

De la bancarrota a la prosperidad

Una evaluación política del programa mexicano de estabilización 1976-1979

LAURENCE WHITEHEAD*

Primera parte

INTRODUCCION

El 13 de septiembre de 1976 el Gobierno mexicano solicitó ayuda financiera al FMI para paliar graves problemas en su balanza de pagos. Pidió: *i)* ayuda inmediata para reponer sus reservas de divisas, y *ii)* asistencia a plazo más largo, mientras ponía en práctica un plan trienal de estabilización económica destinado a restaurar el equilibrio interno y externo.

El apoyo inmediato era necesario para superar el período de honda incertidumbre que el país viviría debido al comienzo de un nuevo sexenio, el 1 de diciembre. Las autoridades mexicanas sabían que iba a ser virtualmente imposible ejercer una conducción económica eficaz hasta que el presidente López Portillo asumiera el cargo, designara su gabinete e hiciera públicas las primeras orientaciones de gobierno. Desde el 1 de septiembre (cuando la enorme fuga de capitales

privados obligó al equipo presidencial saliente a abstenerse de intervenir en el mercado cambiario para mantener la paridad dólar-peso), hasta el 30 de noviembre, iba a haber una especie de vacío de poder. Durante esos meses el Banco de México se abstrería de toda intervención neta en el mercado de moneda extranjera, limitándose a conservar las reservas oficiales y cumplir los compromisos con el extranjero. La ayuda a corto plazo del Fondo se destinaría a hacer frente a las obligaciones internacionales, a pesar de la crisis financiera y la pérdida de confianza interna, lo cual se consideraba inevitable hasta que pasara el interregno político.

Sin embargo, aunque las autoridades mexicanas no dispusieran por un tiempo de los medios para ejercer un control efectivo sobre la economía, el grado de discontinuidad entre un período presidencial y el siguiente no sería en forma alguna análogo al característico de muchas crisis económicas sudamericanas. Por el contrario, muchos funcionarios del período de Echeverría continuaron en servicio en el de López Portillo (debe destacarse que éste había sido Secretario de Hacienda de aquél); aunque las circunstancias generaban una tensión inevitable entre un gobierno y el

* Del Nuffield College, Oxford. Este trabajo apareció en *World Development*, vol. 8, núm. 11, Londres, noviembre de 1980, pp. 843-864. Se publica con autorización de Pergamon Press, editores de la citada revista. Traducción del inglés de Luis Barrios.

siguiente, había en el fondo un vínculo de cooperación y mantenimiento de prioridades comunes. Interesan en particular dos aspectos de esta cooperación subyacente: la voluntad de compartir las culpas de la crisis inmediata, y el proceso por el cual se elaboraron y pusieron en práctica los lineamientos de largo plazo tendientes a lograr la estabilidad económica. Tengo la impresión de que el gobierno saliente, sin duda contra su voluntad, le hizo un regalo a su sucesor al abandonar, tres meses antes de que su mandato expirara, los esfuerzos para posponer la crisis económica. De este modo admitió responsabilidades que en la mayoría de los países hubieran sido objeto de acusaciones mutuas entre los partidarios de los dos gobiernos rivales. Como retribución por este obsequio implícito, el equipo entrante se ciñó a una receta para la estabilización económica, en cuya negociación no había participado en forma directa —aunque en los niveles más altos seguramente se llevaron a cabo intensas consultas. Esto tenía particular importancia dado que, seguida al pie de la letra, la receta parecía fijar la mayoría de los principales parámetros de acción gubernamental para los tres años siguientes. (Más adelante resumiremos los términos del Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo para 1977-1979.)

Esta es mi opinión acerca de la colaboración política implícita entre ambos gobiernos, pero también debo admitir que hay obstáculos serios para obtener pruebas convincentes que sustenten mis afirmaciones. Además del problema de las pruebas, es posible interpretar los hechos de manera distinta. Otra corriente de pensamiento podría sostener que sobrevaloró la gama de opciones políticas ante esta crisis, puesto que la fatalidad económica hubiera obligado a Echeverría a cargar con las culpas por mucho que deseara transferir la impopularidad a su sucesor, y que, de la misma forma, los términos del programa trienal de estabilización estaban determinados por la economía, sin que existiera un margen significativo de maniobra política. Por lo general, estas discrepancias con respecto a la interpretación de determinados episodios históricos reflejan diferencias teóricas más profundas que es necesario señalar. En otros trabajos he sostenido que buena parte de lo escrito por sociólogos y economistas acerca de los procesos de inflación y estabilización tiene el defecto de considerar a las decisiones políticas (y al uso de recursos institucionales para manejar los conflictos de distribución) como si fueran epifenómenos.¹

Por el contrario, en esta “revaloración política” del período en cuestión, daré especial importancia a esos factores. Es preciso estudiarlos detenidamente para explicar con exactitud por qué los desequilibrios macroeconómicos generados durante la presidencia de Echeverría tomaron determinada forma y alcanzaron la magnitud que sabemos. Esos factores también tuvieron un papel protagónico en el carácter y la velocidad de la relativa recuperación económica de México a partir de 1976 y continuarán influyendo sobremedida en el desempeño económico del país y en las pautas de futuras crisis. Estas decisiones políticas, que pueden tener repercusiones económicas tan significativas, no son “obra de la divina providencia”, ni adaptaciones automáticas

a las fluctuaciones del mercado, ni la consecuencia fatal de cierta etapa de desarrollo del capitalismo. Tienen su origen y vigencia en un proceso de constante organización y lucha política. Su eficacia puede ser incrementada u obstaculizada considerablemente mediante acciones deliberadas de los políticos mexicanos y de aquellos intereses foráneos que poseen los medios para incidir en los asuntos internos de México. Es en afirmaciones de este orden que baso mi análisis de la realidad mexicana. Sin duda esta visión otorga a los factores políticos un grado de autonomía e importancia estratégica mayor que el reconocido generalmente. Al sostener tales puntos de vista, este trabajo pone sobre el tapete un tema que surge en todo análisis de políticas de estabilización.

Veamos un par de ejemplos concretos (hipotéticos, claro está). Si el grueso de la ayuda externa para lograr la estabilización en México se hubiera condicionado al otorgamiento de garantías de que la experiencia echeverrista no se repetiría, esto hubiera polarizado las divisiones políticas internas y obstaculizado la eficacia del sistema de administración política vigente. Lo mismo habría pasado si el movimiento obrero mexicano hubiera condicionado su colaboración al mantenimiento a rajatabla de la política distributiva y de beneficios sociales practicada por Echeverría. En mi opinión, ambos casos hipotéticos eran tan factibles que fueron necesarios planeamiento y organización intensos para prevenirlos. Una de las razones por las que conviene comparar las crisis ocurridas en diversos países es, precisamente, poner a prueba afirmaciones de este tipo a la luz de otras experiencias. La confrontación con distintos casos de crisis de estabilización en países sudamericanos, ¿indica que las decisiones políticas en cuestión son epifenómenos generados por las pautas del comportamiento económico? ¿Confirma esta confrontación la idea de que las exigencias de la situación económica no dejaron otra salida a México que la estrategia de estabilización adoptada por el gobierno de López Portillo? ¿O acaso un sistema político menos unido y disciplinado hubiera dado lugar a una crisis de estabilización más profunda, y ocasionado daños más difíciles de reparar a la capacidad de recuperación económica y social del país? De acuerdo con este segundo punto de vista, el fortalecimiento de las instituciones y de las actitudes políticas favorables al mantenimiento del equilibrio económico podría ser determinante para la viabilidad de las políticas de estabilización, con mayor peso y efecto más duradero que el logro, en un plazo relativamente corto, de ciertos objetivos económicos más o menos arbitrarios. La manera en que se han planteado estas interrogantes evidencia cuál es la opinión del autor. En consecuencia, en lo que resta de este trabajo trataré de sustentar la respuesta escogida, con elementos extraídos del caso mexicano.

