdo de Libre comercio con Norteamérica*, El Colegio de México, México, s.f., mimeo, p. 6.

⁹⁶ Nora Lustig, *Mexico. The Remaking of an Economy*, The Brookings Institute, Washington, D.C., EEUU, 1992, p. 24.

gubernamental se veía urgente, el Estado recurrió a más préstamos internacionales para seguir financiando la deuda, ascendiendo a USD\$80,000 millones de dólares al final del sexenio: esto generó un ciclo de deuda con recesión. La administración de la abundancia terminó con austeridad y con la nacionalización de la banca privada en 1982. A este período se le ha llamado crecimiento con endeudamiento, en el cual entre más se debía a los acreedores internacionales, más se pedía prestado.⁹⁷

En el corto plazo, la base de los flujos de divisas fue vulnerable debido a que se sujetó a los lineamientos de las políticas de préstamo internacionales. En el largo plazo, la estrategia probó su fragilidad y su alto riesgo. Los ingresos obtenidos de los energéticos y del financiamiento externo provocaron debilidad estructural de la economía nacional que junto con la coyuntura internacional de 1981 y 1982 causaron las crisis de la deuda mexicana, según Nora Lustig.⁹⁸

De acuerdo con James Cypher, el principal problema de la administración Lopezportillista fue la orientación de la planeación administrativa. El Secretario David Ibarra mantuvo una planeación enfocada a la circulación del dinero en lugar de la producción, es decir, al ahorro, la inversión, el consumo, el crecimiento del PIB, la balanza de comercio exterior y las políticas fiscal y monetaria en lugar de la producción el proceso productivo en la relación con los insumos y los bienes.⁹⁹

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 24-25 y Heath, *op. cit.*, p. 25.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 20.

⁹⁹ James M. Cypher, *State and Capital in Mexico. Development Policy since 1940*, Westview Press, Boulder, Colorado, EEUU, 1990, pp. 113-114.

Cuadro 2.1

Indicadores económicos

Indicador	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Producto Interno Bruto Porcentaje de cambio anual	4.2%	3.4%	8.2%	9.2%	8.3%	7.9%
Índice de Precios al Consumidor Porcentaje de cambio anual	15.8%	29.1%	17.5%	18.2%	26.3%	27.9%
Déficit fiscal respecto al PIB Porcentaje	9.9%	6.7%	6.7%	7.6%	7.5%	14.1%
Deuda externa total MM de dólares	\$27.5	\$30.9	\$34.6	\$40.3	\$50.7	\$74.9
Precio promedio de exportación de la mezcla de crudo mexicano Dólares por barril	nd	nd	\$13.3	\$19.6	\$31.3	\$33.2
Exportaciones de crudo/total de las exportaciones	15.4%	22.3%	30.7%	45.1%	67.3%	72.5%
Balanza Comercial MM de dólares	\$-2.6	\$-1.1	\$-1.8	\$-3.2	\$-3.4	\$-3.8
Saldo en Cuenta Corriente MM de dólares	\$-3.7	\$-1.6	\$-2.7	\$-4.9	\$-10.7	\$-16.1
Tipo de cambio real, dólar libre 1970=100	\$103.3	\$129.4	\$124.0	\$120.5	\$107.8	\$90.8
Fuga de capital MM de dólares	\$3.0	\$0.9	\$0.1	\$0.02	\$-0.3	\$11.6

Fuente: Nora Lustig, "Cuadro 1-5, Economic Performance, 1976-81", *Mexico. The Remaking of an Economy*, The Brookings Institute, Washington, D.C., EEUU, 1992, pp. 22-23.

El contexto político: el conflicto al interior del Estado

Es paradójico que el gobierno de José López Portillo inició con el llamado a la sociedad a la unidad nacional y terminó con la falta de consenso al interior del Estado con respecto a la planeación estatal. Las frases de “Alianza para la Producción” y “La Solución somos Todos” comprometieron al Estado con la sociedad para mantener la estabilidad política, el crecimiento de la economía y la concertación de intereses. En su discurso de toma de posesión, el Presidente mencionó: “Esto constituye la alianza popular, nacional y democrática para la producción que implica ofrecer a todos alternativas viables que

permitan conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social con las demandas específicas de los diversos factores de la economía (...).”¹⁰⁰

El discurso presidencial planteó la concertación de intereses como centro de su ideología y su mentalidad. Sin embargo, la élite Lopezportillista y en concreto el gabinete presidencial tuvo fuertes debates sobre casi todos los aspectos de la política económica y especialmente sobre la deuda, los planes de desarrollo y la apertura comercial. En buena medida, la falta de consenso al interior de la élite se debió a su heterogeneidad. Desde la elección de José López Portillo como candidato al Partido Revolucionario Institucional (PRI), la élite tecnócrata subió al poder, con experiencia en asuntos hacendarios y fiscales “(...) López Portillo era en muchos aspectos el perfecto representante de una nueva generación de burócratas que reemplazaron a los tradicionales técnicos y políticos: poca lealtad institucional a cualquier dependencia en particular o cualquier subgrupo dentro de la burocracia y una relación personal y política cercana al presidente.”¹⁰¹ López Portillo implantó una nueva legitimidad en su gobierno por medio de la eficiencia y la capacidad de una nueva integración burocrática de su personal¹⁰², creando así una nueva élite con nuevas mentalidades que buscó controlar la economía, pero con muchos descabros a lo largo del sexenio.

La conformación del gabinete amplió las bases ideológicas del régimen político y, con esto, reorientó la política del país: fue notable por integrar representantes de ideología

¹⁰⁰ Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, Banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo. 1976-1982*, Colecc. Las Ciencias Sociales, FLACSO, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1988, p. 90.

¹⁰¹ Miguel Angel Centeno, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 1994, pp. 154-155.

¹⁰² Miguel Angel Centeno y Sylvia Maxfield, "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite" en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, No., primavera de 1992, p. 27.

liberal y nacionalista. Los liberales estuvieron encabezados hasta noviembre de 1977 por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el abogado Julio Rodolfo Moctezuma Cid, y posteriormente por el economista David Ibarra Muñoz, también titular de la SHCP de 1977 a 1982. Este grupo sostuvo que las alternativas de desarrollo apuntaban a la integración de la economía nacional a los mercados internacionales. Por su parte, los nacionalistas fueron liderados por el administrador Carlos Tello Macías, Titular de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), e incluyeron a Emilio Mújica Montoya, Secretario de Comunicaciones y Transportes (SCT), y a Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación (SEGOB). Sus argumentos fueron que el desarrollo debía generarse por el derrame económico interno producido por la sustitución de importaciones y por la inversión en infraestructura proveniente de créditos internacionales.¹⁰³ Las diferencias entre Moctezuma Cid y Tello Macías provocaron que ambos fueran removidos de sus cargos en noviembre de 1977. Después de dejar su cargo como titular de Hacienda en este sexenio, Moctezuma Cid ocupó los cargos de Coordinador de Proyectos Especiales de la Presidencia y Director General de Petróleos Mexicanos (1981) y Tello Macías, Director General de Banco de México.

Cuadro 2.2 **Integrantes del gabinete presidencial**

Dependencia	Titular	Periodo
Gobernación	Jesús Reyes Heróles Enrique Olivares Santana	1 dic. 1976 - 16 my. 1979 16 my. 1979 – 30 nov. 1982
Relaciones Exteriores	Santiago Roel García Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa	1 dic. 1976 – 16 my. 1979 16 my. 1979 – 30 nov. 1982
Defensa Nacional	Félix Galán López	1 dic. 1976 – 30 nov. 1982

¹⁰³ Centeno, *op. cit.*, p. 155; Cypher, *op. cit.*, p. 120-121; Mares, *op. cit.*, 1985, pp. 683-685; Story, *op. cit.*, pp. 787-788.

Marina	Ricardo Cházaro Lara	1 dic. 1976 – 30 nov. 1982
Hacienda y Crédito Público	Julio Rodolfo Moctezuma David Ibarra Muñoz Jesús Silva-Herzog Flores	1 dic. 1976 – 16 nov. 1977 16 nov. 1977 – 16 mzo. 1982 16 mzo. 1982 – 30 nov. 1982
Programación y Presupuesto	Carlos Tello Macías Ricardo García Sáinz Miguel de la Madrid Hurtado Ramón Aguirre Velázquez	1 dic. 1976 – 16 nov. 1977 16 nov. 1977 – 16 my. 1979 16 my. 1979 – 25 sept. 1981 25 sept. 1981 -30 nov. 1982
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	Pedro Ramírez Vázquez	1 dic. 1976 – 30 nov. 1982
Pesca	Fernando Rafful Miguel	1 dic. 1976 – 30 nov. 1982
Patrimonio y Fomento Industrial	José Andrés de Oteya y Fernández Valdemoro	1 dic. 1976 – 30 nov. 1982
Comercio	Fernando Solana Morales Jorge de la Vega Domínguez	1 dic. 1976 – 8 dic. 1977 8 dic. 1977 – 30 nov. 1982
Agricultura y Recursos Hidráulicos	Francisco Merino Rábago	1 dic. 1976 – 30 nov. 1982
Comunicaciones y Transportes	Emilio Mújica Montoya	1 dic. 1976 – 30 nov. 1982
Educación Pública	Porfirio Muñoz Ledo Fernando Solana Morales	1 dic. 1976 – 9 dic. 1977 9 dic. 1977 – 30 nov. 1982
Salubridad y Asistencia	Emilio Martínez Manatou Mario Calles López Negrete	1 dic. 1976 – 5 jun. 1980 5 jun. 1980 – 30 nov. 1982
Trabajo y Previsión Social	Pedro Ojeda Paullada Javier García Paniagua Sergio García Ramírez	1 dic. 1976 – 18 mzo. 1981 19 mzo. 1981 – 14 oct. 1981 14 oct. 1981 – 30 nov. 1982
Reforma Agraria	Jorge Rojo Lugo Antonio Toledo Corro Javier García Paniagua Gustavo Carvajal Moreno	1 dic. 1976 – 8 ag. 1978 8 ag. 1978 – 25 abr. 1980 25 abr. 1980 – 14 oct. 1981 14 oct. 1981 – 30 nov. 1982
Turismo	Guillermo Rossell de la Lama Rosa Luz Alegría Escamilla	1 dic. 1976 – 13 ag. 1980 13 ag. 1980 – 30 nov. 1982

Fuentes: Isabelle Rousseau, *México: Une Révolution Silencieuse? Élités gouvernementales et project de modernisation (1970-1995)*, Collection Logiques Politiques, L'Harmattan, París, Francia, 1999; Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, 2^{da} Edición, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, EE. UU., 1999.

Durante los primeros dos años del sexenio, el gabinete no estuvo integrado de manera cohesiva ni homogénea, las controversias fueron constantes y fuertes en torno a casi

todos los aspectos de la política económica –gasto público, deuda, planes de desarrollo y apertura comercial. López Portillo no demostró posición alguna que favoreciera a los integrantes de su gabinete al principio de su mandato. Es probable que el Presidente buscó un equilibrio en sus decisiones, mismo que no se logró. Por lo mismo, la decisión presidencial fue salomónica al pedir las renunciaciones de Moctezuma y Tello; David Ibarra Muñoz y Ricardo García Sáinz los sustituyeron, respectivamente. Sin embargo, el grupo de Hacienda estuvo más consolidado que el de Programación. Así Hacienda se mostró pro liberal, algo que más tarde se comprobaría con las reformas financieras apoyadas en el paquete de ajuste del FMI, por ejemplo.¹⁰⁴ En contraste, la SPP cambió de posición, mismo que se demostró posteriormente frente a la anexión al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés).¹⁰⁵

El siguiente cuadro demuestra la cronología de los titulares a lo largo del periodo presidencial. Por lo que se puede observar, la SPP tuvo tres cambios de titulares mientras que la SHCP dos, ambos al final del sexenio. Otra de las dependencias con mayores cambios fue Reforma Agraria con tres cambios, mientras que SEP, Comercio, Gobernación, Relaciones Exteriores, Turismo, Salubridad y Trabajo, un cambio. Las dependencias sin modificaciones fueron seis: Marina, Defensa, Agricultura, Pesca y Patrimonio y Fomento Industrial. Resalta que las dependencias con mayor peso en la política económica tuvieron cambios en la primera mitad del sexenio; además que Programación y Presupuesto cambió casi cada dos años.

¹⁰⁴ Centeno, *ibidem*; Hernández, *op. cit.*, p. 117-118.

¹⁰⁵ Story, *op. cit.*, p. 791.

Cuadro 2.3
Cronología de cambios del gabinete presidencial

Dependencia	Total de cambios	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
SHCP	2	Moctezuma	Moctezuma					Ibarra Silva-Herzog
SPP	3	Tello	Tello		García Sáenz		De la Madrid	Aguirre Velázquez
SECOM	1	Solana	Solana					De la Vega
SEP	1	Muñoz Ledo	Muñoz Ledo					Solana
SRA	3	Rojo Lugo		Rojo Lugo		Toledo	García Paniagua	Carvajal
SEGOB	1	Reyes Heróles			Reyes Heróles			Olivares
SRE	1	Roel			Roel			Castañeda
SECTUR	1	Rosell				Rosell		Alegría
Salubridad	1	Mtz Manatou				Mtz. Manatou		Calles
STPS	2	Ojeda					Ojeda, García Paniagua	García Ramírez
Defensa	0	Galván López						Galván López
Marina	0	Cházaro Lara						Cházaro Lara
Agricultura	0	Mújica Montoya						Mújica Montoya
Pesca	0	Rafful						Rafful
Asentamientos	0	Ramírez Vázquez						Ramírez. Vázquez
SEPAFIN	0	De Oteyza						De Oteyza

Fuente: Elaboración propia con datos de Isabelle Rousseau, *Mexique: Une Révolution Silencieuse? Élités gouvernementales et projet de modernisation (1970-1995)*, Collection Logiques Politiques, L'Harmattan, París, Francia, 1999; Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, 2^{da} Edición, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, EE. UU., 1999.

Nota: La metodología de este cuadro consiste en tomar el año 1976 como año uno y cada cambio en el gabinete se manifiesta hasta la duración del periodo administrativo de cada uno de los titulares, es decir su último año es el que se refleja en el cuadro, de tal manera que se apuntan en 1982 los titulares que terminaron en el sexenio.

Con este contexto de cambios en la élite política, era de esperar un debate en política económica fuerte, pero el Presidente sumó esfuerzos para sistematizar e integrar su interés por generar una administración moderna y técnica basada en los programas de desarrollo y planes de la administración pública, lo cual se plasmó en el *Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982* (PNDI) y en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* (PGD). Para 1979, justo en el momento en que se presentaba este esfuerzo, los precios internacionales del petróleo aumentaron y se descubrieron amplias reservas de hidrocarburos en el Golfo de México. Entre los efectos en el corto plazo estuvieron el crecimiento económico producto de las exportaciones de hidrocarburos y la gran confianza en el gobierno Lopezportillista en sus planes y programas. El petróleo fue la variable que dio el giro a la política económica y la visión de corto plazo en la planeación aumentó. José López Portillo, David Ibarra, José Andrés de Oteyza, Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), y Jorge Díaz Serrano, Director de PEMEX, fueron las cabezas de estos planes y programas de la política económica. En vista del *boom* económico, estos funcionarios desviaron los esfuerzos de liberalización económica a fin de basar la industrialización del país en la promoción de exportaciones de petróleo.

La planeación estatal se basó en la administración de los ingresos por exportaciones de hidrocarburos, de 1978 a 1981 con el beneficio del crecimiento económico promedio de 8.4%.¹⁰⁶ Aunque con el alto gasto público, la inflación aumentó al igual que el

¹⁰⁶ Gabriel Székely, *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1983, p. 57 y Lustig, *op. cit.*, pp. 22-23.

endeudamiento externo. Pero la administración de la abundancia estuvo mal planeada ya que como menciona Cypher, "Ambos, el Estado y la economía fueron debilitados estructuralmente por el *boom* petrolero, el cual revigorizó y consolidó el *ethos* rentista entre el Estado y la sociedad en general."¹⁰⁷

Los debates en política económica se centraron, entonces, en cómo administrar los ingresos por exportaciones de petróleo. Debido al optimismo y a la euforia petrolera, los funcionarios de la SEPAFIN argumentaban que México podría mantener una tasa de crecimiento anual del 10% por los siguientes diez años, siempre y cuando las divisas provenientes del petróleo se invirtieran en los sectores más dinámicos de la economía, modernizando la estructura productiva.¹⁰⁸ El modelo de De Oteyza rechazó la idea de la liberalización comercial ya que se necesitaba proteger la industria nacional a través de mayores controles a la importación de bienes de consumo. Para López Portillo la orientación de la economía debía favorecer el comercio exterior bajo un esquema de abandono gradual de la sustitución de importaciones. Esta estrategia concordaba con los señalamientos del acuerdo firmado con el FMI en 1976. Sin embargo, con el dinero fresco del petróleo y del crédito externo, López Portillo modificó su posición ante la apertura comercial. Aunque el intento "liberal" por abrir el mercado interno falló, más adelante se retomaría.

¹⁰⁷ Cypher, *op. cit.*, p. 109.

¹⁰⁸ México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, México, 1979, p. 8 y Hernández, *op. cit.*, pp. 128-129.

La política de comercio exterior

Como menciona Bela Balassa, las devaluaciones y las exportaciones de petróleo mejoraron la situación de la balanza de pagos en los primeros tres años del período, asimismo:

(...) fueron el fundamento de una campaña tendiente a disminuir los niveles de protección frente a las importaciones. Esa campaña reflejó la idea de que era necesario liberar a las importaciones para reducir el sesgo anti exportador y aumentar la eficiencia de la industria mexicana exponiéndola a la competencia externa.¹⁰⁹

El marco de apertura comercial estuvo formado por dos principales estrategias, en concreto, la promoción de las exportaciones vía mecanismos de liberalización comercial y el fomento a las exportaciones vía negociaciones. Como mecanismo de liberalización comercial, la primera estrategia fue la racionalización de la protección, la que incluyó el cambio del sistema de licencias y permisos de importación por el sistema de tarifas y del sistema de valuación basada en precios oficiales a un nuevo sistema de valuación de las importaciones.¹¹⁰ Estas medidas se dieron gracias a la mejoría de la balanza de pagos consecuencia de las exportaciones de petróleo y a la idea de liberalizar la economía con el propósito de aumentar la eficiencia industrial a través de la competencia externa. Los cambios en la política comercial del país —especialmente el nuevo sistema tarifario y la racionalización de la protección arancelaria— eran congruentes con las estipulaciones del GATT. Para permitir el ajuste de las empresas, los aranceles aumentaron temporal y gradualmente; sin embargo, estos ajustes en los mecanismos de liberalización se

¹⁰⁹ Balassa, *op. cit.*, p. 145.

¹¹⁰ Ma. Amparo Casar y Guadalupe González, “Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: El ingreso al GATT” en Robert Russell (Ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Programa RIAL, Colección Estudios Internacionales, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1990, p. 182.

mantuvieron debido a la apreciación del peso. Poco a poco, la liberalización comercial se limitó tanto por la apreciación de la moneda como por el volumen de los bienes liberados frente a las importaciones del país; en palabras de Bela Balassa; “Si se considera todo el período, el desempeño de México fue muy pobre en materia de exportaciones de productos manufacturados y de primarios no petroleros.”¹¹¹

Como fomento a las exportaciones, la primera estrategia fue la promoción y la diversificación de exportaciones y el acceso a los mercados internacionales y organismos multilaterales como el GATT. El intento por entrar al Acuerdo General fue la búsqueda por diversificar los mercados de exportación y por mejorar la competitividad de los bienes mexicanos a través de la negociación en los mercados.¹¹² Según el gobierno Lopezportillista, participar en los foros económicos multilaterales convenía porque eran mecanismos que establecen reglas mercantiles internacionales. Por otra parte, frente el desgaste del modelo de industrialización de sustitución de importaciones, entrar al Acuerdo General ofreció una alternativa de desarrollo económico que llevaría a incrementar el nivel de eficiencia y dinamismo de la industria nacional.¹¹³ Así, el GATT serviría como el medio para que el país se insertara en las tendencias político-económicas internacionales y como catalizador de la modernización de la planta productiva nacional.

