

El mensaje de Cárdenas: hacia el desarrollo autónomo de México

Las enseñanzas que contiene el mensaje póstumo del ex presidente Cárdenas, dado a conocer a mediados del presente octubre,¹ se hallan, en primer término, en la aptitud para enjuiciar, con objetividad y desde el alto plano que le concede el haber sido uno de sus protagonistas, el proceso de la Revolución mexicana. Juicios semejantes, si vinieran de otra persona que no tuviera, como Cárdenas tuvo, la pasión desinteresada, el amor ilimitado por la propia Revolución, podrían ser síntoma de amargura o prejuicio. En él, asumen la verdadera dimensión que deben tener: el proceso de autocrítica de un movimiento social que aún no ha cumplido cabalmente sus metas.

Cárdenas es uno de los pocos ejemplos a que puede acudir cuando se trata de mostrar un combatiente que sea capaz, al propio tiempo, de analizar con valentía no sólo sus propios actos, sino aun el mismo mundo que contribuyó a forjar, ya que, en muchos aspectos, el México actual es, en buena medida, fruto de la actividad y la orientación del general Cárdenas: en su gestión administrativa se destruyó la columna vertebral del antiguo régimen de acaparamiento de tierras y con ello se integró el mercado interno y se abrieron los canales de la movilidad social; se nacionalizaron las empresas petroleras extranjeras, que hasta ese momento constituían un enclave destinado a satisfacer la demanda externa, con lo que se permitió que sus recursos se orientaran primordialmente hacia el interior del país; se sentaron, en fin, las bases económicas fundamentales sobre las que aún descansa la nación.²

Así, quizá el elemento crucial del documento póstumo del general Cárdenas sea la vitalidad autocrítica, pues bien podría decirse que es una amplia y poderosa corriente del movimiento revolucionario mexicano la que habla por Cárdenas y, con él, reconoce los errores cometidos, con el ánimo de enmendarlos.

¹ Las partes principales de un documento que el Gral. Lázaro Cárdenas preparaba en el otoño de 1970, con vistas al 60 aniversario de la Revolución mexicana, fueron dadas a conocer en el acto conmemorativo del primer aniversario de su fallecimiento. Ese texto se recoge íntegramente en el "Suplemento" que acompaña al presente número de *Comercio Exterior*.

² Véase "El México de Lázaro Cárdenas", *Comercio Exterior*, México, octubre de 1970, p. 806.

A juicio del general Cárdenas, uno de los aspectos más graves que se presentan en nuestra economía es el del creciente endeudamiento externo, que lesiona y pone límites al ejercicio de nuestra soberanía. Por ello, advierte la existencia de una liga indisoluble entre la autonomía política y la independencia económica para, a continuación, señalar la necesidad de resistir las presiones externas e internas "con insobornable criterio nacionalista". Al proceso de creciente endeudamiento externo ha correspondido, como se advierte en el documento, "la indiscriminada penetración de capitales norteamericanos en la industria, el comercio, las actividades relacionadas con el turismo y otros renglones de la economía y los servicios".

También dentro del terreno de las relaciones económicas internacionales, el general Cárdenas apuntó la excesiva dependencia de nuestro comercio exterior respecto de un solo mercado; el hecho de que ese mercado principal sea también el principal proveedor de los bienes de capital y la tecnología que el país utiliza; la evidente presión que esta polarización significa para nuestra economía; el hecho de que aún no se han diversificado suficientemente nuestras fuentes de créditos, pese a los esfuerzos tendientes a lograrlo; la evidencia de que las inversiones directas del exterior, al amparo mismo de nuestras leyes, aprovechan la protección arancelaria que se les ofrece. Son, todos los enumerados, factores negativos que acentúan "la malsana unilateralidad" de nuestras relaciones con el exterior. Para remediar, en forma progresiva, esta situación el general Cárdenas propone no sólo la diversificación de las fuentes de financiamiento externo, sino el fortalecimiento y clara definición de "una política de franca cooperación externa diversificada y en el respeto y provecho recíprocos, mas vigilando que los financiamientos y las inversiones foráneas encuentren cauce y taxativas adecuados para que su proporción y su campo de acción sean determinados legalmente, para que así actúen en forma efectivamente complementaria en la economía mexicana, y que las aportaciones técnicas, científicas y culturales obren en provecho del país".