Por desgracia, como ya se advirtió al tratar ciertas cuestiones de fondo, este recuento de la experiencia mexicana tiene que apoyarse en una serie de apreciaciones e interpretaciones que también son controvertibles. El tipo de análisis que nos proponemos hacer en esta ocasión no pretende ofrecer pruebas concluyentes sino sólo razonamientos lógicos basados en la realidad; queda, por supuesto, sujeto a la crítica. Establezcamos, pues, algunas proposiciones necesarias para entrar en el tema:

1. Véase mi artículo “The politics of inflation”, en *Political Studies*, vol. 27, núm. 4, diciembre de 1979, donde analizo trabajos recientes sobre el tema.

7) Ni las abstractas categorías de las teorías de la dependencia, ni otras interpretaciones generales de las relaciones centro-periferia, captan adecuadamente las características externas más importantes que influyen en el acontecer económico y político de México. Por más acertados que sean sus puntos de vista, ningún modelo latinoamericano propuesto por esas corrientes toma en cuenta las condiciones particulares que hacen de México un caso esencialmente distinto: un vínculo geográfico y económico con Estados Unidos que proporciona ventajas y crea peligros excepcionales, y una tradicional capacidad de respuesta política, única en su género. Estas características pueden dificultar la separación de los factores causales internos y externos, mucho más que en el caso de otros países latinoamericanos, pero, a su vez, la hacen más imprescindible.

2) No es posible lograr una visión de conjunto del gobierno de Echeverría —incluidas sus decisiones en materia de estrategia económica— sin captar lo profundo de la crisis de legitimidad de 1968. Está claro que no se puede explicar o excusar cada decisión del gobierno de Echeverría por la necesidad de recuperar credibilidad popular después de ese enfrentamiento, pero todas sus acciones deben interpretarse a la luz de esa prioridad central.

3) La decisión de Echeverría de ampliar el papel del sector público en el conjunto de la economía no fue pura estrategia económica, pero tampoco surgió de una racionalidad política de carácter socialista. Por tanto, resultará incompleta toda conclusión acerca de sus resultados que sólo se apoye en criterios de asignación eficiente de recursos, mientras que es erróneo atacar al gobierno partiendo del supuesto de que trataba de destruir a la empresa privada. En realidad, el objetivo político era fortalecer la capacidad de arbitraje estatal en los conflictos de intereses económicos y lograr que la nación apoyara un régimen populista con una economía mixta.

4) A pesar de los rumores y el pánico de fines de 1976, nunca existió en México el peligro real de un golpe de estado, o de una ruptura del orden político institucional, o del colapso de los mecanismos ordinarios de control social. Sólo fue un período de inestabilidad, exacerbado por la crisis financiera.²

A continuación haré una evaluación preliminar de la experiencia mexicana en la aplicación de políticas de estabilización en el período 1976-1979. La conclusión central es que, si se tiene en cuenta lo que podía preverse en 1976 y los resultados obtenidos por otros países latinoamericanos con sus políticas de estabilización, el desempeño de la

economía mexicana en el corto plazo ha sido muy bueno. Empero, en este caso no fue el apego incondicional a las medidas propugnadas por el FMI lo que restituyó el equilibrio y condujo a la recuperación económica. Tampoco se trata simplemente de que la aparición de vastas reservas de hidrocarburos haya anulado todas las consideraciones previas, aunque sin duda el marcado incremento de la potencialidad exportadora del país aceleró mucho la restauración de la confianza en su futuro económico. En este trabajo centraremos la atención en los medios utilizados para mantener la continuidad política y el control social durante los momentos extremos del ciclo económico. Algunos rasgos peculiares del sistema político mexicano contribuyeron en forma decisiva al desempeño reciente de la economía y también son esenciales para evaluar sus perspectivas de largo plazo.³

El trabajo consta de las siguientes secciones: contribuciones internas y externas al desequilibrio; las relaciones con el Fondo; los efectos distributivos de la inflación y la estabilización; el movimiento obrero; el sector privado; los efectos del petróleo, y conclusiones finales: alcances y limitaciones del reformismo mexicano.

CONTRIBUCIONES INTERNAS Y EXTERNAS AL DESEQUILIBRIO

Aunque había varias deficiencias graves en la estrategia económica de las autoridades mexicanas durante el decenio de los sesenta, el desempeño del país era muy satisfactorio según los criterios más aceptados. El PIB real creció a un ritmo bastante regular de alrededor de 7% anual, los precios internos se mantuvieron muy cercanos a los de Estados Unidos, el déficit del sector público y el de la cuenta corriente se mantuvieron en niveles que podían financiarse

3. Es importante subrayar que en este trabajo analizaré el desempeño de México en el *corto plazo*, durante la aplicación del plan de estabilización. Tal como sugiere el título, "De la bancarrota a la prosperidad", estudié un período de fuerte movimiento cíclico de la economía, que coincide bastante con la duración formal del Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo (septiembre de 1976-agosto de 1979). Este enfoque contrasta con el de otros autores (en especial con el de Canitrot), para quienes la fase de estabilización sólo es un elemento de política económica subordinado a la transformación a largo plazo del modelo económico "populista". Del mismo modo, algunos analistas mexicanos consideran la crisis de 1976 como un punto de ruptura importante, que señalaría la bancarrota del populismo y el comienzo de un modelo totalmente nuevo de acumulación de capital y de articulación política. Esta opinión puede ser acertada para los años ochenta, cuando podría prevalecer el crecimiento económico dirigido por Pemex. No obstante, sigo pensando que en el caso mexicano hubo un período bien definido, durante el cual se dio prioridad a los problemas de la política de estabilización económica de plazo relativamente corto. Las medidas tomadas para dominar esa coyuntura no comprometieron al país con un modelo de crecimiento económico a largo plazo radicalmente nuevo. La decisión mexicana de no ingresar al GATT (marzo de 1980) sólo es una prueba más del resurgimiento de las orientaciones económicas y políticas anteriores a 1976. La inflación acelerada, el exceso de demanda y las deformaciones causadas por el petróleo en 1979 y 1980 pueden presagiar problemas económicos totalmente nuevos, a los que México se enfrentará en los años ochenta. Sin embargo, es importante recordar que de 1976 a 1978 los precios reales del petróleo descendían, los acontecimientos en Irán sólo despertaban interés entre sus vecinos y muchos analistas creían que los países industrializados avanzaban hacia la superación del estancamiento con inflación. En este clima se elaboraron y (hasta fines de 1978) se pusieron en práctica las políticas de estabilización a corto plazo de México.

