

De la bancarrota a la prosperidad

Una evaluación política del programa mexicano de estabilización 1976-1979

LAURENCE WHITEHEAD*

Segunda parte

EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA INFLACION Y LA ESTABILIZACION

El análisis de este tema debe emprenderse con mucha cautela por tres razones. La información disponible es muy limitada y muy poco confiable. Aun si hubiera información mucho mejor, las herramientas conceptuales de análisis son rudimentarias, toscamente agregativas y muy controvertidas. Suponiendo que no existieran estas dificultades, aún sería muy difícil separar los efectos distributivos de las políticas de inflación y estabilización de los efectos de otros procesos relacionados: la recesión, los problemas sectoriales de la energía y la agricultura y las presiones demográficas subyacentes. Pese a estas dificultades es necesario hacer un intento de análisis, puesto que la gente tiene creencias arraigadas acerca de las causas de los desplazamientos distributivos y esas creencias son un factor importante en el proceso político.

La distribución general del ingreso familiar en México ha sido muy desigual desde hace mucho tiempo; al parecer, y según los estudios realizados desde mediados de los años cincuenta hasta 1975, se ha vuelto cada vez más regresiva, si

bien los datos en que se sustenta esta afirmación son muy cuestionables.¹⁸ Desde 1970 las políticas oficiales han insistido en la necesidad de impulsar un desarrollo económico más igualitario, y esta preocupación se reiteró en la carta de intención de 1976. Sin embargo, hay gran confusión al respecto: ¿qué significa, en verdad, este propósito? ; ¿cómo saber si se está avanzando para lograrlo? y, sobre todo, ¿cómo lograr un mejoramiento duradero de las pautas de distribución en una economía de mercado? Gracias a estas imprecisiones, el Gobierno mexicano y el FMI pudieron llegar a un acuerdo de principio, a pesar de diferencias importantes sobre los pasos concretos que habrían de darse. Así, por ejemplo, el Fondo podía pensar que la reducción de los salarios reales y de los subsidios al consumo popular eran compatibles con una mayor equidad, porque las personas con empleo estable constituían una minoría privilegiada, los subsidios públicos favorecían a las clases medias urbanas y estaban sujetos a la corrupción y los grupos rurales pobres y los subempleados tenían menos defensas contra la inflación causada por el gasto deficitario. Por el contrario, el Gobierno mexicano podía considerar que esas mismas medidas eran necesidades de corto plazo de efectos regresivos, que favorecían a la clase patronal y

* Del Nuffield College, Oxford. La primera parte de este artículo se publicó en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 8, agosto de 1981, pp. 908-916. El trabajo se presentó en el simposio sobre "Programas de estabilización en América Latina. Aspectos políticos", organizado por el Programa Latinoamericano de The Woodrow Wilson Center for Scholars, de la Smithsonian Institution. Dicha reunión, en la cual se analizaron los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, se realizó en Washington en junio de 1979. La versión original de la ponencia apareció en *World Development*, vol. 8, núm. 11, Londres, noviembre de 1980, pp. 843-864. Se reproduce con la autorización de Pergamon Press, que publica la citada revista. Traducción del inglés de Luis Barrios.

18. De acuerdo con un estudio de 1977, las desigualdades habrían disminuido mucho desde 1975 (*Comercio Exterior*, mayo de 1979). Joel Bergsman, del Banco Mundial, ha elaborado un informe técnico acerca de la distribución del ingreso en México en 1963, 1968 y 1975. Su conclusión es que "resulta difícil aceptar la exactitud del agudo deterioro de los ingresos más bajos, pero todavía no hemos encontrado un criterio válido para interpretar los datos de otra manera". Van Ginneken da cuenta de los ajustes realizados para hacer comparables los datos de 1968 y de 1975 en el Apéndice 1 del libro *Socio-Economic Groups and Income Distribution in Mexico*, Croom Helm, Londres, 1980. El margen de error debe ser muy considerable.

quitaran la protección del Estado a los grupos vulnerables de consumidores. De acuerdo con este segundo punto de vista, la inclusión de una cláusula de distribución equitativa en el programa de estabilización era un resguardo contra reducciones excesivas en estos rubros del gasto público. ¿Cuál de las dos estrategias podría producir una distribución general del ingreso familiar más progresiva? No hay una respuesta categórica.

