

8. EL POPULISMO Y LA POLÍTICA ECONÓMICA DE MÉXICO, 1970-1982

*Carlos Bazdresch y Santiago Levy**

INTRODUCCIÓN

ES PROBABLE que los historiadores económicos consideren en el futuro el periodo de los años setenta en México como una época desconcertante en la cual el "milagro" de los años cincuenta y sesenta se transformó lentamente en la "crisis de la deuda" de los años ochenta. Las cifras son en verdad sorprendentes. Entre 1954 y 1970 el crecimiento anual del PIB alcanzó un promedio de 6.8%, mientras que la inflación crecía 3.5% anual. A fines de 1970, la razón deuda externa-PIB llegaba a 16.2.¹ El periodo se caracterizó también por una elevación de los salarios reales: los salarios urbanos (rurales) crecieron 4.6 (4.7)%. Durante los 18 años siguientes, ocurrió una inversión espectacular de estos acontecimientos: entre 1971 y 1988, el PIB creció en promedio 4.1%, la inflación 43%, los salarios urbanos (rurales) 0.1 (2.0)%:² la razón deuda externa-PIB permaneció en 77.5. Es igualmente importante el hecho de que la desviación estándar de la tasa de crecimiento y de inflación haya sido en el primer periodo de 0.019 y 0.04, mientras que en el segundo llegó a 0.03 y 0.39. La actuación macroeconómica no fue sólo menos satisfactoria durante el último periodo, sino que fue también más errática.

Este ensayo centra su atención en el periodo 1970-1982, que llamamos un periodo de "políticas macroeconómicas populistas". Estas políticas macroeconómicas contrastan con las implantadas durante el "desarrollo estabilizador" de los años sesenta y con los esfuerzos de estabilización macroeconómica realizados desde 1983. No queremos presentar simplemente otra crítica de las políticas aplicadas durante ese tiempo. Más bien queremos entender el origen de estas políticas en México y explicar sus efectos eco-

* Carlos Bazdresch es presidente ejecutivo del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Santiago Levy es profesor asociado de economía en la Universidad de Boston. Agradecemos los comentarios formulados a una versión anterior por Enrique Cárdenas, Sebastián Edwards y Shane Hunt, así como el eficiente trabajo de asistencia de investigación desempeñado por Dorothy Avery.

¹ Esta cifra se refiere sólo a la deuda a largo plazo.

² Los datos salariales se refieren sólo al periodo 1970-1982. Véase el cuadro 1.

nómicos. Como lo revelan los demás ensayos presentados en estas Lecturas, la historia de la América Latina —y México no es la excepción— está llena de “episodios populistas”, de modo que no sólo queremos preguntarnos en qué consistieron estos episodios sino también por qué ocurrieron y cuáles fueron sus efectos a corto y mediano plazos.

Se usa el término “populista” para hacer referencia a diferentes regímenes. Se llama así populista a la presidencia de Cárdenas en México, pero también al régimen peronista en la Argentina y al régimen de Vargas en el Brasil. Más recientemente, y a pesar de las diferencias considerables con las experiencias del pasado, se aplica también el término populista al régimen de Allende en Chile, a las presidencias de Echeverría y López Portillo en México, y a la de García en el Perú. Existen grandes diferencias ideológicas entre estos regímenes, como las hay también en el contexto internacional en el que ocurren. Se considera que Perón salió de la “derecha militar”, mientras que Allende estaba “en la izquierda”. Cárdenas consolidaba el régimen posrevolucionario en México: Allende intentaba construir el socialismo en Chile.

Si el término “populista” tuviese un significado preciso, es claro que no podría usarse para describir tan diversas circunstancias históricas. Así pues, su uso como categoría analítica es riesgoso y peligroso; podría generar más calor que luz. Sin embargo, es posible que el lenguaje no nos traicione por completo: hay algunas semejanzas en estas experiencias.³ En la política económica se relacionan tales semejanzas con el uso dispendioso de los gastos públicos, el uso intensivo de los controles de precios, la sobrevaluación sistemática del tipo de cambio y las señales inciertas de la política económica, que tienen efectos deprimentes en la inversión privada. En política tales semejanzas se relacionan con la dependencia del régimen del apoyo de las organizaciones obreras y campesinas, que generalmente lo ponen en conflicto con el sector privado del país. Pero con la excepción del Chile de Allende, estos conflictos son raras veces absolutos; además, parece que el sector privado sobrevive a estos conflictos con mayor frecuencia que los gobiernos que los ocasionan. Sin embargo, estas semejanzas son insuficientes para distinguir entre los regímenes populistas y los que no lo son.

³ Sheahan (1987), p. 316, escribe que: “El populismo no es sólo el nombre de un desorden sino una manifestación bastante sistemática de objetivos populares ampliamente compartidos... Pero algunas de sus características son ciertamente comunes: el rechazo de la dominación de la élite tradicional, de la inversión y la influencia extranjeras, de los precios de los bienes básicos determinados por el mercado, erráticos e injustos, y de toda afirmación de la necesidad de restricciones globales al gasto en programas sociales. En la versión latinoamericana, estas características han favorecido a los gobiernos activistas comprometidos, por lo menos verbalmente, con la protección de los trabajadores y los salarios, la industrialización, el nacionalismo, las políticas de alimentos baratos para los consumidores urbanos, así como la preferencia por los grupos meritarios como norma y meta del buen gobierno. El rechazo de los criterios de la eficiencia y el interés por el equilibrio macroeconómico se convirtieron en principios, no en subproductos accidentales” (cursivas en el original).

Muchos otros gobiernos comparten las características que se acaban de mencionar. Y seguramente la distinción no puede hacerse *a posteriori*, sobre la base de los regímenes que triunfaron y los que fracasaron; el populismo no debiera ser una categoría global que describa cualquier conjunto de políticas incongruentes. Subsiste este interrogante: ¿por qué la adopción de un conjunto de políticas usado por muchos gobiernos conduce algunas veces al título de "populista"? ¿Qué significa realmente tal calificativo?

Organizamos este ensayo en tres secciones. En la primera se analiza el origen de las políticas populistas en México. En la sección II se examina el periodo del desarrollo estabilizador. Aunque tal época ha sido extensamente analizada, la reseñaremos de manera sucinta, ya que constituye los antecedentes del periodo que queremos estudiar. En la sección III se describen los episodios populistas de 1970-1982, dividiéndolo —como parece natural en el contexto mexicano— en los periodos presidenciales de seis años (o sexenio) de Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982). Por último se evalúan las políticas populistas y se presentan las observaciones finales.

I. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS POPULISTAS

A partir de 1910 México experimentó una revolución prolongada y violenta con fuertes matices nacionalistas y populares. La revolución tardó algún tiempo para consolidarse en un gobierno estable, pero a fines de los años treinta el presidente Cárdenas realizaba esta tarea mediante pactos celebrados con diversos organismos populares, entre los que destacaban la confederación de campesinos (CNC, Confederación Nacional Campesina) y el sindicato central de trabajadores (CTM, Confederación de Trabajadores de México).⁴ Por medio de estos pactos, el gobierno intercambiaba la protección de los intereses sociales representados por estos organismos por el apoyo político. Esta red de alianzas, aunada al surgimiento previo de un partido político único (el antecedente del actual PRI, Partido Revolucionario Institucional), mantuvo la paz social durante largo tiempo, a la vez que mantenía el poder político firmemente controlado por el gobierno.

Naturalmente, los dirigentes de la revolución eran muy críticos del régimen anterior. Entre muchas otras críticas, destacaban dos: *i)* la miseria extrema en que vivía la mayor parte de la población, y *ii)* la falta de voluntad o de capacidad del gobierno para remediar esta situación.⁵ Dos ideas provenientes de estas críticas habrían de desempeñar un papel principal y persistente en el nuevo sistema. Primero, que el crecimiento del país no debería

⁴ Véase Meyer (1974), Ianni (1983) y Córdoba (1974), que analizan el sistema político mexicano y el periodo cardenista.

⁵ Algunos sostienen, además, que la Constitución anterior —la de 1857— imponía demasiadas restricciones a la acción gubernamental en cuestiones económicas.

ocurrir a expensas de los derechos populares básicos. Esto se interpretaba en la práctica en el sentido de que se limitaría la operación de los mercados, al igual que la propiedad de la tierra; se protegería a los trabajadores contra las vicisitudes del mercado de mano de obra, e impediría la participación extranjera en la explotación de los recursos naturales. Segundo, que el gobierno tendría la responsabilidad de imponer el resultado deseado y el poder requerido para ello.

Así pues, lejos de tener que "regular el comercio interno y externo y establecer la paz social" solamente, el gobierno surgido de la Revolución Mexicana tendría que ser activista, "protegiendo" a las clases de ingresos bajos y, más generalmente, buscando la justicia distributiva. El crecimiento económico se convirtió en uno de los objetivos fundamentales del gobierno, ya que su legitimidad política provenía de su capacidad para elevar la calidad de vida de la población. Para asegurar que tal crecimiento tuviera las características deseadas, el gobierno tenía un mandato explícito, consagrado en la Constitución,⁶ de intervenir en la economía. Esto se manifestaba en diversas maneras. Primero, por medio de la redistribución de la tierra. Segundo, en el control de la política fiscal y monetaria.⁷ Tercero, mediante la creación de empresas públicas en manufactura, el transporte, la banca y otras actividades. Cuarto, por medio de los controles de precios de algunos productos. Quinto, con intervenciones en el comercio y la inversión extranjeros, la legislación laboral, la política crediticia, etcétera. Todo esto tenía a su vez dos implicaciones fundamentales: *i)* el gobierno sería el actor central o protagonista en la vida económica del país, y *ii)* el gobierno asumiría el papel de árbitro o agente mediador y equilibraría las demandas opuestas de los trabajadores, los campesinos y los empresarios. En el contexto mexicano el gobierno era el Poder Ejecutivo, ya que un fuerte régimen presidencial era otra característica fundamental de los arreglos políticos establecidos en la Constitución de 1917.

Con el crecimiento económico como prioridad, el gobierno desarrolló una alianza especial con los empresarios (o el sector privado), ya que éstos controlaban la oferta de capital y de capacidad empresarial. Y mientras que el sector privado estaba formalmente fuera del PRI, el gobierno creó las condiciones necesarias para que floreciera: la política fiscal, las leyes laborales,⁸ la protección comercial y otros instrumentos se escogieron para

⁶ Véase en particular el artículo 27 de la Constitución Mexicana, donde se hace referencia a la "rectoría del Estado" en los asuntos económicos.

⁷ El banco central —Banco de México— se fundó en 1925, pero no fue creado para funcionar como una institución verdaderamente autónoma. El director del Banco es confirmado o designado por el Presidente, quien tiene facultades para renovar su nombramiento. El director es responsable ante la Junta de Gobernadores encabezada por el secretario de Hacienda.

⁸ Sin embargo, advertimos que algunas veces ha habido diferencias importantes entre las leyes laborales formales y su ejecución. La letra de la ley hacía gran hincapié en los derechos

fortalecer la rentabilidad de la inversión privada. En cambio, el sector privado no cuestionaría directamente el monopolio gubernamental del poder político. Sin embargo, para el gobierno el apoyo de los sectores privados no era tan decidido como el de las organizaciones de trabajadores o campesinos. En la base del arreglo se encontraba una asimetría fundamental: mientras que los trabajadores y los campesinos carecían en general de movilidad internacional, el capital sí la tenía. De aquí provenía el mayor poder de negociación de este último grupo frente al gobierno.

Una condición necesaria para que el gobierno desempeñara con eficacia su papel de agente principal del crecimiento económico y árbitro del conflicto social era que fuese poderoso. La política económica, definida en términos amplios, sería un pilar de este poder. Así surgió el principio de que podría usarse la política económica —y debería usarse cuando fuese necesario— para alcanzar las metas políticas del gobierno. Estas metas podrían ser distributivas, aunque no ocurría siempre de ese modo. Pero independientemente de que las intervenciones gubernamentales tuvieran intenciones distributivas, siempre tenían una meta paralela: fortalecer el poder político del gobierno por medio del control de las actividades económicas. Por tanto, muchas formas de acción gubernamental tenían este doble papel. El ejido, por ejemplo, era un mecanismo para la distribución de tierras a los campesinos y para limitar la propiedad de la tierra; pero era también una institución que aseguraba la lealtad de los ejidatarios para el gobierno.⁹

El gran papel otorgado al gobierno en la economía, así como los límites impuestos a la libre operación de los mercados, crearon un conflicto inherente entre el gobierno y los mercados; este conflicto reflejaba una profunda desconfianza en su operación.¹⁰ En nuestra opinión, hay dos razones que lo explican. Primero, sabemos que la distribución del ingreso está fuertemente determinada por la cuantía y la distribución de los activos productivos, dadas las preferencias y la tecnología.¹¹ En el caso de México, la distribución de

de los trabajadores, pero en ocasiones tales derechos eran violados por una combinación de corrupción sindical y la represión abierta.

⁹ Por ejemplo, ni los ejidos en conjunto ni los ejidatarios individuales pueden ofrecer sus tierras como aval, lo que limita su acceso a las fuentes de crédito privadas; las instituciones del sector público ofrecen crédito al ejido como un todo.

¹⁰ Sheahan (1987), p. 319, señala con acierto que "la escasa popularidad de la economía de libre mercado en la América Latina no prueba que los radicales hayan engañado al pueblo: la mayor parte de la gente está probablemente tan confusa como nosotros acerca de lo que quiere y por qué lo quiere. Hay más bien una convicción profunda de que las estrategias económicas orientadas hacia el mercado tienden a mantener los privilegios especiales, a operar contra los pobres, a impedir la industrialización y a fortalecer la influencia extranjera".

¹¹ Este punto ha generado algunos malentendidos. Por ejemplo, Cordera y Tello (1989), p. 82, piensan que, para los teóricos neoclásicos, "el libre juego de las fuerzas del mercado... aseguraría la mejor y más justa distribución del ingreso entre las diferentes clases que concurren en la producción de bienes y servicios" (cursivas de los autores). En realidad, no se ha hecho tal afirmación.

los activos productivos se ha concentrado en gran medida. Por tanto, la acción irrestricta de las fuerzas del mercado, en ausencia de toda acción gubernamental, generaría probablemente una distribución del ingreso muy desigual. Este resultado sería incompatible con los ideales de la Revolución: se concentraría demasiado poder económico en pocos grupos sociales. Segundo, aparte de los problemas de la distribución, son muy fuertes los requerimientos para que las fuerzas del mercado produzcan resultados eficientes: los mercados incompletos para el riesgo, los costos y las asimetrías de la disponibilidad de información, los rendimientos crecientes y otras ausencias de convexidades implican que los equilibrios del mercado no son óptimo de Pareto.¹² Aunque no se articularan en este lenguaje, es probable que estos factores hayan pesado mucho en el ánimo de algunos revolucionarios, quienes sentían la necesidad de que hubiese algunos mecanismos que lograran resultados más equitativos y eficientes que los producidos por los mercados de la época; se pensaba que el gobierno podría ser más eficiente.¹³ Así pues, el conjunto de leyes y reglamentos que dieron al gobierno el poder necesario para intervenir en la economía tuvieron un origen distinto, aparte de las consideraciones políticas antes mencionadas.