En enero de 1979, último año de la Ronda Tokio¹¹⁴ México comenzó a negociar la entrada al GATT, para este fin se creó el Grupo de Trabajo, el cual se reunió cinco veces en

¹¹¹ Balassa, *op. cit.*, p. 145-146 y 147.

¹¹² Mares, *op. cit.*, 1985, pp. 683-684.

¹¹³ Dale Story, “Trade Politics in the Third World: A case study of the Mexican GATT decision” en *International Organization*, Vol. 36, No. 4, otoño de 1982, pp. 770-771.

¹¹⁴ En las negociaciones de la Ronda Tokio (1973-1979) se trataron los rangos de las medidas no arancelarias, aranceles, agricultura, medidas de comercio y de regulación. La participación de países en vías de desarrollo en esta Ronda fue importante. Patrick Low, *Trading Free. The GATT and US*

dicho año con la misión mexicana y dio a conocer el *Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* y el *Reporte del Grupo de Trabajo*. México tuvo como fecha límite el 31 de mayo de 1980 para aceptar este protocolo. En el *Protocolo de Adhesión* se consideraron las desventajas comerciales de México debidas al nivel de desarrollo industrial y comercial del país¹¹⁵, entre otras cuestiones, dicho documento subrayó lo siguiente:

1. Eliminación de los permisos de exportación en un período de 12 años;
2. Incorporación de las concesiones arancelarias bilaterales negociadas en la Ronda Tokio;
3. Aceptación de un nuevo sistema de valuación tarifaria;
4. Conformidad del uso continuo de los subsidios a la exportación y de control en México;
5. Derecho para llevar a cabo los planes nacionales de desarrollo interno;
6. Facultad para administrar las medidas de desarrollo interno y la protección de la industria y la agricultura;
7. Reconocimiento de la política proteccionista mexicana para los productos agropecuarios, especialmente los alimentarios, y
8. Derecho para exentar cualquier estipulación de la Parte II del GATT (que cubre las tarifas no arancelarias) incompatibles con cualquier legislación mexicana.¹¹⁶

En síntesis, el *Protocolo de Adhesión* subrayó aspectos económicos para proteger las industrias florecientes y deficientes o rezagadas para lograr su desarrollo y aspectos

Trade Policy, A Twentieth Century Fund Book, The Twentieth Century Fund Press, Nueva York, EEUU, 1993, pp. 173-174.

¹¹⁵ Story, *op. cit.*, p. 772 y Secretaría de Comercio, “Concesiones recibidas por México en el GATT” en *Comercio Exterior*, Vol. 30, No. 2, febrero de 1980, p. 169.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 773 y Brigit Helms, “Pluralismo limitado en México, Estudio de un caso de consulta pública sobre la membresía del GATT” en *Foro Internacional*, Vol. 26, No. 2, octubre-diciembre de 1985, pp. 179-180 y Secretaría de Comercio, *ibidem*, pp. 169-173.

políticos para respetar la autodeterminación de la nación. A pesar de la flexibilidad de las condiciones del *Protocolo de Adhesión*, México no entró al GATT. En buena medida, fue una decisión presidencial basada en el análisis de los contextos nacional e internacional. Las condiciones determinantes fueron el descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos junto al incremento de los precios internacionales de estos productos y la oferta de créditos internacionales. Otro de los factores, como se analizó en la sección anterior de este capítulo, fue la falta de consenso de la élite política y los cambios de planes en la política económica. También, el resultado de la consulta nacional de 1979-1980 fue un factor fundamental en la decisión de no ingresar al GATT, como se verá en las siguientes secciones de este capítulo.

El 18 de marzo de 1980, aniversario de la expropiación petrolera, López Portillo anunció la decisión de no entrar al GATT junto con el PNDI y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). La afiliación al GATT y el intento por abrir el mercado interno se cancelaron. Los argumentos señalados fueron que la liberalización económica se presentaría cuando la industria estuviese preparada para enfrentar la competencia internacional. En efecto, la decisión del Presidente López Portillo marcó un período de restricciones a la importación. Los instrumentos de protección se reintrodujeron como son los permisos de importación de bienes suntuarios y de consumo, el cálculo de tarifas bajo precios oficiales, y los aranceles se elevaron. Todas estas medidas dieron un portazo a la racionalización de la protección: “En consecuencia, la disminución de la discriminación anti exportadora de 1977-1979 cedió su lugar al creciente sesgo contra las exportaciones. Las de manufacturas siguieron sufriendo las consecuencias de la sobrevaluación del peso, apenas compensadas por los subsidios a la producción (...)”¹¹⁷

¹¹⁷ Balassa, *op. cit.*, p. 146.

En adelante, México siguió una estrategia de promoción de exportaciones de energéticos; el petróleo fue motor de la industria nacional y catapulta para los bienes mexicanos en los mercados internacionales. En ese momento, el Estado tuvo confianza en los ingresos obtenidos del sector exportador líder porque eran garantía excelente para generar crecimiento y desarrollo económicos. Sin abandonar las estrategias de sustitución de importaciones, el petróleo se negoció como una carta de acceso comercial en los acuerdos bilaterales y pactos internacionales. Por ejemplo, el Acuerdo Franco-mexicano de Cooperación y Amistad (1981) introdujo un esquema nuevo que intercambiaba exportaciones petroleras por ingreso a mercados, entre otras cuestiones, y el Pacto de San José, expresión del "activismo petrolero" que aseguraba una esfera de influencia para México y Venezuela en Centroamérica por medio del suministro de petróleo a los países de la región.¹¹⁸

El debate nacional sobre la adhesión de México al GATT

El 1^{ero} de septiembre de 1979, durante el *III Informe de Gobierno*, el Presidente José López Portillo mencionó que la anexión al GATT podría ser una oportunidad para que el país se pudiera insertar en los mercados externos e influyera en las reglas y las decisiones del comercio internacional. El anuncio dio comienzo a la búsqueda de ingreso al GATT en 1979-1980, que posteriormente se retomaría en 1985 y 1986 en el siguiente sexenio, como se verá en el capítulo siguiente.

¹¹⁸ Jorge Chabat, "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)" en Humberto Garza Elizondo (Comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, Centro de Estudios Internacionales, 25 Aniversario, El Colegio de México, 1986, pp. 103-104.

La iniciativa de comenzar un debate sobre la anexión al GATT partió del Ejecutivo, poco después de la publicación del *Protocolo de Adhesión* (octubre de 1979), el gobierno convocó a un foro abierto en el cual por cerca de cinco meses participaron organizaciones del sector privado, asociaciones civiles, partidos políticos, intelectuales, escritores y periodistas con patrocinios de diferentes instituciones no gubernamentales. Particularmente, los integrantes del Congreso "(...) no fueron relevantes en el debate o en la consulta pública."¹¹⁹ El Poder Legislativo se mantuvo al margen del Debate Nacional; el Senado no fungió como organismo de enlace o arena de difusión y discusión pública. Guadalupe González y Ma. Amparo Casar apuntan que el Debate Nacional no tuvo como propósito ventilar las posiciones de las diferentes dependencias gubernamentales, aunque sus posiciones estuvieron vinculadas al sector privado.¹²⁰ No obstante, es posible diferenciar las posiciones de las dependencias a través del análisis que presenta Dale Story en su artículo sobre el ingreso de México al GATT.¹²¹

Al inicio del Debate Nacional, López Portillo encabezó el grupo liberal, es decir a favor de la entrada al GATT, las dependencias que constituyeron el grupo fueron: la SECOM, la SEGOB y la SPP. Por ejemplo, para Comercio y Fomento Industrial, la liberalización comercial era un medio de desarrollo para el país y con las estrategias de diversificación de las exportaciones y de racionalización de la protección se lograría que la industria mejorara sustancialmente. Este grupo apuntó que en gran medida la escasez de insumos para la industria nacional se evitaría con la apertura comercial al mismo tiempo

¹¹⁹ Casar y González, *op. cit.*, p. 184.

¹²⁰ *Ibidem.*

¹²¹ Story, *op. cit.*

que se lograría mayor competitividad de los productos mexicanos y se fomentaría la diversificación de las exportaciones mexicanas.¹²²

La SEPAFIN, la SHCP, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) integraron el grupo en contra de la entrada al GATT. Para este grupo, el GATT daría marcha atrás a los planes de la administración Lopezportillista. Asimismo, argumentaron que ingresar a un organismo regulador de las políticas comerciales internacionales en cierta medida llevaría a que la política de comercio exterior fuese dirigida por un organismo supranacional como es el GATT. Por ejemplo, José Andrés de Oteyza, Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, sostuvo que México protegía su independencia y soberanía nacional al rechazar la entrada al Acuerdo General.¹²³ Javier Matus, Director de Relaciones Económicas Multilaterales de la SRE afirmó sobre la conveniencia de entrar al GATT:

(...) el acceso al GATT, en las condiciones actuales, no permitiría alcanzar el objetivo de racionalizar el proteccionismo con vistas a mejorar la competitividad internacional de la economía y, por ende, incrementar la penetración en los mercados exteriores, así como a derivar beneficios sustanciales para el consumidor final.¹²⁴

Con esta posición de la Cancillería categorizó que los beneficios del comercio internacional estaban limitados porque a las reuniones del GATT solo acudían los países en desarrollo, por lo que la conveniencia de México era mantener el modelo de apertura gradual, lo cual fue de buena manera penoso porque se cerraba la oportunidad de la

¹²² Casar y González, *op. cit.*, p. 184.

¹²³ *Ibidem*; Story, *op. cit.*, p. 787.

¹²⁴ Javier A. Matus Pacheco, "Elementos para evaluar la conveniencia del ingreso al GATT" en *Comercio Exterior*, Vol. 30, No. 2, febrero de 1980, p. 122.

experiencia que se podría obtener como observadores en las reuniones y las posibles oportunidades de diversificación tan necesarias para el futuro del país.

Cuadro 2.4
Posiciones de las dependencias gubernamentales

	Oposición	Neutral o sin definición	Apoyo
	Moderada		Fuerte
Dependencias	SEPAFIN SHCP SRA STPS SRE	Congreso de la Unión	JLP Presidencia SECOM SEGOB SPP

Fuente: Dale Story, “Trade politics in the Third World: A case study of the Mexican GATT decision” en *International Organization*, Vol. 36, No. 4, otoño de 1982, p. 791.

El Debate Nacional fue un evento muy significativo en el ámbito nacional en su momento porque no sólo reflejó el interés del Presidente por llevar un tema controversial de política de comercio exterior a debate abierto sino también fue un signo de cierta apertura política al promover la participación de diversos actores en un asunto estratégico. Sin embargo, al ser un foro abierto y no organizado por medio de alguna dependencia, como el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), el cual no se manifestó, o por el Congreso, le restó institucionalización, formalidad y fuerza al debate y por lo mismo no pudo tener mayor alcance en las decisiones gubernamentales, tan sólo fue tomar la temperatura y dar una ilusión de cierto consenso en la formulación de la política de comercio exterior, en la cual la última palabra la tuvo el Presidente.

Los actores no estatales fueron los más participativos a través de medios de comunicación y foros. Las ventajas y las desventajas del posible ingreso se analizaron en revistas, periódicos, seminarios y conferencias en instituciones de diversa índole. A través de las discusiones, los actores involucrados apoyaron o se opusieron a la entrada al

GATT.¹²⁵ El debate fue una oportunidad para que los intereses de diversas instituciones se tomaran en cuenta en materia de política de comercio exterior, principalmente de instituciones y grupos como la CANACINTRA, el Colegio Nacional de Economistas (CNE) y de los intelectuales, los periodistas y los escritores.

En este análisis me concentro en la posición de los empresarios a fin de determinar cuál es el peso del sector privado en la política de comercio exterior. Para resumir las posiciones de los participantes utilizó el cuadro sinóptico de Dale Story. Las corporaciones empresariales que participaron fueron nacionales (CANACINTRA, CONCAMIN, CONCANACO), cupulares (CCE), sectoriales (COPARMEX) y exportadoras o especializadas (ANIERM). Estas corporaciones empresariales tuvieron tres posiciones que

¹²⁵ La comunidad intelectual y profesionista (las asociaciones civiles –colegios, academia— y los intelectuales y profesionistas independientes –escritores, periodistas—), el sector obrero (CTM y Congreso del Trabajo) y los partidos políticos (PRI, PAN, el Partido Comunista Mexicano, PCM, el Partido Popular Socialista, PPS, Partido Demócrata Mexicano, PDM participaron en el debate. Sus posiciones fueron diversas.

Con una posición fuerte en contra del ingreso al GATT estuvieron el CNE, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), intelectuales, escritores, periodistas y profesionistas. Sus análisis se plasmaron en revistas como *Comercio Exterior* y *Comercio y Desarrollo*, en varios periódicos y numerosas conferencias y seminarios. Manuel Aguilera, Director del CNE, opinó lo siguiente: "El ingreso de México al GATT no es la única ni la última alternativa a nuestro comercio exterior, y ahora más que nunca debemos utilizar el poder político y el poder de negociación internacional que nos da el petróleo, lo que implica condicionar su venta a la compra de manufacturas mexicanas." Para Armando Labra los argumentos más significativos consistían en la posible pérdida de soberanía para guiar la estrategia de desarrollo.

Con una oposición moderada estuvieron el Congreso del Trabajo y los partidos de izquierda –PCM, PPS y PDM—. El PRI permaneció con una posición moderada. Sin embargo, la CTM mostró ciertas dudas sobre el ingreso al GATT. Fidel Velázquez mencionó que se podría generar pérdida de empleos con el impacto de la competencia externa sobre la industria nacional.

En contraste, el PAN estuvo a favor del ingreso al GATT porque la industria mejoraría sustancialmente ya que la ineficiencia económica se abandonaría con la liberalización y la competencia de mercado.

Story, *op. cit.*, pp. 782-784, 786, 787-789; Helms, *op. cit.*, p. 18; *Excélsior*, 12 de febrero de 1980 citado en José Manuel Polanco, *Las organizaciones empresariales en la coyuntura del GATT*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, tesis, junio de 1990, p. 53 y Armando Labra, "Introducción al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio "en David Barkin, *et al.*, *Las relaciones México-Estados Unidos I*, Nueva Imagen, México, 1980, p. 155.

los dividían por intereses propios. La primera es la oposición extrema, la segunda, al centro, es la moderada o neutral, y la tercera, al extremo contrario, el apoyo. En la oposición extrema se colocó la CANACINTRA. Participantes como el CCE, la CONCAMIN y la CONCANACO mantuvieron una posición neutral o sin definición alguna. El apoyo moderado lo tuvo el Grupo Monterrey, la COPARMEX y la ANIERM. El apoyo total prácticamente no se presentó. Con respecto al CMHN, no existe una evidencia clara de su posición ya que se mantienen con cierta discreción en manifestarse como grupo en el tema del GATT.

Cuadro 2.5
Posición del sector privado ante el ingreso de México al GATT

Tipo de Institución	Oposición	Neutral O sin Definición	Apoyo
	Fuerte		Moderado
Nacional	CANACINTRA	CONCAMIN CONCANACO	
Cupular		CCE	
Sectorial			Grupo Monterrey COPARMEX
Exportador y Especializado			ANIERM

Fuente: Elaboración propia con información de Dale Story, “Trade politics in the Third World: A case study of the Mexican GATT decision” en *International Organization*, Vol. 36, No. 4, otoño de 1982, p. 791.

A continuación, sólo mencionaré los argumentos representativos de ciertas instituciones empresariales, sin embargo, esto no implica que otro tipo de consideraciones hayan tenido menor peso o influencia en el Debate Nacional.

La CANACINTRA fue la única institución del sector privado que unió los intereses proteccionistas, opuestos a la anexión al GATT. En estos años, la Cámara Nacional

agrupaba alrededor de 55,000 empresas pequeñas y medianas que se dedicaban, entre otras actividades, a la industria química, automotriz, metalúrgica, agropecuaria y alimentaria. La CANACINTRA desde su creación en 1941 se caracterizaba por contar con la protección del mercado nacional. Las consultas con la CANACINTRA se llevaron a cabo por medio de juntas con el Presidente López Portillo y varios titulares de las Secretarías de Estado, entre éstos José Andrés de Oteyza. Asimismo, representantes de la CANACINTRA asistieron a foros y conferencias patrocinados por el Colegio Nacional de Economistas (CNE) y otras instituciones del sector privado.

La Cámara Nacional consideró tanto la situación económica internacional como la interna. En cuanto a la situación internacional, indicó que era poco conveniente adherirse a un organismo que promueve la integración de las potencias económicas y deja de lado a países no industrializados, lo que ocasiona dificultades entre los países de diferente desarrollo.¹²⁶ También, mencionó que, dado las tendencias proteccionistas de los grandes mercados, en particular de los europeos, el GATT se había debilitado y perdido influencia. En cuanto a la situación económica interna, la Cámara Nacional señaló la escasa competencia de la industria nacional. La pequeña y la mediana industrias tenían fuertes desventajas: sólo el 20% de producción estaba dedicada a la exportación de bienes manufacturados, además sus productos tenían baja calidad para competir en mercados internacionales. En consecuencia, la industria nacional sería afectada enormemente y numerosas fábricas podrían quebrar.¹²⁷ Por otra parte, entre otros argumentos, la

¹²⁶ Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, “La industria de transformación y el GATT” en *Comercio Exterior*, Vol. 30, No. 2, febrero de 1980, p. 174.

¹²⁷ Según Story, la CANACINTRA influyó para que México no firmara la Carta de la Habana en 1948, así como la anulación en 1950 del Acuerdo Comercial con los Estados Unidos de 1942. Story, *op. cit.*, pp. 784-785.

CANACINTRA indicó que el sector exportador del país no estaba preparado para la liberalización económica porque se concentraba estructuralmente en el petróleo y no en las manufacturas. Pese a que el *Protocolo de Adhesión* “(...) fue una buena negociación, ya que el pago por ser miembro del GATT no sería un sacrificio inmediato de la economía nacional, los niveles arancelarios pactados son muy superiores a los que rigen actualmente y no se eliminó de inmediato el mecanismo de permisos previos de importación.”¹²⁸ Para la CANACINTRA, el cambio de estrategia y la apertura comercial producirían pérdidas para la industria nacional con el consecuente desempleo y empobrecimiento de la población en conjunto, mientras que los grandes capitalistas y empresarios serían beneficiados. En suma, la desigualdad social se ampliaría.¹²⁹

Hubo dos grupos del sector privado a favor de la entrada al GATT: los grandes empresarios y los exportadores. Si bien el Grupo Monterrey favoreció la entrada al GATT, su presión fue leve porque no agrupó ni tuvo activismo en los medios de comunicación o con las agrupaciones empresariales ni tampoco ejerció presión al Estado para que su posición influyera en la decisión final.¹³⁰ Entre los que se manifestaron se encontró Bernardo Garza Sada del Grupo Alfa quien se encontraba a favor de la anexión quien argumentaba que no le tenía miedo a la apertura, pero que se requería mayor evaluación y acciones para favorecer a la industria nacional para que estuviera preparada y poder hacer frente a la competencia y diversificación de los mercados.¹³¹

Del grupo de los exportadores, la ANIERM fue la institución empresarial más activa en pro del GATT, sus comentarios fueron de carácter técnico y comercial: el Acuerdo

¹²⁸ Helms, *op. cit.*, p. 182.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 181.

¹³⁰ Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, *op. cit.*, p. 174.

¹³¹ Casar y Gonzalez, *ibidem*.