En otro momento, el documento señala que "la concentración de la riqueza no es, por cierto, una meta de la Revolución mexicana y, sin embargo, es necesario reconocer que es un fenómeno en proceso ascendente". A juicio de Lázaro Cárdenas este fenómeno obedece, en buena medida, a la estructura de la tenencia de la tierra y el modo de funcionamiento del sector agrícola, por una parte, y, por otra, a la forma de operación del sector financiero privado.

Por lo que ve a la situación del campo, el ex presidente Cárdenas analiza críticamente las reformas hechas al artículo 27 constitucional, el año de 1946, que abrieron el camino a la reconcentración de la tierra y la polarización del crédito y el capital en las zonas agrícolas privilegiadas. Para contrarrestar tales efectos negativos, sin que, por ello, se lesione la economía general del país, sino que antes bien, se intensifique la producción y ésta resulte competitiva, se formula la necesidad de organizar ejidos colectivos. Ciertamente, el problema agrario es complejo. Pero las políticas que en este campo se formulen deben contemplar, a un mismo tiempo, el estricto apego a los propósitos reivindicadores que se desprenden de la lucha armada de 1910, y las necesidades económicas actuales. Ahora, el ejido atraviesa por un profundo letargo: aquellas parcelas que no producen más que para el autoconsumo, en tierras de temporal y con escasa tecnificación, impiden la ampliación del mercado interno; aquellas otras que están sujetas a la condición de minifundio, sin posibilidad de aplicar técnicas modernas, no pueden competir en el mercado con los productos de la agricultura comercial; por fin, existen otras parcelas ejidales que entran en la circulación mercantil de la propiedad territorial, en violación de la misma ley agraria, bajo la forma de arrendamiento disfrazado. Una solución del problema agrario, que contemplara al mismo tiempo la justicia distributiva y la competitividad económica, sería la adecuada, y ella podría ser, ciertamente, la propuesta por el general Cárdenas: los ejidos colectivos, unidades que "serían más productivas que los demás sistemas de tenencia si el Estado, además de atenderlas permanentemente, comprendiera a fondo la importancia socioeconómica y agrícola del ejido y no lo abandonara a su suerte".

Por otro lado, en el documento también se menciona el proceso de la creciente concentración de la riqueza social en manos de unas cuantas personas o grupos, y la necesidad de redistribuir, de modo productivo, esta riqueza que en algunos casos permanece ociosa. La concentración de la riqueza hace que pequeños grupos financieros ejerzan, a juicio del ex presidente Cárdenas, una "considerable influencia sobre el poder público", y debe encontrar una respuesta, ya que "el gobierno posee instrumentos eficaces y legítimos para canalizar útilmente la riqueza acumulada y promover el progreso económico con justicia". Entre estos instrumentos destacan, desde luego, los fiscales, que permitan una contribución mayor de los sectores privilegiados al financiamiento del desarrollo, y los monetarios y financieros, que aseguren un empleo adecuado y compatible con los objetivos del desarrollo de los recursos en poder de la banca privada.

Las preocupaciones de Lázaro Cárdenas coinciden, en sus términos esenciales, con los intereses más legítimos de la nación, y el pensamiento de quien fuera uno de los más preclaros presidentes de México conserva validez como norma de orientación del desarrollo independiente del país.

Hacia un enfoque integrado de la política de promoción de exportaciones

En las últimas semanas se ha manifestado, tanto en México como en el extranjero, una intensa actividad de diversos organismos del sector público que tienen intervención en cuestiones relacionadas con el comercio exterior de México, encaminada a realizar promociones más activas de las exportaciones mexicanas, a consolidar o establecer vínculos de comercialización y cooperación económica y técnica, y a diversificar las hasta ahora excesivamente concentradas corrientes del comercio exterior de México.