Como han señalado muchos historiadores, no todos los revolucionarios estaban a favor de este papel del gobierno. Algunos de ellos creían que el crecimiento económico de México debería basarse en el desarrollo de mercados y de la libre empresa. En consecuencia, la Constitución de 1917 incorpora estas dos perspectivas. De esta coexistencia difícil han surgido en muchas ocasiones leyes y políticas incongruentes. Sin embargo, para nuestros propósitos es fundamental lo siguiente: dados los equilibrios que no son óptimos de Pareto y las distribuciones desiguales de los activos productivos, no se trata de saber si intervendrá el gobierno, sino con cuáles políticas. A riesgo de simplificar demasiado, distinguiremos dos tipos de intervenciones: las que intentan aliviar las fallas del mercado o mejorar la distribución del ingreso por medios que no interfieran con las señales de los precios y presten

¹² Una larga tradición de la economía del desarrollo —asociada con los nombres de Rosenstein-Rodan, Hirschman, Scitovsky y otros— puede interpretarse como un análisis de estas cuestiones. Véase en Stiglitz (1988) una presentación moderna de los argumentos, y en Bardhan (1988) una crítica particularmente iluminadora de otros enfoques de la economía del desarrollo. Advertimos, como lo hace Bardhan, que “...las diferencias entre las versiones más detalladas de enfoques distintos, aunque considerables, no son tan grandes como suele creerse” (página 40).

¹³ Desde el punto de vista de la teoría del bienestar, por supuesto, la presencia de fallas del mercado es una condición necesaria pero no suficiente para justificar la intervención gubernamental. Esta última requiere la demostración de que, dadas la información y la capacidad administrativa del gobierno, tal intervención incrementará el bienestar. Dicho de otro modo, es necesario demostrar que los responsables de la elaboración y la implantación de la política gubernamental tienen la capacidad (y los incentivos) que se requiere para que las intervenciones mejoradoras del bienestar (social) sean creíbles y congruentes.

atención a la estructura de incentivos resultante,¹⁴ o las que llamamos "populistas" que de manera implícita o explícita se olvidan de las restricciones de los recursos, el contenido informativo de los precios y la reacción de los agentes ante la estructura de los incentivos o intentan sustituir a los mercados por las asignaciones gubernamentales directas.

La combinación de tres condiciones crea el marco para las políticas populistas en México: *i*) un gobierno activista, nacido de una revolución con un mandato para intervenir y un deseo de hacerlo para alcanzar sus metas políticas; *ii*) fallas del mercado y consideraciones distributivas que crean la necesidad de una intervención gubernamental, y *iii*) el atractivo asociado con las intervenciones que suprimen mercados o pretenden realizar la asignación por otros medios. Así pues, el potencial para las intervenciones populistas es un fenómeno arraigado en las instituciones políticas dominantes en México desde 1917.

Esta descripción debe dejar claro que las intervenciones populistas no pueben considerarse siempre como la respuesta de "el árbitro restringido del conflicto social" ante las demandas incogruentes de diversos grupos sociales. Esta concepción pasa por alto el segundo objetivo de la intervención gubernamental en la economía: conservar el control político. Incluso cuando el conflicto distributivo no se encuentra en el centro del escenario, los gobiernos podrían aplicar políticas populistas si creen que de ese modo podrán disminuir el poder político de algunos grupos. Al contrario de lo que ocurre en otros países de la América Latina, de acuerdo con Dornbusch y Edwards (1989) y con Sach (1989), las causas primordiales de las políticas populistas en México no han sido siempre las presiones sociales provenientes de la desigualdad.

Por supuesto, las intervenciones gubernamentales no asumen jamás una forma pura: en casi todo los regímenes hay una mezcla de políticas de mercado y políticas populistas. Esto crea la necesidad de distinguir entre las políticas populistas y los episodios populistas. Sostenemos que los episodios económicos populistas ocurren cuando las políticas populistas pasan al primer plano y, más particularmente, cuando la mezcla de las políticas macroeconómicas se inclina fuertemente en la dirección populista. Así pues, todos los regímenes tienen "aspectos populistas" en el sentido de que, hasta cierto punto, todos ellos aplican políticas populistas. Una combinación de circunstancias políticas, choques externos y personalidades individuales determina el momento en que las políticas populistas dejan de ser *peccata minuta* para dominar la mayor parte de las políticas macroeconómicas implantadas por el gobierno, es decir, cuando ocurren episodios populistas. Las circunstancias políticas ocupan aquí un lugar central: el gobierno podría considerar conveniente recurrir a las políticas populistas para satisfacer las demandas de algunos grupos, aumentar su legitimidad, resolver una crisis política

¹⁴ Por estructura de los incentivos entendemos aquí el conjunto de precios relativos, corrientes y esperados en el futuro (y posiblemente las restricciones cuantitativas), que utilizan los agentes para tomar sus decisiones económicas, dada la información de que disponen.

o eludir o posponer las reformas estructurales. Por otro lado, el gobierno podría implantar una política populista particular, en busca de reafirmar su control político. Pero también las condiciones externas importan, ya que el acceso a los préstamos externos, y/o los choques de los términos de intercambio, así como también las fluctuaciones de la tasa de crecimiento de la economía mundial tienen importantes repercusiones internas. Una oferta elástica de crédito externo es una condición necesaria para una gran acumulación de la deuda. Un gobierno inclinado a las acciones populistas podría encontrarlas irresistibles en caso de un choque positivo de los términos de intercambio. A la inversa, un choque negativo, aunado por ejemplo a una oferta inelástica del crédito externo, podría impedir que un gobierno implantara políticas populistas, aunque estuviese inclinado a hacerlo. El gobierno de México desempeña el papel principal en la economía, pero no controla acontecimientos externos. Por último, las personalidades también cuentan, sobre todo a corto plazo, dada la gran concentración del poder político en el Poder Ejecutivo.

Así pues, dado el potencial para las políticas populistas que está siempre presente, los episodios populistas provienen de la interacción de un complejo conjunto de sucesos. En virtud de que estas políticas pueden producir beneficios a corto plazo, existe siempre la tentación de aplicarlas. En virtud de que favorecen a ciertos grupos (aunque no necesariamente, ni siempre, a los pobres), tales políticas crean electorados políticos que las apoyan e impulsan. En virtud de que su implantación podría resultar a veces más fácil o políticamente más viable (por ejemplo, la elevación de los ingresos públicos mediante el impuesto inflacionario o los préstamos externos, que por medio de una reforma tributaria), los gobiernos podrían optar por tales políticas. Y en virtud de que podría existir la creencia de que los gobiernos pueden alterar la distribución del poder en la sociedad, tales gobiernos pueden sentir algunas veces que no tienen más opción que recurrir a esas políticas.

En la historia posrevolucionaria de México ha habido dos episodios populistas principales. Primero, durante la administración de Cárdenas (1934-1940), un periodo en el que: *i*) ocurrió una extensa redistribución de la tierra; *ii*) se consolidó la naturaleza corporativista del sistema político; *iii*) se formó un gran número de empresas públicas, y *iv*) se nacionalizaron los recursos petroleros. El segundo episodio populista ocurrió durante las administraciones de Echeverría y de López Portillo. Estos dos episodios son muy diferentes, y es probable que resulte engañoso usar el mismo adjetivo para referirnos a ambos. En todo caso, subrayamos que en este ensayo nos ocuparemos sólo del segundo. Pero antes será necesario formular una observación adicional.

Mientras que los gobiernos de México tienen gran margen para intervenir en la economía, todos ellos deben respetar, por lo menos en principio, la ideología de la Revolución Mexicana. Esta ideología destaca, entre otras cosas, el nacionalismo económico y la economía mixta (Córdoba, 1973). Pero estas nociones son suficientemente vagas para permitir interpretaciones

diversas, dando a los gobiernos espacio suficiente para subrayar esta o la otra interpretación particular de la economía mixta, o del nacionalismo económico, según lo requieran las condiciones de la época. Sin embargo, no pueden implantarse políticas económicas específicas sin tener alguna justificación económica. Cuando los gobiernos aplican políticas macroeconómicas ortodoxas, su retórica hace hincapié en la prudencia fiscal. En estas circunstancias, los gobiernos recurren de manera abundante, pero selectiva, a la teoría económica ortodoxa. A la inversa, cuando se implantan políticas populistas, la retórica destaca los enfoques heterodoxos. Los gobiernos mexicanos no están comprometidos con una filosofía económica definida (ni la siguen de manera estricta). En nuestra opinión, resulta engañosa la identificación de las políticas económicas populistas con una escuela específica de pensamiento económico, ya sea marxista, estructuralista o de otra clase. Más bien, se invocan estas ideas de modo pragmático cuando hay necesidad de justificar una acción particular del gobierno mientras persigue sus intereses políticos. En la medida en que las ideas estructuralistas no hagan hincapié en la relación entre los déficit presupuestarios y la inflación, por ejemplo, estas ideas son bien recibidas, incluso solicitadas, por el gobierno para justificar su uso del financiamiento deficitario. (Otro asunto es que los déficit presupuestarios causen o no la inflación.) Y mientras que las ideas marxistas o las estructuralistas o ambas pueden invocarse e incorporarse en la retórica populista, raras veces se aplican de manera pura. Es inútil buscar congruencia entre el estructuralismo y la política económica de un régimen particular, por ejemplo. Esto implica, a su vez, que el análisis de las políticas económicas populistas no es sinónimo del análisis de una escuela de pensamiento particular. Los economistas podrían hacer gran hincapié en la pureza del pensamiento, la congruencia y el rigor. Los gobiernos mexicanos se han inclinado a hacerlo así en menor medida a lo largo de la historia, y han consumido teorías e ideas de un menú más amplio.

II. UNA MIRADA AL DESARROLLO ESTABILIZADOR

El desarrollo estabilizador —el periodo que va de mediados de los años cincuenta a 1970— se caracterizó por una inflación muy baja y por la estabilidad del tipo de cambio nominal. Tras un interludio inicial de caída moderada de los salarios reales a mediados de los años cincuenta, el decenio siguiente experimentó el fenómeno opuesto: los salarios reales urbanos (rurales) aumentaron en promedio 6.6 (6.7)%.¹⁵ Además, el crecimiento real *per capita* fue positivo y sostenido. Tales sucesos simultáneos no habían ocurrido jamás, ni han vuelto a ocurrir.

¹⁵ Los datos referentes a los salarios reales de México deben interpretarse con cuidado, ya que en fuentes diferentes aparecen resultados distintos. Véase mayores detalles en Gregory (1986).

CUADRO 1. *Indicadores macroeconómicos básicos*

Año	Tasa de crecimiento del PIB (porcentaje) ^a	Tasa de crecimiento per capita (porcentaje) ^a	Tasas de inflación		Deuda externa total ^b	Índices de salarios reales ^c		
			IPM en la ciudad de México (porcentaje)	IPC nacional (porcentaje)		Rural ^d	Urbano ^d	Mínimo
1955	8.5	5.2	13.4	—	—	37.8	39.5	—
1956	6.8	3.6	5.1	—	—	37.0	39.0	—
1957	7.6	4.3	3.9	—	—	—	—	—
1958	5.3	2.0	4.7	—	—	36.4	37.7	—
1959	3.0	-0.2	0.9	—	—	—	—	—
1960	8.1	4.7	4.9	—	—	43.8	42.8	—
1961	4.9	1.6	1.3	—	—	—	—	—
1962	4.7	1.4	1.7	—	—	52.9	52.6	—
1963	8.0	4.6	0.4	—	—	—	—	—
1964	11.7	8.2	4.5	—	—	62.6	54.9	—
1965	6.5	3.1	1.6	—	—	—	—	—
1966	6.9	3.5	1.5	—	—	67.7	70.3	—
1967	6.3	2.9	2.7	—	—	—	—	—
1968	8.1	4.7	2.2	—	—	75.4	77.5	—
1969	6.3	2.9	2.5	—	—	—	—	—
1970	6.9	3.5	6.0	5.2	8.63	79.1	81.1	83.6
1971	4.2	0.8	3.7	5.3	9.22	—	—	79.2
1972	8.5	5.0	2.6	5.0	10.08	81.6	83.6	89.8

1973	8.4	4.9	16.0	12.0	12.74	— ^e	—	84.3
1974	6.1	2.8	22.4	23.8	16.68	90.2 ^f	92.5	92.3
1975	5.6	2.4	10.4	15.2	22.71	—	—	93.7
1976	4.2	1.2	22.4	15.8	29.45	95.1 ^g	98.9	104.2
1977	3.4	0.5	41.2	28.9	32.34	99.8	102.5	103.5
1978	8.2	5.2	15.7	17.5	36.40	100.0	100.0	100.0
1979	9.2	6.1	18.3	18.2	41.12	103.5	99.2	97.9
1980	8.3	5.4	24.4	26.3	49.03	103.1	92.3	91.0
1981	8.8	6.3	24.5	28.0	74.35	101.7	95.1	92.5
1982	-0.6	-2.9	56.1	58.9	92.41	100.1 ^h	87.3	88.6
1983	-4.2	-6.3	107.3	101.9	93.78	89.7 ⁱ	78.2	67.9
1984	3.6	1.4	70.3	65.5	96.65	—	—	63.3
1985	2.5	0.4	53.6	57.7	96.57	—	—	62.5
1986	-3.7	-5.9	88.4	86.2	100.99	—	—	57.2
1987	1.5	-0.6	135.6	131.8	107.47	—	—	53.6
1988	1.1	-0.8	103.3	114.2	100.38	—	—	47.1

FUENTES: Tasas del PIB y la inflación: *Indicadores Económicos*, Banco de México. De los índices de salarios reales rurales y urbanos, 1955-1983, Gregory (1986). Del índice del salario real mínimo, 1970-1988: CIDE, *Economía Mexicana*. Acerca de la deuda externa total: Macroasesoría, Inc.

^a 1955-1980 en precios de 1970; 1980-1988 en precios de 1980.

^b Miles de millones de dólares.

^c 1978 = 100.

^d Los datos de 1954-1975 son promedios de dos años.

^e En el periodo de 17 de septiembre a 31 de diciembre de 1973, el índice del salario mínimo rural y urbano es de 86.2 y 88.3, respectivamente. En el periodo de 1º de enero a 7 de octubre de 1974, el índice del salario mínimo rural y urbano es de 87.3 y 89.4, respectivamente.

^f Efectivo del 8 de octubre de 1974 al 31 de diciembre de 1975.

^g En el periodo de 1º de octubre a 31 de diciembre de 1976, el índice del salario mínimo rural y urbano es de 104.5 y 107.3, respectivamente.

^h En el periodo de 1º de noviembre a 31 de diciembre de 1982, el índice del salario mínimo rural y urbano es de 92.8 y 80.9, respectivamente.

ⁱ En el periodo de 1º de junio a 31 de diciembre de 1983, el índice del salario mínimo rural y urbano es de 77.0 y 67.2, respectivamente.

El elemento fundamental de la política macroeconómica fue el control de la inflación, una condición necesaria para la estabilidad del tipo de cambio en una economía donde el capital tenga plena movilidad. La inflación baja provino básicamente de un estricto control de las finanzas públicas; los pequeños déficit presupuestarios se financiaban con un crecimiento moderado de los préstamos externos (véase los cuadros 1 y 2). A su vez, los pequeños déficit presupuestarios se debieron al control firme de los gastos públicos, no a la elevación de los impuestos.¹⁶ En cambio, se usó la política fiscal para promover la inversión privada y otorgar subsidios a sectores y productos seleccionados (energéticos, alimentos, transporte) mediante las políticas de precios de las empresas públicas. La baja inflación y las bajas expectativas inflacionarias, junto con las políticas del tipo de cambio creíble, indujeron a los tenedores de activos a invertir en activos nacionales, tanto físicos como financieros. Una creciente tasa de ahorro, junto con tasas de interés reales internas positivas, aumentó considerablemente el grado de la intermediación financiera durante el periodo.¹⁷ Lo mismo ocurría con la inversión privada en capital real. La fuga de capital —fenómeno que afectó a la economía más tarde— estaba ausente en su mayor parte. Además, el ambiente internacional era también propicio para el crecimiento.