General serviría para defender los intereses comerciales del país especialmente cuando estuvieran afectados por las políticas comerciales de otros países.¹³² Entre sus argumentos, la ANIERM sostenía que la presencia de México en el Acuerdo General le daría al país la oportunidad de estar en el proceso de negociaciones de las tarifas comerciales internacionales con lo que podría mantener cierto control del sector exportador, de lo contrario, el país podría estar sujeto a un trato comercial discriminatorio. Según el documento de la ANIERM sobre el GATT y México: “(...) pensamos que al entrar al GATT debemos reestructurar la producción interna con un modelo de desarrollo congruente con las obligaciones que implica el ingreso y que nos permita utilizarlo con ventaja. Debemos fortalecernos en lo interno para recibir, sin menoscabo de la pequeña y mediana industria, las manufacturas que entrarían al país.”¹³³ Por otra parte, la ANIERM indicó la flexibilidad del *Protocolo de Adhesión* ya que México obtendría concesiones directas a 260 productos mexicanos además de aquellas concesiones negociadas durante la Ronda Tokio que aplicarían de acuerdo con el principio de la nación más favorecida. Carlos Amtmann Obregón, Presidente de la ANIERM, se manifestó a favor de la entrada siempre y cuando se respetaran las condiciones del *Protocolo de Adhesión*.¹³⁴ A pesar de su interés, la ANIERM no tuvo el impulso para articular a los grupos a favor de la entrada al GATT.¹³⁵

Según Story, los grandes empresarios y los exportadores no tuvieron influencia en la decisión “(...) porque se mantenían reacios a asumir un papel decidido en el Debate

¹³² Story, *ibidem*, p. 788-789.

¹³³ Polanco, *ibidem*, p. 56.

¹³⁴ Helms, *op. cit.*, p. 178 y Polanco, *op.cit.* p. 54.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 179 y Casar y González, *op. cit.*, pp. 186-187.

Nacional. Sus intereses no estaban directamente comprometidos con la decisión del GATT, así como lo estaban aquéllos de los opositores.”¹³⁶

La COPARMEX, la CONCAMIN y la CONCANACO e instituciones como la Asociación Industrial Vallejo (AIV), la Asociación de Industriales del Estado de México (AIEM) tuvieron una participación moderada que buscó acabar con el proteccionismo de cerca de cuarenta años.¹³⁷

La COPARMEX no articuló a los diferentes grupos ya que no había una cohesión clara de argumentos, conocimientos y experiencia, además que su apoyo venía de la facción a favor de la entrada al organismo en la Secretaría de Comercio con Jorge de la Vega Domínguez, Héctor Hernández y Fernando de Mateo, de acuerdo con Casar y González.¹³⁸ Por otra parte, sus argumentos no eran claros y eficientes para las necesidades de éxito que se esperaba por los agremiados. Sacrificar el corto plazo por el largo plazo es siempre en formulación de políticas una decisión muy difícil y controversial para los directamente afectados y, además, apostar a los beneficios y obligaciones legales era un tanto críptico, en particular cuando los empresarios mexicanos no tenían experiencia en los mercados y en las negociaciones internacionales.

De acuerdo con José Manuel Polanco, el vicepresidente de la CONCAMIN, Alberto Santos de Hoyos, manifestó que se debía “(...) participar en el comercio mundial en beneficio de los consumidores que mejorarían su nivel de vida en 40% (sic)” debido a que los productos mexicanos eran más caros que los productos extranjeros.¹³⁹ Esta

¹³⁶ Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, “México y el GATT” en *Comercio Exterior*, Vol. 30, No. 2, febrero de 1980, p. 187.

¹³⁷ Fernando de Mateo, “La política comercial de México y el GATT” en *Trimestre Económico*, Vol. LV, No. 217, México, enero-marzo de 1988, pp. 205-206 y Story, *op. cit.*, pp. 784-786.

¹³⁸ Casar y González, *op. cit.* p. 186.

¹³⁹ Periódico Excélsior, citado en Polanco, *op. cit.*, pp. 54.

argumentación no tenía la profundidad necesaria para realizar cambios contundentes en la industria mexicana y tan sólo eran pronunciamientos sin acciones en favor del apoyo para realizar el cambio, es decir no tenía más que una idea poco clara y una apuesta sin programas que apoyaran el desarrollo y crecimiento de la industria del país. Además, el presidente de la CONCAMIN y Director General del Grupo Cementos Mexicanos y asesor de la COPARMEX, Ernesto Rubio del Cueto, tuvo una posición neutral de la entrada del país a este organismos multilateral aunque si manifestó que el reto para el país era mantener una productividad creciente y competitiva.¹⁴⁰ Este grupo a favor de la entrada al GATT, estaba fragmentado ya que Julio Millán, Asesor de la CONCAMIN, se encontraba en contra de la adhesión y sostuvo que la industria nacional se vería amenazaba y sería incapaz de sobrevivir a la competencia internacional.¹⁴¹

Por su parte, la CONCANACO, por medio de su presidente Emilio Goicochea, sostuvo que México “(...). No se perjudicaría si ingresara al GATT, así como tampoco tiene porque generarse desempleo masivo”.¹⁴² Sin embargo, la CONCANACO no tuvo una manifestación clara ya que sólo su representante se pronunciaba al respecto, sin mayor profundidad de análisis y sin el consenso de sus agremiados.¹⁴³

Si bien el Consejo Coordinador Empresarial y el CMHN no presentó posición frente a la cuestión de ingreso al GATT, algunos de sus miembros como Miguel Alemán Valdés (CMHN-CCE), Jorge Sánchez Mejorada (CCE), Juan Antonio Alducín (CMHN) y

¹⁴⁰ *Ibidem*. Ernesto Rubio del Cueto participó posteriormente como representante de México y de su cámara en las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1988.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 69.

¹⁴² En Excélsior, 15 de febrero de 1980, en Polanco, *ibidem*, p. 56.

¹⁴³ Story, *op. cit.*

Agustín Legorreta (CMHN)¹⁴⁴ se manifestaban moderadamente a favor sin una posición clara ya que como indica Blanca Heredia, la resistencia a la reforma comercial se debió a que estos empresarios se encontraban ideológicamente comprometidos con el proteccionismo. Los grupos empresariales estaban divididos en sus opiniones y aquellos que estaban a favor se inclinaban hacia la balanza del grupo dentro del gobierno que estaba a favor y mantenían los mismos argumentos técnicos, pero también existió una claridad en cuanto a la necesidad de desarrollar la industria. Como Heredia apunta, los grupos industriales en economías cerradas tienden a estar opuestos a las iniciativas de apertura debido a los costos económicos. y pérdida de poder que pueden tener.¹⁴⁵

Guadalupe González y María Amparo Casar concluyen lo siguiente acerca del Debate Nacional:

(...) los argumentos a favor del ingreso de México al GATT eran menos tangibles, más técnicos y de más largo plazo, los argumentos en contra del GATT se centraban en temas que tocaban las fibras más sensibles como la soberanía nacional, el derecho de la autodeterminación y el control de los recursos nacionales, y que involucraban una orientación económica común que encontraba fuertes raíces históricas.¹⁴⁶

El Debate Nacional hizo evidente que en su mayoría los empresarios no deseaban ingresar al GATT, así como tampoco liberalizar la economía. La CANACINTRA encabezó esta posición. Para el Presidente López Portillo era conveniente tomar una decisión a favor de los empresarios proteccionistas y no en contra de los resultados de esta consulta. En caso de haber tomado una decisión a favor de la entrada al GATT se hubiera generado un clima

¹⁴⁴ Saúl Escobar Toledo, "Rifts in the Mexican Power Elite, 1976-1986" en Sylvia Maxfield y Ricardo Anzaldúa Montoya (Eds.), *Government and Private Sector in Contemporary Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, Monograph Series 20, 1987, pp. 68, 69 y 70. Story, *ibidem*, p. 788.

¹⁴⁵ Heredia, *op. cit.*, p. 127.

¹⁴⁶ *Excelsior*, 20 de febrero citado en Polanco, *op. cit.*, p. 54.

político adverso que hubiera llevado a una pérdida de confianza y apoyo del sector privado.¹⁴⁷ Además, los grupos empresariales que favorecían la entrada al GATT tuvieron argumentos heterogéneos ya que algunos sostenían que era necesario entrar al GATT para iniciar la diversificación de mercados, y otros que no era necesaria la entrada al GATT para lograr esta diversificación, ya que el acceso a los mercados no se lograría si los bienes mexicanos no eran competitivos internacionalmente y no se necesitaba la entrada al organismo para lograr esta competitividad. Por otra parte, también se argumentó que el balance de poder en el organismo multilateral a favor de los países más poderosos no favorecía a México.¹⁴⁸ Asimismo, la división de argumentación llevó a que el objetivo no se lograra y se debilitara la posición liberalizadora. Finalmente, entre otras razones por las cuales el grupo a favor de la entrada al GATT no prosperó fue la pérdida del poder de los aperturistas frente al boom de las exportaciones de petróleo. Los recursos fiscales provenientes del petróleo hacían a los ojos de un sector importante del gobierno innecesario el cambio de modelo de desarrollo.

La decisión de no entrar al organismo multilateral

El Debate Nacional terminó con la decisión presidencial de no ingresar al GATT. Los cuatro análisis que presento a continuación (Story, Helms, Casar y González y Mares) sobre esta decisión poseen argumentos que ilustran cómo se define la política de comercio exterior y cómo participan los actores no estatales en dicha definición. Enseguida de estos cuatro análisis, presento el mío.

¹⁴⁷ Casar y González, *op. cit.*, p. 186.

¹⁴⁸ Casar y González, *op. cit.*, p. 186.

Según Dale Story, la decisión del Estado mexicano por participar en el foro multilateral se relaciona con la búsqueda de mercados frente a la relación comercial con los Estados Unidos, la determinación por insertar al país, la economía internacional y la importancia del GATT como un medio para regular el comercio internacional.¹⁴⁹ Los constreñimientos políticos internos provocaron que el Presidente López Portillo tomara la decisión de no ingresar al Acuerdo General. Story sostiene lo siguiente: "Aunque López Portillo fue el único responsable por la decisión, fue influido crucialmente por los opositores a la entrada al GATT".¹⁵⁰ En otras palabras, los actores no estatales opuestos, la CANACINTRA y el CNE y la academia, los escritores, los periodistas y los intelectuales, lograron que sus intereses influyeran en la política de comercio exterior. Para este autor es claro, entonces, que la posición presidencial se modificó en buena medida debido al contexto internacional favorable y por un ambiente político interno opuesto a la liberalización.¹⁵¹

Brigit Helms argumenta que la decisión fue un reflejo del pluralismo limitado del régimen mexicano. Asimismo, menciona que la participación fue una reacción a la iniciativa presidencial. El Debate Nacional fue un mecanismo pluralista "(...) que permitió la participación de diferentes grupos en el proceso para que fuera tomada una decisión."¹⁵² Asimismo, fue un medio para que el Presidente legitimara su cambio de decisión.¹⁵³ Helms apunta que la decisión final se basó en cuestiones de orden ideológico que tuvieron apego a las consignas revolucionarias y nacionalistas mexicanas.

¹⁴⁹ Story, *op. cit.*, p. 788.

¹⁵⁰ Casar y González, *op. cit.*, p. 187.

¹⁵¹ Story, *op. cit.*, p. 791.

¹⁵² José López Portillo, "Cuarto Informe Presidencial" en *Comercio Exterior*, Vol. 30, No. 9, septiembre de 1980, p. 1014.

¹⁵³ Story, *op. cit.* p. 768.

Ma. Amparo Casar y Guadalupe González argumentan que a través de la política burocrática se puede entender en un sistema autoritario como el mexicano el proceso de toma de decisiones en materia de comercio exterior. Para las autoras, el proceso de la consulta sobre la anexión al GATT no fue altamente centralizado porque “(...) la formulación de la política o la toma de decisión hubiera recaído no dentro del área de competencia exclusiva de un solo centro de autoridad, sino en un campo de competencia compartido entre varias instituciones gubernamentales”.¹⁵⁴ Asimismo, las implicaciones de un tema económico como es el ingreso al GATT llevaron a ampliar el número de participantes, lo cual hizo que la decisión fuera materia de debate. La situación internacional y la interna favorecen un mayor grado de autonomía del Estado ampliando así el margen para tomar la decisión de no ingresar al GATT. El Estado mexicano pudo “(...) postergar una decisión cuyas ventajas eran dudosas y cuyos costos se derivarían de un clima político poco favorable al ingreso al GATT.”¹⁵⁵

David Mares argumenta que el Estado mantiene intereses independientes a los intereses particulares de grupos de la sociedad.¹⁵⁶ En México, dado el régimen autoritario, “(...) la influencia de la sociedad no determina las opciones de las decisiones en las políticas de desarrollo. El Estado tiene amplitud para definir y responder a intereses sociales.”¹⁵⁷ Sin embargo, la élite del Estado tiene la capacidad para hacer marginales o bien para canalizar las preferencias de políticas de la sociedad. Asimismo, según Mares el contexto internacional es hasta cierto punto marginal para entender las estrategias de desarrollo en

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp. 768, 777, 778 y 781.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 779-780, 790-791.

¹⁵⁶ Helms, *op. cit.*, p. 174.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 186.

México.¹⁵⁸ La ideología es determinante en las preferencias de los decisores. Para Mares, la decisión de entrar al GATT se hila con la oposición a la liberalización de la economía: no era necesario abrirla porque las exportaciones petroleras podían financiar la industrialización basada en la sustitución de importaciones.¹⁵⁹ Según este autor, “pese a que López Portillo había convocado a un debate nacional en noviembre de 1979 sobre la cuestión de la membresía al GATT, la decisión negativa fue, bajo toda probabilidad, tomada de antemano.”¹⁶⁰

En resumen, estos cuatro análisis subrayan las características autoritarias del régimen mexicano. Asimismo, coinciden en que el Estado define las políticas a partir de metas u objetivos. El Estado establece la política de comercio exterior. Sin embargo, ciertos constreñimientos internos y externos afectan o inciden en los objetivos de la política de comercio exterior. Para Story dichos factores son determinantes en las decisiones de política. Para Helms, los factores a considerar son los internos. Para Casar y González, los factores internos y externos contribuyen a la toma de decisiones, pero la política burocrática es el factor determinante en las decisiones gubernamentales. Para Mares, el Estado mantiene intereses independientes a factores internos y externos, por lo que dichos factores son marginales en el proceso de toma de decisiones.

En este análisis he considerado que el Estado define la política de comercio exterior, misma que es reflejo de la política económica. Asimismo, el contexto de los factores internos y externos de la política económica son determinantes para establecer la política. Los factores externos pueden influir en las decisiones de una élite gubernamental,

¹⁵⁸ Casar y González, *op. cit.*, p. 195.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 195.

¹⁶⁰ Mares, *op. cit.*, 1985, p. 670.

como es la situación económica internacional que favoreció al sector petrolero de la economía y facilitó el financiamiento internacional con bajas tasas de interés. Esta situación provocó una percepción de corto plazo que derivaría en futuros problemas económicos para el país.

Si bien el momento histórico es una variable determinante a la cual se establecen las políticas, también otra variante que determina la política es el tipo de régimen, que es, en esta tesis, un régimen autoritario. En las decisiones de política se suman tanto estos elementos determinantes (o sea el contexto y el tipo de régimen) como las posiciones de los grupos al interior del Estado. Sin embargo, aún en los regímenes autoritarios, las decisiones no se presentan en un vacío social, necesitan del apoyo de ciertos grupos, es así como las posiciones de las corporaciones empresariales son un elemento con cierto peso en la definición de la política de comercio exterior.

El Debate Nacional fue un mecanismo de pluralismo limitado que resultó en un constreñimiento interno para la definición de la política de comercio exterior. Así se puede explicar cómo inicia el proceso de formulación de políticas al favorecer la entrada al GATT y cómo concluye el Debate Nacional con un rechazo al ingreso al Acuerdo General. En este sentido, entre otros participantes de dicho debate, los empresarios a través de sus corporaciones, en particular la CANACINTRA, influyeron en una decisión de política de comercio exterior.

En mi análisis, la falta de compromiso al interior del Estado y del mismo Ejecutivo no generó interés para que México pudiera transitar de una economía cerrada a una abierta y con esto entrar al Acuerdo General. De la misma manera, la falta de interés de los grandes empresarios y los exportadores provocó que no actuaran en bloque a favor de la entrada al GATT. En contraste, los intereses de la CANACINTRA, generados en el período de

sustitución de importaciones, fueron mucho más fuertes para impedir el ingreso de México al GATT. La decisión de no ingresar al GATT no fue tomada de antemano porque el Debate Nacional no fue sólo un acto simbólico de legitimación de una decisión ni tampoco del proceso de toma de decisiones.

Conclusiones

En este segundo capítulo reforcé la idea de que, en un régimen autoritario como el mexicano, el Presidente define la política económica y de comercio exterior, con el apoyo de algunos de los titulares de las secretarías de Estado. A lo largo de este capítulo se analizaron tres variables principales en el contexto nacional y un estudio de caso: la económica, la política con las élites gubernamentales, la política de comercio exterior y el debate de anexión al GATT como estudio de caso.

Durante el sexenio 1976-1982, se observa que la planeación fue errática y de muy corto plazo, hubo muchas discrepancias y conflictos en la élite gubernamental sobre qué hacer y cómo planear: en realidad había falta de experiencia, de conocimiento (sobre todo del Presidente) en planeación y formulación de políticas. Sin embargo, se trató de crear la posibilidad de decisiones consensuadas, aunque siempre al final, la última palabra, la tuvo el Presidente López Portillo, con su estilo de gobernar. De esta manera, tanto en las decisiones de planeación como en las de política de comercio exterior y de modelo de desarrollo, se buscó el consenso, pero siempre el Presidente decidía que hacer. Esto se explica también el por qué de un debate: para López Portillo fue importante la ilusión del consenso en abrir un debate para la política de comercio exterior como fue la anexión de nuestro país a un organismo multilateral.

Si bien este proceso se observó, ciertos actores no estatales poseen un peso determinado en la definición de las políticas de comercio exterior como son los empresarios por medio de sus corporaciones. En 1979 el Estado mexicano buscó ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. En un primer momento, el Presidente José López Portillo apoyó dicha iniciativa, pero posteriormente su decisión fue no entrar al GATT. La búsqueda de ingreso al Acuerdo General en 1979 fue presentada por el Ejecutivo en vista de la necesidad de diversificación de mercados de los bienes mexicanos, del esfuerzo por fomentar la exportación y de la conveniencia de participar en un foro económico internacional que define en cierta medida las políticas del comercio internacional. Fue además resultado del paquete de reformas de estabilización económica firmado con el FMI y la necesidad de una nueva planeación del desarrollo basada en el cambio estructural de la economía y la gradual liberalización comercial, la cual fue abandonada y retomada a mediados de la década de los ochenta.

A través del Debate Nacional sobre la adhesión de México al GATT en 1979-1980, los empresarios tuvieron la capacidad para influir en una decisión de política de comercio exterior. En ese momento, La CANACINTRA fue la institución líder que defiende los intereses de los empresarios proteccionistas. La decisión del Presidente López Portillo tuvo cierta influencia de los empresarios comprometidos con el desarrollo nacionalista y autónomo. El análisis del debate revela que el sector privado se dividió entre los intereses de los pequeños y medianos empresarios (CANACINTRA) y aquéllos de los grandes empresarios (CONCAMIN, CONCANACO, CCE, COPARMEX) y los exportadores (ANIERM). La participación en la política de comercio exterior de los empresarios se fragmentó. Al carecer de una institución que aglutina intereses y demandas, la acción empresarial en favor de la entrada al GATT se debilitó y su participación en política de

comercio exterior fue limitada. En contraste, los pequeños y medianos empresarios, representados en la CANACINTRA, lograron defender sus intereses en contra de la entrada al GATT.

La organización del Debate Nacional estuvo a cargo de los grupos interesados y no así del Estado. Los actores no estatales que estuvieron en contra del ingreso al GATT fueron los más organizados y participativos. Actores no estatales como el CNE y la CANACINTRA tuvieron cierto peso en la política de comercio exterior. El Debate Nacional logró que la pequeña y mediana industrias expresaran sus intereses a través de la CANACINTRA y con esto demandan la protección de la economía interna, mismas demandas que incluyeron la decisión final.