2. Las tres últimas proposiciones están más desarrolladas en mi ponencia "The economic policies of the Echeverría *sexenio*: what went wrong and why?", presentada en el congreso de Pittsburg de la Latin American Studies Association realizado en abril de 1979. Véase también "La política del rumor — México, noviembre-diciembre de 1976", en *Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*, El Colegio de México, México, 1977. Compárese con el relato del propio Luis Echeverría en Luis Suárez, *Echeverría rompe el silencio*, Grjalbo, México, 1980. Echeverría atribuye la devaluación a presiones internacionales y a fugas de capital por motivos políticos. Dice que la decisión se tomó con base en recomendaciones del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda. No admite culpa por la decisión y desmiente toda intención de allanar el camino a su sucesor.

con relativa facilidad y, por el lado de la oferta, la mayoría de los sectores de la economía mostró una gran flexibilidad y capacidad de respuesta. La libre convertibilidad del dólar a una tasa fija (12.50 pesos) se había mantenido desde abril de 1954. La Cámara de Comercio Americana presentó este pronóstico al comienzo de la presidencia de Echeverría: "Si los precios se elevan este año, digamos, entre 4.5 y 5 por ciento según el nuevo índice de precios al consumidor, las repercusiones dependerán de cómo evolucionen los precios en el resto del mundo. Desde 1958, sólo Estados Unidos y Alemania pueden jactarse de una estabilidad de precios superior a la mexicana. Dado el poder de las autoridades mexicanas sobre la oferta monetaria y la distribución de recursos financieros y, más importante, su probada determinación de utilizarlo, no es razonable predecir incrementos de precios incontrolables."⁴

En realidad, tal como se ve en el cuadro 1, el déficit del sector público aumentó año tras año durante todo el sexenio. Los precios al consumidor pronto sobrepasaron en mucho a los de Estados Unidos, lo cual estimuló las importaciones y los viajes al exterior de los mexicanos y desalentó las exportaciones. Para mantener el proceso se hizo necesario incrementar en forma muy rápida la deuda externa, contener las importaciones con medidas administrativas y elevar los requisitos de encaje bancario para "obligar" al ahorro interno a financiar el déficit fiscal. Cuando estos recursos alcanzaron su límite y el déficit del sector público aún no se había reducido, la especulación contra la tasa de cambio fijo se hizo irresistiblemente atractiva e imposible de controlar. En 1976 y 1977 los especuladores cosecharon los beneficios de una devaluación de 80% con respecto al dólar.

En este breve recuento tomé al déficit del sector público como la variable estratégica. Sin embargo, desde un punto de vista opuesto hay quienes sostienen que las situaciones adversas en la economía mundial ocasionaron la mayoría de los desequilibrios durante el período de Echeverría.⁵ En primer lugar, es cierto que la inflación en Estados Unidos llegó a dos dígitos en 1974. Dada la estrecha vinculación del peso con el dólar, y del comercio y las finanzas de México con los de Estados Unidos, era ilógico pensar que la inflación mexicana pudiera mantenerse muy por debajo de la estadounidense, sobre todo si se considera que hasta 1976 y 1977 la tasa anual de crecimiento real en México se mantuvo bastante más alta que en Estados Unidos (de 1969 a 1978 la economía mexicana creció alrededor de 57%, frente a 28% de la de Estados Unidos). En las condiciones vigentes en México, era probable que el incremento de la inflación agravara el déficit fiscal, pues los costos y salarios del sector público y el servicio de la deuda excedían lo esperado, mientras que muchos ingresos por concepto de impuestos y los precios de venta de las empresas públicas tendían a rezagarse. En segundo lugar, México se enfrentaba a una economía mundial más inflacionaria, menos expansiva y mucho menos predecible que antes. Por ejemplo, buena parte

del gasto público ya acordado estaba destinada a grandes proyectos de desarrollo que no rendirían frutos por varios años, al cabo de los cuales los parámetros económicos internacionales podrían haber cambiado de modo radical. Por lo menos parte de las dificultades del desafortunado proyecto siderúrgico de Las Truchas, impulsado por el gobierno de Echeverría (con financiamiento del Banco Mundial), es atribuible a problemas de ese sector que no fueron previstos; asimismo, el mayor acierto de sus planes de gasto público (la decisión de que Pemex incrementase sus gastos de perforación para la búsqueda de hidrocarburos) fue una resolución tomada en 1971-1972, cuando pocos hubieran pronosticado que el mercado mundial tendría un giro tan favorable para el petróleo y el gas. Gran parte del incremento del gasto público en 1972-1974 reflejaba las crecientes expectativas acerca de la capacidad de expansión de la economía mundial, error en el que cayeron no sólo los gobernantes mexicanos sino los de la mayoría de los países desarrollados y, en general, la comunidad financiera internacional. La recesión mundial que estalló en 1975 fue de una gravedad inesperada y tuvo efectos aún peores en México por ser la segunda que golpeaba a la economía en un solo sexenio. Además, lo hacía en un momento del ciclo político sexenal en el que eran menos viables las medidas de austeridad.

Estos elementos explican por qué los portavoces del gobierno insistían tanto en que eran factores externos los causantes fundamentales de los desequilibrios macroeconómicos cuyo desarrollo era visible durante el período de Echeverría. Sin embargo, el desajuste económico de México en 1976 era demasiado grande para que esos factores alcancen a explicarlo. En este sentido, es importante tener en cuenta que, comparado con los de otros países en desarrollo, el sector mexicano de comercio exterior es una parte muy pequeña del total de su actividad económica. Además, la economía mexicana tiene mayor capacidad relativa para sustituir importaciones inaccesibles con oferta interna. Por tanto, aunque es cierto que los costos crecientes y la escasez de los abastecimientos externos afectan mucho la eficiencia interna y causan inflación, la economía mexicana, al igual que la brasileña, posee una gran capacidad de adaptación y, tomando las medidas apropiadas, puede absorber impactos relativamente fuertes del exterior.

Por eso, muchos asesores económicos, incluso el primer Secretario de Hacienda de Echeverría, concentraron sus esfuerzos en los instrumentos internos de política económica. En particular, advirtieron que sería peligroso expandir drásticamente el gasto público sin hacer al mismo tiempo un gran esfuerzo por aumentar los ingresos fiscales. Parece que, guiado por estas consideraciones, Echeverría estuvo a punto de adoptar un ambicioso programa de reforma tributaria en 1972, pero luego desistió del plan, se deshizo del ministro y optó por incrementar el endeudamiento externo. Es probable que la disponibilidad de eurocréditos para proyectos de inversión pública a largo plazo haya tentado al gobierno, pues le ofrecía la posibilidad de expandir la actividad estatal y poner en práctica sus planes más preciados, sin deteriorar más las relaciones con los empresarios privados, que ya estaban muy tensas. Tal vez la objeción más decisiva contra la propuesta reforma tributaria es que hubiera precipitado una fuga de capitales tan grande, que el gobierno se habría visto obligado a devaluar antes de que sus medidas para

4. Redvers Opie, *The Achievements of the Mexican Economy in 1969 and Future Prospects*, Cámara de Comercio Americana, México, marzo de 1970, p. 11.