La administración ortodoxa de las finanzas públicas agregadas, el tipo de cambio y las tasas de interés contrastan con la administración heterodoxa de muchos otros aspectos de la política económica. Primero, las políticas comerciales protectoras, relacionadas con la industrialización con sustitución de importaciones, produjeron un fuerte "sesgo interno" del régimen comercial. La industria creció protegida por una combinación de permisos de importación, cuotas y aranceles. El régimen comercial aumentó la participación de la industria en el PIB, pero también indujo una inversión extranjera directa que se brincaba la barrera arancelaria, e ineficiencias en las industrias donde el mercado interno era insuficiente para explotar las economías de escala. También creó oportunidades para actividades de búsqueda de renta, y fue un factor importante (junto con las regulaciones fiscales y crediticias) para crear estructuras industriales oligopólicas; es probable que los siguientes incrementos de los márgenes de ganancia hayan tenido un efecto regresivo en la distribución del ingreso. Segundo, el crecimiento agrícola se frenó considerablemente al alcanzarse el margen extensivo y completarse los proyectos de riego fáciles (Yates, 1981). Esto, aunado a los controles de precios de productos agrícolas básicos, a los subsidios de alimentos, vivienda y

¹⁶ Hansen (1974, p. 114) sostiene que, cuando se consideran todas las fuentes de ingresos del gobierno (incluidos los impuestos de la seguridad social), el esfuerzo fiscal de México se encontraba en 1965 entre los más bajos de los países latinoamericanos, con un coeficiente impositivo total de 10.4%, mientras que el del Brasil llegaba a 30.4%, el de Chile a 25.8% y el de la Argentina a 18.9 por ciento.

¹⁷ La razón $M3-PIB$ aumentó de 0.28 en 1960 a 0.51 en 1970.

CUADRO 2. Indicadores de las finanzas públicas
 (Sector público consolidado; porcentaje del PIB)

Año	Ingresos		Gastos			Déficit finan- ciero ^b	
	Total	Petróleo	Total	Corriente ^a	Capital	Intereses	
1965	18.0	—	18.8	—	—	—	0.9
1966	17.3	—	18.4	—	—	—	1.2
1967	17.5	—	19.7	—	—	—	2.4
1968	17.7	—	19.6	—	—	—	2.2
1969	18.1	—	20.0	—	—	—	2.2
1970	18.9	—	22.4	—	—	—	3.8
1971	18.4	3.0	20.5	14.6	4.3	1.6	2.5
1972	18.7	2.8	22.9	15.4	5.7	1.8	4.9
1973	20.2	2.6	25.8	17.0	7.0	1.8	6.9
1974	21.1	3.4	27.0	17.9	7.2	1.9	7.2
1975	23.2	3.3	31.9	21.0	8.6	2.3	10.0
1976	23.8	3.3	32.0	20.7	8.0	3.3	9.9
1977	24.6	3.8	30.0	19.3	7.6	3.1	6.7
1978	25.9	4.5	31.4	19.5	8.7	3.2	6.7
1979	26.7	5.6	33.0	19.5	9.8	3.7	7.6
1980	26.9	7.3	33.5	19.8	9.6	4.1	7.5
1981	26.7	7.3	39.7	21.4	12.9	5.4	14.1
1982	28.9	9.9	44.5	25.1	10.2	9.2	16.9
1983	32.9	14.2	41.0	20.7	7.5	12.8	8.6
1984	32.2	13.0	38.8	20.7	6.7	11.4	8.5
1985	31.2	11.5	39.2	21.1	6.1	12.0	9.6
1986	30.3	9.0	44.8	21.5	6.0	17.3	16.0
1987	30.6	9.8	45.0	19.5	5.6	19.9	16.1
1988	29.8	7.5	39.0	17.9	4.4	16.7	12.3

FUENTES: Datos para 1977-1988: *Indicadores Económicos*, Banco de México. Datos para 1965-1976: Dirección General de Planeación Hacendaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Déficit financiero, 1965-1970: F. Gil Díaz y R. Ramos (1988).

^a Excluye los pagos de intereses.

^b El déficit financiero incluye también los gastos de la "intermediación financiera", de modo que no es igual a la diferencia entre el ingreso total y el gasto total.

transporte para los trabajadores urbanos, y a los aranceles protectores para los productos industriales, alteró los términos de intercambio en favor de las zonas industriales urbanas.¹⁸ En el lenguaje de Lipton (1977), el crecimiento económico tenía un importante "sesgo urbano". Tercero, las políticas de precios de las empresas públicas en zonas estratégicas del petróleo, la electricidad, el transporte y los alimentos se usaron no sólo como mecanis-

¹⁸ Por ejemplo, el precio real del maíz y el trigo bajó en 6.4 y 22.8% entre 1960 y 1970. Véase SARH (1983).

CUADRO 3. Indicadores de las finanzas públicas^a
(Precios constantes)

Año	Ingresos totales	Tasa de crecimiento porcentual	Petróleo ^b	Tasa de crecimiento porcentual	Gastos totales ^c	Tasa de crecimiento porcentual	Corrientes	Tasa de crecimiento porcentual	Capital	Tasa de crecimiento porcentual
1965	57 236				57 236					
1966	58 827	2.8			59 847	4.6				
1967	63 270	7.6			66 523	11.2				
1968	69 158	9.3			72 284	8.7				
1969	75 236	8.8			78 148	0.1				
1970	83 967	11.6			90 631	16.0				
1971	85 093	1.3	13 789		87 314	-3.7	67 463		19 850	
1972	93 920	10.4	14 005	1.6	105 867	21.2	77 506	14.9	28 362	42.9
1973	109 759	16.9	14 264	1.8	130 393	23.2	92 337	19.1	38 056	34.2
1974	121 674	10.9	19 403	36.0	144 773	11.0	103 195	11.8	41 578	9.3
1975	141 243	16.1	20 134	3.8	180 901	25.0	128 187	24.4	52 715	26.8
1976	151 086	7.0	21 111	4.9	182 435	0.8	131 883	2.9	50 553	-4.1
1977	161 926	7.2	24 724	17.1	177 225	-2.9	127 138	-3.6	49 874	-1.3
1978	184 657	14.0	32 134	30.0	201 423	13.7	138 935	9.3	61 879	24.1
1979	207 575	12.4	43 577	35.6	229 854	14.1	151 692	9.2	75 932	22.7
1980	236 835	14.1	64 384	47.7	263 445	14.6	174 115	14.8	84 487	11.3
1981	252 968	6.8	69 392	7.8	329 119	24.9	202 711	16.4	122 124	44.5
1982	272 178	7.6	92 936	33.9	341 249	3.7	236 558	16.7	95 609	-21.7
1983	293 771	7.9	127 055	36.7	256 029	25.0	184 531	-22.0	66 824	-30.1
1984	292 864	-0.3	118 687	-6.6	373 035	45.7	183 521	-0.5	61 284	-8.3
1985	295 932	1.0	109 343	-7.9	263 231	-29.1	199 990	9.0	57 384	6.4
1986	279 066	-5.7	82 669	-24.4	260 157	-1.2	197 689	-1.2	55 319	-3.6
1987	277 729	-0.5	89 270	8.0	228 822	-12.0	176 696	-10.6	50 419	-8.9
1988	270 738	-2.5	68 400	-23.4	202 748	-11.4	162 764	-7.9	39 522	-21.6

FUENTES: Datos relativos a 1977-1988: *Indicadores Económicos*, Banco de México. Datos relativos a 1965-1976: Dirección de Estadísticas Hacendarias, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

^a Los datos de precios corrientes se han deflacionado por el índice de precios implícito del PIB (1970 = 100).

^b No incluye los impuestos pagados por PEMEX.

^c No incluye los pagos de intereses.

mos para promover la inversión privada y para alterar los términos de intercambio en contra del México rural, sino también como dispositivos de señalamiento para controlar la inflación: en la medida en que estos precios fuesen nominalmente constantes, se reducirían las expectativas inflacionarias y aumentaría la credibilidad del tipo de cambio. Sin embargo, la consiguiente estructura de los precios relativos indujo algunas deformaciones en el uso de insumos intermedios y canalizó indirectamente los subsidios hacia los grupos de ingresos altos.¹⁹ Cuarto, se aplicaron también los controles de precios a importantes bienes producidos por el sector privado. De esta manera, los precios nominales del trigo, el maíz, las tortillas, el pan y el azúcar, así como el transporte urbano, la electricidad y otros servicios, permanecieron constantes durante los años sesenta. Así quería reforzarse la estabilidad nominal de los precios, pero se produjo una estructura rígida de los precios relativos, y en ocasiones se disminuyó el margen de ganancia de algunas empresas privadas.²⁰ La estabilidad de los precios nominales, en particular del tipo de cambio, era casi un fin en sí mismo. Una quinta característica se asocia con los gastos públicos. Un bajo coeficiente tributario dejaba escaso margen para los gastos sociales (véase el cuadro 3). Graves deficiencias en los servicios de salud y educación surgieron precisamente en un momento en que se aceleraba la tasa de crecimiento de la población. Este fenómeno, aunado a una distribución muy desigual del ingreso,²¹ fue un ingrediente importante de la crisis política que se gestaba a fines de los años sesenta.

En síntesis, el desarrollo estabilizador produjo el crecimiento sostenido, pero una diversidad de problemas estructurales acechaban detrás de la cortina

¹⁹ Levy (1988) desarrolla un modelo que traza los efectos de los precios del sector público sobre la distribución del ingreso, demostrando que los subsidios generalizados a los precios constituyen un procedimiento muy caro para ayudar a los pobres, ya que estos subsidios se filtran hacia los grupos de ingresos altos que consumen una porción significativa de los productos subsidiados.

²⁰ Un efecto colateral de esta política sería la necesidad de "nacionalizar" las empresas privadas que ya no puedan producir con provecho a los precios dados. Tal fue, por ejemplo, el caso de los ingenios azucareros.

²¹ Resultan difíciles las comparaciones acerca del modelo de la distribución del ingreso a lo largo del tiempo, ya que se intersectan las curvas de Lorenz correspondientes a los años con encuestas de ingresos y gasto. Después de hacer diversas correcciones y usar otras medidas de la desigualdad, Aspe y Beristáin (1984b), p. 54, concluyen que "cualkiera que sea la medida de la desigualdad que se observe y cualquiera que sea el indicador de la posición relativa que se use, ya sea el ingreso o el gasto, la conclusión principal... es que la estructura de la distribución del ingreso del país permaneció básicamente sin cambio entre 1950 y 1977". Adviéntase que mientras que la distribución del ingreso ha sido casi invariable a lo largo del tiempo, en cualquier momento dado aparece muy desigual tal distribución. En 1977 observamos que el decil más pobre de la población obtuvo 1.2% del ingreso, mientras que el decil más rico recibió 42% (Aspe y Beristáin, *op. cit.*, p. 38). Por otra parte, durante el desarrollo estabilizador: *i*) aumentaron los niveles absolutos de los deciles más bajos, y *ii*) crecieron más de prisa que durante cualquier otro periodo. Así pues, aunque la desigualdad del ingreso era pronunciada, hubo considerables mejoras en los niveles de bienestar de los pobres. La pobreza y la desigualdad son fenómenos distintos.

Problemas de la estabilidad de precios y del tipo de cambio: el estancamiento agrícola, la industrialización sesgada hacia adentro, las disparidades regionales y el sesgo urbano, la escasa atención hacia la distribución del ingreso y la pobreza.

La estrategia generaba crecimiento, pero a costos cada vez más elevados. Hacia el final de ese periodo, la política comercial y la del tipo de cambio se tornaban más incompatibles, los aumentos del salario real en exceso del crecimiento de la productividad amenazaban la estabilidad de los precios, mientras que la restricción del gasto público provocaba problemas sociales. Incluso los responsables de la política económica durante el periodo destacaban la fragilidad del equilibrio macroeconómico, así como las dificultades de su recuperación si llegaba a perderse.²² Por tanto, podría afirmarse que la economía debía reformarse en 1970, aunque las reformas requeridas tenían en su mayor parte una naturaleza microeconómica. Esto puede verse *a posteriori*, pero a la sazón no había una clara conciencia de las dificultades heredadas.

III. EPISODIOS ECONÓMICOS POPULISTAS

1. *El régimen de Echeverría*

El cambio fue la característica distintiva de la administración de Echeverría. La política exterior asumió un papel más activo, inclinándose hacia los intereses del Tercer Mundo (Green, 1977). Cambió la administración política del país: se emprendieron reformas políticas que continúan hasta la fecha (Middlebrook, 1986). Diferían el estilo político y la retórica.²³ También cambió la política económica. Se abandonó el enfoque cauteloso hacia la administración macroeconómica cuando el gobierno empezó a usar con mayor audacia el gasto público y otros instrumentos. ¿Por qué cambió de rumbo la política económica? ¿Cuáles objetivos se perseguían? ¿Qué se logró con el cambio?

Para entender las motivaciones de Echeverría, debemos empezar por recordar la crisis política que caracterizó a México en 1970, y su relación con las protestas encabezadas por los estudiantes de 1968 y la represión subsiguiente. Dos factores eran predominantes: *i*) la erosión de la legitimidad política del gobierno, y *ii*) la posibilidad de que surgiera un movimiento guerrillero en un momento en que la ideología "izquierdista" era considera-

²² Ortiz Mena, secretario de Hacienda durante el periodo 1958-1970, y generalmente reconocido como el principal arquitecto del "desarrollo estabilizador", señalaba la necesidad de algunos cambios en la política económica en su artículo clásico publicado al final del periodo (Ortiz Mena, 1970).

²³ La retórica no era diferente sólo por su acento, sino también por su cantidad. Los observadores vacilaban para decidir si el Presidente era un demagogo o un predicador (Cosío Villegas, 1973).

blemente más importante que ahora en la América Latina. Estos dos factores colocaban la necesidad de la acción política en el primer nivel del programa; los problemas económicos asumían un papel secundario. Echeverría manifestó a lo largo de su campaña electoral su deseo de alcanzar una solución negociada para la crisis política. Su deseo de evitar la represión provenía, por lo menos en parte, de la decisión de evitar la consolidación del papel que desempeñaban los militares.

Un gobierno políticamente moderado, como el mexicano, intentaba encontrar una solución negociada para la crisis política. Esto resultaba difícil por la presencia de un nuevo elemento: era necesario incorporar "la izquierda" al sistema político real mediante algunas concesiones, pero al mismo tiempo era importante que las acciones realizadas por el gobierno no produjeran la impresión de que el país se convertiría en socialista, en vista de los temores acerca de la desviación de "la derecha". Estos factores reducían el espacio de que disponía el gobierno para encontrar una solución. Sin embargo, fuera de algunos miembros del sector privado, surgió un consenso de que la crisis política debería ser atacada con más "activismo estatal". Este "retorno al Estado" estaba fuertemente apoyado por los intelectuales izquierdistas reclutados por Echeverría en la Universidad Nacional (UNAM) y otros lugares para que formaran parte de su círculo de asesores. Estos intelectuales habían criticado desde largo tiempo atrás al gobierno, por haber "traicionado" su origen popular y revolucionario para entregarse al capitalismo en aras del crecimiento rápido. Sin embargo, otros economistas, no identificados con ideologías izquierdistas, también aconsejaban un "activismo estatal" mayor.²⁴ Estos economistas coincidían con los izquierdistas al señalar la distribución desigual del ingreso, o por lo menos la pobreza generalizada, como un problema fundamental.