Otros actores no estatales como las corporaciones empresariales exportadoras (ANIERM), los consejos y confederaciones nacionales (COPARMEX, CCE, CONCAMIN y CONCANACO) favorecieron el ingreso al GATT. Su principal limitante para ejercer cierta influencia fue la falta de compromiso y organización la cual resultó en la fragmentación de intereses.

El elemento externo en la decisión de no ingresar al GATT fue el de mayor peso: México se benefició de la situación internacional del mercado de hidrocarburos y de la oferta de crédito externo con bajos costos debido a sus enormes reservas de petróleo. El país pudo contar con recursos financieros disponibles para lograr crecimiento. El resultado del Debate Nacional en contra de la adhesión al GATT y una situación externa favorable al país llevaron a la decisión de no ingresar al GATT. La conveniencia de promover las exportaciones de petróleo como punta de lanza de las políticas de desarrollo fue mucho mayor frente los costos políticos internos que podría provocar el ingresar al Acuerdo General.

En resumen, la participación fue limitada por las características de un debate abierto y social que al final fue sobrepasado por la mentalidad (ideas) y valores de un Presidente con una visión de corto plazo que apostó por el dinero fresco de créditos internacionales e ingresos petroleros, y que perjudicarían profundamente al país.

Capítulo 3

Hacia la liberalización comercial: ¿Decisión concertada con el sector empresarial?

En este capítulo estudiaré la participación de los empresarios en la política de comercio exterior en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, 1982-1988, como un estudio de caso en un régimen autoritario como el mexicano. En la primera sección, analizaré el contexto político económico interno, en particular, la élite en el poder que dirigió al país; así como también la situación de crisis económica y los pactos de ajuste y estabilización en este periodo. En la siguiente sección, estudiaré la política de comercio exterior, la cual fue parte de dichos cambios estructurales y programas de ajuste y estabilización económicas. Enseguida, en la tercera sección analizaré las implicaciones de los cambios en la política de comercio exterior, me centraré en la pérdida de poder de los empresarios proteccionistas y la fuerza que los empresarios exportadores adquirieron; como evidencia de este fenómeno investigaré la segunda consulta pública sobre la entrada al GATT en 1985. Así, en esta última sección estudiaré la posición del sector privado con respecto a la apertura de comercio exterior a fin de comprender el grado de la participación de estos actores no estatales en la política de comercio exterior en un régimen autoritario y concluir hasta qué punto fue una decisión concertada o no y con esto determinar si hay cierto grado de participación de actores sociales en un régimen autoritario como el mexicano.

La política económica de los años ochenta

El sexenio del Presidente Miguel de la Madrid se caracterizó por iniciar cambios fundamentales y amplios en la economía y la sociedad mexicanas con sus programas de

ajuste estructural y pactos económicos. Cuando De la Madrid tomó las riendas del gobierno, el panorama nacional era crítico; en las cuestiones económicas la situación era peor aún que aquella enfrentada por sus predecesores Luis Echeverría y José López Portillo al inicio de sus sexenios. La economía nacional estaba en recesión debido en gran medida a causas externas fuera del control del Estado mexicano y a decisiones equivocadas y contradictorias al final del sexenio anterior.¹⁶¹ El descenso de los precios internacionales del petróleo y los elevados costos del servicio de la deuda externa detonaron la crisis económica.¹⁶² La excesiva intervención del Estado en la economía y especialmente la nacionalización bancaria habían generado desconfianza en toda la sociedad mexicana; además, como Jonathan Heath menciona, el gobierno entrante heredó una crisis económica que había alcanzado gran profundidad en México.¹⁶³ Las tasas de inversión y de ahorro habían disminuido drásticamente, entre otras razones, porque el capital había salido del país; aunque las cifras entre diversos autores difieren, de acuerdo con Nora Lustig, la fuga de capitales fue cerca de \$6.5 mil millones de dólares en 1982.¹⁶⁴ Además, la demanda interna, elemento clave para generar crecimiento, se había deteriorado. Todos estos elementos se conjugaron en una recesión interna con inflación.¹⁶⁵

¹⁶¹ Nora Lustig, *Mexico. The Remaking of an Economy*, The Brookings Institute, Washington, D.C., EE. UU., 1992, p. 28.

¹⁶² La cotización promedio anual más alta de la mezcla de crudo mexicano alcanzó en 1981 los \$33.20 dólares por barril. En 1982, al inicio de la crisis financiera, dicha cotización llegó a los \$28.70 y el precio más bajo en 1986, a los \$12.00. Lustig, "Table 2-2. Debt Burden, External Shocks, and Net Resource Transfers, 1980-1990", *op. cit.*, pp. 32-33

¹⁶³ Heath, *op. cit.*, pp. 26-29.

¹⁶⁴ Esta cifra fluctuó a lo largo del sexenio en fue de US\$0.7 mil millones de dólares y en 1987 aumentó a US\$13.7 mil millones de dólares y en 1988 descendió a US\$6.6 mil millones de dólares. Lustig, "Table 4-4. Indicators of Economic Performance, 1981-91", *op. cit.*, pp. 39-41.

¹⁶⁵ Ver Cuadro 2.1 Indicadores Económicos del capítulo 2 de esta tesis.

El reconocimiento del gobierno de la situación económica —como lo hizo el Presidente en su discurso de toma de posesión— llevó a la búsqueda de nuevas políticas que ordenaran las finanzas públicas y crearan un nuevo acuerdo entre las élites gubernamental y empresarial. Así lo dijo Miguel de la Madrid:

Vivimos en una situación de emergencia. No es tiempo de titubeos ni de querellas; es hora de definiciones y responsabilidades. No nos abandonaremos a la inercia. La situación es intolerable. No permitiremos que la Patria se nos deshaga de las manos. Vamos a actuar con decisión y firmeza.¹⁶⁶

Las condiciones económicas adversas obligaron a la búsqueda de alternativas al proyecto de desarrollo seguido años atrás. Además, la crisis dejó en claro que la política de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y en la protección del mercado interno había provocado desajustes, estrangulamiento e ineficiencia del proceso productivo, tales como falta de insumos adecuados, de bienes de capital y de tecnología de vanguardia, lo cual resultaba, entre otros efectos, en baja calidad y poca competitividad internacional de los productos nacionales.¹⁶⁷ Este modelo de desarrollo se había agotado, lo cual combinado con el contexto económico y político, causaba una economía vulnerable, débil y con necesidad de cambio inminente.

La élite en el poder

El año de 1982 fue clave: tras varios años de cambios, conflictos, falta de consenso y de integración de nuevos cuadros burocráticos, además de graves crisis económicas, se dio paso a una nueva élite integrada por un grupo de economistas, especialistas en materia

¹⁶⁶ Citado en Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1991, p. 260.

¹⁶⁷ Lustig, *op. cit.*, pp. 28-29.

financiera y planeación en política económica; los titulares de las secretarías de Estado fueron: Carlos Salinas de Gortari en Planeación y Programación (SPP), Jesús Silva Herzog Flores, Hacienda y Crédito Público (SHCP), y Héctor Hernández Cervantes, Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).¹⁶⁸ Las dependencias gubernamentales financieras –SPP, SHCP, Banco de México—tuvieron más peso que las políticas –SEGOB, SRE, STPS, SRA. Por otra parte, en comparación con el anterior gobierno, los cambios de titulares de las secretarías no fueron constantes ni se dieron tantos bandazos: SHCP, SPP, SRA, SCT, SEP solo tuvieron dos titulares, SEPAFIN, SEGOB, Cancillería, Defensa, Marina, STPS, Sector, Pesca, Salud, uno, mientras que SEMIP y SEDUE, tres y cuatro, respectivamente.¹⁶⁹ Como mencionan Stephan Haggard y Robert Kaufmann, “(...) la flexibilidad asociada con la centralización del poder en la presidencia facilitó los ajustes económicos”¹⁷⁰ y en particular, la decisión de designar a Miguel de la Madrid como candidato oficial y posteriormente como presidente, fue un factor determinante por su nexos con la élite financiera y su visión sobre los programas de ajuste y la liberalización comercial, una visión que permeó en su gabinete, y que además favoreció el ascenso de los economistas al poder.

Cuadro 3.1 **Integración del Gabinete Presidencial 1982-1988**

Dependencia	Titular	Periodo
Gobernación	Manuel Bartlett Díaz	1 dic. 1982 - 30 nov. 1988
Relaciones Exteriores	Bernardo Sepúlveda Amor	1 dic. 1982 - 30 nov. 1988

¹⁶⁸ Isabelle Rousseau, *Mexique: Une Révolution Silencieuse? Élités gouvernementales et projet de modernisation (1970-1995)*, Collection Logiques Politiques, L'Harmattan, París, Francia, 1999; Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, 2^{da} Edición, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, EE. UU., 1999.

¹⁶⁹ Se puede intuir que los cambios en las dos últimas dependencias se debieron a las dos sucesos que estructuraron los enormes problemas de este sexenio: la crisis petrolera y el sismo de 1985.

¹⁷⁰ Stephan Haggard y Robert R: Kaufmann, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, EE. UU., 1995, pp. 286-287.

Defensa Nacional	Juan Arévalo Gardoqui	1 dic. 1982 - 30 nov. 1988
Marina	Miguel Ángel Gómez Ortega	1 dic. 1982 - 30 nov. 1988
Hacienda y Crédito Público	Jesús Silva-Herzog Flores Gustavo Petricioli Iturbide	1 dic. 1982 - 17 jun. 1986 17 jun. 1986 - 30 nov. 1988
Programación y Presupuesto	Carlos Salinas de Gortari Pedro Aspe Armella	1 dic. 1982 - 5. oct. 1987 5 oct. 1987 - 30 nov.1988
Desarrollo Urbano y Ecología	Marcelo Javelly Girard Guillermo Carrillo Arena Manuel Camacho Solís Gabino Fraga Mouret	1 dic. 1982 - 11 mzo. 1985 11 mzo. 1985 - 17 feb.1986 17 feb. 1986 - 3 ag. 1988 3 ag. 1988 - 30 nov. 1988
Pesca	Pedro Ojeda Paullada	1 dic.1982 - 30 nov. 1988
Energía, Minas e Industria Paraestatal	Francisco Labastida Ochoa Alfredo del Mazo González Fernando Hiriart Balderrama	1 dic. 1982 - 17 abr.1986 21 abr. 1986 - 3 mzo. 1988 3 mzo. 1988 - 30 nov.1988
Comercio y Fomento Industrial	Héctor Cervantes Hernández	1 dic.1982 - 30 nov. 1988
Agricultura y Recursos Hidráulicos	Horacio García Aguilar Eduardo Pesqueira Olea	1 dic. 1982 - 14 jul. 1984 18 jul. 1984 - 30 nov. 1988
Comunicaciones y Transportes	Rodolfo Félix Valdés Daniel Díaz Díaz	1 dic. 1982 - 30 nov. 1984 30 nov. 1984 - 30 nov. 1988
Contraloría General de la Federación	Francisco Rojas Gutiérrez Ignacio Pichardo Pagaza	28 dic. 1983 - 2 feb. 1987 2 feb. 1987 - 30 nov.1988
Educación Pública	Jesús Reyes Heróles Miguel González Avelar	1 dic. 1982 - 19 mzo. 1985 26 mzo. 1985 - 30 nov. 1988
Salud	Guillermo Soberón Acevedo	1 dic. 1986 - 30 nov. 1988
Trabajo y Previsión Social	Arsenio Farell Cubillas	1 dic. 1986 - 30 nov. 1988
Reforma Agraria	Luis Martínez Villicaña Rafael Rodríguez Barrera	1 dic. 1982 - 3 feb. 1986 3 feb. 1986 – 30 nov. 1988
Turismo	Antonio Enríquez Savignac	1 dic. 1986 – 30 nov. 1988
Procuraduría General de la República	Sergio García Ramírez	1 dic. 1986 – 30 nov. 1988
Regente del Distrito Federal	Ramón Aguirre Velázquez	1 dic. 1986 – 30 nov. 1988

Fuente: Isabelle Rousseau, *Mexique: Une Révolution Silencieuse? Élités gouvernementales et project de modernisation (1970-1995)*, Collection Logiques Politiques, L'Harmattan, París, Francia, 1999; Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, 2^{da} Edición, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, EE. UU., 1999.

En contraste con la falta de consenso y la división entre los miembros de la élite del gobierno de López Portillo, en el de Miguel de la Madrid existió cohesión y consenso sobre la situación de crisis y la necesidad de llevar a cabo planes que paliaran los problemas económicos. Este nuevo consenso fue muy importante para lograr los cambios necesarios en la política económica, generar respuestas y soluciones y para conducir posteriormente a la sociedad hacia pactos político-económicos que pudieran ayudar a la implementación de los programas estructurales de ajuste. Por otra parte, los aspectos que ayudaron a la creación de consenso al interior del gobierno fueron la coincidencia del inicio del sexenio, de la renovación generacional y del comienzo de la crisis. Todos estos aspectos crearon la coyuntura favorable para planear la reforma estructural de la economía.¹⁷¹

Sobre la situación económica, Nora Lustig indica que "Existía consenso sobre las causas de la crisis y sobre las medidas requeridas para sobrellevarla y restablecer el crecimiento de una economía estable. En el corto plazo, los miembros del gabinete estaban de acuerdo que la estabilidad financiera y de precios se debía restablecer. Las metas de mediano plazo incluyeron el aumento de la competitividad de la economía mexicana, basada en el ahorro interno y la promoción de la desregulación y descentralización económicas."¹⁷²

En efecto, el compromiso de la administración consistió en generar soluciones para la rápida recuperación económica y en atacar los problemas estructurales de la economía mantenidos por años. Como apuntan Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, el nuevo grupo gobernante estaba comprometido con la modernización económica y en contra del

¹⁷¹ Blanca Heredia, "Estructura política y reforma económica: el caso de México" en *Política y Gobierno*, Vol. I, No. 1, enero-junio de 1994, p. 19.

¹⁷² Lustig, *op. cit.*, p. 28.

modelo anterior de política económica. Además, prometía un proyecto basado en el cambio estructural del crecimiento hacia adentro por un modelo hacia afuera, así como por el cambio de un modelo de Estado interventor por un Estado rector de la economía, con la tarea de encabezar y estimular a la sociedad y a la economía.¹⁷³ Parte de estas transformaciones implicaron la necesidad de redefinir el papel del Estado y de los empresarios en la economía nacional. De esta forma, este gobierno buscó el entendimiento con los empresarios a fin de recobrar la confianza del sector privado y con esto promover la inversión, evitar la fuga de capitales y limitar la oposición política en contra del PRI.¹⁷⁴ Para evitar el temor que causó la creciente intervención estatal en la economía, particularmente de la nacionalización de la banca del anterior sexenio, el Estado definió a través del concepto de rectoría del Estado su intervención en la economía.¹⁷⁵ Pese a los esfuerzos, los empresarios percibieron que habían sido desplazados y, particularmente los banqueros, exigieron recobrar el control del sistema financiero.¹⁷⁶

Las soluciones: cambio estructural, pactos y programas de ajuste

La crisis, el nuevo sexenio y la renovación de la élite crearon el contexto ideal para el proyecto en política económica. Para iniciar, lo primero que se requirió fue la liquidez inmediata. A fin de adquirir capital fresco, la élite se dirigió a las instituciones de crédito internacional, principalmente el FMI; el cual condicionó el préstamo a la instrumentación de medidas de estabilización y ajuste estructural de la economía.

¹⁷³ Aguilar Camín y Meyer, *op. cit.*, p. 268.

¹⁷⁴ Maxfield, *op. cit.*, p. 216.

¹⁷⁵ Rubio, *op. cit.*, p. 103.

¹⁷⁶ Muchos de estos banqueros dirigieron sus capitales a fortalecer el mercado bursátil. *Ibidem.*

Como respuesta a la crisis y a las demandas del FMI, en 1982 el ***Programa Inmediato de Reordenación Económica*** (PIRE, 1982) inició como el primer plan de estabilización y ajuste estructural. No existieron muchas alternativas para paliar la crisis, en las dos fases del PIRE se pusieron en marcha medidas para reducir la inflación, ajustar y mejorar la cuenta corriente de la balanza de pagos y mantener el crecimiento del PIB.¹⁷⁷ El PIRE recibió apoyo del FMI y durante su ejecución se firmaron nuevos acuerdos financieros que permitieron que México tuviera fondos por US\$3.7 mil millones de dólares a partir de enero de 1983 hasta diciembre de 1985.¹⁷⁸

Para obtener mayores fuentes de ingreso, se consideró como prioridad el desarrollo de la capacidad exportadora del país, es decir, se planteó la necesidad de promover y ampliar las exportaciones no petroleras: las manufacturas. Sin embargo, para lograr que hubiese ingresos por la vía de las manufacturas, fue indispensable reformar las políticas de comercio exterior e iniciar negociaciones para lograr el acceso de los bienes mexicanos a los mercados internacionales. Los planes y programas de gobierno plasmaron estos objetivos: por medio del ***Plan Nacional de Desarrollo Industrial*** (PND o PLANADE) de 1983, se tuvo como meta el crecimiento por medio del sector exportador de las manufacturas, además del ahorro

¹⁷⁷ El PIRE tuvo dos fases, la primera fue el “plan de choque” en 1983 y la segunda el “plan gradual” en 1984 y 1985. Los objetivos del PIRE sólo se lograrían con una reforma fiscal que redujera a la mitad el déficit del sector público, con la reducción del gasto gubernamental y con el ajuste cambiario, es decir la devaluación del peso. Para llevar a cabo estos objetivos, se necesitó controlar los salarios con el fin de contener la inflación. Lustig, *op. cit.*, pp. 29, 31 y 34.

¹⁷⁸ A pesar de la existencia de fondos, en 1983, el servicio de deuda fue altísimo ya que representó el 62.2% de los ingresos por exportaciones y el 7% del PIB. El gobierno mexicano renegoció las condiciones de pago de los créditos contratados. Nuevos créditos fueron obtenidos con la banca privada norteamericana (US\$5 mil millones de dólares) y con el Club de París (US\$2 mil millones de dólares) los cuales prácticamente se transfirieron al pago de intereses. Jaime Ros, “Mexico’s stabilization and adjustment policies (1982-1985)” en *Labour and Society*, Vol. 11, No. 3, septiembre de 1986, pp. 341-344 y Lustig, *op. cit.*, pp. 29 y 31.

interno. Respecto a la política de desarrollo industrial y a la vinculación con el exterior, el

PLANADE señala:

Si se desea recuperar en el futuro las bases de un crecimiento sostenido y firme, ello obliga a la instrumentación de una estrategia que permita una reestructuración fundamental en la vinculación de la economía nacional con el exterior y cuyos propósitos principales serán: fortalecer y reestructurar las relaciones comerciales con el exterior, fomentando (...), la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones; elevar la contribución de los recursos administrativos, tecnológicos y financieros del exterior, (...) y proveer los recursos complementarios requeridos en el proceso de desarrollo.¹⁷⁹

Las propuestas del PLANADE tuvieron límites porque no existía hasta el momento instrumentos para articular sus objetivos, como fueron los pactos económicos entre el Estado y los sectores productivos de la sociedad. Los objetivos del PLANADE se retomaron posteriormente con los pactos y programas económicos de estabilización y reestructuración, principalmente con el *Pacto de Aliento y Crecimiento* (PAC).

La estrategia de estabilización y la reforma estructural incorporó una serie de programas que conformaron el cambio de la economía interna a lo largo del sexenio. Los programas iniciaron con el PIRE de 1982, continuaron con el PAC de 1986 y siguieron con el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE o "El Pacto") de 1987 y el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico* (PECE) de diciembre de 1988 con sus sucesivas renovaciones.¹⁸⁰

Todos estos programas y pactos económicos trataron de contrarrestar los problemas

¹⁷⁹ México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, Resumen*, México, 1983, pp. 31-32.