Entre esas actividades, reseñadas en el orden temporal en que se produjeron, destacan las siguientes:

a) La misión económica y comercial a Europa occidental, encabezada por el Director General del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, que realizó trabajos de promoción de exportaciones y consolidación de vínculos comerciales en varios de los más importantes —actual y potencialmente— mercados para los productos mexicanos de exportación.

b) La reunión, en Viena, del Secretario de Relaciones Exteriores con los embajadores mexicanos acreditados ante los gobiernos de Europa, África y Medio Oriente, que tuvo como propósito revisar la estrategia y las formas de operación de los representantes diplomáticos de México, principalmente en la esfera de las relaciones económicas y comerciales.

c) La visita a Canadá de los secretarios de Industria y Comercio y de Relaciones Exteriores, con el propósito de examinar formas para fortalecer el comercio directo entre ambos países, eliminando la intermediación innecesaria; establecer mecanismos de cooperación técnica y financiera que faciliten y hagan mutuamente provechosa la transferencia de tecnologías y permitan el financiamiento directo de las transacciones comerciales y las inversiones entre ambos países.

d) La reunión, en México, de la Comisión Económica Conjunta México-Japón, en la que se pasó revista a la evolución reciente del intercambio comercial y económico entre ambos países y se discutieron los principales problemas que frenan un más rápido desarrollo de las corrientes comerciales.

Cada una de estas actividades es, desde luego, valiosa en sí misma y cada una representa cierta contribución al esfuerzo global de conseguir un incremento sostenido de las exportaciones mexicanas. Empero, para que las iniciativas de este tipo rindan sus plenos beneficios, es preciso integrarlas dentro de un marco general, dentro de una estrategia de conjunto de promoción de las exportaciones mexicanas, cuyos elementos no parecen haber sido cabalmente definidos hasta el momento.

En primer término, conviene tener presente que la realización de una misión comercial o de entrevistas a nivel ministerial, para que sean fructuosas, han de estar precedidas de un cuidadoso —y en ocasiones prolongado— trabajo de preparación que permita, entre otras cosas, jerarquizar adecuadamente los objetivos a conseguir y delimitarlos con precisión. El futuro total de las exportaciones mexicanas no depende, como a veces se ha dado la impresión, de una iniciativa de corto plazo en materia de promoción, estas tareas persiguen, por lo general, objetivos bien limitados, aunque importantes, y conviene definirlos y divulgarlos, para no dar pábulo al surgimiento de expectativas exageradas. En los trabajos de preparación de misiones y entrevistas conviene escuchar y recoger los puntos de vista de todos los sectores interesados, pues es claro que las tareas de promoción en el exterior no se realizan en nombre de tal o cual dependencia o entidad, sino en función de los intereses y objetivos del comercio exterior de México.

Existe, además, la tarea de definir aspectos fundamentales de la labor de promoción de exportaciones: el primero es, sin duda, la delimitación del campo de actividad, lo que supone la jerarquización de los mercados externos, con base en una serie de criterios alternativos de selección; un segundo elemento es la selección de los mecanismos concretos de promoción, de acuerdo con las características del mercado de que se trate; un tercero, entre otros varios, es el de definición precisa de la oferta exportable de México.

Por otra parte, de importancia similar a la de los trabajos previos a las iniciativas concretas de promoción son los trabajos posteriores a las mismas. Parece indiscutible que el esfuerzo promocional no termina, sino que más bien comienza, con una misión comercial o una entrevista ministerial. A menudo, este tipo de promociones sirven para abrir los canales de comercialización, para sentar las bases institucionales y operativas para participar en determinado mercado y, por tanto, han de ser seguidas por

tareas tesoneras y sistemáticas para aprovechar, en la práctica, las oportunidades abiertas por la labor promocional.

De acuerdo con los lineamientos de la política económica del Gobierno mexicano, el esfuerzo de promoción de exportaciones tiene alta prioridad. Es responsabilidad de todas las entidades públicas y de las organizaciones privadas interesadas en contribuir a la definición de un enfoque integrado y sistemático de las tareas de promoción de exportaciones que permita que éstas rindan sus mejores frutos, en beneficio de los objetivos del desarrollo del país.

La desintegración del sistema monetario internacional

Frente al desquiciamiento de los tipos de cambio y de los pagos internacionales, precipitado por las decisiones estadounidenses del 15 de agosto último,¹ se han producido dos clases de reacciones: una, consistente en enfocar la situación como un fenómeno estrictamente monetario, resultante de la falta de coordinación en materia de tasas de interés y de un mal funcionamiento de los mecanismos de ajuste de balanza de pagos a nivel nacional. La otra entiende que la causa está más allá de los fenómenos monetarios y se encuentra en los fundamentos mismos del sistema económico de esta parte del mundo; para los que reaccionan así, lo que ahora sucede es una nueva crisis económica de proporciones mundiales.