En resumen, al iniciarse el régimen de Echeverría, la opinión informada estaba en favor de un uso más intenso de la capacidad del gobierno para intervenir en la economía a fin de reducir la pobreza, aumentar la inversión pública en las zonas que no cubriera la inversión privada, y disminuir la importancia de las empresas extranjeras. Entre las numerosas promesas hechas por Echeverría, en su discurso de toma de posesión, destacaban dos: la reforma política y los cambios de la política económica para reducir la pobreza. El anuncio de la reforma política iba acompañado de un mensaje claro: el gobierno se inclinaría hacia un sistema más democrático y abierto;

²⁴ Por ejemplo, D. Ibarra, L. Solís, V. Urquidi, y aun Ortiz Mena, recomendaban aumentar el gasto público para satisfacer con mayor eficacia las diversas necesidades sociales. Y aunque también señalaron la necesidad de aumentar al mismo tiempo los ingresos gubernamentales, el mensaje general era el de una mayor intervención estatal (Ibarra y otros, 1972). También deberá recordarse que la abundante bibliografía económica que criticaba a la industrialización con sustitución de importaciones apareció más tarde (por ejemplo, el influyente estudio elaborado para la OCDE por Little, Scitovsky y Scott, 1975). En una visión retrospectiva aparecen muchas cosas obvias ahora, pero no entonces.

la "apertura democrática" implicaba un cambio sustancial. No ocurría lo mismo con la política económica; mientras que la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso se anuncianan como objetivos, no se especificaban los medios que se usarían para alcanzarlos. Se anunció así que la inflación baja y la estabilidad del tipo de cambio nominal aún eran objetivos, junto con los incrementos de los salarios reales. Se elogió a la economía mixta y al empresario "nacionalista", pero criticaba fuertemente a la comunidad empresarial. Y aunque se afirmaba que "... la libre empresa sólo podrá rendir frutos si el gobierno tiene recursos suficientes para coordinar la realización de los grandes objetivos nacionales . . .", el discurso de la toma de posesión de Echeverría no hizo referencia alguna a los impuestos.

Así pues, la promesa de reducir la desigualdad del ingreso era y no era una meta importante de los cambios no especificados de la política económica. Era importante en la medida en que se deseaba obviamente. Carecía de importancia en la medida en que había una promesa simultánea de que todo, o casi todo, permanecería igual. La abundancia de promesas sugiere que el gobierno no buscaba comprometerse con una política particular, ni renunciar a sus derechos a cualquier política. *A posteriori* aparece claro lo que quería Echeverría: que la política económica debería obedecer en adelante a las necesidades del gobierno, no a las del sector privado. Dicho de otro modo, Echeverría tenía una nueva actitud hacia la política económica, no una solución nueva para los problemas del tal política. Por tanto, encontramos aquí algunos indicios de populismo o, si se quiere, la evidencia de una actitud "voluntarista" hacia la economía: se quería el cambio sin proporcionar medios sólidos para lograrlo. En todo caso, después de más de un decenio de desarrollo estabilizador, el papel del gobierno como rector de la economía asumió una nueva dirección en 1971: había llegado el desarrollo compartido.

La economía mundial también cambió en cuestiones importantes a principios de los años setenta. Dos de tales cambios eran significativos para México. El incremento de la inflación mundial contribuyó, por medio de los precios de las importaciones, a intensificar las presiones inflacionarias internas. Por otra parte, el choque petrolero de 1973 incrementó considerablemente el acceso del país al financiamiento internacional, ya que los mercados de capital mundial buscaban salidas para los grandes depósitos de petrodólares. Las afluencias de capital privado se convirtieron en una fuente de ahorro externo más importante.²⁵

El desarrollo compartido heredó un ambiente macroeconómico estable, pero con fundamentos microeconómicos inestables. Sin embargo, las reformas microeconómicas no estaban en el programa. Aunque en 1971 se frenó el crecimiento, ello se debió más a la reducción del gasto tradicionalmente

²⁵ Sin embargo, al contrario de lo ocurrido en el pasado, estas afluencias asumían la forma de préstamos de los bancos comerciales y no de inversiones en bonos o acciones. En consecuencia, cambió la distribución del riesgo.

asociada con el cambio de gobierno, que a una restricción de la política fiscal que buscaba impedir la inflación y reducir un creciente déficit comercial. Los objetivos declarados de los gobernantes eran conservar la estabilidad de precios y del tipo de cambio fijo, al mismo tiempo que se aumentaba el gasto social y se aceleraba el crecimiento para aumentar el empleo.²⁶ El gobierno encabezó la promoción de tal crecimiento, y en 1972 incrementó considerablemente los gastos públicos y el crédito interno: los primeros aumentaron 21.2% en términos reales, el último 7.9% durante ese año. Pero la expansión del gasto público ocurrió en ausencia de una reforma fiscal importante.²⁷ Al principio de la administración se elevó 1% la tasa del impuesto a las ventas, pero ello no bastó para cubrir el gasto adicional. (Más tarde, a fines de 1972, se consideró seriamente una reforma fiscal que elevaría los impuestos al ingreso. Pero el sector privado amenazó con grandes fugas de capital. Esto podría amenazar, a su vez, la constancia del tipo de cambio nominal, algo que Echeverría creía que debía defender como un símbolo de la estabilidad y la continuidad del desarrollo estabilizador.) Además, los precios de las empresas públicas —que en México deben considerarse como una parte integral de la política fiscal— no se cambiaron antes de 1973, y sólo se elevaron en términos nominales. Y mientras se retrasaban los precios reales de las empresas públicas, se iniciaba un ambicioso programa de expansión de tales empresas.²⁸ Pronto se observó el deterioro de las finanzas públicas (véase el cuadro 2).

En 1973 y 1974 continuó la fuerte expansión de la demanda agregada, impulsada de nuevo por el gasto deficitario. Como tenía poco margen de expansión después del fuerte crecimiento de 1972, una parte de esta expansión empezó a reflejarse en los precios: la tasa de inflación aumentó de 5% en 1972 a 12% en 1973 y a 23.8% en 1974, claramente por encima de la inflación mundial.²⁹ Dos efectos surgieron de inmediato. Como se puede ver en la gráfica 1, el tipo de cambio real empezó a apreciarse cuando se mantuvo la política de fijación del tipo de cambio nominal. Por otra parte, en virtud de que las tasas de inflación superaban a las de interés nominales internas, empezó a rever-

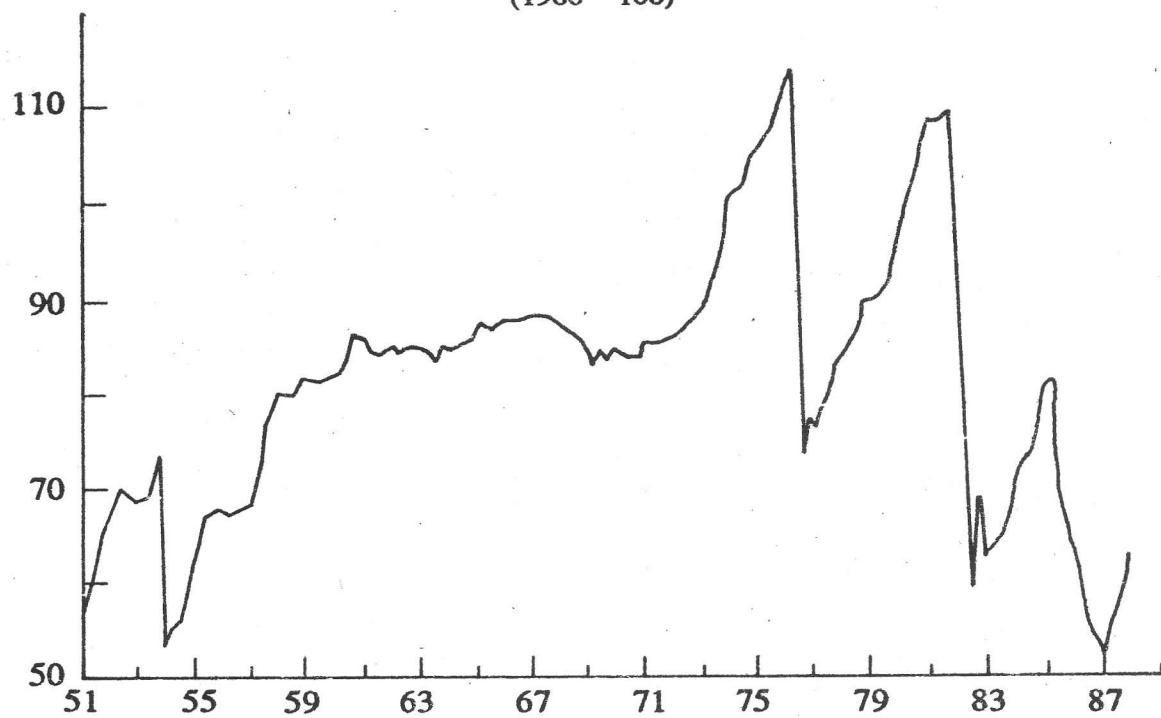
²⁶ Un informe influyente que apareciera en ese tiempo (GEPE, sin fecha) sostenía que había en el país un problema grande de desempleo y subempleo, del orden de 40% de la fuerza de trabajo. Véase en Levy (1979) un análisis de las cifras del empleo en México, y en Gregory (1986) una crítica de las cifras del GEPE y otra perspectiva del funcionamiento del mercado de mano de obra.

²⁷ La política tributaria fue motivo de controversia entre Echeverría y el sector privado desde el principio. En diciembre de 1970 envió al Congreso una pequeña reforma fiscal (un aumento de 1% en la tasa del impuesto a las ventas). El líder de la COPARMEX, asociación de empresarios privados, llamó al Presidente para decirle que ésa no era la manera apropiada para la elaboración de la política económica, que las cuestiones tributarias debían negociarse directamente con el sector privado.

²⁸ Por ejemplo, el índice de los precios reales del transporte bajó 3% entre 1970 y 1972, mientras que el de la gasolina y el petróleo bajaba 8 por ciento.

²⁹ Medida por el IPM de los Estados Unidos. Las cifras de la inflación de ese país 3.1, 9.1 y 15.3% para 1972, 1973 y 1974, respectivamente.

GRÁFICA 1. *Tipo de cambio real*
 (1980 = 100)



FUENTE: Dornbusch (1988).

CUADRO 4. Asignación del gasto público social

Sexenio	Porcentaje del gasto público			Porcentaje de la inversión pública		
	Educa- ción	Salud	Bien- estar social	Educa- ción	Salud	Des- arrollo agrícola
1934-1940 Lázaro Cárdenas	12.5	2.9	9.6	1.0	1.2	17.6
1940-1946 M. Ávila Camacho	9.9	3.6	11.1	0.2	2.4	17.3
1946-1952 Miguel Alemán	7.8	3.2	13.5	3.0	3.1	19.8
1952-1958 A. Ruiz Cortines	8.7	3.1	14.6	2.6	1.5	13.6
1958-1964 A. López Mateos	11.4	3.6	24.1	2.7	7.3	9.9
1964-1970 G. Díaz Ordaz	13.2	3.1	24.7	4.8	4.9	11.0
1970-1976 Luis Echeverría	19.4	4.5	22.2	6.6	4.3	17.3
1976-1982 J. López Portillo	7.7	1.1	9.5	2.6	3.1	18.5

FUENTE: P. Aspe y J. Beristáin (1984a, p. 26).

tirse el crecimiento de la intermediación financiera observada durante los años sesenta.³⁰

La expansión de la demanda agregada afectó también a la cuenta corriente. Este déficit aumentó de 0.2% del PIB en 1971 a 3.7% en 1974, debido al exceso del gasto interno respecto al ingreso y a la progresiva sobrevaluación del tipo de cambio que empezó a erosionar el componente de los servicios de la cuenta corriente. Estos dos elementos podían relacionarse directamente con la postura fiscal del gobierno. Un tercer elemento reflejaba el prolongado estancamiento estructural de la agricultura, que empezó a hacerse sentir en 1971, cuando aparecieron las grandes importaciones de alimentos y granos. Sin embargo, el cambio del ambiente mundial modificó la naturaleza de los préstamos externos obtenidos para cubrir los déficit de cuenta corriente. Los recursos llegaban ahora sobre todo de los bancos privados, que no de las instituciones multilaterales, con vencimientos más cortos y tasas de interés variables.

En 1972, el gobierno ejercía su papel directivo con un conjunto de políticas macroeconómicas que se alejaban de la experiencia de los pasados quince años. A medida que cambiaban las políticas macroeconómicas, también lo hacía la retórica gubernamental, la que tenía que responder a un sector privado que afrontaba tasas de interés reales internas negativas y una sobrevaluación progresiva del tipo de cambio. Ya no servían las nociones de la prudencia fiscal y la ortodoxia financiera, de modo que la retórica oficial empezó a descansar más en la "economía heterodoxa".³¹

Por otra parte, otros aspectos de la política económica permanecieron en gran medida como durante el desarrollo estabilizador. Tres de ellos merecen una atención especial. En primer término, la política comercial: el sesgo antiexportador del régimen comercial se mantuvo a pesar de que se introdujeron incentivos fiscales para las exportaciones. No se hizo esfuerzo alguno para liberar las importaciones. En efecto, a medida que se deterioraba la cuenta corriente, el gobierno respondía con la intensificación de los controles de las importaciones, lo que fortalecía el sesgo antiexportador del régimen comercial. En segundo lugar, la política regional: se hizo un esfuerzo por canalizar más recursos a las zonas rurales (véase el cuadro 4). Pero mientras que la participación de la agricultura en el total de la inversión pública aumentó de 13.4% en 1970 a 17% en 1974, continuaron las políticas que incrementaban el atractivo de las áreas urbanas. Los servicios como el agua y el transporte en la ciudad de México continuaban recibiendo grandes subsidios, lo que transfería recursos del resto del país a la capital relativamente rica. Además, el gobierno emprendió un ambicioso programa de vivienda para los trabaja-

³⁰ La razón *M3-PNB* alcanzó un nivel máximo de 0.53 en 1972 y luego bajó de manera sostenida a 0.46 en 1976. Las tasas de interés reales de los últimos cuatro años del sexenio de Echeverría fueron: -5.5, -12.3, -2.0 y -33.4 (Solís, 1981).

³¹ El secretario de Hacienda (Margáin) renunció a principios de 1973 debido a diferencias de opinión respecto a la política económica.

dores urbanos (INFONAVIT). En resumen, persistía el sesgo urbano del régimen anterior (Moore, 1984). Por último, el tipo de cambio: aunque había fuertes desacuerdos acerca de este punto, se decidió finalmente continuar la política del tipo nominal fijo, a pesar de una expansiva política fiscal y de sus efectos en el déficit comercial. Es importante señalar que el banco central apoyaba la política del tipo de cambio fijo, aunque quizá por razones diferentes de las esgrimidas por el gobierno.