¹⁸⁰ En general, el PIRE y el PAC tuvieron un éxito relativo. Nora Lustig menciona que sólo la meta del déficit fiscal como porcentaje del PIB pudo lograrse, mientras el control de la inflación y la recuperación de la tasa de crecimiento no se obtuvieron. A diferencia del PIRE, el PAC "(...) relaja muy sustancialmente la disciplina fiscal y se intenta (...) reducir los efectos recesivos de la ortodoxia fiscal." Lustig, *op. cit.*, pp. 34-38 y Heredia, *op. cit.*, p. 18.

macroeconómicos y tuvieron como objetivo lograr la recuperación y estabilidad económica, la disminución del déficit presupuestal y monetario.¹⁸¹

A pesar de las medidas económicas puestas en marcha, la situación no fue buena y en 1985 –a mediados del sexenio— la moneda se devaluó y la inflación aumentó. Este año fue de gran austeridad, la crisis de 1985 llevó a planear medidas ortodoxas de ajuste económico en materia fiscal, monetaria y cambiaria a través del PAC.

El PAC inició la apertura comercial del país. En este momento, el modelo aperturista se planteó como la alternativa viable para lograr desarrollo tanto por la recesión interna como también por la pérdida de divisas ocasionada por la continua caída de los precios internacionales del petróleo –pérdida por cerca de 6 y 7 mil millones de dólares por ingresos vía exportaciones de 1986 o sea 6% del PIB— y por los terremotos de la Ciudad de México.¹⁸² Estos sucesos aumentaron el déficit y colocaron en una situación financiera extrema al gobierno de Miguel de la Madrid. En efecto, las medidas aperturistas se acentuaron y el período de protección a la economía nacional terminó y dejó paso al nuevo período de apertura comercial y con esto el cambio de modelo de desarrollo en México.

En 1987 el panorama económico nacional no era bueno, a pesar de la flexibilidad de los acreedores internacionales y de las concesiones de los préstamos, de los nuevos créditos internacionales obtenidos con el Plan Baker, el FMI y el Banco Mundial y el incremento en los precios internacionales del petróleo y el desempeño de las exportaciones no petroleras. El Banco Mundial dio su apoyo bajo la condición de acelerar la reforma

¹⁸¹ Heredia, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸² Wayne A. Cornelius, *The Political Economy of Mexico under De la Madrid: The Crisis Deepens, 1985-1986*, Research Report Series, No. 43, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, EEUU, 1986, p. 35-37.

estructural. Con este fin, el gobierno mexicano se centró en contener la inflación, es decir mantener la estabilidad de precios.¹⁸³

En diciembre del mismo año, tras la elevada inflación, la especulación en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) y el *crack* bursátil de octubre, el Pacto de Solidaridad Económica inició, el cual se acordó entre el Estado, los sectores privado, obrero y campesino. Excepto el sector popular y el empresarial, los sectores que participaron directamente en el Pacto, de cierta manera, corresponden a los sectores sociales del partido en el poder, es decir los sectores laboral y el campesino.

El PSE fue una herramienta tanto de tipo político-social como de tipo económico. Como herramienta político-social, el pacto fue el instrumento para concertar intereses entre el Estado y los sectores sociales. Como herramienta económica, fue el instrumento para continuar las reformas planteadas y aún más acelerarlas. El Pacto fue un acuerdo inclusivo y un esfuerzo de concertación de intereses.

Los Pactos, o sea el PSE y el PECE, utilizaron el aparato corporativista del Estado para distribuir los costos económicos de los planes de estabilización. Al distribuir los costos de las reformas, la presión política y en particular las demandas de los grupos pudieron ser controladas.¹⁸⁴ Según Reynaldo Ortega, el Estado gozó de autonomía para la implementación del PSE, siendo esta “(...) la capacidad de un Estado de imponer sus decisiones sobre la sociedad y con ello las posibilidades de éxito del programa también aumentaron”.¹⁸⁵ Entre otros efectos, los Pactos generaron un mayor margen de autonomía

¹⁸³ Lustig, *ibidem*, p. 47.

¹⁸⁴ Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, “Introduction. Institutions and Economic Adjustment” en Stephan Haggard y Robert Kaufman (Ed.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1992, pp. 20-21.

¹⁸⁵ Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, *La autonomía de Estado en México: El Pacto de Solidaridad Económica*, Tesis que para optar al grado de Licenciado en Relaciones Internacionales presenta

para el Estado, mismo que se reflejó en el éxito de las políticas de reforma estructural de la economía y apertura comercial.¹⁸⁶ Por otra parte, como apuntan Susan Kaufman Purcell y Reynaldo Ortega, en el régimen autoritario mexicano, la baja movilización y la jerarquización de las relaciones entre los grupos y las corporaciones permite al Estado la negociación directa siendo así que le confiere la capacidad hasta cierto grado de poder formular las políticas de manera independiente.¹⁸⁷ Sin embargo, las decisiones necesitan legitimidad y además apoyo de ciertos grupos que son beneficiarios, al menos, de las políticas a implementar, como por ejemplo, en la apertura comercial con los grandes empresarios y los exportadores. En este sentido, hay un consenso creado hacia las políticas estatales que apoyan, legitiman y permiten y generan la creación de mecanismos y canales de participación como refuerzo y apoyo a las políticas de un régimen autoritario, como se verá mas adelante en este capítulo.

Los elementos del Pacto y los consecutivos programas económicos incluyeron medidas ortodoxas y heterodoxas que aceleraron la apertura del mercado interno, la privatización de las empresas estatales y la desregulación del mercado así como otras medidas orientadas a consolidar la permanencia de dichas reformas.¹⁸⁸ Los objetivos de los planes fueron los siguientes: reducir el déficit fiscal, ahondar la política monetaria y la apertura comercial y mantener la política de ingresos.¹⁸⁹ El ajuste fiscal se combinó con una

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1990. p. 125.

¹⁸⁶ James M. Cypher, *State and Capital in Mexico. Development Policy Since 1940*, Westview Press, Boulder Colorado, EEUU, 1990, pp. 195-196.

¹⁸⁷ Kaufman Purcell, Susan, *The Mexican Profit-Sharing Decision. Politics in an Authoritarian Regime*, University of California Press, Los Angeles, California, EE.UU., 1975 y Ortega, *op. cit.*, pp .83 y 84.

¹⁸⁸ Heredia, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸⁹ Lustig, *op. cit.*, p. 51.

política de ingresos para nivelar los precios y los costos laborales (el salario) sumado a los programas de estabilización económica. Con esto se trató de reducir la tasa de inflación, controlar el tipo de cambio y limitar los aumentos salariales al fijarlos periódicamente. Así, para el primer semestre de 1988, la inflación promedio mensual disminuyó en 1.2%, la tasa porcentual de devaluación en 17.4% y el salario mínimo tuvo una recuperación de 1.8%.¹⁹⁰ Otros indicadores como el PIB tuvieron un crecimiento anual de 1.3%, las exportaciones no petroleras 15.2% y la inversión privada 10.9%.¹⁹¹

La política de comercio exterior

Para la administración de Miguel de la Madrid, la reordenación del comercio exterior fue una de las bases para generar crecimiento económico. Con los programas de estabilización y en concreto el Pacto, la liberalización comercial, iniciada a mediados de 1985, se aceleró. Las políticas aperturistas se enfocaron en transformar el régimen de comercio exterior y de inversión extranjera con las siguientes medidas: liberalización comercial, racionalización de la protección arancelaria, flexibilidad en el régimen de propiedad de las empresas mexicanas (a fin de permitir un porcentaje de participación extranjera) y reforma en la correspondiente legislación.¹⁹²

No solamente las medidas fueron de carácter técnico operativo, también hubo medidas para institucionalizar el fomento del comercio. Entre estas medidas fue la desaparición en 1985 del Instituto Mexicano del Comercio Exterior (IMCE) fundado en 1971. La SECOFI absorbió sus funciones y las modernizó, creando la Comison Mixta

¹⁹⁰ Lustig, “Table 2-1. Fiscal Adjustment and Real Exchange Rate, 1980-91” en *op. cit.*, pp. 30 y 51.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 51.

¹⁹² *Ibidem*, p. 116.

Asesora de Política de Comercio Exterior con representación de catorce dependencias gubernamentales y con cinco invitados del sector empresarial: CONCAMIN, CONCANACO, CANACINTRA, CONACEX y ANIERM. Las funciones de esta comisión fueron generar la normatividad, la planeación y el diseño de políticas de comercio exterior, así como generar reportes sobre su materia. Si bien hubo una representación del sector empresarial, al ser invitados en esta Comisión Mixta, su participación era limitada y daba un margen de maniobra muy grande a las dependencias gubernamentales tanto por su número de asientos en la Comisión como su poder de decisión, además de ser convocadas por el Presidente lo cual confería gran discrecionalidad en los temas que presentaban.¹⁹³

Como parte de estas políticas de apertura y dentro del marco del PAC, la decisión del gobierno de ingresar al GATT fue definitiva en 1986. La política de comercio exterior se centró en eliminar las barreras al comercio exterior, reducir las tarifas de importación, eliminar los subsidios y promover y diversificar las exportaciones. En efecto, a la baja en las exportaciones de hidrocarburos, la liberalización comercial se profundizó. Para 1986 las exportaciones no petroleras aumentaron su porcentaje en el PIB en 41%.¹⁹⁴ La tarifa máxima de importación disminuyó de 40% a 20%. Los precios oficiales de importación se eliminaron y los permisos a la importación se suprimieron en casi todos los productos a excepción de ciertos productos agrícolas, automotrices y farmacéuticos.¹⁹⁵ Como resultado, se obtuvo la implantación acelerada de un sistema tarifario de protección menor al

¹⁹³ México, SEGOB, “Decreto por el que se abroga la Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1985, México 1985 y México, SEGOB, “Acuerdo que modifica el diverso por el que se crea la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de julio de 1986, México, 1986.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 45.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 53.

negociado con el GATT en el *Protocolo de Adhesión* de 1979.¹⁹⁶ La protección sólo permaneció en sectores estratégicos para el desarrollo nacional como el gas natural, la refinación de hidrocarburos, el equipo de transporte y la agricultura.¹⁹⁷ En 1988 la apertura unilateral se había consolidado.

La liberalización comercial fue una alternativa viable para lograr el crecimiento en momentos de graves problemas financieros externos y de pérdida de divisas ocasionada por la continua caída de los precios internacionales del petróleo y fuga de capitales. Ahora bien, ¿qué hizo realmente que se lograra una apertura económica acelerada y unilateral? ¿Fue sólo la imposición y el resultado de una serie de programas de estabilización o fueron factores internos y externos?

Desde la perspectiva de la economía, como argumenta Nora Lustig, la apertura económica fue el resultado de la búsqueda de soluciones a una situación de crisis económica continua y de la articulación de los programas de reforma estructural de la economía. Los eventos que derivaron en la liberalización del mercado interno fueron los choques externos de 1982 y 1986. La capacidad de recuperación económica dependía en buena medida de la diversificación de la captación de capital y la velocidad de ajuste a cambios e incentivos de la planta productiva del país.¹⁹⁸ La escasez de créditos externos hizo innegable la necesidad de opciones de financiamiento. Los ingresos vía exportaciones no petroleras evitarían en cierto grado la vulnerabilidad que generaba la falta de divisas.¹⁹⁹ En palabras de Lustig: “Liberalizar el comercio, relajar las restricciones de la propiedad extranjera y adaptar la legislación mexicana a los estándares internacionales han sido ingredientes esenciales de

¹⁹⁶ *Ibidem.*

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 117.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 116.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 43.

las nuevas políticas. Iniciativas institucionales como la decisión de ingresar al GATT fueron, también, una parte intrínseca de la estrategia.”²⁰⁰

Desde la perspectiva de la política, como la de Reynaldo Ortega y Blanca Heredia, la autonomía y la naturaleza autoritaria del Estado, la estructura corporativista y las instituciones además de las prácticas políticas (como son las elecciones) fueron medios para enfrentar los costos de la crisis económica que facilitaron la transición estructural de la economía.²⁰¹ Cuatro factores fundamentales coadyuvaron a la consecución y desempeño de las reformas económicas: 1. autonomía del Ejecutivo y su enorme poder discrecional; 2. coincidencia del inicio de la crisis y del sexenio lo cual aumentó en gran medida la capacidad del Estado para instrumentar medidas políticas con altos costos sociales; 3. poder y cohesión de las dependencias financieras las cuales fueron origen de una nueva élite y un nuevo consenso que facilitaría el acercamiento entre el Estado y el sector inversionista y entre el Estado y los acreedores internacionales, y 4. monopolio electoral del partido oficial, el PRI, que limitó el acceso al poder de una élite política contraria a las reformas dado los costos sociales y facilitó la integración de la élite tecnocrática y la creación de consenso al interior del Estado. La estructura institucional y corporativa del régimen político "(...) de base clientelar limitaron la capacidad de resistencia colectiva de aquéllos grupos sobre los cuales recayó el peso del ajuste.”²⁰² La reforma estructural, en buena medida, se logró gracias a la fragmentación política derivada de la estructura institucional corporativa y clientelar del régimen mexicano frente a la cohesión y consenso de la élite en el poder. Dentro de las reformas, la apertura comercial fue un paso para lograr el cambio estructural.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 43.

²⁰¹ Ortega, *op. cit.* y Heredia, *op. cit.*, pp. 19 y 45.

²⁰² *Ibidem*, p. 45.

En mi opinión, la apertura unilateral y acelerada fue el resultado de las coyunturas interna y externa, reflejada en las soluciones de la crisis económica. El cambio estructural, las reformas económicas y, con esto la apertura comercial, se llevaron a cabo en buena medida por las características autoritarias del régimen político mexicano. El análisis económico es adecuado y profundiza en la economía. Si bien los factores económicos fueron detonadores del cambio estructural y modificaron los paradigmas de desarrollo del país (o sea del proteccionismo a la apertura), los factores políticos fueron determinantes para la consecución de la reforma estructural de la economía. De esta manera, el análisis político es fundamental para entender los aspectos políticos y sociales de la transición estructural de los ochenta. Ambos análisis son complementarios.

El poder del Estado y del Presidente, con sus facultades discrecionales, fueron elementos para lograr el éxito de una serie de medidas con altos costos sociales. La estructura corporativa del régimen fue un medio para distribuir los costos de las reformas a través del control y manipulación de las demandas de los grupos sociales institucionalizados. Esta misma estructura corporativa sirvió de mecanismo para lograr la concertación de intereses en torno a la política económica y distribuir los costos económicos y sociales a través de un acuerdo Estado-sociedad: esta forma de actuar del Presidente De la Madrid fue su tónica en todo el sexenio y se vio reflejada en la anexión al GATT de 1985 y el PSE de 1987.

Sin embargo, resta considerar que el sector empresarial también fue un elemento clave para inducir las reformas estructurales del mercado interno y en particular para apoyar la apertura comercial y el cambio de modelo de desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 indica que el desempeño del sector privado en el mercado es muy importante para inducir el crecimiento económico, y apunta lo siguiente: “(...) el Estado debe conducir

el desarrollo nacional armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes en aras de fomentar el crecimiento económico (...) Empezar el crecimiento reclama establecer nuevas relaciones del Estado con la sociedad. Un Estado eficaz ejerce su autoridad dentro de la ley, promueve la más amplia acción de los particulares para producir y crear empleos (...) La modernización de la economía exige la participación de todos. El Estado no puede ni debe ser el único actor. El crecimiento y su traducción en bienestar exigen una ampliación de las responsabilidades de los distintos actores sociales (...).”²⁰³

Las decisiones de un gobierno, aún en uno autoritario no se dan en un vacío social, ni tampoco carecen de apoyo, porque de lo contrario, sería una autocracia o una dictadura. Se necesita del acuerdo de ciertos grupos que actúan, se movilizan, apoyan, opinan o en su caso logran influir en la formulación de políticas públicas. La siguiente sección estudia la consulta pública sobre el ingreso al GATT en 1985 como un mecanismo de participación en la formulación de políticas de comercio exterior.

La consulta pública sobre la adhesión de México al GATT (1985)

Con la reforma estructural, el gobierno planteó la necesidad de reducir su intervención en la economía y de promover la participación y la actividad empresarial, como se ha mencionado anteriormente. Las consultas con el sector privado fue fundamental para lograr la adhesión de México al GATT en 1985.

Conviene hacer un alto y mencionar que la relación con los empresarios heredada de los dos sexenios anteriores había provocado gran desconfianza, reacciones negativas, poca inclinación a comprometerse con los intereses del Estado y distanciamiento y se puede

²⁰³ México, Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, pp. 17-19.

decir que hasta rechazo y constante reclamo en contra de muchas medidas y decisiones.²⁰⁴ Para este nuevo grupo en el poder, la concertación era indispensable para lograr salir de la crisis económica, la flexibilidad y la concentración del poder en manos de Miguel de la Madrid, además de su capacidad de distanciarse de los anteriores presidentes, fue un acierto. En cierta medida, Miguel de la Madrid consultó a los empresarios como un esfuerzo por recobrar su confianza y lograr legitimidad para las políticas de ajuste. En general, los empresarios apoyaron los diferentes pactos de ajuste económico puesto que fueron consultados en su formulación²⁰⁵; el gobierno mantuvo un claro acercamiento y concordia con el sector privado. Según Cristina Puga:

Los empresarios mexicanos han sido actores centrales en el proceso de transformación económica y social ocurrido en México en años recientes. (...) al menos desde 1982, el Consejo Coordinador Empresarial había encabezado la demanda de una serie de medidas de corte neoliberal que eventualmente fueron incorporadas al proyecto global de modernización (...) tales como la reducción del aparato estatal, la desaparición de medidas regulatorias, la privatización de la producción mexicana hacia los mercados externos.²⁰⁶

Particularmente, las políticas de apertura comercial pudieron llevarse a cabo gracias al apoyo empresarial y sobre todo de los grandes empresarios y exportadores que se veían beneficiados. La Consulta Pública se llevó a cabo del 28 de octubre al 12 de noviembre de 1985 y, a diferencia del Debate Nacional de 1979 sobre la membresía de México al GATT, se convocó por el Senado de la República. Ya en septiembre del mismo año, el

²⁰⁴ Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo, “Los empresarios y el Estado en México (1976-1982), María del Carmen Pardo y Juan C. Olmeda (Ed.) *Antología de estudios de política y relaciones internacionales de Foro Internacional, El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988): un antes y un después en la historia reciente de México*, Foro Internacional, Vol. 7, El Colegio de México, 2017, pp. 121, 134, 146-147.

²⁰⁵ Maxfield, *op. cit.*, p. 229.

²⁰⁶ Puga, *op. cit.*, 1993, p. 173.

Presidente Miguel de la Madrid había anunciado de nuevo la voluntad de ingresar al Acuerdo General. El Poder Legislativo tuvo una función significativa como foro oficial de diálogo entre el Estado y los actores no estatales sobre la apertura comercial y sobre la segunda propuesta de adhesión al Acuerdo General.²⁰⁷

El período que va del anuncio de la iniciativa a la convocatoria sólo tomó un mes. Del 28 de octubre al 12 de noviembre de 1985, las Comisiones Unidas de Desarrollo Económico y Social, Comercio y Fomento Industrial, Hacienda y Segunda Sección de Relaciones Exteriores realizaron varias reuniones con diversos actores no estatales en el Congreso de la Unión. Estas reuniones tuvieron el objetivo de manifestar los intereses de actores no estatales relativos al ingreso de México al GATT y de mantener una discusión directa con los participantes y las comisiones anteriormente mencionadas.²⁰⁸ En estas reuniones participaron un total de veintinueve organizaciones e instituciones de diferentes los sectores de las cuales fueron 2 del obrero-campesino, 8 del académico, 1 del financiero, 1 asociación civil y 17 del empresarial. En particular, con respecto a los empresarios, que es la materia de estudio de este capítulo, participaron confederaciones, cámaras, consejos, asociaciones e institutos nacionales (CONCANACO, CONCAMIN y CANACINTRA), cupulares (CCE), regionales (Cámara de la Industria de la Transformación del Estado de

²⁰⁷ Casar y González, *op. cit.*, pp. 180 y 188.