5. E.V.K. Fitzgerald opina así en "Stabilization Policy in Mexico", en R. Thorp y L. Whitehead (eds.), *Inflation and Stabilization in Latin America*, Macmillan, Londres, 1979.

CUADRO 1

México: algunos indicadores económicos, 1970-1979

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<i>Porcentajes de incremento anual</i>										
Índice nacional de precios al consumidor	5.0	5.4	5.0	12.1	23.7	15.0	15.8	29.1	17.4	20.0
Índice de precios al mayoreo en el DF	6.0	3.7	2.8	15.7	22.5	10.5	22.2	41.2	15.8	—
Oferta monetaria diciembre/diciembre	10.5	8.3	21.2	24.2	22.0	21.3	30.9	26.6	31.7	35.0
PIB real	6.9	3.4	7.3	7.6	5.9	4.1	1.7	3.2	6.6	8.0
<i>Porcentajes del PIB</i>										
Déficit consolidado del sector público	1.9	2.5	4.5	6.0	6.3	8.6	9.6	7.5	6.4	7.0
Inversión fija bruta	19.7	18.0	19.1	20.4	21.3	22.4	21.9	20.3	22.0	23.2
Déficit en cuenta corriente	2.8	2.8	1.9	2.4	3.9	5.3	4.0	2.0	3.0	3.0
<i>Datos de la balanza de pagos (miles de millones de dólares)</i>										
Cuenta corriente (déficit)	- 0.9	- 0.7	- 0.8	- 1.2	- 2.6	- 3.7	- 3.0	- 1.6	- 2.5	- 4.2
Errores y omisiones (fuga)	+ 0.5	+ 0.2	+ 0.2	- 0.4	- 0.1	- 0.5	- 2.5	- 0.5	+ 0.1	—
Deuda pública externa neta (fin de año)	4.3	4.5	5.1	7.1	10.0	14.4	19.6	22.9	26.3	29.8
Importación de mercancías	2.3	2.3	2.7	3.8	6.1	6.6	6.0	5.8	8.1	12.1
Exportación de mercancías	1.3	1.4	1.7	2.1	2.9	2.9	3.3	4.5	5.8	8.9
Parte correspondiente a exportación de petróleo			0.1	0.2	0.3	0.4	0.6	1.0	1.8	3.8
Cotización peso/dólar (promedio anual)	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	15.4	22.6	22.7	22.7
Huelgas legalmente reconocidas (hasta agosto)	—	36	30	57	452	104	102	173	—	—

recuperar legitimidad interna siquiera comenzaran a surtir efecto. Es difícil precisar hasta qué punto estas consideraciones son "internas" o aspectos del modo de inserción de México en la economía mundial.

Si bien estos factores semi-externos podrían explicar el fracaso de los esfuerzos por incrementar los ingresos estatales con más rapidez, la decisión de mantener los planes de gran expansión del gasto público obedecía, en lo fundamental, a consideraciones internas. Había numerosas razones que imponían un rápido aumento del gasto público. Muchos servicios sociales dependientes del presupuesto oficial (por ejemplo, la instrucción primaria o el agua potable para zonas urbanas) se habían rezagado respecto del crecimiento demográfico, hasta generar situaciones políticamente peligrosas. La crisis de 1968 había puesto de manifiesto estas amenazas a la estabilidad del régimen y profundizado divisiones que sólo podían subsanarse con medidas que implicaban un mayor gasto público. Para contrarrestar la que el nuevo gobierno consideraba excesiva influencia política del sector privado, era necesario dar nueva vida a las organizaciones de masas pro-gubernamentales y, dado que éstas eran esencialmente organismos de redistribución, revitalizarlas iba a demandar un incremento del flujo de recursos públicos. En 1973, las autoridades ya comenzaron a aceptar que los objetivos de redistribución fijados sólo podrían alcanzarse si se distendían mucho los controles internos a la inflación. El objetivo primario de la política fiscal y crediticia dejó de ser la contención del nivel general de precios y al poco tiempo se autorizaron aumentos considerables de salarios, precios de garantía y tarifas de los servicios públicos. El gobierno había decidido responder al brote inflacionario importado mediante un alza de precios interna, con el objeto de regular los precios relativos y los ingresos de los distintos factores, según las nuevas prioridades políticas y, a la vez, capitalizar a los sectores más atrasados de la economía. Sin embargo, no se trataba de propiciar una carrera desenfrenada entre precios y

salarios. Por tanto, se conservó uno de los controles inflacionarios fundamentales: se mantuvo la tasa de cambio frente al dólar, sin menoscabo de la libre convertibilidad.

Así, una visión retrospectiva nos indica que la estrategia económica adoptada a principios de los setenta obedeció a requerimientos políticos muy apremiantes. Los dirigentes mexicanos tienen fundamentos para creer que la preservación de su sistema de representación y control políticos refuerza las posibilidades a largo plazo de la nación para manejar la economía con eficacia y promover el desarrollo. Para evaluar con justicia la estrategia económica de Echeverría, debemos verla como un intento razonablemente coherente de revitalizar el sistema político vigente y no como el mero resultado de una conducción personalista, arbitraria e irresponsable. La pérdida parcial de equilibrio económico en el corto plazo se aceptó como una consecuencia lamentable de la estrategia escogida. Claro que en esa oportunidad las repercusiones económicas inmediatas fueron mucho más dañinas de lo previsto y constituyeron una amenaza grave para todo el sistema político. Esta secuencia interna contribuyó a la crisis financiera de 1976 tanto o más que cualquiera de los factores externos adversos.

Dada la culminación infeliz de la presidencia de Echeverría, ¿debemos inferir que las cruciales decisiones de estrategia interna tomadas entre 1972 y 1974 fueron igualmente desafortunadas? En ese caso, muchos otros gobiernos (incluso los de Estados Unidos y Gran Bretaña) merecerían críticas igualmente duras. Hoy sabemos que en ese período varios países adoptaron estrategias económicas que, a pesar de sus intenciones, produjeron resultados muy contraproducentes. En realidad, para hacer una evaluación justa del echeverrismo es necesario pronunciarse sobre algunos puntos muy complicados. ¿Qué posibilidades había de que el gobierno alcanzara sus objetivos políticos mínimos con un déficit fiscal más reducido? Mi conclusión, que he sostenido