Las tasas de interés reales internas negativas, la progresiva sobrevaluación del tipo de cambio real y el creciente endeudamiento externo eran indicios claros de que no podría sostenerse la política económica aplicada. A medida que se difundían las expectativas de un eventual cambio de la política económica, surgió la fuga de capital. Y aunque esto podía interpretarse como una respuesta política al cambio en la retórica, era quizás más simplemente la respuesta natural de los tenedores de activos que advertían que el valor de opción del capital líquido en el exterior, corregido por la devaluación esperada, superaría a la rentabilidad de las inversiones nuevas en el capital físico interno o en depósitos denominados en dólares. En consecuencia, a pesar de que la economía crecía con relativa rapidez y surgían "cuellos de botella", y que se otorgaban incentivos fiscales para la inversión privada,³² esta última no respondía como se esperaba. La estructura de los incentivos había cambiado, y aunque el gobierno no quería ver sus efectos nocivos, otros agentes sí los veían.

Al mismo tiempo, aumentó la inversión pública (véase los cuadros 5 y 6) y, junto con ella, el grado de la intervención pública en la economía: mientras que entre 1952 y 1970 se crearon 83 empresas públicas grandes, en el periodo 1971-1976 se crearon 108 (Aspe y Beristáin, 1984a).³³ El gobierno expandió también considerablemente los ámbitos de su operación. Y aunque podrían encontrarse sin dificultad algunos argumentos para justificar estas acciones,³⁴ aquí las interpretamos como la respuesta pragmática del gobierno en aras de sus intereses políticos, antes que como una decisión consciente de arrebatar al sector privado su papel de productor principal de bienes y servicios (o de tomar las "alturas de mando" de la economía). Sin embargo, tal respuesta pragmática a corto plazo tenía implicaciones importantes: el mayor papel del

³² Tello (1979), pp. 204-205, cita a un ex presidente de la COPARMEX en estos términos: "puede afirmarse que pocos regímenes como el presente (el de Echeverría) se han preocupado más de la promoción y estímulo a la iniciativa privada. En sólo tres años se han dictado más de 100 decretos, leyes y disposiciones diversas promotoras del sector empresarial que durante todo el sexenio anterior". Además, Sigmund (1984) sostiene que la ley reguladora de la inversión extranjera directa que se promulgó en mayo de 1973 para exigir una participación mexicana mayoritaria en todas las empresas extranjeras nuevas fortalecía la posición estratégica de los inversionistas mexicanos frente a los inversionistas extranjeros.

³³ Sin embargo, muchas de estas empresas eran muy pequeñas e incluían a gran número de fideicomisos especiales dotados de escasa influencia económica.

³⁴ Flores de la Peña, quien fue secretario del Patrimonio Nacional durante el régimen de Echeverría, sostiene que la inversión pública es en México preferible a la inversión privada (1976, pp. 35, 41 y 51).

CUADRO 5. Inversión total^a
 (Precios constantes)

Año	Total	Tasa de crecimiento porcentual	Pública	Tasa de crecimiento porcentual	Privada	Tasa de crecimiento porcentual
1960	38 606.0		—		—	
1961	38 965.9	0.9	—		—	
1962	39 840.5	2.2	—		—	
1963	45 085.5	13.2	—		—	
1964	54 857.9	21.7	—		—	
1965	57 047.3	4.0	—		—	
1966	62 616.5	9.8	—		—	
1967	69 861.5	11.6	—		—	
1968	76 731.5	9.8	—		—	
1969	82 016.9	6.9	—		—	
1970	88 660.6	8.1	29 249.9		59 410.7	
1971	87 142.2	-1.7	22 451.2	-23.2	64 691.0	8.9
1972	97 805.8	12.2	31 484.4	40.2	66 321.4	2.5
1973	112 227.7	14.7	43 938.2	39.6	68 289.5	3.0
1974	121 095.8	7.9	45 009.6	2.4	76 086.2	11.4
1975	132 316.1	9.3	54 732.9	21.6	77 583.2	2.0
1976	132 909.6	0.4	50 597.2	-7.6	82 312.4	6.1
1977	123 986.5	-6.7	47 212.4	-6.7	76 774.1	-6.7
1978	142 799.3	15.2	62 122.2	31.6	80 677.1	5.1
1979	171 714.2	20.2	72 753.3	17.1	98 960.9	22.7
1980	197 364.5	14.9	84 870.3	16.7	112 494.2	13.7
1981	228 975.0	16.0	103 930.7	22.4	125 044.3	11.1
1982	190 526.0	-16.8	84 289.7	-18.9	106 236.3	-15.1
1983	136 644.0	-28.2	53 928.4	-36.0	82 715.6	-22.1
1984	145 427.0	6.4	56 142.4	4.1	89 284.6	7.9
1985	156 846.0	7.8	56 641.2	0.8	100 204.8	12.2
1986	138 341.0	-11.8	48 576.4	-14.2	89 864.6	-11.6
1987	137 476.0	-0.6	43 830.5	-9.8	93 645.5	4.3

FUENTES: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuentas nacionales*.

^a Millones de pesos de 1970.

gobierno como productor e inversionista imponía nuevas cargas a sus finanzas y a su capacidad administrativa que ya estaban muy abrumadas.

Dicho de otro modo, sostenemos que los acontecimientos habían adquirido una dinámica propia en 1973-1974. En lugar de seguir un plan claramente elaborado, el gobierno perseguía sus propios objetivos mediante lo que podríamos llamar "la línea de menor resistencia": una mezcla de préstamos externos y financiamiento inflacionario. Pero una vez iniciado este proceso, se creó un círculo vicioso. Inevitablemente, los grandes déficit pre-

CUADRO 6. *Inversión total*

(Porcentaje del PIB)

Año	Total	Pública	Privada	Año	Total	Pública	Privada
1955	15.5	—	—	1972	19.0	6.1	12.9
1956	17.7	—	—	1973	19.3	7.5	11.8
1957	17.9	—	—	1974	19.9	7.5	12.3
1958	15.7	—	—	1975	21.4	5.0	12.4
1959	15.2	—	—	1976	21.0	8.2	12.9
1960	16.0	—	—	1977	19.6	7.8	11.8
1961	14.8	—	—	1978	21.1	9.5	11.6
1962	14.7	—	—	1979	23.4	10.3	13.2
1963	15.7	—	—	1980	24.8	10.7	14.1
1964	16.2	—	—	1981	26.4	12.1	14.3
1965	16.6	4.9	11.7	1982	23.0	10.2	12.8
1966	16.9	5.2	11.7	1983	17.5	6.6	11.0
1967	18.2	6.5	11.7	1984	17.9	6.6	11.3
1968	18.2	6.5	11.8	1985	19.1	6.5	12.5
1969	18.3	6.6	11.7	1986	19.4	6.5	12.9
1970	20.0	6.6	13.4	1987	18.9	5.5	13.4
1971	18.0	4.6	13.3				

FUENTES: Datos relativos a 1965-1969: *Economía mexicana en cifras*, NAFINSA (1986). Datos relativos a 1970-1987: *Cuentas nacionales*, Secretaría de Programación y Presupuesto.

supuestarios y las crecientes expectativas de una devaluación frenaron la inversión privada.³⁵ Al mismo tiempo, los objetivos políticos del gobierno exigían un papel más importante en la economía. Pero a medida que el gobierno incrementaba la inversión pública, deterioraba más aún su posición financiera, cerrando el círculo: los inversionistas privados veían los crecientes déficit fiscales, aunados al mayor endeudamiento externo, como señales inequívocas del imposible sostenimiento de la configuración macroeconómica, y esperarían el cambio de los acontecimientos con su capital seguramente depositado en el exterior.

Las tasas de inflación de 1973-1974, sin precedente histórico, empezaron a impregnar la vida económica. Los inversionistas se protegían con activos e inmuebles extranjeros; se acortó la duración de los contratos; a partir de 1973 se fijarían los salarios mínimos cada año, mientras que antes se fijaban cada dos años. Se minaba la confianza en la moneda, que puede considerarse como un bien público. La gente buscaba eludir el impuesto inflacionario cuando un proceso de sustitución de la moneda aumentaba la participación de los depósitos deno-

³⁵ Véase en Lizondo (1983) un análisis del comportamiento de los precios de futuros del peso mexicano durante esa época. Así ocurrió sobre todo después de 1974; excepto en ese año, las tasas de crecimiento de la inversión privada fueron menores que las de la inversión pública para el periodo que se estudia (véase el cuadro 5).

minados en dólares, en las obligaciones totales del sistema financiero, de 17% en 1970 a 40% en 1976 (Solís, 1981). Además de las cifras de la cuenta corriente, todos estos eran indicios claros de la necesidad de una estabilización. Y en efecto se anunció tal programa: a partir de 1975, la política monetaria fue más restrictiva y se señaló una postura fiscal más estricta.³⁶ En efecto, y a pesar de la ausencia de una reforma fiscal, los ingresos fiscales empezaron a crecer con gran rapidez, gracias al mejoramiento del sistema de recaudación de impuestos (véase el cuadro 2). Pero este incremento llegó demasiado tarde; para entonces, los gastos públicos crecían aún más de prisa.

El programa de estabilización no llegó muy lejos. De nuevo, los esfuerzos por controlar la inflación se hicieron por la "línea de menor resistencia": el tipo de cambio se mantuvo nominalmente fijo y se incrementaron los controles de las importaciones, mientras se fortalecían los controles de precios de los productos básicos que aportaban las empresas públicas: los subsidios implícitos resultantes agravaron el déficit fiscal. Además, no se redujo el gasto público, aunque se frenó un poco su tasa de crecimiento (véase el cuadro 3): se afirmaba que la inflación se reduciría "incrementando la oferta" con una inversión pública mayor en puntos de estrangulamiento estratégicos, sin considerar los retrasos de la gestación ni el hecho de que la inversión aumenta de inmediato la demanda. La tasa de inflación bajó ligeramente en 1975, pero se elevó de nuevo en 1976. Como se observa en los cuadros 2 y 7, no mejoró el déficit presupuestario ni el de la cuenta corriente.

Diversas razones explican el fracaso de los esfuerzos de estabilización en 1975. En lo técnico, había obvias fallas en el intento de "encubrir" la inflación mediante el incremento de los subsidios y la sobrevaluación del tipo de cambio. Pero es probable que esto no sea lo más importante. La administración de Echeverría no creía que fuese necesaria la estabilización. Un intento serio de estabilización requeriría revertir muchas de las políticas (y la retórica) de los años anteriores, ya que la inercia política de la administración —y el prestigio personal del Presidente— se basaba en la idea de una expansión gubernamental con inversiones en el ámbito social y en la infraestructura. Revertir esa inercia resultaba políticamente difícil. Además, dado que la base del apoyo político para el gobierno (y para el Presidente?) se reducía dentro del sector privado y algunas de las clases medias perjudicadas por la inflación, se buscó apoyo político en la clase trabajadora urbana organizada. Las reducciones del gasto y una devaluación real no fortalecerían su posición allí. El gobierno se había aprisionado solo en un conjunto de demandas incongruentes.

³⁶ Las ideas del sector privado acerca de la viabilidad del programa económico de Echeverría se vieron influidas también por los anuncios hechos en 1975 acerca del descubrimiento de grandes depósitos de petróleo en el sur de México. Estos descubrimientos facilitarían el acceso a los préstamos extranjeros que se necesitaban para financiar el creciente déficit comercial. La fuga de capital continuaba, pero no se aceleró en esa época, lo que daba al programa de Echeverría un respiro adicional.

CUADRO 7. Indicadores del sector externo
 (Porcentaje del PIB)

Año	Exportacio-nes totales (bienes y servicios no financieros; porcentaje del PIB)	Exporta-ciones petroleras/ exporta-ciones totales	Importa-ciones totales (bienes y servicios no financieros)	Déficit en cuenta corriente	Déficit en cuenta corriente (millones de dólares)
1955	16.6	—	17.2	1.1	-1.7
1956	15.9	—	17.9	2.5	183.1
1957	13.2	—	16.8	3.9	359.9
1958	12.0	—	14.9	3.3	385.5
1959	11.6	—	13.2	2.1	232.1
1960	9.7	—	11.9	3.2	419.7
1961	9.7	—	10.8	2.3	343.7
1962	9.8	—	10.2	1.6	249.6
1963	9.5	—	10.1	1.6	226.1
1964	8.8	—	10.0	2.4	444.7
1965	8.8	—	9.7	2.0	442.9
1966	8.6	—	9.2	1.8	477.8
1967	7.9	—	9.2	2.5	603.0
1968	8.1	—	9.5	2.7	775.4
1969	8.7	—	9.4	2.2	708.4
1970	7.7	0.3	9.7	3.0	1 187.9
1971	7.6	0.1	8.7	0.2	928.9
1972	8.1	0.1	8.8	1.9	1 005.7
1973	8.4	0.0	9.5	2.4	1 528.8
1974	8.4	0.4	10.6	3.7	3 226.0
1975	6.9	7.2	9.6	4.2	4 442.6
1976	8.5	7.2	9.9	3.3	3 683.3
1977	10.3	11.7	10.2	2.0	1 596.4
1978	10.5	16.5	11.0	2.6	2 693.0
1979	11.2	25.0	12.5	3.6	4 870.5
1980	10.7	47.5	13.0	5.0	10 739.7
1981	10.4	53.1	12.9	6.0	16 052.1
1982	15.3	62.7	10.3	0.5	6 221.0
1983	19.0	53.6	9.4	-3.9	-5 418.4
1984	17.4	49.7	9.6	-2.6	-4 238.5
1985	15.4	47.1	10.3	-1.3	-1 236.7
1986	17.2	25.3	12.6	0.4	1 672.7
1987	19.7	28.3	12.6	-3.1	-3 966.5

FUENTES: *Indicadores Económicos*, Banco de México; y *Cuentas nacionales*, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dos factores determinaron el desenlace final de este proceso. Por una parte, el amplio acceso de México al financiamiento internacional. Por la otra, la ausencia de todo mecanismo institucional que en el sistema político mexicano pudiera contrarrestar a corto plazo el poder del gobierno. La variable de acomodo al conjunto de demandas incongruentes fue la de los préstamos externos: ¡la deuda externa casi se duplicó entre 1974 y 1976! Este endeudamiento no intentaba absorber un descenso temporal de los términos de intercambio, sino de financiar los grandes déficit del sector público, y cada vez en mayor medida la fuga de capital, en un intento desesperado del gobierno por "defender" la moneda. El proceso culminó en septiembre de 1976, cuando el tipo de cambio, que había estado nominalmente fijo desde 1954, se devaluó 59%. Sin tener opción alguna, con las reservas agotadas, con una inflación de 22%, una deuda externa de 29 500 millones de dólares y relaciones tensas con el sector privado,³⁷ la administración de Echeverría terminó por celebrar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

2. *El régimen de López Portillo*

La reparación de las dañadas relaciones entre el gobierno y el sector privado fue la primera prioridad de la nueva administración. Se anunció la Alianza para la Producción como el nuevo acuerdo en el cual participarían todos los grupos sociales en el proceso de la recuperación económica y el restablecimiento político (con la tutela del gobierno, *comme il faut*). La retórica cambió consiguientemente: de nuevo se puso de moda la prudencia fiscal (en poco tiempo). La política macroeconómica para 1977 era así muy ortodoxa. Como se observa en el cuadro 1, el crecimiento del PIB fue en ese año el más bajo de los recién pasados decenios, apenas por encima del crecimiento de la población. La contracción económica se realizó por medios clásicos: el gasto público real y la oferta monetaria real bajaron en 4 y 2%, respectivamente. La cuenta corriente mejoró en más de 2 mil millones de dólares, gracias a una drástica reducción de las importaciones y una recuperación moderada de las exportaciones (véase el cuadro 7).