²⁰⁸ México, Senado de la República, LIII Legislatura, *Consulta sobre el GATT. Relatoria-Primera Parte*, Cuadernos del Senado-56, Dirección de Publicaciones de la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, México, 1986; México, Senado de la República, LIII Legislatura, *Consulta sobre el GATT. Relatoria-Segunda Parte*, Cuadernos del Senado-57, Dirección de Publicaciones de la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, México, 1986; México, Senado de la República, LIII Legislatura, *Consulta sobre el GATT. Conclusiones*, Cuadernos del Senado-58, Dirección de Publicaciones de la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, México, 1986; México, Senado de la República, LIII Legislatura, *Consulta sobre el GATT. Memoria*, Cuadernos del Senado-59, Dirección de Publicaciones de la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, México, 1986.

Nuevo León o CAINTRA de Nuevo León, Cámara de la Industria de la Transformación de Cd. Juárez o CAINTRA de Cd. Juárez y AIEM), sectoriales (Cámara Nacional de la Industria Textil, Cámara Nacional de las Manufacturas Eléctricas o CANAME, Consejo Coordinador de la Industria de Bienes de Capital, Asociación Nacional de la Industria Automotriz, Asociación Nacional de la Industria Química o ANIQ, Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, Cámara Nacional del Hierro y el Acero o CANACERO) exportadoras (ANIERM) y consejos internos especializados (CEMAI y CONACEX). De los sectores obrero-campesino participaron la CROC y la CTM; de la academia y universidades, el CNE, el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el CIDE, El Colegio de México, la UNAM, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y el Instituto Mexicano de Control de Calidad) y del sector financiero sólo la banca de desarrollo el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), es decir parte del Estado y no un banco comercial.²⁰⁹

En comparación con el Debate Nacional de 1979-1980, tres características resaltan en la Consulta Pública de 1985: la organización a través del Senado, el carácter oficial de la Consulta ya que se llevó a cabo por mecanismos de participación institucionalizados en el Poder Legislativo a iniciativa del Poder Ejecutivo y no se limitó a opiniones y argumentos en foros abiertos y académicos y medios de comunicación; finalmente la mayor cantidad de participantes fue del sector empresarial y hubo poca presencia de los otros sectores campesino, obrero y bancario. En resumen, fue una consulta oficial, institucionalizada, con mecanismos de participación claros y regulados, con espacios controlados para el debate y

²⁰⁹ México, Senado de la República, LIII Legislatura, *Consulta sobre el GATT. Relatoria-Primera Parte, ibidem*; México, Senado de la República, LIII Legislatura, *Consulta sobre el GATT. Relatoria-Segunda Parte, ibidem*.

un foro nacional que confirió cierto grado de apertura política en la formulación de políticas en un régimen autoritario como el mexicano: fue una apertura para aquéllos que iban de antemano a participar más en el proceso exportador y que podían beneficiarse de un nuevo modelo de desarrollo.

En las reuniones realizadas se discutió sobre la política económica y la situación del país como antecedente de la política de comercio exterior. La Consulta Pública arrojó información sobre la opinión del sector empresarial acerca de la crisis económica. En general, dicho sector apoyó el cambio estructural de la economía, para los empresarios, la liberalización del mercado interno fue un elemento significativo de las reformas económicas y el ingreso al GATT se derivó de esta nueva estrategia en comercio exterior. En otras palabras, a excepción de la CANACINTRA, la gran mayoría de los empresarios compartieron un consenso sobre la liberalización comercial. Al respecto, son relevantes las palabras de Claudio X. González, presidente del CCE en 1986:

La crisis que vive México, incluido el problema de la deuda externa, se debe resolver creciendo, y para crecer **hay que cambiar nuestro modelo de desarrollo, abandonando la sustitución generalizada de importaciones**, creando una planta productiva eficiente que permita convertir a México en un país exportador, sustituyendo en materia de exportaciones lo realmente sustituible.²¹⁰

Durante la Consulta Pública, el sector privado se dividió en dos categorías bien diferenciadas: a favor o en contra del ingreso al GATT, a continuación, presento un cuadro sinóptico de la posición de los participantes de la Consulta Pública.

²¹⁰ México, Senado de la República, LIII Legislatura, “Sesión del martes 11 de noviembre de 1985. Consejo Coordinador Empresarial”, *Consulta sobre el GATT. Memoria, op. cit.*, p. 520. Énfasis mío.

Cuadro 3.2
Consulta Pública sobre la adhesión de México al GATT
Posición del sector privado

	En contra	A favor
Nacional	CANACINTRA	CONCANACO CONCAMIN
Cupular		CCE
Sectorial	CANAINTEX CANIFARMA CANACERO CANAME AMIA	Consejo Coordinador de la Industria de Bienes de Capital de la CANACINTRA ANIQ
Regional		CAINTRA de Nuevo León CAINTRA de Cd. Juárez AIEM
Exportador y Especializado		ANIERM CEMAI CONACEX

Fuente: Elaboración propia con información de México, Senado de la República, LIII Legislatura, *Consulta sobre el GATT. Memoria*, Cuadernos del Senado, 59, Dirección de Publicaciones de la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, México, 1986.

La primera categoría se conforma por las instituciones en contra del ingreso al GATT, principalmente está la CANACINTRA, las respectivas cámaras nacionales de la Industria Textil, de la Industria Farmacéutica, del Hierro y Acero y de las Manufacturas Eléctricas y la Asociación Nacional de la Industria Automotriz. Las instituciones empresariales que participaron son industriales, principalmente del sector manufacturero, textilero, químico-farmacéuticos, automotriz y siderúrgico. En 1986 la CANACINTRA representaba cerca de 80 mil industriales pequeños y medianos con seis millones de trabajadores en todo el país.²¹¹ Presento únicamente los comentarios de la CANACINTRA puesto que es una institución nacional que agrupa a varias ramas de la industria

²¹¹ México, Senado de la República, LIII Legislatura, “Sesión del martes 11 de noviembre de 1985. Cámara Nacional de la Industria de la Transformación”, *Consulta sobre el GATT. Memoria, op. cit.*, pp. 497 y 507.

manufacturera del país y que fuera en 1979-1980 líder de opinión de la oposición a la adhesión de México al Acuerdo General. La CANACINTRA mantuvo su tradicional posición en contra del ingreso al GATT. Es relevante apuntar algunos de los comentarios de los representantes de la CANACINTRA expresados durante la Consulta Pública:

La postura de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación respecto a este tema ha sido congruente con el proyecto de desarrollo del país. Por ello, ***ha rechazado sistemáticamente nuestra incorporación a organismos*** que lejos de beneficiarnos, serían lesivos al desenvolvimiento económico y la soberanía nacional.

En México es necesario ***racionalizar el sistema de protección para incentivar la modernización y competitividad de empresas y productos***. Sin embargo, el ingreso al GATT nos obligaría no sólo a sustituir permisos por aranceles, tal como han venido haciendo las autoridades gubernamentales, sino a reducir el nivel de los impuestos a la importación, hecho que afectaría de facto a las empresas del país.

El ingreso al GATT debe ser rechazado terminantemente, tal como es el rechazo de la nación a un proyecto que está dentro del concepto de los países desarrollados respecto a los países dominados, que en este caso es el nuestro.²¹²

Para la CANACINTRA la apertura comercial no debía ser indiscriminada por los altos costos para la industria nacional y el desplazamiento comercial de empresas medianas y pequeñas por la competencia extranjera.²¹³ Los argumentos de la CANACINTRA se resumen en la vulnerabilidad de la industria nacional frente a los niveles de competencia internacionales y en evitar que los pequeños y medianos empresarios estuvieran desprotegidos en el mercado interno.

²¹² *Ibidem*, pp. 497, 505 y 512. Énfasis mío.

²¹³ Matilde Luna, Ricardo Tirado y Francisco Valdés, “Businessmen and Politics in Mexico, 1982-1986” en Sylvia Maxfield y Ricardo Anzaldúa Montoya, ***Government and Private Business in Contemporary Mexico***, Research Reports and Monographs in U.S.-Mexican Studies, Monograph Series, 20, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, EE. UU., 1987, p. 23.

La segunda categoría la constituyen las instituciones a favor de la entrada al GATT. En ésta se encuentran instituciones empresariales de tipo nacional como CONCANACO y CONCAMIN; cupular, CCE; sectorial, Consejo Coordinador de la Industria de Bienes de Capital, Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ); regional, CAINTRA de Nuevo León y de Cd. Juárez, AIEM; exportador y especializado, ANIERM, CEMAI y CONACEX e Instituto Mexicano de Control de Calidad. Además de dichas instituciones del sector empresarial, también se encontraron numerosas instituciones de la academia y profesionales. Primero presento los argumentos de las organizaciones de carácter nacional y cupular porque representaron al sector empresarial en su conjunto.

La CONCANACO, a través de su representante, Nicolás Madáhuar Cámara, indicó que la apertura comercial debe ser gradual con el fin "(...) de dañar lo menos posible a la planta industrial del país, (...) se debe calendarizar la apertura en forma clara y permanente de tal manera que permita al sector optimizarse y adecuarse a las nuevas circunstancias con mayor competitividad, en calidad y precio (...)." ²¹⁴ Asimismo, la CONCANACO argumentaba que la apertura comercial debía acompañarse de la inversión extranjera. ²¹⁵

La CONCAMIN representaba a través de 63 cámaras y 50 asociaciones al sector industrial y expresó que el beneficio de la apertura comercial era nacional y no de un sector o rama industrial. ²¹⁶ La posición de esta institución fue de cautela sobre los términos de la propia negociación del ingreso al organismo, principalmente las condiciones sobre las

²¹⁴ México, Senado de la República, LIII Legislatura, "Sesión del lunes 28 de octubre de 1985. Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio", *Consulta sobre el GATT. Memoria, op. cit.*, p. 56.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 57 y Polanco, *op. cit.*, p. 67.

²¹⁶ México, Senado de la República, LIII Legislatura, "Sesión del martes 5 de noviembre de 1985. Confederación de Cámaras Industriales", *Consulta sobre el GATT. Memoria, op. cit.*, p. 277.

cuales se presentó el proceso y plazos de desgravación recíproca con otros países.²¹⁷ Sus argumentos enfatizaron que el GATT *per se* no solucionaba los problemas económicos de México; sin embargo, con el estudio minucioso de los términos de las obligaciones y los compromisos adquiridos con el Acuerdo General se podrían generar beneficios para el país. Al respecto, mencionó ocho propuestas: 1. Negociar concesiones arancelarias acordes con la situación industrial del país; 2. Eliminar los precios oficiales; 3. Incluir medidas para evitar importaciones a precios de *dumping*; 4. Mantener ciertos permisos previos de importación; 5. Estudiar el programa de desgravación arancelaria para mantener congruencia con las necesidades de la industria mexicana; 6. Conservar márgenes de preferencia a favor de las empresas nacionales en las compras del sector público; 7. Continuar las políticas de fomento del desarrollo industrial, y 8. Garantizar las negociaciones pendientes sobre el convenio ampliado México-Estados Unidos²¹⁸ En resumen, la CONCAMIN señaló que las negociaciones con el GATT debían ser cautelosas y tratando de ser ventajosas al tomar elementos del anterior modelo y sumándolos a la apertura comercial; sin embargo la Confederación si estaba a favor de ingresar al GATT.

En contraste con la consulta de 1979-1980, el CCE tuvo una mayor participación y propuso que la apertura fuese gradual, con una calendarización para la desgravación apoyada en necesidades de las empresas y sus productos, en su experiencia internacional y en la consulta de las empresas exportadoras y productoras.²¹⁹ Para el CCE, el ingreso al GATT fue parte de una política de desarrollo hacia afuera, de fomento a las exportaciones. Asimismo, señaló que entrar al Acuerdo General implicaba que la industria nacional se

²¹⁷ *Ibidem.*

²¹⁸ *Ibidem*, pp. 278-281.

²¹⁹ México, Senado de la República, LIII Legislatura, “Sesión del martes 11 de noviembre de 1985. Consejo Coordinador Empresarial”, *Consulta sobre el GATT. Memoria, op. cit.*, p. 521.

involucrara en la constante modernización tecnológica y en la regulación internacional del comercio con el fin de frenar el neoproteccionismo de los países industrializados.²²⁰

Otras instituciones empresariales importantes fueron las exportadoras como la ANIERM y los consejos internos del CCE, el CONACEX y el CEMAI. La ANIERM fue la primera institución convocada en las reuniones en el Senado y de alguna manera abría estratégicamente el debate con una evaluación positiva, con una opinión a favor de la entrada al GATT y cerraba la CTM con una posición en contra.²²¹ Según la ANIERM, el comercio era un elemento para generar desarrollo industrial, por lo que el ingreso al GATT era recomendable. La apertura del mercado beneficiaba a la industria nacional al inducir competitividad y eficiencia; de acuerdo a esta institución, al ingresar al Acuerdo General el país adquiriría cuatro compromisos: 1. La cuota de entrada –concesiones para que México sea aceptado en el GATT—; 2. La aplicación del clausulado del Tratado General; 3. Los alcances y los límites en futuras negociaciones —o sea en la aplicación de los compromisos negociados multilateralmente en las rondas del GATT—, y 4. Los compromisos derivados de las negociaciones comerciales.²²² Con respecto a las críticas a la entrada al GATT, la ANIERM respondió lo siguiente:

Resumiendo (...) ***no hay ningún aspecto negativo***, no se va a generar una importación masiva de inmediato, no se van a abrir las puertas –como generalmente se dice— a las importaciones. Fundamentalmente se menciona

²²⁰ Claudio X. González propuso transformar la mentalidad del sector empresarial a fin de iniciar un cambio estructural dirigido a exportar productos mexicanos. *Ibidem*, p. 522 y *El Día*, 14 de noviembre de 1985, citado en Polanco *op. cit.*, p. 65.

²²¹ La CTM sostuvo: “Ingresar al GATT ahora significaría volver la espalda a nuestra actual circunstancia, abrir las puertas a un aceleramiento dinámico, incontrolable y permanente de la crisis económica que vivimos, con la generación de un desempleo abierto por la quiebra y cierre de numerosas empresas.” México, Senado de la República, LIII Legislatura, “Sesión del martes 12 de noviembre de 1985” *Consulta sobre el GATT. Memoria, op. cit.*, p. 535.

²²² México, Senado de la República, LIII Legislatura, “Sesión del lunes 28 de octubre de 1985. Asociación Mexicana de Importadores y Exportadores”, *Consulta sobre el GATT. Memoria, op. cit.*, pp. 4-5.

que vamos a tener una inundación de productos no necesarios para el país, artículos de lujo, lo cual no sería cierto. México no los negociaría. Mientras no lo haga, la situación sigue siendo, en su decisión interna, si los permite o no, a través, básicamente ahora, de los aranceles, puesto que tienen permiso de importación muy pocos artículos.²²³

El CEMAI y el CONACEX apoyaron fuertemente la liberalización económica y la adhesión al Acuerdo General e insistieron que la apertura comercial fuera gradual para evitar el desplazamiento de la industria nacional y argumentaron que no era posible seguir tanto con el proteccionismo como con el aislamiento de México en los foros económicos multilaterales.²²⁴ El CONACEX opinó que las concesiones obtenidas de la negociación de 1979 debían mejorarse, principalmente el plazo de gracia para la desgravación de 12 a 15 años. Asimismo, la CONACEX indicó que las negociaciones deberían cuidarse más, ser más preparadas, es decir se debía subrayar la cuestión de la organización y la representación en foros multilaterales. Con este fin, este consejo indicó que el Programa Nacional de Fomento Industrial y Desarrollo de Exportación (PRONAFIDE) serviría de marco en las políticas de comercio exterior y en las negociaciones comerciales.²²⁵

Las instituciones empresariales regionales y sectoriales que estuvieron a favor del ingreso al GATT fueron: la ANIQ, el Consejo Coordinador de la Industria de Bienes de Capital de la CANACINTRA, la CAINTRA de Nvo. León, la CAINTRA de Cd. Juárez, la AIEM y el Instituto Mexicano de Control de Calidad. En general, estas instituciones tuvieron propuestas similares, resaltaron los comentarios sobre la negociación de las

²²³ *Ibidem*, p. 6. Énfasis mío.

²²⁴ México, Senado de la República, LIII Legislatura, “Sesión del lunes 4 de noviembre de 1985. Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales”, *Consulta sobre el GATT. Memoria, op. cit.*, p. 187 y México, Senado de la República, LIII Legislatura, “Sesión del lunes 6 de noviembre de 1985. Consejo Nacional de Comercio Exterior”, *Consulta sobre el GATT. Memoria, op. cit.*, p. 323.

²²⁵ *Ibidem*, p. 323.

fracciones arancelarias de acuerdo al producto o la rama industrial, o bien la negociación sectorial bajo previa consulta con los empresarios y sobre la observación de los códigos *anti-dumping* del Acuerdo General.

Los argumentos y recomendaciones del grupo a favor del ingreso al GATT se resumen en lo siguiente: 1. Apertura gradual y desgravación arancelaria bajo condiciones calendarizadas de acuerdo al sector de la industria o el producto; 2. Cautela en las negociaciones de ingreso al Acuerdo General a fin de obtener las mejores condiciones para el país; 3. Consideración de los planes de desarrollo industrial como marco en las futuras negociaciones comerciales en el GATT; 4. Consulta constante con los empresarios de acuerdo con el sector industrial que se negocie, o bien con su institución representante.

En resumen, la Consulta fue sesgada hacia los intereses de los empresarios quienes fueron mayoría con los exportadores con sus ponencias estratégicas y técnicas porque iban con argumentos que se complementaban y no se repetían, lo cual enriqueció las sesiones del Senado, por lo que se puede considerar que hubo una opinión consensuada desde un grupo mayoritario del sector empresarial a favor de la entrada al GATT, a la liberalización comercial, hacia los programas de ajuste estructurales —ya que también se mencionaron a lo largo de sus intervenciones— a concertar la decisión con el Estado. De esta manera, en la decisión de entrar al GATT y la liberalización comercial hubo participación del sector empresarial, y de ciertos grupos en particular, con el Estado mexicano, por lo que hay una concertación de intereses de grupos empresariales en un un régimen autoritario y por lo tanto hay una participación limitada en un régimen autoritario conforme los intereses del presidente y su grupo.

La decisión de entrar al GATT

La decisión de entrar al GATT se anunció después de cerca de dos meses de iniciada la convocatoria de la Consulta Pública y de tres semanas de constantes reuniones en el Senado con los diferentes sectores sociales. El 15 de noviembre "(...) las Comisiones Unidas que suscriben , expresan que no existe a su juicio inconveniente alguno de orden económico, político, jurídico o social para que el Gobierno de la República, si así lo juzga conveniente, inicie en el momento que considere oportuno, negociaciones con las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros --GATT-- con el propósito de concertar su eventual adhesión a ese organismo en los términos que mejor convengan al interés nacional."²²⁶ Finalmente el 22 del mismo mes, el Presidente Miguel de la Madrid instruyó a la SECOFI para iniciar el ingreso formal de México al GATT.

De acuerdo con Casar y González, tres elementos condujeron a la decisión de ingresar al Acuerdo General: la posición favorable y determinación del Ejecutivo para lograr la adhesión definitiva al GATT, el consenso al interior del Estado, principalmente la élite en el poder formó un bloque unificado a favor del GATT y finalmente, una política económica congruente con el Acuerdo General por lo que el ingreso era una consecuencia de los lineamientos de la política económica nacional.²²⁷ Para las autoras, el elemento definitivo en esta decisión fue la visión de la élite en el poder, que proponía al comercio exterior como un factor para reformar la economía y lograr crecimiento.

²²⁶ México, Senado de la República, LIII Legislatura, *Consulta sobre el GATT. Conclusiones, op. cit.*, p. 13.