en otro trabajo, es "no muchas".⁶ Por otro lado, ¿era utópico pensar que, después del incremento interno de costos de 1973 y 1974 en relación con el de Estados Unidos, aún era posible mantener la paridad del peso (con ayuda de créditos externos) y usar la estabilidad de la tasa de cambio para reducir la inflación interna al nivel de la de Estados Unidos? De acuerdo con un cálculo autorizado, el peso en 1974 estaba apenas más sobrevaluado con respecto al dólar que en 1967,⁷ el peor año precedente. Empero, sucedió que en 1975 Estados Unidos entró en una recesión pronunciada, de manera que el gobierno de Echeverría tuvo que enfrentarse a un inesperado aumento del déficit en la balanza comercial y a un estímulo por parte de la demanda externa menor de lo que era razonable prever. Para evitar un estancamiento económico similar al de 1971, el gobierno restringió más las importaciones, contrató más préstamos en el exterior y distendió su posición anti-inflacionaria. Como consecuencia de esta sacudida externa, sumada a la decisión previa de arriesgarse a inducir un brote de inflación interna —factores ambos que el gobierno se sentía demasiado débil para absorber—, a mediados de 1976 el peso quedó muy sobrevaluado y se produjeron graves desequilibrios internos. Estos eran comparables a los sufridos por varios países latinoamericanos, pero México parecía tener dos ventajas que debieron reducirlos a proporciones menores. Su economía tenía una capacidad relativamente buena para adaptarse a circunstancias externas desfavorables sin afectar mucho el producto, y la famosa flexibilidad del sistema político podía facilitar una respuesta rápida y eficaz antes de que los problemas se agravaran demasiado. Sin embargo, hubo elementos que contrarrestaron estas dos ventajas. La economía mexicana era en extremo vulnerable a las fugas de capital, lo que limitó la capacidad del gobierno para elevar sus ingresos cuando más lo necesitaba. Por esta razón, la política oficial se inclinó tanto a favor de los capitales privados que amenazó con minar las bases sociales del sistema político. A pesar de sus ventajas aparentes, estas tensiones sociales subyacentes restringieron mucho el campo de maniobra gubernamental, en particular a medida que se aproximaba el fin del sexenio y sobre todo porque se quería evitar la represión abierta.

LAS RELACIONES CON EL FONDO

El 13 de septiembre de 1976, el secretario de Hacienda Mario Ramón Beteta, en una carta de intención dirigida al director del FMI, Witteveen, hizo el siguiente balance de los factores internos y externos que contribuían al desequilibrio:

"En presencia del impacto recesivo proveniente del exterior, el Gobierno mantuvo el nivel de actividad económica interna con aumentos en el gasto público, que ejercieron presión sobre las finanzas públicas, a pesar del considerable aumento de los ingresos fiscales y del sector paraestatal que se logró. Desafortunadamente, el efecto combinado del proceso internacional de inflación-recesión, de los esfuerzos financieros involucrados en el fortalecimiento de sectores económicos básicos y de los consiguientes efectos sobre el nivel de precios internos, tuvo un impacto desfavorable sobre

la balanza de pagos. Estos efectos de desequilibrio interno y externo acentuaron la erosión de la competitividad internacional de México, en la medida en que las alzas de precios internos excedieron las del exterior. El grado de dicha erosión sólo se hizo evidente cuando las economías de los países principales con los que México comercia, empezaron a experimentar una recuperación de la que México no se benefició en la medida esperada."⁸

En un memorándum interno del Fondo, con fecha 22 de septiembre de 1976, se recomendaba acceder a la solicitud mexicana, pero se sostenía que las circunstancias adversas del comercio internacional eran menos responsables del desequilibrio que lo sugerido por este país. En la opinión del Fondo, de los 2 400 millones de dólares en que se incrementó el déficit en cuenta corriente de México de 1973 a 1975, sólo la tercera parte parecía imputable a factores ajenos al control gubernamental. También se estimaba que, desde 1973 hasta agosto de 1976, la competitividad mexicana se había deteriorado 40%, lo cual implicaba que la tasa de cambio "equilibrada" para un peso "flotante" era en ese momento de alrededor de 17.50 pesos por dólar.⁹

Independientemente de cómo se distribuyera la responsabilidad por los desequilibrios de 1976, el Fondo y el gobierno mexicano estaban de acuerdo en que su corrección iba a demandar varios años. Esta actitud era muy distinta a la de ambas partes en ocasión de la anterior devaluación mexicana (de 31% con respecto al dólar). El memorándum del Fondo lo expresaba así:

"A diferencia de lo ocurrido en la anterior devaluación del peso, de abril de 1954, cuando se fue de una tasa fija a otra también fija, en esta ocasión las autoridades mexicanas se sienten incapaces para lograr al mismo tiempo los ajustes necesarios en la demanda y en las políticas de ingresos. En vez de eso, decidieron permitir que el peso flotara durante un tiempo y elaborar un plan de reajuste de tres años."¹⁰

Este párrafo del memorándum hace pensar que las autoridades mexicanas todavía conservaban buena parte de la iniciativa en la formulación de su política, lo cual contradice mucho de lo escrito acerca del poder del FMI sobre los

8. Texto tomado de la versión original presentada al Fondo.

9. Datos tomados del documento "confidencial" EBS/76/424 del Fondo Monetario Internacional, pp. 4 y 5.

10. *Ibid.*, p. 8. Es interesante comparar las posiciones del FMI y el Gobierno mexicano en 1954 y 1976. En aquella ocasión las autoridades mexicanas decidieron modificar la paridad en 31%, para terminar con un movimiento de capital especulativo que de otra manera podría haber liquidado las reservas. Al FMI le preocupaba que la devaluación no se hubiera propuesto con suficiente antelación y pensaba que el porcentaje podría ser excesivo. Varios directivos del Fondo pidieron al Gobierno mexicano que considerara su reducción, o bien el retorno a una tasa flotante (como en 1948). Empero, el representante mexicano sostuvo que, en las condiciones especiales de su país, el procedimiento normal para evitar las fugas de capitales de corto plazo (el control de diversas) era impracticable, y que el único remedio eficaz sería la devaluación de 31%. Un porcentaje menor no serviría para revertir el flujo de capitales y cubrir las necesidades del país por unos años. El representante estadounidense advirtió sobre posibles represalias si la devaluación llegaba a generar una competencia desleal y los directivos del Fondo expresaron igual preocupación. Finalmente, el FMI reconoció que no había otra opción y aprobó la propuesta mexicana. Véase J. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-65*, Washington, 1966, vol. 2, pp. 106-107 y 379-380.