La política macroeconómica operó con los auspicios del FMI, y como una característica distintiva se modificó la política comercial. Las importaciones, que a fines de 1976 estaban sujetas en su totalidad a la expedición de permisos, habrían de liberarse.³⁸ Además de la eliminación buscada del sesgo

³⁷ En lo que quizá podría verse *a posteriori* como una acción que sentaba un precedente, el Presidente nacionalizó también grandes extensiones de tierras en Sonora. El sexenio siguiente terminó con una acción similar, pero a mayor escala, con la nacionalización del sector bancario nacional.

³⁸ Resulta difícil determinar la medida en que se percibía como permanente el cambio ocurrido en la política comercial a la sazón, de modo que se indujeran inversiones en los sectores

interno del régimen comercial, más tarde se iniciaron otras reformas. Se modificó la política tributaria, y un impuesto al valor agregado sustituyó al sistema en cascada de los impuestos indirectos; vinieron luego otros ajustes al impuesto a los ingresos de empresas y personas, aunque persistió el tratamiento fiscal especial concedido a la agricultura y al transporte (Gil Díaz, 1984, p. 18). Podemos especular: si no se hubiese encontrado petróleo, es posible que la economía mexicana hubiese retornado a las políticas macroeconómicas del desarrollo estabilizador, pero con la lección adicional de que ya no podían posponerse las reformas estructurales a la política tributaria, comercial y regional. Pero se encontró petróleo y eso cambió todo. *A posteriori* podemos apreciar el suceso desafortunado: un mejoramiento temporal de los términos de intercambio de un producto de oferta abundante, según se había descubierto recientemente, hizo que el gobierno se olvidara de las reformas estructurales.³⁹

López Portillo y sus asesores creían que el petróleo ofrecía la “autodeterminación financiera” y una oportunidad histórica para realizar una “transformación estructural” de la economía; la tarea del sexenio no era desaprovechar tal oportunidad.⁴⁰ En su papel de dirigente, el gobierno quería dar un gran salto hacia adelante, al mismo tiempo que atacaba muchos problemas: desde el desarrollo de la industria de bienes de capital y la eliminación de la pobreza y la desnutrición, hasta el ensanchamiento de la infraestructura del país, la promoción del turismo, el logro de la autosuficiencia en energéticos y granos básicos. Y junto con los recursos financieros necesarios para hacerlo, el gobierno sentía implícitamente que poseía también la capacidad administrativa necesaria para el efecto.

No había nada nuevo en el intento del gobierno por asumir un papel tan prominente en la economía. Como vimos antes, en los arreglos institucionales de los años treinta se fincaron las bases para una participación importante del gobierno en la economía. Pero existe un segundo factor que impulsaba este proceso, relacionado por decirlo así con una cultura política que percibe también al gobierno como un proveedor. Y en esta cultura, el petróleo eliminaba toda razón para que el gobierno dejara de proveer. El incremento del gasto público no fue el resultado de la acción de un solo individuo intoxicado por un choque de los términos de intercambio: también fue producido por un conjunto de instituciones que creaban grandes expectativas acerca de lo que

de bienes exportables. Prosiguió la liberación de las importaciones sustituyendo las restricciones cuantitativas y los permisos por los aranceles, pero el proceso se revirtió más tarde.

³⁹ Por supuesto, muchos observadores vieron este peligro. Véase, por ejemplo, Solís (1980), pp. 59-72.

⁴⁰ “O explotamos el petróleo ahora mismo, sin nuevas demoras y temores infantiles, y lo usamos para ser verdaderamente autosuficientes y soberanos —hasta donde lo permitan nuestras fuerzas y nuestra inteligencia, por supuesto—, o pronto lamentaremos no haber estado a la altura del momento histórico que estamos viviendo.” (Tomado del discurso que pronunció Díaz Serrano, director general de PEMEX, el 18 de marzo de 1978.)

el gobierno debiera aportar y pocas restricciones respecto a la naturaleza de su intervención en la economía.

López Portillo y sus asesores no deseaban sólo un sector público grande; también querían un economía que fuese inmune a las vicisitudes de la inversión privada. Uno de los objetivos de la política económica sería forjar un sector público capaz de producir sus propios insumos,⁴¹ o por lo menos de generar las divisas requeridas para comprar esos insumos sin correr el riesgo de ser "chantajeado" por el sector privado. Esta idea bastante extraña de una casi autosuficiencia era motivada en parte por los temores de que el gobierno pudiera afrontar al final del sexenio la misma clase de chantaje económico (fuga de capital) experimentado por Echeverría.⁴² Otros aprobaban el crecimiento del sector público como un paso hacia el socialismo (Tello, 1987).

Durante los dos primeros años del auge petrolero (1978 y 1979) la política macroeconómica se caracterizó por una gran expansión de la demanda agregada, provocada por el gasto público. Como se observa en el cuadro 3, el gasto público creció 13.7%, en términos reales, en 1978, y 14.1% en 1979 (y continuó creciendo a tasas elevadas hasta 1981). Pero la inflación, que en esos dos años fluctuaba alrededor de 18%, no se aceleraba. Esto se debía en parte a la apertura de la economía, lo que permitía que el exceso de la demanda se canalizara con mayor facilidad hacia las importaciones. Pero también había otros tres efectos. Primero, la producción agrícola mejoró mucho y creció a un promedio de 4.5% durante el sexenio de López Portillo, mientras que en el sexenio de Echeverría creció 2.6%; esto reducía algunas de las presiones inflacionarias provocadas por este sector durante el anterior decenio.⁴³ Segundo, la inversión privada respondió muy positivamente ante la expansión de la demanda agregada promovida por el gobierno: creció 5.1% en 1978 y 22.7% en 1979. La retórica oficial era diferente; pero además, un mercado interno que crecía a cerca de 8% anual ofrecía grandes oportunidades de ganancias en un momento en que los riesgos de una devaluación se creían mínimos, dado el volumen esperado de los ingresos de divisas provenientes

⁴¹ Una lectura cuidadosa del Plan Nacional de Desarrollo Industrial revela el objetivo de forjar un sector público menos dependiente de la inversión privada respecto a sus insumos.

⁴² López Portillo, como cualquier otro político, pudo explicar principalmente los sucesos de fines de 1976 —la fuga de capital y la demanda de fondos contra los bancos— en términos de una agresión cuidadosamente premeditada de algunos organismos que actuaban en nombre del sector privado.

⁴³ La relación entre el abasto de alimentos y la inflación es un tema antiguo en la América Latina. El problema se relaciona más generalmente con la redistribución del ingreso que debe ocurrir cuando la demanda se expande con una oferta inelástica. Uno de los primeros análisis de este problema fue del economista mexicano Noyola, quien sostuvo que la inflación era resultado de un "estancamiento social" en el que ningún grupo estaba dispuesto a absorber una pérdida de ingresos, ni podía ser forzado a absorberlo (Bazdresch, 1984). Más recientemente, Cardoso (1981) demuestra que, con una oferta monetaria pasiva y una fijación de precios con un margen de ganancia sobre los costos en el sector manufacturero, una oferta inelástica de los alimentos puede generar un proceso inflacionario.

dél petróleo. Tercero, se seguía una política de "contención de los precios", basada en el control de los salarios nominales y de los precios de las empresas públicas, proveniente en parte de una creencia (autopropulsada) en la independencia completa entre la tasa inflacionaria por una parte y la demanda agregada y el déficit presupuestario por la otra.

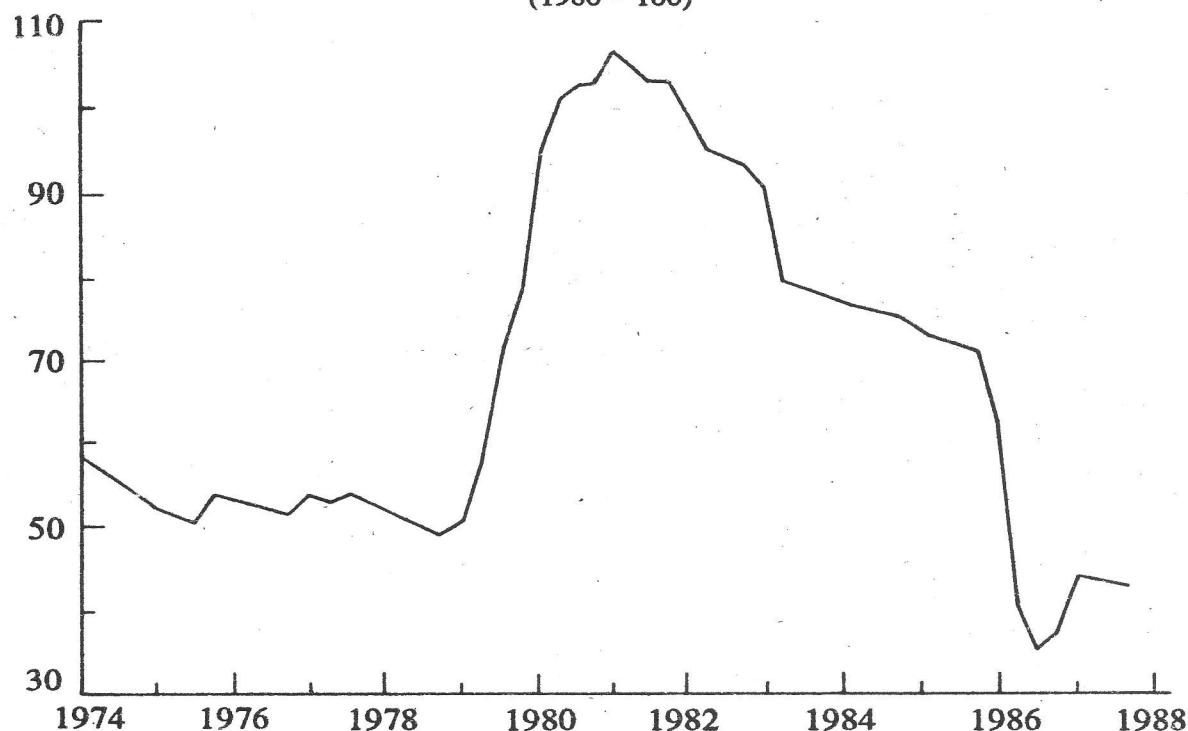
A fines de 1979, un segundo choque petrolero, asociado con la inestabilidad en el Medio Oriente,⁴⁴ provocó un sentimiento de euforia y afectaba la psicología del país, y quizá la del Presidente. (En efecto, el Presidente expresaba la opinión de que el problema económico del país era "administrar la abundancia".) El segundo choque petrolero minó aún más la disciplina fiscal, al igual que la atención a los precios relativos. Dos factores explican entonces un incremento considerable del déficit fiscal. Por una parte, el gobierno emprendió proyectos muy grandes en la infraestructura, la salud, la nutrición, y las empresas públicas productivas. Entre tales proyectos, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) debe destacarse como un esfuerzo muy ambicioso para reducir la pobreza y mejorar la nutrición de los grupos de ingresos más bajos, al mismo tiempo que se elevaban los ingresos de los campesinos pobres mediante los precios de garantía para los granos básicos. El segundo factor se refiere a la política de contención de los precios de las empresas públicas, que provocaban enormes subsidios, como señalamos antes.

Y mientras crecían mucho los ingresos públicos, sobre todo los provenientes del petróleo, el crecimiento de los gastos fue drástico, como se observa en los cuadros 2 y 3. Tal crecimiento incrementó más aún el alcance de los sectores en cuya economía intervenía el gobierno, presentó amplias oportunidades para la corrupción y generó grandes ineficiencias en virtud de la rapidez con la que se gastaban los recursos. Pero desde el punto de vista macroeconómico a corto plazo, era más importante el hecho de que se generaban déficit sin precedente en el presupuesto fiscal y en la cuenta corriente (véase los cuadros 2 y 7). La cuenta corriente reflejaba también la apreciación del tipo de cambio real, ya que el deslizamiento del tipo nominal era menor que la elevación de la tasa inflacionaria (véase la gráfica 1). El turismo y las transacciones fronterizas perdieron competitividad; las exportaciones de mercancías bajaron en términos reales. El déficit de la cuenta corriente subió de 2 700 millones de dólares en 1978 a 16 mil millones en 1981, o sea que se multiplicó por seis. Tal crecimiento explosivo del déficit de la cuenta corriente se enfrentó con el endeudamiento externo. A pesar del choque positivo de los términos de intercambio, la deuda externa aumentó de 36 400 millones de dólares en 1978 a 74 400 millones en 1981.

Las circunstancias empezaron a cambiar en 1981, y lo hacían con gran rapidez. La política económica estaba relacionada con el precio de un solo

⁴⁴ En 1979 fue derrocado el sha de Irán; la incertidumbre consiguiente provocó una elevación temporal del precio mundial del petróleo. Véase la gráfica 2.

**GRÁFICA 2. Precio real del petróleo
(1980 = 100)**



FUENTE: Dornbusch (1988).

producto. Los efectos de corto plazo de la mala alineación del tipo de cambio real y de los déficit presupuestarios podían pasarse por alto mientras que los recursos petroleros siguieran creciendo. Cuando se debilitó el mercado petroliero a mediados de 1981, se advirtió que la elevación del precio del petróleo podría ser sencillamente un fenómeno temporal (véase la gráfica 2). Esto, aunado a la gran magnitud de los desequilibrios macroeconómicos subyacentes y a la perspectiva de cambio que surge naturalmente cuando la administración llega a su término, cambió rápidamente la perspectiva económica.⁴⁵ Las expectativas se ajustaron con rapidez a medida que se ponía cada vez más en duda la capacidad del país para sostener las políticas vigentes; se inició la fuga de capital en cantidades considerables. La cronología de los acontecimientos era políticamente desafortunada: la fuga de capital se inició cuando llegaba a su fin la presidencia de López Portillo, de modo que quedaban pocos meses para el complicado proceso de designar un sucesor. El Presidente afrontaba precisamente la situación que había intentado evitar: un voto de confianza negativo del sector privado.

⁴⁵ Este es un subproducto importante de un sistema político como el mexicano, donde los presidentes no pueden ser reelegidos. Al acercarse el final del sexenio, el gobierno en turno podría dejar de interiorizar plenamente los efectos de las políticas económicas a mediano plazo, con lo cual acorta el horizonte de planeación de otros agentes.