De todos modos, para estudiar las repercusiones políticas internas de una estrategia económica pueden ser mucho menos importantes los cambios del índice general de concentración que otros desplazamientos distributivos más desagregados. En otro trabajo aún no concluido sobre la política mexicana, llego a la conclusión de que hay estructuras políticas complejas que gobiernan la distribución de ciertos recursos (tierra, agua, acceso al crédito, empleos, concesiones y permisos). Estos mecanismos políticos de distribución cumplen una función vital en la organización y control de las fuerzas populares y constituyen estructuras paralelas que llegan a modificar el funcionamiento del sistema de mercado libre (un sistema en el cual sólo una pequeña parte de la población puede participar con algún grado de confianza). Por tanto, en la política mexicana resulta de vital importancia distributiva la división de recursos entre el sector del mercado libre y las instituciones oficiales, cuyos criterios de asignación se guían más por la compra de lealtades y por el mantenimiento del control social. En la práctica, estos dos sistemas están íntimamente entrelazados (y no polarizados en extremo como en Chile en la época de Allende, por ejemplo), de manera que, en lo posible, se evitan los choques directos entre ellos, o se amortiguan con movimientos compensatorios dentro de cada sistema. No obstante, podemos decir que durante el período de Echeverría se intentó desviar recursos del mercado libre hacia el sistema de distribución política y que una parte de la inflación y de la fuga de capitales es atribuible a la resistencia del sector perjudicado y a sus intentos de contrarrestar este desplazamiento. La recesión de 1977 redujo los recursos disponibles de ambos sistemas. El programa de estabilización parecía garantizar una ventaja permanente para los principios de distribución del mercado libre, aunque, en realidad, sólo reflejaba la debilidad transitoria del régimen en relación con el capital privado. Una vez detenida la fuga de capitales y manifiesta la cuantía esperada de los ingresos petrolíferos estatales, el sistema de distribución política recobró parte de su vitalidad. Según esta interpretación, el actual gobierno se enfrenta al problema de distribuir la naciente riqueza petrolera entre los dos sistemas de una manera viable que satisfaga a ambos. Este será un punto crucial de su política distributiva.

Tomaría demasiado espacio extenderse en la interpretación precedente, la cual es extremadamente esquemática y muy simplificada. Podría resultar interesante comparar las consecuencias económicas del sistema mexicano de control social y consenso con las de un régimen dictatorial. En mi opinión, los regímenes del cono sur desmantelaron las instituciones económicas que funcionaban de manera similar a las mexicanas, argumentando que eran vehículos de la subversión, que asfixiaban a los sectores productivos de la economía (basados en la empresa privada) y que habían suscitado expectativas populares que los países no podían satisfacer. Así, se disolvió el sistema de distribución política y los principios del mercado

libre quedaron como único mecanismo de asignación. . . Lo malo fue que una parte considerable de la población en todos esos países no estaba dispuesta a aceptar el destino económico impuesto por el libre juego de las fuerzas del mercado. De esta manera, los gobiernos conosureños, al adoptar los principios del mercado libre, dejaban sin resolver el problema del control social y el de organizar sus propias bases de apoyo político. Por todo ello se vieron en la necesidad de utilizar recursos del sistema productivo para imponer su dominio mediante la represión y para comprar lealtades políticas.