6. Véase "The economic policies. . .", *op. cit.*

7. René Villareal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 202.

estados miembros que solicitan ayuda para aplicar planes de estabilización. (La nota 10 sin duda sugiere lo mismo con relación a 1954.) La carta de intención mexicana establecía con firmeza que los objetivos de su plan trienal de estabilización serían: incrementar la tasa de crecimiento, que era baja (la cifra propuesta era 7% anual); aumentar la creación de empleos para la creciente fuerza laboral, y estimular el ahorro interno para reducir la dependencia de fuentes de financiamiento externo. Las tradicionales metas de estabilidad de precios y equilibrio de la balanza de pagos sólo venían después de los tres primeros objetivos. (En los hechos, los resultados obtenidos por México desde 1976 confirman que aquellos tres propósitos se persiguieron con mayor tenacidad y éxito que los otros dos.) La secuencia de las negociaciones me sugiere que las autoridades mexicanas planearon con cuidado su presentación ante el Fondo, evaluando bien qué condiciones desagradables se les impondrían y en cuáles puntos podrían negarse a ceder. Parece que antes de presentarse al Fondo se llegó a un acuerdo interno sobre las prioridades que se asignaría a las distintas ramas de la burocracia mexicana y sobre discrepancias entre el gobierno saliente y el entrante. Así, el Fondo se encontró con un frente unificado y, más aún, con proposiciones que se podían considerar realistas de acuerdo con los propios criterios del organismo. Si esto es verdad, contradiría la difundida creencia de que los gobiernos latinoamericanos, cuando se presentan ante el Fondo, siempre deben someterse en todos los asuntos de política económica y hasta asumen con frecuencia los puntos de vista y las prioridades del FMI. A la luz de la experiencia mexicana nos podemos preguntar, generalizando, qué posibilidades tienen los gobernantes latinoamericanos de lograr que el Fondo acepte apoyar estrategias económicas independientes y cuáles son las condiciones políticas o económicas óptimas para maximizar su campo de maniobra.

Para responder a sus críticos, el Fondo puede señalar los escasos recursos de control de que dispone y la aprobación internacional de su Convenio Constitutivo y sus normas de política. El organismo sostiene que, por estas características, debe operar fundamentalmente con base en la información y ayuda que le proporcionen las autoridades del estado miembro, y abstenerse de formular propuestas que constituirían intervenciones en la política interna.¹¹ Dado que las autoridades mexicanas tienen su propia visión muy elaborada (y coordinada centralmente) de la política económica, es natural que trataran de que el Fondo adoptara sus propios puntos de vista y prioridades. Aparentemente, lo más que lograron fue que en el memorándum interno del Fondo se incluyera el siguiente pasaje: "Un rasgo característico del gobierno saliente fue su énfasis en la redistribución del ingreso y el apoyo que dio al sector agrícola de subsistencia,

11. Es ilustrativa la versión de un miembro del Gobierno jamaicano sobre las negociaciones con el Fondo en febrero de 1978: "Nunca especificaron qué políticas debíamos seguir para obtener su aprobación. Sólo decían: 'Ustedes muestren sus planes y nosotros los diremos si son correctos'. Al final, les rogábamos: 'Por favor, impongan sus condiciones y terminemos de una vez.' Pero nos decían que Jamaica tenía que decidir." *The Guardian*, Londres, 6 de septiembre de 1978. No obstante, a principios de 1980 el gobierno de Manley rompió las negociaciones con el Fondo y argumentó ante su electorado que las exigencias del FMI eran tan deflacionarias que resultaban intolerables para un régimen democrático.

relegado durante años. Otorgó nuevas responsabilidades al sector estatal e incrementó el gasto público. Empero, durante ese sexenio hubo cierto desplazamiento de prioridades desde la búsqueda de productividad hacia las políticas de contenido social." Después de este moderado reconocimiento a la argumentación presentada por el gobierno de Echeverría, el memorándum retomaba un cauce más familiar: "Se deberá superar una fuerte oposición antes de que sea políticamente posible eliminar los subsidios a artículos de consumo básico, ya muy generalizados, y dismantelar la burocracia asociada a ellos. Quizá sea aún más difícil lograr que se admita que los incrementos salariales de años recientes fueron los causantes de la pérdida de competitividad de México y obtener el amplio apoyo necesario para una verdadera política de ajuste del salario real."¹² Hay fundamentos para dudar de que este énfasis en el empuje salarial se apoyase en un trabajo adecuado de los responsables del informe, pero lo cierto es que ni los limitados recursos de control del Fondo, ni su Convenio Constitutivo, ni refutación alguna presentada por las autoridades mexicanas, parecen haberles inducido a modificar sus exigencias habituales: dolorosos recortes del salario real y los subsidios estatales.¹³ Otro pasaje del memorándum es aun más explícito con respecto a las preocupaciones políticas del organismo: "Teóricamente, con una tasa

12. FMI, *op. cit.*, pp. 8 y 14.

13. El memorándum decía que "a pesar de la opinión generalizada en México, de que los salarios y prestaciones son un factor secundario porque sólo representan un tercio del ingreso nacional, la inflación salarial parecería la causa inmediata de la pérdida de competitividad de México... Después de un largo período de considerable contención salarial, el costo de la mano de obra aumentó con rapidez a partir de 1972. Desde entonces, los salarios mínimos se duplicaron, los aumentos contractuales llegaron a casi dos tercios... mientras que, de acuerdo con las pautas históricas, el aumento de la productividad laboral ha sido bajo" (FMI, *op. cit.*, p. 5. Cursivas de L.W.). "Es inútil esperar la necesaria reducción de la participación del gasto público en el PIB si no se restringen los aumentos salariales. Después de todo, los salarios bajo control presupuestario equivalen a un cuarto del total de ingresos de la fuerza de trabajo mexicana." (*Ibid.*, p. 14).

Por el contrario, Tello sostiene que "para el período 1970-1976 en su conjunto, el salario real prácticamente no se modificó. Si tomamos en consideración el creciente desempleo y el subempleo, es muy probable que, para el conjunto de la clase trabajadora, su salario real (equivalente a la participación de los salarios dentro del ingreso total) haya inclusive disminuido en el período 1970-1976". *La política económica en México 1970-76*, Siglo XXI Editores, México, 1979, p. 84. (Sería muy erróneo afirmar que la "causa inmediata" de la pérdida de competitividad fue el incremento nominal de salarios, si éstos no hubieran aumentado su participación en los costos totales.)

Para dirimir estas cuestiones es necesario aclarar tres aspectos: i) cómo evolucionó el salario real neto por trabajador con empleo estable; ii) cómo evolucionó la participación en el PIB del costo agregado de la fuerza de trabajo, y iii) si la expansión del gasto público, como proporción de PIB, puede atribuirse al aumento en la remuneración por empleado público, o al mayor número de estos empleados, o a un incremento en otros tipos de gasto público. Sería necesario investigar cuidadosamente para encontrar respuestas acertadas. Me parece que ni Tello ni el Fondo se apoyan en pruebas suficientes. Mi opinión preliminar es que, de 1970 a 1976, el ingreso bruto de los trabajadores sindicalizados más exitosos (petroleros y mineros) se incrementó mucho más rápidamente que el PIB nominal per cápita entre 1970 y 1976, y que descendió en forma significativa en 1977. Descartando los impuestos, las mejoras per cápita serían muy modestas aun en estos casos. Los trabajadores sindicalizados menos favorecidos (ferroviarios) deben haber sufrido una gran pérdida de salario real neto en este período. Los trabajadores intermedios apenas si mejoraron su ingreso, aun en el momento de más éxito sindical (1974). Sin embargo, el componente salarial del gasto público aumentó muchísimo más que las mejoras reales. Esto se debió al gran incremento en el número de empleados (por ejemplo, 70% de nuevos maestros de primaria).