No había una respuesta apropiada ante el cambio radical de las circunstancias. La necesidad del ajuste no se discutía a mediados de 1981: el auge petrolero había terminado y era el momento de restablecer el equilibrio de las principales variables macroeconómicas, en particular la postura fiscal del gobierno y el tipo de cambio real. Pero las medidas aplicadas eran insuficientes para afrontar la magnitud de la crisis: la tasa de devaluación del peso se aceleró un poco, y se restablecieron en su mayor parte los controles de las importaciones que fueron retirados desde 1977.⁴⁶ Como ocurrió al final del régimen de Echeverría, se hizo un esfuerzo por resolver los desequilibrios macroeconómicos con una combinación abigarrada de ajustes de la política comercial y de compromisos increíbles de reducción de los gastos.⁴⁷

La respuesta gubernamental ante la crisis se basaba en diversas consideraciones. Primero, no era obvio para los gobernantes que el descenso del precio del petróleo no era un fenómeno temporal. Mientras no se convencieran de que así era en efecto, habría una comprensible renuencia a cambiar de dirección. Además, el hecho de que los bancos comerciales extranjeros continuaran sus préstamos a México, por lo menos hasta la segunda mitad de 1981, podría interpretarse como una señal de que también ellos consideraban temporal la caída del precio del petróleo. Segundo, existía quizás la esperanza de que, al igual que en 1976, el gobierno de los Estados Unidos viniera al rescate.⁴⁸ Y aunque estos factores tenían alguna influencia, también

⁴⁶ La situación existente a la sazón provocó un debate respecto a si debería reducirse el gasto, devaluar la moneda en términos reales o imponer controles a las importaciones (Eatwell y Singh, 1982). Nosotros creemos que la esencia del problema era un desequilibrio fiscal que, dados el ahorro y la inversión privados, se reflejaba en un déficit de la cuenta corriente. Además, el tipo de cambio estaba sobrevaluado, y había escasos indicios de una capacidad excedente (Eatwell y Singh, *op. cit.*, muestran tasas medias de utilización de la capacidad, en el sector manufacturero, por encima de 95%; no hay datos de los sectores de bienes no comerciables). Los controles de las importaciones no ayudarían a resolver el problema de la sobrevaluación del tipo de cambio; al cortar una fuente del abasto, tales controles agravarían las presiones inflacionarias. Además, puede demostrarse que los controles de las importaciones en general no mejoran necesariamente el déficit comercial en un modelo que considere la fijación de los precios con margen de ganancia y capacidad excedente, mientras que sí reducirán el salario real (Levy, 1987). Por otra parte, parece poco apropiado usar la política comercial para corregir los desequilibrios macroeconómicos, ya que revertía las señales de la inversión en el sector de los bienes exportables y probablemente generaba un aumento adicional de las importaciones porque los consumidores preveían mayores obstáculos para la importación.

⁴⁷ En particular, diversos miembros del gabinete expresaban a la sazón opiniones divergentes acerca de la naturaleza de la crisis y la respuesta apropiada de la política económica. El mensaje implícito era que el Poder Ejecutivo no entendía ni controlaba completamente el proceso.

⁴⁸ Sólo podemos especular acerca de la razón por la que la respuesta inicial del gobierno de los Estados Unidos ante la crisis de México, sobre todo durante la primera mitad de 1982, fuese diferente de la de 1976. Es posible que esto se debiera a las diferencias de la administración (Carter vs. Reagan), al hecho de que la crisis tuviera ahora una magnitud mucho mayor (ya que implicaba a otros países latinoamericanos), a las diferencias previamente existentes en la política exterior de México y de los Estados Unidos, sobre todo respecto a Nicaragua. Sólo más tarde, en agosto de 1982, cuando había un gran riesgo de mora con repercusiones directas en los grandes

el "voluntarismo" político, tan característico del sistema político mexicano, presionaba fuertemente contra cualquier intento serio de estabilización.

La respuesta consiguiente ante la falta de un ajuste serio, y las inciertas señales de la política económica devastaron a la economía mexicana. La fuga de capital en gran escala fue la respuesta del sector privado ante las políticas insostenibles. Pero al mismo tiempo, y frente a un fuerte ataque especulativo contra la moneda, el gobierno decidió no devaluar drásticamente el tipo de cambio y mantuvo la lenta tasa de deslizamiento. La devaluación y la estabilización se consideraban equivalentes a una rendición ante sus enemigos, ya que estas medidas implicaban una revisión sustancial de la estrategia de crecimiento del gobierno. Tal renuncia de los poderes utilizables era una situación inaceptable para cualquier autoridad política.

El acceso a los préstamos externos desempeñó de nuevo un papel decisivo, pero incrementado. Increíblemente, la deuda externa del país aumentó en un solo año, el de 1981, de 49 mil a 75 mil millones de dólares, ocurriendo la mayor parte del incremento durante los últimos seis meses del año. La mayor parte de esta deuda se contrajo con bancos privados, con vencimientos relativamente cortos, y con tasas de interés variables, justo cuando las tasas de interés mundiales empezaban a elevarse al restringirse la política monetaria de los Estados Unidos. *Après moi, le déluge.*

El resto de la administración de López Portillo se caracterizó por relaciones sumamente enconadas entre el gobierno y el sector privado. La política económica estaba determinada por la necesidad de reducir un déficit fiscal de grandes proporciones, en un contexto donde las condiciones externas operaban ahora contra México: las tasas de interés mundiales aumentaban y el mercado petrolero se debilitaba. Al mismo tiempo, la oferta de recursos externos se tornaba inelástica a medida que los acreedores extranjeros advertían la magnitud de las obligaciones de México y el deterioro de sus condiciones económicas. Esta combinación de acontecimientos implicaba que los préstamos externos eran procíclicos con el precio del petróleo, precisamente lo opuesto de lo que debiera ocurrir si hubiese existido algún esfuerzo de regularización del consumo.

Frente a la necesidad de cambiar la política económica, el gobierno necesitaba una nueva retórica. Renuentemente tenía que ajustarse, pero no estaba dispuesto a escuchar las prescripciones de la administración macroeconómica ortodoxa. Tal como se desarrollaron los acontecimientos desde mediados del 1981, el gobierno recurrió, como lo había hecho en el pasado, a los segmentos de la burocracia partidarios de una perspectiva heterodoxa. Pero la magnitud de la crisis no dejaba casi ningún margen de maniobra, y las acciones se sucedieron en consecuencia: a fines de 1981 se elevaron algunos precios del

bancos comerciales estadounidenses, el gobierno de los Estados Unidos intervino plenamente en la crisis.

sector público; a principios de 1982, el gobierno se quedó sin reservas y ya no pudo sostener el tipo de cambio; generó una devaluación nominal de 470%.⁴⁹ Todas las importaciones quedaron sujetas a controles, y la tasa de crecimiento de los gastos públicos se redujo de 25% en 1981 a 3.7% en 1982. También se elevaron las tasas salariales nominales. Luego se anunció un sistema doble de tipos de cambio.⁵⁰ Y más tarde, en una acción muy debatida, el Presidente introdujo los controles de cambios y expropió el sector bancario nacional. Con las reservas agotadas, una tasa de inflación de casi 100%, una declinación de 0.5% en el PIB real, un déficit del sector público de casi 18% del producto interno bruto y una deuda externa de 92 400 millones de dólares, terminó el sexenio como el anterior, con la firma de un programa de estabilización con el Fondo Monetario Internacional.

IV. OBSERVACIONES FINALES

El bosquejo de los acontecimientos macroeconómicos ocurridos durante 1970-1982, que acabamos de presentar, proporciona un marco en el que pueden hacerse otras observaciones acerca de la naturaleza de las "políticas económicas populistas" en México. Empezamos por señalar algunas diferencias importantes entre los dos sexenios. Primero, el de López Portillo recibió la bendición de una capacidad de importación mucho mayor, lo que resulta obvio. Además, dado que el petróleo era de propiedad pública, mejoró considerablemente la posición recaudadora del gobierno. Las circunstancias subyacentes eran muy diferentes.

Segundo, lo que es más importante, las motivaciones de las políticas eran distintas. El principal objetivo de Echeverría era resolver una crisis política: la mayor participación gubernamental y una reafirmación del control de la economía se consideraban como el medio adecuado para resolver la crisis. Esto implicaba un conflicto casi inevitable entre el gobierno y el sector privado. En cambio, por lo menos hasta la primera mitad del sexenio de López Portillo, la política económica podía caracterizarse sencillamente como un esfuerzo por "complacer a todos", y no como una situación en la que estuviesen en conflicto los intereses del sector privado y del gobierno. Por ejemplo, se complacía a los trabajadores urbanos (o por lo menos a sus sindicatos), porque si bien bajaba ligeramente el salario real, el empleo crecía a una tasa superior a la histórica; se complacía a las clases medias con subsidios

⁴⁹ El tipo de cambio nominal experimentó saltos discretos en diversas ocasiones durante 1982. La cifra del texto se obtiene al comparar el tipo de cambio de diciembre de 1981 con el de diciembre de 1982.

⁵⁰ En vista del acento que priva en este ensayo, y de las restricciones del espacio, sólo enumeramos aquí los acontecimientos principales de ese periodo. Puede encontrarse un análisis más completo de la crisis en Taylor (1985) y en Bazdresch (sin fecha), con opiniones contrastantes.

a los precios y la sobrevaluación del tipo de cambio; se complacía a la burocracia por la mayor influencia proveniente de una participación más activa del gobierno en la economía; se complacía al sector privado con un tipo de cambio sobrevaluado y con los beneficios considerables que podían obtenerse en el mercado interno; y empezaba a complacerse al México rural mediante grandes incrementos del empleo, inversiones en infraestructura y el SAM. Sólo después de que estalló la crisis, cuando ya no se podía "complacer a todos" y la situación parecía explosiva, se emprendieron varias acciones que buscaban reafirmar el poder y el control políticos (controles de cambios y nacionalización bancaria).

Una tercera diferencia se refiere a la retórica. La retórica de Echeverría era muy agresiva, y criticaba continuamente a los empresarios. En cambio, durante la mayor parte del régimen de López Portillo disminuyó considerablemente la atmósfera de acrimonia y de crisis política que caracterizó al desarrollo compartido. Por supuesto, la retórica de López Portillo cambió de manera drástica (y rápida) después de la crisis que estalló a mediados de 1981, lo que ilustra la escasa relación entre las inclinaciones ideológicas del Presidente en turno y las políticas populistas: éstas no son monopolio de los presidentes "izquierdistas" (suponiendo que ese término tenga algún sentido en México).

A pesar de las diferencias entre los dos episodios populistas, aquí hacemos hincapié en que, en conjunto, tales diferencias no provinieron de la incompetencia ni de que alguno de los presidentes no contara entre sus asesores confiables con economistas bien adiestrados. Esto no significa, por supuesto, que algunas políticas populistas específicas no puedan resultar de errores, o de entendimientos erróneos de la naturaleza de los mercados o del tipo de las intervenciones que puedan incrementar el bienestar. La economía no es una ciencia exacta, y existe amplio margen para los errores y las diferencias de opinión. Además, la ideología es importante; a veces, el rechazo de las implicaciones distributivas de los mercados irrestrictos lleva a algunos economistas a rechazar los instrumentos del análisis que destacan el papel de asignación de los precios: parafraseando a Sheahan (véase la nota 3 de pie de página), diríamos que el rechazo de los criterios de eficiencia se convierte en un principio.⁵¹

Pero hay una gran brecha entre las políticas populistas individuales que podrían surgir de errores de la política económica por una parte, y la violación

⁵¹ Observamos también que, al rechazar los instrumentos del análisis que hacen hincapié en la importancia de los mercados, los gobernantes crean un círculo vicioso: las medidas introducidas acaban por fortalecer a los monopolios y deformar más aún los precios, demostrando así *a posteriori* que los mercados condujeron a resultados indeseables. Por ejemplo, consideremos la cuestión de la política industrial. Muchos analistas han señalado la estructura oligopólica de algunos sectores manufactureros, la que obviamente reduce el bienestar. Pero a la vez, los mismos analistas recomendarán los controles de las importaciones y otras barreras comerciales que, entre sus numerosos efectos, ciertamente promueven la concentración oligopólica en la industria (Cordera y Tello, 1980, pp. 36-37).

sistemática de las restricciones presupuestarias que afectan a toda la economía y la persistencia de las intervenciones gubernamentales contra la lógica de los mercados por otra parte. No hay duda de que los errores son importantes (y difíciles de corregir en virtud de la inercia, los intereses creados y el prestigio), pero el surgimiento de episodios populistas en circunstancias muy diferentes demuestra que otros factores desempeñan un papel más importante.

Nuestro argumento es que los episodios populistas son, en el fondo, el resultado de circunstancias en que los gobernantes creen que sus metas políticas sólo pueden alcanzarse mediante intervenciones que restrinjan la operación de los mercados e incrementen el grado de la intervención estatal. Desde la perspectiva de Echeverría, ¿cómo podría convencer a los intelectuales izquierdistas de que debían abandonar los medios violentos, si no era mediante un "retorno al Estado"? Desde la perspectiva de López Portillo, ¿cómo podría "castigar" al sector privado por la fuga de capital, y reafirmar la primacía del gobierno en la economía, si no mediante los controles de cambios y la nacionalización bancaria?

Postulamos que las consideraciones distributivas son importantes (en vista del papel del gobierno como "árbitro del conflicto social"), pero los episodios populistas reflejan un fenómeno más profundo; la debilidad subyacente de los gobiernos que aplican políticas populistas porque, por decirlo así, no tienen otras fichas para jugar. Según nuestra interpretación, por tanto, ocurren episodios populistas en México cuando el gobierno aplica políticas de "último recurso" que en su opinión lo fortalecerán. Estas políticas pueden ser el financiamiento deficitario resultante en parte de la persecución de algunos objetivos distributivos y en parte de la mayor influencia por medio del incremento de la presencia y el control de la actividad económica (como ocurrió principalmente con Echeverría); pero pueden ser también políticas que no tengan ningún objetivo distributivo directo sino que intentan inclinar la balanza del poder en favor del gobierno (como ocurrió con la nacionalización bancaria de López Portillo).

Desde un punto de vista estrictamente técnico, el argumento contra las políticas populistas es sencillo y claro: esas políticas no pueden sostenerse porque olvidan la reacción de los agentes ante la estructura de los incentivos, así como las restricciones básicas de los recursos. Además, cuando se agotan los beneficios económicos a corto plazo que pueden generar tales políticas en potencia, la inevitable corrección subsecuente tiene costos económicos que minan las ganancias económicas iniciales; en términos del valor presente, las políticas populistas reducen el bienestar.

Pero las políticas deben evaluarse por su capacidad para alcanzar sus objetivos básicos. Si los episodios populistas ocurren en parte como resultado de la debilidad del gobierno, un criterio importante (aunque no el único) para su evaluación deberá ser su eficacia respecto a fortalecer el gobierno, o para re-

solver la crisis política que fue su *raison d'être* inicial.⁵² Así pues, como vimos en la sección III, no hay duda de que los regímenes de Echeverría y de López Portillo obtuvieron magros resultados en el frente económico; se perdió el equilibrio dinámico que se había conservado con tanto cuidado durante el desarrollo estabilizador.⁵³ Pero durante el régimen de Echeverría se lograron algunos avances notables en el frente político. Aunque con vacilaciones, se abrió la puerta a extensas reformas políticas; la represión política quedó atrás; se desvaneció un movimiento guerrillero potencialmente peligroso; se estableció la libertad de prensa. Con el inicio del desmantelamiento del sistema político corporativo cerrado de los años cincuenta y sesenta, México inició una transformación hacia una sociedad políticamente plural. Echeverría fue un elemento decisivo en este proceso.

Con López Portillo tenemos también una situación mixta. Hubo una reforma política sustancial que consolidó los movimientos iniciales de Echeverría hacia un Estado menos represivo; se legalizaron los partidos políticos de la izquierda. Esto fortaleció sin duda a la sociedad civil. Por otra parte, y quizá paradójicamente, el populismo de López Portillo no pudo alcanzar sus objetivos políticos porque el endeudamiento enorme, la nacionalización bancaria y los controles de cambios no fortalecieron al gobierno sino que lo debilitaron más aún. La fuerza no puede resultar de la herencia de una deuda pública enorme y de un sector financiero que escapa al control gubernamental a medida que se reduce la importancia de los bancos como intermediarios financieros, mientras que las transacciones con divisas continúan con el mismo vigor.⁵⁴ Y aunque las consideraciones distributivas no fueron obvia-

⁵² Desde esta perspectiva, los economistas ortodoxos que critican a los gobiernos populistas alegan que los mismos objetivos distributivos que tales gobiernos dicen perseguir podrían alcanzarse con un costo menor o por medios más eficientes, o con ambas cosas, tienen razón desde un punto de vista técnico, pero quizás pierden de vista lo más importante.