Dentro de esta segunda escuela o corriente de pensamiento cabría incluir al Ministro de Economía y de Hacienda de Francia, que fue, entre los representantes de las grandes potencias en la última reunión del Fondo Monetario Internacional (Washington, 27 de septiembre - 1 de octubre de 1971), quien con más claridad expuso la idea de que el mundo entra en una fase de declinación económica, y que, por consiguiente, debería plantearse el debate o el análisis en un marco distinto al que existía anteriormente. El problema, afirmó Giscard d'Estaing, "es más económico que monetario y más político que técnico". Para agregar:

Muchas personas aún razonan como si estuviéramos viviendo en un mundo de vigoroso crecimiento económico, en el que todas las medidas monetarias, como la fluctuación y la revaluación, fueran fácilmente absorbidas y pudieran considerarse con cierta indiferencia en cuanto a sus efectos sobre los niveles de actividad y de empleo. . . La economía mundial está entrando en una etapa de menor crecimiento que, en pocos meses, dará lugar a que los problemas de atonía en la actividad económica y de reducción en los niveles de empleo susciten preocupación universal. Todos los indicadores coinciden: la declinación del ciclo de inversión, la debilidad en el consumo de bienes semiduraderos, inciertos precios de los principales productos básicos, la fragmentación del comercio internacional, la incertidumbre de los tipos de cambio. . .²

En realidad, los problemas señalados ya se han presentado y cada día cunde la inquietud más aguda y ampliamente: los hechos se adelantan a las previsiones pesimistas. La coincidencia de estancamiento o retroceso económico con manifestaciones inflacionarias es un tanto nueva y ha recibido el acertado nombre de "estanflación". La teoría generalmente aceptada de que el desempleo es concomitante con la recesión y que, en cambio, la inflación asegura una alta tasa de ocupación no ha resistido el golpe de la crisis económica, la que desborda una vez más a la teoría, lo mismo que los acontecimientos han desbordado, por no decir arrollado, a las instituciones de Bretton Woods. En este sentido llama la atención que, mientras el Secretario General de las Naciones Unidas no ve inconveniente en reconocer en un mensaje público reciente la pérdida de "poder y prestigio" de su organización, las máximas autoridades del Fondo y el Banco pretendan atenuar o envolver con frases esperanzadoras una realidad igualmente amarga en sus propios terrenos.

¹ Véanse "La crisis monetaria internacional: un intento de evaluación" y "La reacción de América Latina ante las medidas norteamericanas", *Comercio Exterior*, México, agosto de 1971, pp. 644-647, y septiembre de 1971, pp. 739-740, respectivamente.

² Véanse fragmentos del discurso del Ministro de Economía y Hacienda de Francia y de otras importantes intervenciones en las reuniones del FMI y el BIRF (Washington, 27 de septiembre - 1 de octubre de 1971) en la sección "Documentos" de este mismo número de *Comercio Exterior*, pp. 875-894.

Ciertamente, en la asamblea anual del Fondo Monetario se han dado múltiples ejemplos de esta tendencia, según la cual la "voluntad", la "visión", el "buen tino", la "paciencia" y otras virtudes se utilizan para sustituir el rigor científico que establece los verdaderos orígenes y circunstancias determinantes de las crisis. También se dieron ejemplos de rechazo deliberado de hechos muy patentes, con el fin de salvar posiciones de predominio y privilegio que han dejado de tener sustento real. Así, resulta desconcertante que el delegado de la gran potencia que sufre la "estanflación" más acentuada y exporta al resto del mundo sus dificultades, no haya incluido una sola referencia a la debilidad de su moneda nacional, el dólar. En cambio insistió, en tres ocasiones por lo menos, en que el oro debe asumir una función cada vez menos importante en el sistema monetario internacional, como si, en estos momentos, el problema fuera el oro y no el dólar. Mientras prácticamente todos los demás delegados sostuvieron, con bastante sinceridad, que las nuevas paridades deberán basarse en los derechos especiales de giro, o en el oro, el representante del dólar se apartó abiertamente de esa tendencia. Tanto empeño en desacreditar cualquier solución técnica que implique la revalorización del oro —o sea, la devaluación directa del dólar— tiene una explicación lógica y sencilla, además de las interpretaciones a nivel estrictamente académico. Esa explicación radica en que tal revalorización del oro en términos del dólar consagraría abierta y claramente el descenso de la moneda estadounidense a la categoría de varias otras monedas; dejaría de ser la preeminente para confundirse dentro de un grupo de ellas. En una palabra, perdería su condición privilegiada de unidad de cuenta sin rival, de activo de reserva prácticamente único y de exclusivo instrumento de pago internacional y medio de intervención en los mercados cambiarios. Es una pérdida que terminaría, como es bien sabido, con no pocas ventajas, desde el punto de vista de Estados Unidos.