de cambio flotante es posible mantener la balanza de pagos equilibrada aunque otros lineamientos económicos sean desacertados. Pero si no se aplican correctivos en esas otras áreas, es probable que resulte una depreciación continua del peso y una espiral inflacionaria acumulativa. Si esto ocurriera, muy bien podrían desencadenarse tales repercusiones en las relaciones comerciales y financieras de México con el resto del mundo, que ocasionarían modificaciones radicales en los sistemas político y económico del país, así como en sus objetivos nacionales. Por tanto, es de crucial importancia actuar lo más pronto posible en distintos frentes políticos para reducir las presiones sobre la tasa de cambio."¹⁴

Aquí podemos vislumbrar aspectos de algunos de los presupuestos que orientan las políticas del Fondo, los cuales no son visibles si nos atenemos a la descripción técnica y jurídica que de sí mismo hace el organismo. Los bancos privados internacionales consideran al Fondo una especie de aval de la solvencia crediticia de los países deudores no comunistas; está claro (como lo demuestra el caso reciente de Irán) que este atributo soberano no depende sólo de variables financieras, sino que también incluye la cohesión política y el alineamiento internacional. La primera responsabilidad del FMI es mantener una determinada estructura de las relaciones económicas internacionales (en la cual no todos los países participan y de donde algunos pueden retirarse, como hizo Cuba en 1964) y no el respeto al principio de no intervención en asuntos de política interna. En efecto, su compromiso con el mantenimiento de cierto tipo de estructura económica internacional puede exigirle que se involucre muy a fondo en los asuntos internos de países deudores con instituciones nacionales muy endebladas, pero cuya constante solvencia es de interés estratégico para lo que solía denominarse "mundo libre".¹⁵ Puesto que la primera res-

14. FMI, *op. cit.*, p. 13.

15. Desde la independencia de Angola, los gobernantes del "mundo libre" prestan gran atención a la situación económica y política de su vecino, Zaire. Las instituciones políticas de este país son tan débiles que, según un informe, "el FMI pensaba que la única manera de arreglar las cosas en Zaire, era imponer las más drásticas medidas... e insistir en la presencia de asesores externos en el banco central, el ministerio de hacienda, las aduanas y el departamento de impuestos al consumo" (*Financial Times*, 20 de marzo de 1970). Según un comentarista, desde agosto de 1978 el representante del FMI en Kinshasa "es quien toma las decisiones en el banco central de Zaire y ha puesto condiciones muy severas para que el Fondo ayude al país. En noviembre, por ejemplo, indicó a la banca comercial que no podía otorgar más crédito a 50 empresas... Las medidas del FMI contra la corrupción ya han distanciado a Mobutu de sus seguidores y encolerizado a los nacionalistas. Estos califican de neocolonialismo a la presencia del Fondo." (*Business Week*, 9 de abril de 1979). En respuesta a informes periodísticos de este tipo, los voceros del Fondo adoptan una postura legalista que apenas disimula la realidad política subyacente. Por ejemplo, el director del departamento del FMI para el hemisferio occidental dijo, en una conferencia periodística en Bolivia, el 28 de noviembre de 1978, que las acusaciones de que el Fondo y su personal violan la soberanía de los estados miembros "no tiene sentido alguno. Otorgar poderes a una institución internacional para regular las políticas y el comportamiento de los estados miembros, como se ha dado al FMI, obviamente implica una participación en el ejercicio de la soberanía nacional. No obstante, la decisión de ingresar a la institución internacional es en sí misma un acto de soberanía nacional, revocable en cualquier momento mediante el abandono de la membresía en el Fondo". Las noticias de que China continental podría ingresar al FMI y al Banco Mundial permiten descartar la antigua identificación del Fondo con el "mundo libre". Sin embargo, los países alineados con la Unión Soviética continúan fuera de la órbita del organismo.

ponsabilidad del Fondo es la vigencia de este sistema internacional, los gobiernos que se ven obligados a acudir a él en busca de ayuda han descubierto que el organismo no puede anteponer ni siquiera la preservación de la estructura social vigente en un estado miembro, a la restauración de su solvencia crediticia a corto plazo en el mercado mundial de capitales, cuando estos objetivos demandan medidas antagónicas.¹⁶

Afortunadamente, en el caso mexicano no había discrepancias esenciales entre ambas metas. El acuerdo con el Fondo le creó algunos problemas políticos al gobierno de López Portillo pues proporcionó una plataforma nacionalista para los ataques de quienes sufrieron con las medidas de austeridad de 1977. Sin embargo, estas reacciones fueron relativamente insignificantes y fáciles de absorber. En el gobierno, el mayor problema se suscitó en diciembre de 1977 cuando —apartándose de las tradiciones políticas mexicanas— el Presidente aceptó la renuncia de su secretario de Programación, Carlos Tello, cuya carta de renuncia hablaba con franqueza de la "grave crisis económica" del país y de la necesidad de "rectificar la política contraccionista adoptada por Hacienda y apoyada por el FMI". Es tradicional que los gobernantes mexicanos hagan todo lo posible por evitar la apariencia de que presiones foráneas han producido divisiones internas. En este caso, se reemplazó tanto al secretario de Programación como al de Hacienda, para reafirmar los principios de unidad e independencia gubernamentales. La veta nacionalista de las críticas se vio disminuida porque fue el gobierno anterior, con fuertes pretensiones de nacionalismo, el que había creado las condiciones que obligaron a recurrir al FMI. Además, para fines de 1977 la fase más dura de la austeridad ya había pasado y se avizoraban las perspectivas de recuperación y menor dependencia de la vigilancia del Fondo.

A diferencia de lo ocurrido en otras experiencias de estabilización, México pasó muy rápido el período de vulnerabilidad ante la censura del Fondo. La ayuda financiera

16. Los países miembros del Fondo reaccionaron ante esto y presionaron internamente para que se modificaran las bases de funcionamiento del organismo. En respuesta, el 2 de marzo de 1979 el Consejo del FMI aprobó una resolución que exige al Fondo "prestar la debida atención a los objetivos sociales y políticos internos, a las prioridades económicas y a la situación de los miembros, incluidas las causas de sus problemas de balanza de pagos". No obstante, una vez que se ha prestado la debida atención a todo ello, el Fondo tiene que asegurar el mantenimiento de toda la estructura crediticia internacional. La prueba del éxito de un plan fondomonetarista seguirá siendo la restauración de la confianza del sector privado, meta que no siempre se puede alcanzar con medidas exclusivamente técnicas. Es frecuente que se deban modificar drásticamente los objetivos políticos y sociales de un gobierno, y hasta es posible que el mismo carácter de un régimen sea la fuente principal de desconfianza que el Fondo deba tratar de rectificar.