Haciendo a un lado las consideraciones éticas, ¿cuáles son las consecuencias económicas de la fórmula conosureña tal como se ha esbozado aquí? ¿Acaso hay razones sólidas para creer en el supuesto básico de estas dictaduras, a saber, que mantener el control social mediante la represión en vez de la distribución política, permite distraer menos recursos del sector "productivo" (léase empresa privada) de la economía? En principio, ambos métodos de contener las presiones populares pueden caer en el derroche excesivo y son difíciles de controlar. ¿Hay alguna prueba de que la fórmula conosureña resulte menos parasitaria (esto es, menos destructora de la capacidad productiva subyacente) que la mexicana? La forma en que presentamos el problema puede resultar muy estrecha para un conjunto de opciones que, en los hechos, tienen consecuencias sociales y morales mucho más amplias. No obstante, quizá aclare el modo en que aparentemente se ha percibido en México esa disyuntiva durante el último decenio. Cualesquiera que sean los criterios que las autoridades mexicanas apliquen para corregir sus desequilibrios económicos, no pueden desmantelar su sistema de distribución política a menos que encuentren algún modo más barato o más seguro de mantener el control social. ¿Hay alguna prueba de que la fórmula conosureña satisfaga siquiera estos requisitos mínimos de eficiencia económica, para no hablar de otros criterios de justificación más amplios?

En un nivel un poco menos agregado hay una serie de problemas distributivos de importancia política que pueden prestarse para el estudio comparativo. Por razones de espacio no es posible analizar pormenorizadamente los diferentes casos de acreedores frente a deudores, exportadores frente a importadores y empresas productivas frente a financieras, así como los efectos diferenciales de la política en las regiones geográficas y los sectores económicos. En todos estos casos creo que, en general, el Gobierno mexicano ha sido suficientemente receptivo y equitativo con respecto a una pluralidad de intereses como para mantener cierto equilibrio e impedir que haya ganadores y perdedores definidos. Por supuesto, la concentración geográfica y la centralización administrativa, tan características de México, facilitaron este resultado. Otro elemento es que muchos individuos pertenecen a la vez a grupos ganadores y a grupos perdedores, o tienen la posibilidad de desplazarse de un sector perjudicado a otro favorecido. Sin embargo, esta relativa fluidez y atomización no es característica de los dos principales grupos corporativos de la sociedad mexicana, el movimiento obrero y la empresa privada. Por tanto, estos casos se analizarán por separado.

EL MOVIMIENTO OBRERO

Hemos visto que, en septiembre de 1976, una de las mayores preocupaciones del FMI era que la flotación (más bien el hundimiento) del peso mexicano estimulara demanda

riales que impidieran controlar el déficit presupuestario y el nivel de precios interno. Se temía que una espiral acumulativa de devaluación e inflación interna, causada por incrementos salariales, produjera “cambios radicales en el sistema político y económico de México y en sus objetivos nacionales”. “Quizá la tarea más difícil —proseguía el memorándum del Fondo— sería convencer a la gente de que las alzas previas de salarios ocasionaron la pérdida de competitividad y lograr apoyo político para reducir el salario medio real”.

Después de las experiencias de Chile en 1972-1973 y de Argentina en 1974-1976 no era ilógico anticipar algo similar para el México de Echeverría. Looney describía la situación del otoño de 1976 de esta manera:

“Poco después de la devaluación, el Gobierno propuso un incremento salarial de emergencia para los trabajadores organizados. El aumento sería de 23%. Lo que no quedaba claro era si este aumento se agregaría a otros obtenidos mediante negociación colectiva ese año, o si los ya concedidos serían incluidos en el 23% general. En la mayoría de los casos, ese porcentaje se consideró adicional. Los salarios mínimos también se elevaron en igual proporción a partir del 1 de octubre. Junto con el alza salarial, el Gobierno extendió el control de precios y promulgó un decreto autorizando un aumento de 10% en la mayoría de los precios controlados. . . La combinación de incrementos de precios y salarios llevó a muchos a creer que México estaba entrando en una espiral inflacionaria más peligrosa que la conocida hasta ese momento y que era probable una nueva devaluación del peso. . . Comenzaron a circular rumores de que las cuentas bancarias se congelarían, se impondría el control de cambios y el Gobierno nacionalizaría la banca. . . También se decía que era inminente un golpe de Estado.”¹⁹