²²⁷ Casar y González, *op. cit.*, p. 192.

Desde mi perspectiva, el cambio de estrategia en política económica no se puede explicar exclusivamente desde el análisis de la situación económica del país durante los años ochenta, se debe tomar en cuenta el análisis de la élite en el poder, los grupos que apoyan las decisiones y neutralizan a los opositores. La decisión de ingresar al GATT fue el efecto de varios factores determinantes, como son la determinación del Ejecutivo, la percepción y consenso de la élite en el poder para instrumentar el cambio de la política económica y la articulación de las medidas de política de comercio exterior. Si bien estos factores son determinantes, existen factores complementarios y necesarios para llevar a cabo la política económica y las estrategias de comercio exterior (como es el ingreso al GATT). A excepción de la CANACINTRA y de ciertas instituciones sectoriales, las instituciones empresariales compartieron un consenso de ideas con la élite en el poder. Este consenso se basó en la noción de la necesidad de cambio del modelo de desarrollo frente a la crisis económica y de liberalizar el comercio como medio para lograr crecimiento.²²⁸ Para los empresarios, su contribución y su papel en la economía eran fundamentales. Su participación en las políticas y en este caso en las políticas comerciales fue imprescindible.

La Consulta Pública fue un espacio en la formulación de políticas de comercio exterior, principalmente para los empresarios quienes respondieron a la convocatoria del Ejecutivo a través del Senado de la República, sus puntos de vista sobre la apertura comercial y sobre el ingreso al GATT fueron claros y precisos, su apoyo fue importante. En otras palabras, algunos empresarios se adhirieron a la nueva política económica del Estado y como reflejo apoyaron el ingreso al GATT.

²²⁸ México, Senado de la República, LIII Legislatura, “Sesión del martes 11 de noviembre de 1985. Consejo Coordinador Empresarial”, *Consulta sobre el GATT. Memoria, op. cit.*, p. 520.

En comparación con el Debate Nacional de 1979, esta consulta tuvo varios elementos diferentes. El primero fue el carácter oficial de la consulta, reflejado a través del Senado. El segundo, el cambio de posición de ciertos participantes del Debate Nacional de 1979 a la Consulta Popular de 1985, principalmente del CNE. El tercero fue la mayor participación y compromiso de los sectores de la sociedad, principalmente de los empresariales. El cuarto, la creación de un frente común del sector privado con la excepción a la CANACINTRA y la homogeneidad de sus intereses y demandas.²²⁹ El quinto es la pérdida de poder que en un momento tuvo la CANACINTRA, y en este caso, los pequeños y medianos empresarios y los empresarios no exportadores, generada por la situación de crisis generalizada y el cambio de políticas estatales. Por otra parte, estos empresarios carecieron de una visión estratégica para aliarse con aquéllos grupos corporativos, como la CTM, que estaban en contra de la liberalización comercial, por lo que la oposición estuvo fragmentada y difuminada en las consultas del Senado.

Conclusiones

Este tercer capítulo refuerza el supuesto sobre el pluralismo limitado de los regímenes autoritarios con un estudio de caso que es la liberalización comercial y en particular la adhesión de México al GATT en 1985-1986. En un régimen autoritario como el mexicano, el Estado define la política de comercio exterior, y en particular el Presidente, la fuerza política más importante, con el apoyo de algunos de los titulares de las secretarías de Estado le da cierto perfil a dicha política. Sin embargo, ciertos actores no estatales participan limitadamente en las políticas de comercio exterior como son los empresarios. El

²²⁹ *Ibidem*, p. 188.

Debate Nacional de 1979-1980 y la Consulta Pública de 1985 son evidencia de la participación limitada de los empresarios en la política de comercio exterior.

El segundo intento por ingresar al GATT se presentó en 1985 cuando en el país se encontraba en plena marcha con la reforma estructural de la economía. Principalmente, los contextos internacional e interno de crisis económica fueron determinantes para que iniciara el cambio de un mercado interno protegido a uno abierto. La apertura comercial fue una estrategia de los paquetes de reformas estructurales de la década de los años ochenta sugeridos por organizaciones internacionales tales como el FMI y el Banco Mundial. En general, los paquetes económicos sugirieron la estabilización y el ajuste económico a fin de reestructurar posteriormente la economía. La respuesta del Estado mexicano a dichas propuestas fueron los programas y pactos económicos (PIRE, PAC, PSE). El PAC inició la apertura comercial definitiva y la liberalización se aceleró y profundizó con el PSE.

La propuesta de ingreso al GATT se consideró en el programa de apertura comercial dentro del paquete de reformas estructurales de la economía. Para darle un matiz de legitimidad, consenso y concertación de intereses, el Poder Ejecutivo recurrió al Poder Legislativo para realizar la Consulta Pública sobre el ingreso al Acuerdo General la cual fue un instrumento y un mecanismo de concertación para conocer la opinión de distintos sectores sobre dicha propuesta y para lograr el apoyo necesario para llevar a cabo las políticas de apertura comercial, además de legitimizar dicha decisión.

La Consulta Pública tuvo como antecedente el Debate Nacional de 1979-1980 y obligó al Estado reconocer la necesidad de organización del evento oficial y nacional. Además de conocer la posición y argumentos de los actores no estatales también se vió la necesidad de aglutinar los partidarios de la liberalización comercial, es decir los empresarios

exportadores, a fin de tener el apoyo y la legitimidad necesaria para llevar a cabo el ingreso al GATT.

A excepción de la CANACINTRA y de algunas instituciones empresariales, el sector privado apoyó la decisión de abrir el mercado interno y anexarse al GATT. En contraste con el Debate Nacional, las instituciones del sector empresarial a favor del GATT durante la Consulta Pública fueron más activas y tuvieron intereses más homogéneos.

¿Qué pasó para que las demandas de protección de un grupo poderoso y en contra de la apertura comercial y el ingreso al GATT no tuvieran cabida en las políticas públicas? La reforma estructural de la economía implicó que ciertos actores no estatales, en concreto la CANACINTRA, perdieran poder político en las decisiones de las políticas públicas, mientras que otros actores no estatales emergieron con mayor poder político (CONCANACO, CONCAMIN, CCE, ANIQ, CAINTRA, AIEM, ANIERM, CEMAI, CONACEX).

Los grupos opuestos a la liberalización económica perdieron influencia y poder político debido a la grave situación económica. La Consulta Pública sobre el GATT confirmó que la relación de los pequeños y medianos empresarios con el Estado había cambiado. Este cambio se reflejó en la pérdida de poder de la CANACINTRA para influir en las políticas del Estado.

Por otra parte, la posición de la élite política y tecnócrata se había unificado en torno a la liberalización comercial, con una visión internacional que solucionaba los problemas heredados de la sustitución de importaciones y que abrió la puerta para México hacia la modernización industrial por medio de un modelo de desarrollo basado en las exportaciones tanto petroleras como de manufacturas.

Conclusiones

La literatura de Ciencia Política que analiza el México de las décadas setenta y ochenta reconoce que nuestro país tenía las características de un régimen político autoritario bajo las consideraciones del estudio de Juan Linz. Sin duda alguna, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado fueron figuras cruciales en la determinación de la política mexicana a tal punto que algunos de los analistas, como Roderic Ai Camp, indican que el presidente mexicano es el centro de la vida política, y otros, como Blanca Heredia, apuntan que el sistema es hiperpresidencialista ya que el poder del Ejecutivo es más robusto y activo en su influencia política y social que los otros dos poderes --el Legislativo y el Judicial.

Según Jonathan Heath, hay una maldición sexenal al final de cada periodo en la que el gobierno entrante se ve obscurecido por las crisis económica y política y que determina la planeación de los gobernantes recién llegados. En cada uno de estos dos periodos fue una realidad, en donde siempre, la *vox populi* categoriza como “ una crisis más aguda que la anterior”. Este fue el escenario para cada uno de los periodos de estudio.

El enorme poder presidencial en México se encontraba apalancado con una élite en el poder, un grupo de políticos, tecnócratas y administradores que conformaban el cuerpo organizativo, operativo e incluso estratégico con grandes lealtades que llevan a cabo las decisiones del presidente. Durante el sexenio de López Portillo la élite no tuvo cohesión con sus constantes pugnas --mismas que costaron cargos—sobre la planeación de la política económica. La constante manera de contrapuntear ideas y planes y buscar consenso por parte del presidente generaron rompimientos en muchas decisiones estratégicas y de interés nacional; pero al final el presidente, con su estilo personal de gobernar, tenía la última palabra, pese a su visión miope y voluble del contexto de su época. Miguel de la Madrid

tuvo una visión diferente, su élite fue un aliado para llevar a cabo la tan requerida solución a las crisis que enfrentaron en sus respectivos gobiernos. Además, buscó una planeación sexenal a partir de la concertación al interior del Estado, con una élite profesional en ascenso —economistas en su mayoría— y con la sociedad, en particular con los grupos corporativos a la antigua usanza del PRI, y posteriormente con los empresarios. De acuerdo con Reynaldo Ortega, la autonomía del Estado permitió que los pactos económicos de estabilización se realizaran y fuesen exitosos (en términos del control de la inflación), lo mismo ocurrió con la apertura del mercado, la autonomía del Estado en un régimen autoritario es punto nodal de su implementación.

En los dos sexenios, las presiones del FMI y del Banco Mundial precisaron soluciones con planes macroeconómicos de contención inflacionaria, ajuste y de liberalización comercial. López Portillo parecía llevar a cabo estos planes, pero los grandes descubrimientos de yacimientos de petróleo, junto con el alza de los precios internacionales de hidrocarburos y el fácil acceso de ingresos vía crédito externo, le hicieron perder el rumbo de la planeación ordenada y de largo plazo. En este momento, es muy probable que la apertura comercial hubiera sido la mejor opción para el país dado que el petróleo hubiera sido un elemento de negociación interesante y fuerte a favor de las manufacturas y los intercambios de tecnología permitiendo una apertura gradual y ordenada además de la diversificación de exportaciones y de mercado; pero su sexenio terminó con un alto crecimiento de la deuda, gasto público enorme y sin liberalización comercial, además de la nacionalización bancaria y el conflicto con los empresarios. Miguel de la Madrid, al igual que López Portillo, comenzó con graves problemas con un abierto conflicto con los sectores financieros y empresariales y se encontró a medio camino sexenal con una crisis feroz, sacudida por el sismo de 1985; sin embargo, la planeación y la búsqueda de consenso fueron

los principales remedios. En gran medida, De la Madrid pudo contener la espiral inflacionaria con el elemento de los pactos sociales y económicos, entre otros. La apertura comercial fue definitiva con el ingreso de México al GATT y no se daría marcha atrás. La presión de la situación económica, la pérdida de bienestar de la sociedad, las formas autoritarias de gobernar y las anomalías electorales fueron el crisol para el ascenso de nuevos partidos políticos como el Frente Democrático Nacional (FDN) y de personalidades empresariales con aspiraciones políticas –Manuel J. Clouthier, por ejemplo, fue líder de la COPARMEX, posteriormente presidente del PAN y candidato de este partido a la presidencia en 1988-- que sirvieron de válvulas de escape para las grandes inconformidades de ciertos grupos sociales y del sector privado. Pese a este contexto, las formas de gobernar autoritarias apuntaron a la selección del candidato por el presidente saliente. Carlos Salinas, como Titular de la SPP y posterior nuevo presidente, era el eslabón para continuar con los planes y pactos en plena acción. En efecto, logró profundizarlos al echar a andar toda la maquinaria estatal para un cambio definitivo hacia la apertura comercial, la diversificación de mercados internacionales y la eventual firma del TLCAN.

Si bien el paso del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones a uno de exportaciones petroleras con endeudamiento y sustitución de importaciones y finalmente hacia la promoción de manufacturas y exportaciones se presentó en buena medida por los elementos autoritarios de un presidencialismo fuerte, la concertación de intereses e ideología de una élite en el poder, la autonomía estatal y la presiones internacionales, estos cambios no se dieron en el vacío social, se necesitó de la participación de diferentes actores políticos. El corporativismo del PRI en el primer y segundo sexenios apoyó las decisiones del presidente y continuó con las formas tradicionales de gobernar y con el modelo de desarrollo. La movilización corporativa del aparato estatal –CTM, CNC y CNOP—fue

pieza estratégica para lograr el consenso en los pactos a los cuales se les sumaron los empresarios. Sin embargo, estas corporaciones fueron perdiendo poder por la misma evolución de la sociedad mexicana, el surgimiento de los nuevos grupos y partidos políticos y por la pérdida de bienestar de la población en general, prueba de esto fueron las elecciones presidenciales de 1988 y el descontento masivo que se vio reflejado en sus resultados.

¿Se puede considerar que los empresarios participaron en la formulación de política de comercio exterior en un régimen autoritario que tenía tantos elementos para llevar a cabo una apertura? Si es así, ¿cómo participaron estos grupos empresariales? La respuesta es positiva, **considero que los empresarios y ciertos grupos y organizaciones empresariales han sido claves para empoderar, profundizar, arraigar e implementar las decisiones de la política de comercio exterior en los dos sexenios analizados, algo que se reforzará en el siguiente periodo. Sin embargo, la forma de participación fue diferente y tuvo alcances y límites particulares.** En el periodo Lopezportillista, se convocó a un debate social, abierto, enfocado a toda la sociedad, no institucional y no oficial. A excepción de la oposición de la CANACINTRA, los seis principales grupos participantes empresariales (CANACINTRA, CONCAMIN, CONCANACO, CCE, Grupo Monterrey, COPARMEX y ANIERM) se movieron moderadamente. Al final, este debate creó una respuesta que prácticamente se estaba buscando por parte del presidente López Portillo: evitar la apertura. Posteriormente, la consulta pública sobre la adhesión de México al GATT en 1985 fue muy diferente: institucional, oficial, organizada, planeada, con un resultante consenso que se buscaba y que fue tónica sexenal. Diecisiete organizaciones empresariales participaron, siendo mayoría los que se encontraban a favor de abrir la economía y adherir el país al GATT. En este sentido, fue un debate controlado y organizado con la idea de encontrar legitimidad a la decisión de abrir el mercado y poder implementar

esta decisión desde arriba. La CANACINTRA, aún opuesta, perdió poder por la crisis económica, la falta de opciones y prácticamente por la negociación en bloque de los grandes empresarios a favor—CCE, Grupo Monterrey, entre otros—. El “carrito” de la apertura ya se encontraba andando bajo el consenso con la élite en el poder, además, daba buenas señales de estabilidad para los inversionistas y pavimentar el camino de la economía para el futuro con el reconocimiento internacional de los organismos multilaterales financieros como el Banco Mundial y el FMI. En los dos casos, la apertura fue dirigida desde el poder, con grupos que apoyaron y legitimaron las decisiones, confiriendo al Estado cierta autonomía que se reforzó con los beneficios a los grupos favorecidos atribuyendo el característico pluralismo limitado de los regímenes autoritarios.

¿Qué puede decirse de la participación empresarial en la política de comercio exterior en los últimos años? Pese a los acomodados y reacomodados políticos, hay cierta continuidad de las prácticas autoritarias de hacer política, ya que el Presidente sigue siendo el principal eje en la formulación de las políticas, en este caso de comercio exterior y la élite en el poder continúa implementando los planes. Si bien en esta tesis no se trata de la apertura democrática del país y tampoco de los grupos en el poder que han subido en los últimos años, me parece que el autoritarismo mexicano ha permitido cierta participación en temas particulares de la agenda en los que se ha necesitado de su apoyo.

Principalmente, en la participación empresarial en la política de comercio exterior, hay un cambio en el poder de cada uno de los participantes corporativos empresariales: de la pérdida de poder de CANACINTRA, con López Portillo y De la Madrid, el reconocimiento abierto al CCE y al CHMN, con Carlos Salinas, hubo un nuevo reacomodo en los últimos años. De acuerdo con Carlos Alba, los grupos empresariales perdieron terreno

porque “ (...) la falta de políticas industriales se reflejó en el debilitamiento de las organizaciones industriales, mientras que el CCE ha logrado mantener la representación del conjunto del empresariado y sigue siendo el principal interlocutor ante el gobierno. El CMN, (*antes el CMHN*) la más poderosa organización de los empresarios ha ganado visibilidad pública, pero ha perdido poder; abrió sus puertas por primera vez a la participación de las mujeres y ha habido un cambio generacional en su seno, pero han surgido nuevos actores y organizaciones con los que debe compartir la interlocución con el gobierno. Entre ellos, destaca el Consejo Ejecutivo de Empresas Globales (CEEG) (...)”²³⁰

¿Qué ha pasado en las últimas tres décadas con la formulación de política de comercio exterior y la participación de los empresarios? Si bien el objetivo de esta tesis no es el análisis de las negociaciones del TLCAN o del TMEC, conviene mencionar brevemente la evolución de la participación empresarial. Como primera punto y diferencia, en las negociaciones del TLCAN y del TMEC ya no se trató de liberalizar la economía mexicana, puesto que este proceso se había iniciado y concertado, de alguna manera, con la sociedad, los empresarios y dentro de las élites gubernamentales. En este sentido, hubo rapidez en las renegociaciones dentro y fuera de México. Como segundo punto, si bien se comenzó con la idea de encontrar nuevos mercados que diversificaran los destinos de la oferta mexicana, nuestro país se encontró con un desconocimiento, desinterés y falta de oportunidades en Asia y en Europa, como Humberto Garza indica, siendo así que la mejor

²³⁰ Carlos Alba Vega, “Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto”, *Foro Internacional*, Vol. 60. No. 2 (240), abril-junio 2020, El Colegio de México, México, p. 544. Énfasis mío.

oportunidad de mercado fue la región norteamericana.²³¹ Como tercer punto, el poder de los grupos empresariales se había inclinado hacia aquéllos con experiencia exportadora, regional y con vínculos con los EE.UU., los cuales ofrecieron su conocimiento y apoyaron las negociaciones del TLCAN durante el periodo del Presidente Salinas de Gortari. Un cuarto punto, muy relevante durante este periodo, fue que los grandes empresarios fueron aliados de las políticas salinistas, tales como Lorenzo Zambrano del Grupo Monterrey o Carlos X. González del CMHN, lo cual hacía que las políticas de apertura fueran más favorecidas. Finalmente, hubo una maquinaria institucional, como la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), organizada desde la CCE, y el Cuarto de Junto, el Consejo Consultivo y el Comité Asesor en Comercio Internacional (CACINT) desde la SECOFI apalancaron todo el esfuerzo de la negociación combinada con la experiencia de los empresarios exportadores, regionales y los altos industriales. En este sentido, la CANACINTRA tuvo una pérdida de poder durante el TLCAN, pero trató también de subirse a este esfuerzo ya que el comercio y la apertura comercial se percibían como la panacea del crecimiento de la economía mexicana.

Por otra parte, en la renegociación del TLCAN, es decir el Tratado México, Estados Unidos, Canadá (TMEC) también fue ágil porque ya no se trataba de liberalizar la economía, ni tampoco de acceder a nuevos mercados, si no de llevar a la mesa de negociaciones temas vanguardistas que reflejaron el cambio tecnológico del siglo XXI combinado con la experiencia y necesidades de los tres países: normas laborales, medio ambiente, sector energético, tecnología de información, pequeñas y medianas empresas, junto a temas no

²³¹ Humberto Garza Elizondo, “La política exterior de México: Entre la dependencia y la diversificación”, *Foro Internacional*, Vol. 36, No. 4, octubre-diciembre. 1996, El Colegio de México, México.

menores como flujos migratorios, narcotráfico y seguridad, servicios financieros, farmacéutica, reglas de origen del sector automotriz y temas agropecuarios. La firma del TMEC se realizó en tiempo récord porque las formas de negociar se perfeccionaron, las consultas públicas se facilitaron y la comunicación electrónica provocó una rápida reacción a todos los puntos de la agenda.