Entre ellas, la de facilitar la expansión de la propiedad estadounidense en todo el mundo. Porque una de las causas de la crisis monetaria actual, reflejo de la crisis económica subyacente, es financiera. Son las grandes operaciones de inversión, de compra, que hacen capitales y empresas estadounidenses en el exterior, las que han inundado de dólares inconvertibles —y por tanto no deseados— a otros países y, a la vez, han repercutido en la trayectoria desfavorable de la balanza comercial de Estados Unidos y en el déficit gigantesco de su balanza de pagos. Es a todas luces evidente que no resulta viable obtener a la vez importantes sumas procedentes del extranjero a título de remesas de utilidades (que envían las empresas filiales en el exterior a sus matrices en Estados Unidos) y aumentar las exportaciones. Los bienes producidos por las filiales de empresas estadounidenses en el exterior no sólo limitan la capacidad de los mercados externos para absorber exportaciones estadounidenses, sino que compiten en el propio mercado de Estados Unidos. Según estimaciones autorizadas, para 1975 las filiales extranjeras de empresas estadounidenses y otras compañías extranjeras asociadas a grupos de esa nacionalidad representarán el 35% de la producción global de los países de economía de mercado, excluido Estados Unidos. Desde fines de la segunda guerra mundial, las empresas estadounidenses han formado unas ocho mil filiales en el extranjero.

Pese a la afirmación del Ministro de Economía y de Hacienda de Francia de que, técnicamente, hay bastante acuerdo en cuanto a la solución del problema monetario internacional y de que la cuestión es ante todo política, ni siquiera en el campo técnico existen suficientes coincidencias. Porque en casos como éste no hay una técnica objetiva y pura; toda está impregnada y determinada por los intereses y si éstos son divergentes, las discrepancias se expresan, asimismo, a veces preferentemente, a través de las llamadas fórmulas técnicas.

Entre tales divergencias destaca a últimas fechas la revelada por Dinamarca al decidir la implantación de un recargo arancelario de 10% a sus importaciones. Varios países europeos —Alemania Federal y Suecia, entre los primeros— se sienten dañados sensiblemente. Es un síntoma más que hay que alinear junto a muchos otros. Pero interesa entresacar de toda esta maraña el hecho de que Dinamarca ha decidido exonerar del recargo a los países en desarrollo. Independientemente de lo que revelen las estadísticas, en cuanto al efecto de las importaciones desde el tercer mundo en la balanza de pagos danesa, la resolución del Gobierno de Copenhague representa un acto de elemental justicia y cautela, un acierto que gobiernos más poderosos eludieron, escudados en falaces argumentos.

El mundo occidental sale de las reuniones de Washington con un sistema monetario desintegrado. Su reconstrucción debe responder a las nuevas realidades de la economía internacional, las que deben ser aceptadas por todos los países. El sistema monetario internacional del futuro no debe incluir posiciones de privilegios para ninguno de sus participantes, independientemente de su fortaleza económica individual; no debe depender ni del comportamiento de la producción y mercado de un artículo, el oro, ni de los déficit de balanza de pagos de un país; debe imponer a todos por igual la disciplina elemental de balanza de pagos; debe facilitar el mecanismo de ajuste, mediante márgenes de fluctuación más amplios; debe contar con mecanismos para la creación mutuamente convenida de liquidez y medios de pago internacionales; debe, en fin, ser diseñado, estructurado y puesto en marcha con la participación activa y atendiendo a los intereses de todos los países de la comunidad internacional, no sólo de los más poderosos.