Está por verse cuánto tiempo puede resultar eficaz un sistema financiero internacional que descansa sobre bases políticas tan delicadas. A menos que los principales miembros sigan convencidos de que el orden de cosas actual es justo o reformable, o por lo menos representa el mal menor para sus intereses nacionales, el sistema crediticio internacional deberá ser cada vez más coercitivo. Pero los instrumentos de coerción tienen una eficacia limitada. Hay aquí una asimetría. Es más fácil confiscar los bienes en el extranjero de países poco amistosos que restaurar la confianza en la integridad del sistema crediticio internacional, una vez que se ha utilizado la vía más sencilla.

aportada directamente por ese organismo era bastante reducida con relación a los requerimientos de la balanza de pagos mexicana y a los recursos normalmente disponibles. La necesidad urgente de crédito se superó en poco más de un año. Ya en el otoño de 1978 se adelantaron algunos pagos. Si consideramos el acuerdo con el FMI desde una perspectiva política, y no desde un estrecho punto de vista financiero, parece que su cometido principal fue otorgar un aval externo dirigido al sector privado y a los bancos internacionales. Durante el peor período del sexenio de Echeverría y la primera fase del de López Portillo, el Gobierno mexicano carecía de autoridad para celebrar por sí mismo compromisos aceptables para el sector privado. Sin embargo, los acuerdos con el Fondo implicaban una aprobación capaz de convencer al más nervioso propietario de capitales privados (que eran capitalistas mexicanos más que banqueros extranjeros). Lo normal es que el Gobierno mexicano negoció directamente sus compromisos con el sector privado, sin supervisión foránea. A comienzos de 1978, el gobierno de López Portillo habría demostrado su solidez y eficacia y ya no precisaba intermediaciones extranjeras. Por supuesto que el incremento de las reservas petroleras pesó en la recuperación de la confianza (factor que se evaluará en la segunda parte de este trabajo) así como también las medidas, aprobadas por el FMI, para restituir incentivos financieros al sector privado y reducir el gasto público. No obstante, el restablecimiento de la estabilidad política, de la unidad y de un sentimiento de conducción eficaz fueron, por lo menos, tan importantes como los acontecimientos económicos para devolver la confianza a los acreedores e inversionistas tradicionales, lo que permitió a las autoridades mexicanas liberarse del chaleco de fuerza que significó su acuerdo de estabilización con el Fondo. Al comparar el caso mexicano con otros, es necesario considerar tres dimensiones: *i*) la ortodoxia del paquete estabilizador acordado y el entusiasmo con que se lo aplicó; *ii*) la capacidad del gobierno para inspirar confianza en su decisión, su competencia y su autoridad sobre las fuerzas políticas internas, y *iii*) los recursos económicos y financieros que las autoridades nacionales lograron movilizar sin requerir consentimiento del Fondo. La gran fortaleza de México en el segundo y tercer aspecto le permitió contrarrestar su baja calificación con respecto al primer punto y así minimizar la severidad de su experiencia de estabilización.

Claro que aun en el caso mexicano, fue preciso aceptar ciertas imposiciones concretas del Fondo que no eran de exclusivo carácter técnico, sino que acarrearán importantes consecuencias políticas internas. En los hechos, los mexicanos evitaron tener que aplicar los acuerdos en toda su extensión mediante la elaboración de un plan trienal de varias fases. De esta manera, el FMI sólo pudo insistir en el cumplimiento cabal de sus condiciones durante la primera fase. Quizá esto fuera previsible, pero considerando el pesimismo y la alarma que había en los círculos oficiales en 1976 y 1977, podemos suponer que, con el cumplimiento de esas obligaciones, el Gobierno mexicano estaría en buena posición para lograr los cinco objetivos económicos prioritarios antes señalados. Se fijaron límites al endeudamiento externo neto del sector público y hasta la fecha no he podido detectar que se hubieran violado. Esto no resultó tan gravoso como se temía puesto que, una vez invertidas las tendencias que ocasionaron el pánico y la fuga de capitales

de 1976 (véase la línea de "errores y omisiones" del cuadro 1), el capital privado volvió a ingresar en cantidades importantes, atraído por la consiguiente perspectiva de crecimiento. Estos flujos de capital privado disminuyeron la preocupación oficial por el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que se redujo en forma considerable en 1977, aunque volvió a crecer en 1978 y muestra señas de persistir en 1979 a pesar del rápido incremento de las exportaciones petroleras. El programa no especificaba una cifra para la reducción del déficit en cuenta corriente, pero sí señalaba objetivos concretos para el desequilibrio del sector público. Este debía reducirse de 9.6% del PIB en 1976 (cifra inflada a causa del derrumbe del peso y del alza interna de costos en los últimos meses del interregno) a 6% en 1977, 4% en 1978 y 2.5% en 1979. En realidad, la recesión y los altos intereses mantuvieron el déficit en 7.5% en 1977, a pesar de los rígidos controles impuestos al gasto público. Para reactivar la economía, en 1978 se distendieron las restricciones al gasto público y al sistema crediticio, lo que generó una expansión de la oferta monetaria de 31.7% (un incremento mayor que en cualquier año del gobierno de Echeverría). La reactivación ayudó a reducir el déficit del sector público, pero sólo hasta 6.4% del PIB (un nivel aún más alto que el alcanzado bajo Echeverría antes de 1975 y muy superior a la meta de 4% fijada para ese año). Estas políticas internas expansivas (e inflacionarias) distan mucho de ajustarse al programa de estabilización aprobado por el Fondo, como lo demuestran con claridad las estadísticas de la inflación y del déficit presupuestario de 1979. Es más acertado considerarlas como una evasión de la receta del FMI, según la cual se hubieran sacrificado producto y empleo en aras de la estabilidad financiera.¹⁷ Sin embargo, dado que se había restituido la confianza en la moneda y se disponía de ahorro interno y aportes foráneos, el Fondo carecía de fundamentos para quejarse. Y menos podría hacerlo si, como sostengo, su principal preocupación es el mantenimiento del sistema crediticio internacional y no la imposición de políticas internas a las naciones que juzga buenos sujetos de crédito.

Por tanto, en mi opinión, los efectos del acuerdo de estabilización trienal generaron mucho menor tensión política, y violaron menos la autonomía mexicana, de lo que pudo temerse en 1976. Aun así, este acuerdo produjo efectos de peso en la distribución interna de recursos entre grupos y sectores económicos, que bien podían ocasionar conflictos políticos. El siguiente capítulo trata del modo como que se procesaron y contuvieron estas pugnas internas. □

17. Sin embargo, no se puede afirmar que, en privado, el Fondo siempre tome con tanta seriedad sus metas cuantitativas como debe hacerlo en público. Según notas tomadas en septiembre de 1977, durante una junta del Consejo Ejecutivo del FMI, filtradas a la prensa y sintetizadas por el *Latin American Economic Report* del 8 de diciembre de 1978, el director ejecutivo británico opinó que los criterios de rendimiento del Fondo eran de mayor trascendencia política que económica. "Lo que generaba confianza era la determinación de aplicar políticas sanas, más que el cumplimiento de metas cuantitativas específicas. No obstante, las metas eran necesarias, porque en el ámbito político podían utilizarse para inculcar la necesidad de aceptar sacrificios." La relación entre la "confianza" económica y las variables políticas es crucial para evaluar las posibilidades del "reformismo" en América Latina. Véase la parte final de este trabajo.