El TMEC tuvo tres frentes de consulta: 1. La consulta pública electrónica; 2. El foro de audiencias públicas, y 3. El Cuarto de Junto ya institucionalizado en la SECOFI. El factor de gobierno transparente y lenguaje ciudadano obligó a abrir a consulta pública electrónica por medio de un portal para que los ciudadanos opinaran, comentaran sobre las oportunidades, necesidades y prioridades.²³² Este medio novedoso, además de los tradicionales medios de comunicación (prensa, radio, entre otros), causó que el ciudadano común se acercara al gobierno y le permitió obtener información transparente de manera directa. El Foro de Audiencias Públicas sobre la Modernización del TLCAN se llevó a cabo por la Secretaría de Economía, en conjunto con otras secretarías de Estado y puso frente a frente a los negociadores, es decir a los funcionarios públicos, con los cámaras y asociaciones empresariales.²³³ De esta forma, este foro fue técnico y operativo con la finalidad de expresar directamente los puntos y las prioridades en las negociaciones. Finalmente, hay opiniones divergentes sobre el “Cuarto de Junto”, para Salvador Behar Lavalle, negociador del TMEC, el “Cuarto de Junto” siempre estuvo presente y constante por medio de consultas electrónicas, que provocaron respuestas claras e inmediatas para los funcionarios públicos y la posición de México. Para otros, como César Palomera, en las

²³² Salvador Behar Lavalle, “Del TLCAN al T-MEC. Reflexiones de un negociador”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 19, Número 1, Enero-Marzo 2019, p. 16.

²³³ <https://www.gob.mx/se/prensa/la-se-llevo-a-cabo-el-foro-de-audiencias-publicas-sobre-la-modernizacion-del-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte-tlcan?idiom=es>

negociaciones del TMEC ya no existió el “Cuarto de Junto” tampoco hubo participación en las misiones ni en las mesas de trabajo, todo esto con la finalidad de mantener los temas a puerta cerrada, evitar la fuga de información y la discrecionalidad en las negociaciones sobre todo en las normas laborales que podrían beneficiar a los empresarios y estar en contra de las peticiones en esta materia por las contrapartes mexicanas.²³⁴ Esta manera de negociar ha generado grandes insatisfacciones entre los empresarios mexicanos. Lo cierto debe ser que hay matices en las formas de negociación y en el involucramiento de los empresarios en el “Cuarto de Junto” puesto que hay temas que son únicamente materia de Estado por su sensibilidad y otros que son materia técnico operativa en donde varios grupos pueden y deben participar para lograr la mejor posición para el país. Para Alicia Puyana, de acuerdo con su encuesta sobre las percepciones de las necesidades de materias de negociación en el TMEC, “En el sector empresarial, con 210 respuestas, 33% propone renegociar el TLCAN y 50% sugiere expandir los mercados, fortalecer el mercado interno y redefinir las políticas industrial, agrícola, energética y tecnológica.”²³⁵ Estos temas sin duda fueron negociados en el TMEC y fueron puntos álgidos y cruciales para México frente a sus contrapartes.

La forma de participación de los empresarios cambió, al igual que las dependencias gubernamentales, las élites, los líderes, si bien hay una apertura el régimen autoritario y el

²³⁴ César Samuel Palomera Alcántara, *México: La negociación de las nuevas normas laborales en el Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC) y su protocolo modificadorio*, Tesis presentada por César Samuel Palomera Alcántara para optar por el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, Director: Gustavo Vega Cánovas, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, MÉXICO, 2022, p.

²³⁵ Alicia Puyana, “Del Tratado de Libre Comercio de América del Norte al Acuerdo México-Estados Unidos-Canadá. ¿Nuevo capítulo de la integración México-Estados Unidos?” en *El Trimestre Económico*, Vol. LXXXVII (3), Núm. 347, julio-septiembre de 2020, p. 652.

peso presidencial siguen marcando la pauta en la política económica y la formulación de política de comercio exterior.

¿Qué nos deja el libre comercio como experiencia de desarrollo para México? ¿cuál es su balance? Esta tesis no confronta la idea del comercio y desarrollo ni de las consecuencias de las políticas de comercio exterior sobre el crecimiento del país, su objetivo es la formulación de políticas y comercio exterior y la participación de los empresarios mexicanos en un régimen autoritario como lo era el mexicano. Sin embargo, como epílogo y a manera de balance, si bien el libre comercio es bueno, no lo es todo para lograr el crecimiento y el desarrollo generalizado en un país como México. Esta afirmación apunta a mencionar que, como la amplia literatura académica sobre los resultados del libre comercio menciona, las regiones del norte del país que ya eran exportadoras, fueron las más ampliamente beneficiadas, los grandes empresarios fueron los privilegiados, las industrias que ya se encontraban en procesos de economías de escala y que por lo general se encontraron en el norte y occidente del país alcanzaron mayores índices de crecimiento (eléctrica, electrónica y autopartes) y los salarios para los trabajadores en estas industrias o en estas regiones fueron mayores que en otras zonas del país. Además, este proceso de exportación se sumó a una economía y una regionalización de los beneficios de las exportaciones del petróleo. Por otra parte, las regiones del sur del país, en particular los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, fueron más vulnerables y continuaron empobreciéndose en estas últimas décadas. Además, las oportunidades de crecimiento se fueron limitando, la brecha salarial y la reducción de la diversidad en las ocupaciones fue estrechándose, los grupos vulnerables fueron olvidados y no privilegiados del crecimiento o del dinamismo que el libre comercio ofreció a otros grupos y regiones con mayor acceso. En resumen, el privilegio de los grupos anteriormente fuertes aumentó, mientras que los

grupos vulnerables y las regiones no favorecidas continuaron igual o fueron desfavorecidas. La lección del libre comercio entonces es que en la formulación de políticas de comercio exterior se considere la integración de las regiones menos favorecidas y de los grupos vulnerables, se negocien temas en los cuales se pueda evitar la continuidad de la desprotección y promover el acceso a las oportunidades que el comercio puede generar.²³⁶ En ese sentido, la liberalización comercial ha puesto en evidencia las debilidades del Estado mexicano que no ha logrado compensar a los grupos más vulnerables (agricultores de subsistencia, pequeñas empresas, población con menores niveles educativos y regiones menos industrializadas) que han tenido que enfrentar los costos de la liberalización.

²³⁶ Cuauhtémoc Calderón Villarreal y Gerardo Martínez Morales, “La Ley de Verdoom y la industria manufacturera regional en México en la era del TLCAN”, *Frontera Norte*, Colegio de la Frontera Norte, Vol. 17, No. 34, julio-diciembre de 2005; Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén, *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, A copublication of Stanford Economics and Finance, An Imprint of Stanford University Press and The World Bank, Washington, D.C., 2005, Fernando Cortés y Agustín Escobar Latapí, “Modelos de acumulación de capital y movilidad social: un estudio en seis ciudades mexicanas” en Fernando Cortés y Agustín Escobar, *Cambio Estructural y movilidad social en México*, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México, 2007.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1991.
- Alba Vega, Carlos, "La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México" en *Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 2, México, febrero de 1997.
- Alba, Carlos, "El empresariado mexicano ante el Tratado de Libre Comercio en América del Norte" en Gustavo Vega Cánovas (Coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte: Consideraciones políticas, sociales y culturales*, El Colegio de México, México, 1993.
- Alba Vega, Carlos, "Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto", *Foro Internacional*, Vol. 60. No. 2 (240), abril-junio 2020.
- Arriola, Carlos, "Grupos empresariales frente al Estado (1973-1975)" en Rafael Segovia (Comp.), *Las fronteras de control del Estado mexicano*, Centro de Estudios Internacionales, Colección de Estudios Internacionales, Vol. XVI, El Colegio de México, México, 1976.
- Arriola, Carlos, "Las organizaciones empresariales contemporáneas" en El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, *Lecturas de Política Mexicana*, El Colegio de México, 1981.
- Arriola, Carlos y Juan Gustavo Galindo, "Los empresarios y el Estado en México (1976-1982), María del Carmen Pardo y Juan C. Olmeda (Ed.) *Antología de estudios de política y relaciones internacionales de Foro Internacional, El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988): un antes y un después en la historia reciente de México*, Foro Internacional, Vol. 7, El Colegio de México, 2017.
- Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, "EL GATT y México" en *Comercio Exterior*, Vol. 30, No. 2, febrero de 1980.
- Balassa, Bela, "La política de comercio exterior de México" en *Comercio Exterior 50 Aniversario*. Especial de Aniversario II, Vol. 50, septiembre de 2000.
- Banco de México, *Informe Anual 1988*, Banco de México, México, 1989.
- Berins Collier, Ruth, *The Contradictory Alliance. State-Labor Relations and Regime Change in Mexico*, Research Series No. 83, International Area Studies, University of California at Berkeley, California, EEUU, 1992.

- Brachet-Márquez, Viviane, *El Pacto de Dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, 1era Reimpresión, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 2001.
- Calderón Villarreal, Cuauhtémoc y Gerardo Martínez Morales, “La Ley de Verdoom y la industria manufacturera regional en México en la era del TLCAN”, *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, Vol. 17, No. 34, julio-diciembre de 2005.
- Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, “La industria de transformación y el GATT” en *Comercio Exterior*, Vol. 30, No. 2, febrero de 1980.
- Camp, Roderic Ai, *Entrepreneurs and Politics in Twentieth-Century Mexico*, Oxford University Press, Nueva York, EEUU, 1989.
- Camp, Roderic Ai, *Politics in Mexico*, Oxford University Press, Nueva York, EEUU, 1993.
- Casar, Ma. Amparo y Guadalupe González, “Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: El ingreso al GATT” en Roberto Russell (Ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Programa RIAL, Colección Estudios Internacionales, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1990.
- Centeno, Miguel Ángel, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, EE. UU., 1994.
- Centeno, Miguel Ángel, y Sylvia Maxfield, "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite" en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, No., primavera de 1992.
- Chabat, Jorge, “Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)” en Humberto Garza Elizondo (Comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, Centro de Estudios Internacionales, 25 Aniversario, El Colegio de México, 1986.
- Cornelius, Wayne A., *The Political Economy of Mexico under De la Madrid: The Crisis Deepens, 1985-1986*, Research Report Series, No. 43, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, EEUU, 1986.
- Cortés, Fernando y Agustín Escobar Latapí , “Modelos de acumulación de capital y movilidad social: un estudio en seis ciudades mexicanas” en Fernando Cortés y Agustín Escobar, *Cambio Estructural y movilidad social en México*, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México, 2007.
- Cypher, James M., *State and Capital in Mexico. Development Policy Since 1940*, Westview Press, Series in Political Economy and Economic Development in Latin America, Boulder Colorado, EE. UU., 1990.

- Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, marzo de 1991.
- Dornbusch, Rudiger, "Mexico 's Economy at the Crossroads" en, *Journal of International Affairs*, SIPA, Columbia University, Vol. 43, No. 2, invierno de 1990.
- Easton, David, "An approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics*, Cambridge University Press, Vo 9, No. 3, abril 1957.
- Garza Elizondo, Humberto, "La política exterior de México: Entre la dependencia y la diversificación", *Foro Internacional*, Oct.-Dic 1996, Vol. 36 No. 4, El Colegio de México, México.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman, "Introduction. Institutions and Economic Adjustment" en Stephan Haggard y Robert Kaufman (Ed.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1992.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufmann, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Pres, Princeton, Nueva Jersey, EE. UU., 1995.
- Hansen, Robert D., *The Politics of Mexican Development*, The John Hopkins Press, Baltimore, EE. UU., 1974.
- Heath, Jonathan, *La maldición de las crisis sexenales, Sucesiones presidenciales y crisis económicas en el México moderno*, Grupo Editorial Iberomérica, México, 2000.
- Helms, Brigit, "Pluralismo limitado en México, Estudio de un caso de consulta pública sobre la membresía del GATT" en *Foro Internacional*, Vol. 26, No. 2, octubre-diciembre de 1985.
- Heredia, Blanca, "Profits, Politics and Size: The Political Transformation of Mexican Business", en Douglas A. Chalmers, Maria do Carmo Campello y Atilio Baron (Eds.), *The Right and Democracy in Latin America*, Praeger, Nueva York, N.Y., 1992.
- Heredia, Blanca, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México" en El Colegio de México y Secretaría de Relaciones Exteriores (Coed.), *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Centro de Estudios Internacionales, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997.
- Heredia, Blanca, "Estructura política y reforma económica: el caso de México" en *Política y Gobierno*, Vol. I, No. 1, enero-junio de 1994.
- Heredia, Blanca, *Contested State: The Politics of Trade Liberalization in Mexico*, Columbia University, 1996.

- Hernández Rodríguez, Rogelio, "Las relaciones entre el empresariado y el Estado. La génesis de un conflicto" en Javier Elguea Solís (Comp.), *La economía mexicana y sus empresarios*. Universidad Anáhuac del Sur, México, 1989.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *Empresarios, Banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo. 1976-1982*, Colecc. Las Ciencias Sociales, FLACSO, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1988.
- Jones Shafer, Robert, *Mexican Business Organizations. History and Analysis*, Syracuse University Press, EEUU, 1973.
- Kaufman Purcell, Susan, *The Mexican Profit-Sharing Decision. Politics in an Authoritarian Regime*, University of California Press, Los Angeles, California, EE.UU., 1975.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1984.
- Labra, Armando, "Introducción al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio "en David Barkin, *et al*, *Las relaciones México-Estados Unidos I*, Nueva Imagen, México, 1980.
- Lederman, Daniel, William F. Maloney y Luis Servén, *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, A copublication of Stanford Economics and Finance, An Imprint of Stanford University Press and The World Bank, Washington, D.C., 2005.
- Lindblom, E. Charles, *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, Basic Book, Harper Collins, EE. UU. 1977.
- Linz, Juan, "Totalitarian and Authoritarian States" en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science. Macropolitical Theory*, Vol. 3, Addison-Wesley Publishing Company, Addison-Wesley Series in Political Science, Reading, Massachusetts, 1975.
- Loeza, Soledad, "La Iglesia Católica mexicana y el reformismo autoritario" en *Foro Internacional*, Vol. XXV, No. 2, octubre-diciembre de 1984.
- López Portillo, José "Cuarto Informe Presidencial" en *Comercio Exterior*, Vol. 30, No. 9, septiembre de 1980.
- Low, Patrick, *Trading Free. The GATT and US Trade Policy*, A Twentieth Century Fund Book, The Twentieth Century Fund Press, Nueva York, EEUU, 1993.
- Luna, Matilde, Ricardo Tirado y Francisco Valdés, "Los empresarios y la política en México, 1982-1986" en Ricardo Pozas y Matilde Luna, *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*, Enlace Grijalbo, 1991.

- Luna, Matilde, Ricardo Tirado y Francisco Valdés, “Businessmen and Politics in Mexico, 1982-1986” en Sylvia Maxfield y Ricardo Anzaldúa Montoya, ***Government and Private Business in Contemporary Mexico***, Research Reports and Monographs in U.S.-Mexican Studies, Monograph Series, 20, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, EEUU, 1987.
- Lustig, Nora, ***México. Hacia la reconstrucción de una economía***, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2da Reimpresión en español, México, 2002.
- Lustig, Nora, ***Mexico. The Remaking of an Economy***, The Brookings Institute, Washington, D.C., EE. UU., 1992.
- Mares, David R., “Explaining choice of development strategies: Suggestions from Mexico” en ***International Organization***, Vol. 39, No. 4, otoño de 1985.
- Mares, David R., “Mexico’s challenges: Sovereignty and national autonomy under interdependence” en ***Third World Quarterly***, Vol. 9, No. 3, 1987.
- Mateo, Fernando de, “La política comercial de México y el GATT” en ***Trimestre Económico***, Vol. LV, No. 217, México, enero-marzo de 1988.
- Matus Pacheco, Javier A., “Elementos para evaluar la conveniencia del ingreso al GATT” en ***Comercio Exterior***, Vol. 30, No. 2, febrero de 1980, p. 122.
- México, SEGOB, “Decreto por el que se abroga la Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior”, ***Diario Oficial de la Federación***, 27 de diciembre de 1985, México 1985.
- México, SEGOB, “Acuerdo que modifica el diverso por el que se crea la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior”, ***Diario Oficial de la Federación***, 7 de julio de 1986, México, 1986.
- México, Secretaría de Programación y Presupuesto, ***Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, Resumen***, México, 1983.
- México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, ***Plan Nacional de Desarrollo Industrial***, México, 1979.
- México, Senado de la República, LIII Legislatura, ***Consulta sobre el GATT. Relatoria-Primera Parte***, Cuadernos del Senado-56, Dirección de Publicaciones de la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, México, 1986.
- México, Senado de la República, LIII Legislatura, ***Consulta sobre el GATT. Relatoria-Segunda Parte***, Cuadernos del Senado-57, Dirección de Publicaciones de la

- Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, México, 1986.
- México, Senado de la República, LIII Legislatura, *Consulta sobre el GATT. Conclusiones*, Cuadernos del Senado-58, Dirección de Publicaciones de la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, México, 1986.
- México, Senado de la República, LIII Legislatura, *Consulta sobre el GATT. Memoria*, Cuadernos del Senado-59, Dirección de Publicaciones de la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, México, 1986.
- O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, EEUU, 1979.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, *La autonomía del Estado en México: El Pacto de Solidaridad Económica*, Tesis que para optar el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales presenta Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, Centro de Estudios Internacionales, septiembre de 1990, México, D.F, México.
- Palomera Alcántara, César Samuel, *México: La negociación de las nuevas normas laborales en el Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC) y su protocolo modificador*, Tesis presentada por César Samuel Palomera Alcántara para optar por el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, Director: Gustavo Vega Cánovas, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 2022.
- Pastor, Manuel y Carol Wise, “The Origins and Sustainability of Mexico’s Free Trade Policy”, *International Organization*, Vol. 48, 3, Verano 1994.
- Phillips, Alfredo, “El comercio exterior de México: Evolución reciente y perspectivas” en *Comercio Exterior*, agosto de 1989, Tomo 39, Vol. 19, México.
- Polanco, José Manuel, *Las organizaciones empresariales en la coyuntura del GATT*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, tesis, junio de 1990.
- Pozas, Ma. De los Ángeles, *Industrial Restructuring in Mexico. Corporate Adaptation, Technological Innovation, and Changing Patterns of Industrial Relations in Monterrey*, Monograph Series 38. Center for U.S.-Mexican Studies-El Colegio de la Frontera Norte, San Diego, California, University of California, 1993.
- Puga, Cristina, *México: Empresarios y poder*, Las Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Reyna, José Luis, “Redefining the Authoritarian Regime”, en José Luis Reyna y Richard Weinert (Eds.) *Authoritarianism in Mexico*, Nueva York, ISHI, 1977..

- Rousseau, Isabelle, *Mexique: Une Révolution Silencieuse? Élités gouvernementales et project de modernisation (1970-1995)*, Collection Logiques Politiques, L'Harmattan, París, Francia, 1999.
- Rubio F., Luis, "El sector privado en el pasado y en el futuro de México" en Javier Elguea Solís (Comp.), *La economía mexicana y sus empresarios*, Universidad Anáhuac del Sur, México, 1989.
- Schmitter, Philippe, "Still the Century of Corporatism?" en *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, 1974.
- Secretaría de Comercio, "Concesiones recibidas por México en el GATT" en *Comercio Exterior*, Vol. 30, No. 2, febrero de 1980.
- Story, Dale, "Trade Politics in the Third World: A case study of the Mexican GATT decision" en *International Organization*, Vol. 36, No. 4, otoño de 1982.
- Székely, Gabriel, *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1983.
- Torres, Blanca, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Hacia la utopía industrial*, Tomo 21, El Colegio de México, 1984.
- Unger, Kurt, *Las exportaciones mexicanas ante la reestructuración industrial internacionales. La evidencia de las industrias química y automotriz*, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México, 1990.
- Whitehead, Laurence, "La política económica del sexenio de Echeverría: ¿Qué salió mal y por qué?" en *Foro Internacional*, Vol. XX, No. 3, enero-marzo, 1980.