En los hechos, ninguno de los pronósticos pesimistas resultó cierto. Los que compraron dólares a 28 pesos en noviembre de 1976 hicieron un mal negocio, pues el tipo de cambio se estabilizó por debajo de los 23 pesos poco después de comenzada la presidencia de López Portillo. Apenas iniciado el período se llegó a un acuerdo con los dirigentes del movimiento obrero oficialista. Durante todo 1977 el tope de aumento salarial sería de 10%. En realidad, si se incluyen las prestaciones sociales, es posible que los sindicatos fuertes hayan obtenido incrementos reales mayores, pero en este análisis podemos prescindir de los detalles. El panorama general está claro. Cuando se desplomó el tipo de cambio, el movimiento obrero recibió un aumento de emergencia superior a 20%, que fue suficiente para compensar los efectos previstos de la devaluación, pero no mucho más. El movimiento obrero aceptó lo que le daba un gobierno saliente, que sólo podía buscar paliativos a la situación mientras finalizaba su período. Luego llegó a un acuerdo con el nuevo Presidente, gracias al cual éste podría superar su debilidad inicial, quedando endeudado con los trabajadores para más avanzado el sexenio, cuando hubiera recuperado la capacidad de satisfacer las demandas laborales. En 1977 y 1978, los dirigentes laborales aceptaron alzas de salarios muy inferiores a los incrementos del índice de precios al consumidor. Prácticamente todo el

movimiento obrero estuvo de acuerdo con esta estrategia y aunque hubo algunas tensiones internas inevitables, fueron mucho menos agudas que las pronosticadas por la mayoría de los observadores. El número de huelgas se mantuvo bastante alto en comparación con períodos anteriores, pero muy por debajo del máximo alcanzado en 1974 (véase el cuadro 1).^{*} Las corrientes de oposición al sindicalismo oficialista, que se habían fortalecido a principios de los setenta, no se beneficiaron con la nueva situación. Por el contrario, en los hechos se debilitaron durante los dos primeros años del gobierno de López Portillo. Todo esto refuerza considerablemente la afirmación de la vieja guardia de los dirigentes sindicales, de que fueron ellos los que realmente salvaron al régimen.²⁰ Sin embargo, como sucede con toda política de ingresos que se negocia, llega un punto en que la disciplina se debilita y es difícil imponer nuevas restricciones. En el caso de México los sindicatos pro-gubernamentales acataron el compromiso durante tres años. Sin embargo, ya al final de 1979, con la presencia de diputados comunistas en la Cámara, gracias a la reciente reforma política, y con una tasa de inflación interna que no había evolucionado a tono con la cooperación del movimiento obrero, las presiones en favor de mayores aumentos salariales se volvieron irresistibles. En enero de 1980 se elevó el salario mínimo 21%, más que el incremento oficial del índice de precios al consumidor durante 1979 (19.8%). Fidel Velázquez, el líder de la CTM, manifestó que “la política de moderación salarial ha terminado, abriendo el camino para negociar aumentos no inferiores a 21.5%”. También se emprendió una campaña para conseguir reajustes salariales cada seis meses, en vez de cada año.

Los resultados recientes son muy claros y representan un éxito de corto plazo, casi sin parangón, del “reformismo” mexicano y del principio de negociar formalmente una “política de ingresos”. No obstante, no hay acuerdo acerca de cómo explicarlo. Sin duda, los analistas que conocen bien otros países latinoamericanos pueden citar numerosas razones por las que tales acuerdos serían políticamente impracticables en esas naciones o, en todo caso, se romperían en mucho menos de tres años. En el curso de estas discusiones, con frecuencia se apunta que, acaso, los trabajadores mexicanos tengan menos conciencia de clase que la que “deberían” tener. Por otro lado, si este tipo de explicación parece riguroso, es preciso insistir en la importancia de la corrupción, del gangsterismo y de la estructura, por lo general autoritaria, de las organizaciones sindicales mexicanas. No es posible llegar a una conclusión válida en todos los casos, pero puede ser interesante presentar algunas generalizaciones a fin de comparar experiencias.

* El cuadro 1 se publicó en la primera parte de este trabajo, p. 912. N. de la R.