⁵³ Hasta ahora, los gobernantes continúan su lucha por reducir la tasa inflacionaria y elevar la tasa del crecimiento económico; quienes señalaban los peligros del rompimiento del equilibrio macroeconómico tenían básicamente razón.

⁵⁴ Los defensores de los controles de cambios (Tello, 1987) sostienen que los controles darían más "grados de libertad" a la política económica, al desconectar la tasa de interés interna de la externa y permitir que el gobierno aplicara reformas tributarias más audaces sin temor a la fuga de capital. La nacionalización de los bancos era entonces necesaria para ayudar a implantar tales controles (reduciendo al mismo tiempo el poder político del "sector financiero"). Sin embargo, como ha sostenido uno de nosotros en otra parte, estos argumentos son poco convincentes (Bazdresch, 1985). Dada la proximidad de México a los Estados Unidos, los controles de cambios no ayudarían a reducir la movilidad del capital. En consecuencia, si se quisiera mantener el ahorro interno en el sistema financiero nacional, los controles de cambios no lograrían desconectar a la tasa de interés interna de la tasa de interés mundial. Además, no está clara la manera como los defensores de los controles de cambios fijarían las tasas de interés internas aunque la economía estuviese cerrada a los movimientos del capital; lo importante aquí es que la tasa de interés es un precio intertemporal que desempeña un papel fundamental en la distribución del consumo a lo largo del tiempo y no puede fijarse independientemente de las preferencias de los agentes.

mente las motivaciones de estas acciones, es claro que los pobres de México no se beneficiaron con ellas⁵⁵ y han soportado, por lo menos en términos absolutos, los costos económicos del ajuste inevitable a los grandes desequilibrios macroeconómicos.

Vemos así que las políticas populistas, aparte de sus obvias desventajas económicas, no fortalecen generalmente al gobierno. Una vez terminado el episodio populista, son mayores los incentivos económicos requeridos para incrementar la inversión privada, porque los inversionistas exigen rendimientos mayores para compensar la incertidumbre observada y los riesgos mayores. Así pues, el uso de la política económica para perseguir los intereses políticos del gobierno a corto plazo resulta doblemente costoso: no sólo terminan los episodios con una necesidad de la estabilización macroeconómica, sino que la mayor incertidumbre general actúa como un impuesto sobre la inversión nueva que deprime las perspectivas del crecimiento a largo plazo.

En vista de sus consecuencias indeseables para el bienestar, ¿cómo podrán evitarse los episodios populistas? La respuesta es compleja, pero creemos que dos elementos deben desempeñar un papel dominante. Primero, la sociedad civil —el conjunto de instituciones no gubernamentales que junto con la burocracia del gobierno central conforman la nación— deberá fortalecerse. El gobierno tiene ahora demasiado margen para actuar arbitrariamente (al reprimir a la población, como ocurriera con Díaz Ordaz, o al nacionalizar repentinamente los bancos, como ocurrió con López Portillo). El papel protagónico que desempeñó el gobierno deberá disminuir hasta cierto punto. Debe quedar claro que fortalecer la sociedad civil fortalecerá a su vez al gobierno, porque este último tendrá entonces un mandato legítimo de la primera para realizar reformas. Y mientras que un gobierno "fuerte" es un concepto de operación difícil, entendemos por tal cosa una situación en la que el gobierno tiene, entre otras cosas, la capacidad necesaria para decretar e imponer estructuras tributarias razonables, crear ambientes institucionales donde los conflictos se resuelvan en los término de la ley, y donde no haya necesidad de hacer promesas insostenibles o arreglos especiales con grupos específicos para obtener legitimidad y apoyo. Si los episodios populistas ocurren cuando los gobiernos ya no tienen más "fichas para jugar", los gobiernos fuertes podrían no sentir la necesidad de aplicar políticas populistas, o podrían corregirlas antes de que provoquen daños a largo plazo. Pero es más importante el hecho de que, en una sociedad civil fortalecida, los gobiernos no podrán llevar al país a episodios económicos populistas.

⁵⁵ Además, algunas políticas asociadas con la nacionalización bancaria eran ciertamente regresivas. Mientras que el tipo de cambio nominal se fijaba en 70 pesos por dólar, se establecía un tipo de cambio especial, de 50 pesos por dólar, para las empresas que tuvieran deudas denominadas en dólares (para "proteger" al aparato productivo). Esto creó la necesidad de subsidios considerables para cubrir las pérdidas del banco central en este tipo de operaciones. Pero es claro que no abundaban los pobres que tuvieran deudas denominadas en dólares.

El segundo elemento se refiere a la percepción social de las políticas orientadas hacia el mercado. El hecho de que las sociedades permitan que los gobiernos apliquen políticas que chocan sistemáticamente con la lógica de los mercados refleja la ausencia de un convencimiento pleno acerca de sus beneficios. Como hemos visto, hay poderosas razones para que esto haya ocurrido en México. Estamos convencidos de que, en general, las políticas orientadas hacia el mercado son deseables y benéficas; no parece haber otro mecanismo para generar una asignación eficiente de los recursos. Sin embargo, mientras que los mercados producen resultados relativamente más eficientes que las asignaciones gubernamentales directas, no basta la eficiencia. Los resultados del mercado deben ser también aceptables desde el punto de vista de la distribución.

Es también importante desarrollar un consenso social en favor de las políticas orientadas hacia el mercado. Para ello, no deben aclararse sólo los beneficios de los mercados, en particular la distribución del ingreso correspondiente, sino también las condiciones en las cuales los mercados producen efectivamente mejores resultados; los mercados no siempre tienen propiedades deseables en un conjunto de condiciones. Pero al mismo tiempo debemos advertir que si bien es cierto que algunos resultados del mercado podrían no ser eficientes en el sentido de Pareto, ello no implica necesariamente que la acción gubernamental pueda mejorar la situación. Debe entenderse que, dados los problemas de la racionalidad limitada, la disponibilidad de información y la compatibilidad de los incentivos, hay ciertas limitaciones a lo que puede lograrse con las intervenciones gubernamentales, así sean bien intencionadas.⁵⁶ Además, deberá desaparecer la relación implícita que se establece entre los mercados y los privilegios.⁵⁷

⁵⁶ Un ejemplo acerca de este punto es el mercado de crédito. Se cree ahora generalmente que el racionamiento del crédito podría surgir incluso en contextos donde la tasa de interés puede variar libremente (Stiglitz, 1988). Pero la raíz del problema es una cuestión de riesgo moral derivado del hecho de que la información es asimétrica y costosa. Sin embargo, este tipo de fallas de la información no puede ser resuelto generalmente por los gobiernos.

⁵⁷ El lenguaje es revelador de este problema en México: el término de sector privado (o engañosamente el sector empresarial) denota generalmente a las grandes empresas manufactureras y financieras, y evoca la idea de privilegio y de *élite*. En cambio, el término de sector social (o engañosamente el "sector popular") denota una colección amorfa de agentes (algunos trabajadores rurales, vendedores en pequeño y personas que trabajan por cuenta propia en las áreas urbanas) y evoca la idea de privación y pobreza. Pero no hay nada que sea más privado (o social) en las actividades de una gran empresa oligopólica, productora de fertilizantes por ejemplo, que en un vendedor individual que en las calles de la ciudad de México vende dulces, por ejemplo. Presumiblemente, ambos agentes (¿empresarios?) aumentan al máximo sus ganancias y responden a los precios corrientes y a los precios esperados en el futuro. Y aunque existen obvias diferencias de tamaño, acceso al crédito, obligaciones fiscales, etcétera, las políticas pueden mejorar el funcionamiento de los mercados para ambos agentes (al eliminar las barreras que impiden la entrada de fertilizantes para reducir los márgenes de ganancia, y al otorgar crédito al vendedor ambulante, por ejemplo), o bien suprimirlos (al nacionalizar al productor de fertilizantes, por ejemplo, y otorgar al vendedor ambulante un empleo garantizado por el

Las políticas orientadas hacia el mercado producirán beneficios cuando todos los agentes las perciban como permanentes. Gran parte de la bibliografía demuestra ahora que las reformas increíbles o insostenibles del mercado pueden disminuir el bienestar, con lo que reducirán la reputación de los mercados. Desde una perspectiva diferente, imponer un resultado orientado hacia el mercado podría sembrar las semillas de un episodio populista posterior, hasta cierto punto. La permanencia de las políticas orientadas hacia el mercado se relaciona así directamente con el consenso social que las sostenga. Si no se desarrolla tal consenso, el resultado económico asociado no será un óptimo de Pareto pero será probablemente mejor que la situación actual. Sin embargo, un óptimo de Pareto, o cualquier asunto semejante, podría no ser lo que la sociedad desea. Los argumentos de la "función de bienestar social" podrían incluir bienes distintos de la eficiencia. La sociedad tiene derecho a escoger un conjunto de otras políticas, mientras esté consciente de los costos económicos correspondientes de tales políticas.

Pero la lección de todo esto no debe obtenerse observando sólo en los regímenes de Echeverría y de López Portillo, sino también en los del desarrollo estabilizador. Este periodo podría ser criticado por haber prestado escasa atención al desarrollo político. Es probable que Echeverría haya buscado modificar el equilibrio enfocándose en el desarrollo político, aunque así haya prestado escasa atención a las restricciones económicas. En última instancia, ninguna de estas estrategias fue permanente. Por tanto, la lección es sencillamente que las sociedades no pueden desarrollarse por una vía puramente económica o puramente política. No podemos enfocarnos sólo en un conjunto de variables a expensas del otro, y es posible que México haya venido sufriendo, por lo menos desde los años cincuenta, grandes fluctuaciones en un péndulo que va de la concentración en las cuestiones económicas a expensas del desarrollo político a la concentración en el desarrollo económico a expensas de la política. Desde este punto de vista, el populismo es sólo uno de los dos tipos de errores que pueden cometer los gobernantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aspe, P., y J. Beristáin (1984a), "The Evolution of Income Distribution Policies During the Post-Revolutionary Period in Mexico", P. Aspe y P. Sigmund (comps.), *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes and Meier.
— (1984b), "Towards a First Estimate of the Evolution of Inequality in Mexico", P. Aspe

gobierno). La dicotomía que se establece entre el sector privado y el sector social no es analíticamente útil, pero genera un marco en el que las políticas populistas parecen inmediatamente "populares" (aunque vacilemos para usar ese término), cualesquiera que sean sus efectos a mediano plazo.

- y P. Sigmund (comps.), *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes and Meier.
- Bardhan, P. (1988), "Alternative Approaches to Development Economics", T. N. Srinivasan y H. Chenery (comps.), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, North-Holland.
- Bazdresch, C. (1984), *El pensamiento de Juan F. Noyola*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1985), "La nacionalización bancaria", *Nexos*, enero, pp. 49-56.
- (sin fecha), "Las causas de la crisis", mimeografiado.
- Cardoso, E. (1981), "Food Supply and Inflation", *Journal of Development Economics* 8, pp. 269-284.
- Cordera, R., y C. Tello (1989), *México. La disputa por la nación*, México, Siglo XXI.
- Córdoba, A. (1974), *La política de masas del cardenismo*, México, Serie Popular Era.
- (1973), *La ideología de la Revolución Mexicana; formación del nuevo régimen*, México, Ediciones Era.
- Cosío Villegas, D. (1973), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
- Dornbusch, R. (1988). "México: Estabilización, deuda y crecimiento", *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LV, núm. 220, pp. 879-938, México, Fondo de Cultura Económica.
- , y S. Edwards (1989), "The Macroeconomics of Populism in Latin America", Cambridge, Mass., Instituto Tecnológico de Massachusetts, mimeografiado [editado en español en *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LVII, núm. 225, México, Fondo de Cultura Económica, 1990].
- Eatwell, J., y A. Singh (1982), "¿Se encuentra sobrecaleñada la economía mexicana? Un análisis de los problemas de política económica a corto y mediano plazo", *Economía Mexicana*, núm. 3, pp. 253-269.
- Flores de la Peña, H. (1975), *Teoría y práctica del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Gil Díaz, F. (1984), "The Incidence of Taxes in Mexico: A Before an After Comparison", P. Aspe y P. Sigmund (comps.), *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes and Meier.
- , y R. Ramos (1988), "Lecciones desde México", M. Bruno, G. Di Tella, R. Dornbusch y S. Fischer (comps.), *Inflación y estabilización*, Lecturas 62 de *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Green, R. (1977), "La política exterior del nuevo régimen", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. 69.
- Gregory, P. (1986), *The Myth of Market Failure; Employment and the Labor Market in Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Grupo de Estudio del problema del empleo (sin fecha), "El problema ocupacional en México: Magnitud y recomendaciones", México, mimeografiado.
- Hansen, R. (1974), *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Ianni, O. (1983), *El Estado capitalista de Cárdenas*, México, Serie Popular Era.
- Ibarra, D., I. Navarrete, L. Solís y V. Urquidi. (1972), *El perfil de México en 1980*, vol. I, México, Siglo XXI.
- Levy, S. (1979), *El problema del empleo en México*, México, Banco Nacional de México.
- (1987), "Short Run Responses to Foreign Exchange Crises", *Journal of Policy Modellino* 9, pp. 577-615 [editado en español en *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LIV, núm. 214, México, Fondo de Cultura Económica, 1987].

- Levy, S. (1988), "Los efectos macroeconómicos de los controles de precios: Un análisis de equilibrio general de corto plazo", *Estudios Económicos de El Colegio de México* 3, pp. 27-56.
- Lipton, M. (1977), *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*, Londres, Temple Smith.
- Little, I., T. Scitovsky y M. Scott (1975), *Industria y comercio en algunos países en desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lizondo, S. (1983), "Foreign Exchange Futures Prices Under Fixed Exchange Rates", *Journal of International Economics* 14, pp. 69-84.
- Meyer, L. (1974), "El Estado mexicano contemporáneo", *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México.
- Middlebrook, K. (1986), "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico", Guillermo O'Donnell (comp.), *Transition From Authoritarian Rule*, vol. 2, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Moore, R. (1984), "Urbanization and Housing Policy in Mexico", P. Aspe y P. Sigmund (comps.), *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes and Meier.
- Ortiz Mena, A. (1970), "El desarrollo estabilizador", *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. XXVIII, núm. 146, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sachs, J. (1989), "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", Documento de Trabajo de la NBER, núm. 2897, Cambridge, Mass., marzo.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1983), *Econotecnia Agrícola*, México.
- Sheahan, J. (1987), *Patterns of Development in Latin America: Poverty, Repression and Economic Strategy*, New Jersey, Princeton University Press.
- Sigmund, P. (1984), "The Regulation of Foreign Investment in Mexico and its Impact on Income Distribution", P. Aspe y P. Sigmund (comps.), *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes and Meier.
- Solis, L. (1980), *Alternativas para el desarrollo*, México, Joaquín Mortiz.
- (1981), *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press.
- Stiglitz, J. (1989). "Economic Organization, Information, and Development", T. N. Srinivasan y H. Chenery (comps.), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, North-Holland.
- Taylor, L. (1985), "The Crisis and Thereafter: Macroeconomic Policy Problems in Mexico", P. Musgrave (comp.), *Mexico and the United States: Studies in Economic Interaction*, Colorado, Westview Press.
- Tello, C. (1979), *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI.
- (1987), *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI.
- Yates, P. (1981). *Mexico's Agricultural Dilemma*, Tucson, The University of Arizona Press.