20. Una descripción somera de los acontecimientos, que coincide con mi interpretación general, se encuentra en José Luis Reyna, “El movimiento obrero en una situación de crisis, 1976-1978”, El Colegio de México, mimeógrafo. Reyna subraya aún más el deterioro de las condiciones medias de vida de los trabajadores sindicalizados y parece pensar que los dirigentes sindicales buscan recompensas para sí y no para el conjunto de los afiliados. Opina que el saldo de estos años es muy favorable para los dirigentes sindicales, dado que los políticos han contraído una gran deuda con ellos. Como recompensa, seguramente reclamarán más puestos en la lista del PRI de candidatos al Congreso. Por otro lado, hay quienes piensan que esta mayor representación puede servir para lograr objetivos políticos más ambiciosos: “lograr el control ideológico y orgánico” del PRI, aumentar la influencia sindical sobre los gerentes de las empresas privadas y públicas y, quizá, incluso nacionalizar la industria y la banca privadas.

19. *Mexico's Economy: A Policy Analysis with Forecasts to 1990*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1978, pp. 126-127. En efecto, se planeaba aumentar los salarios de 18 a 23 por ciento, otorgando más a los de menos ingresos. El incremento promedio sería de 21 por ciento.

En primer lugar, a la luz de la tradición histórica de México, no resulta sorprendente la estrategia del movimiento obrero para enfrentarse a la crisis de 1976. Luis Morones y la CROM aplicaron políticas muy similares varios decenios atrás, en los años veinte (aunque con una dosis mucho mayor de corrupción y violencia). El pacto de 1977 entre el Gobierno, los sindicatos y las empresas es muy parecido al Pacto Obrero-Industrial de abril de 1945, negociado también por prácticamente la misma dirección sindical. Del mismo modo, los trabajadores mexicanos respondieron a la devaluación de 1954 con una disciplina equiparable a la demostrada en 1976 y 1977. Por tanto, las previsiones respecto a una espiral inflacionaria de precios y salarios al estilo sudamericano menospreciaron la importancia de las tradiciones históricas e institucionales de México, por cierto muy diferentes a otros casos. Como parte de estas tradiciones, el movimiento sabe que debe esperar un período de austeridad al comienzo de cada sexenio y ha aprendido a no reaccionar con demasiada virulencia durante esos ciclos políticos. Mientras se conserve la influencia en el Gobierno, el daño será limitado y la paciencia recibirá su recompensa con el auge siguiente.

En segundo término, aunque es muy posible que algunos prominentes líderes sindicales mexicanos sean gangsters declarados, este elemento no falta en las organizaciones laborales de otros países. Tampoco es suficiente explicación, por sí mismo, del acatamiento a una política de contención salarial. Varios estudiosos de las organizaciones sindicales mexicanas han señalado que los dirigentes más exitosos combinan la astucia en la manipulación y control de las bases con una buena dosis de perspicacia y sensibilidad con respecto a sus demandas y expectativas. Reyna, por ejemplo, sostiene que "en un sistema político como el mexicano es imposible mantener por mucho tiempo una política laboral o salarial contraria a las aspiraciones de la clase trabajadora". Otros han demostrado que existe un grado importante de democracia interna en varios de los sindicatos más importantes. La dicotomía "control desde arriba" (charros) por oposición a "control desde abajo" (independientes) era demasiado rudimentaria aun durante el auge de la guerra fría. A partir de 1968 la interacción de estos dos tipos idealizados de organización laboral se ha vuelto más compleja, más variada y más sutil.

En tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, las tradiciones y las expectativas de los trabajadores mexicanos sindicalizados han contribuido de modo importante a facilitar el proceso de estabilización. ¿Cómo se forjan estas tradiciones y por qué difieren en apariencia de las posturas de los activistas sindicales sudamericanos? Veamos un par de argumentos muy difundidos (y aceptados), al parecer, en el movimiento obrero mexicano, quizá mucho más que en cualquier otro país de América Latina: 1) El pleno empleo generalizado es inalcanzable en el futuro previsible, bajo cualquier régimen político. Por tanto, con la ayuda del Gobierno, las organizaciones sindicales garantizan la ocupación a sus miembros, lo cual es un privilegio valioso. Los afiliados que no respetan su acuerdo tácito con el Gobierno se arriesgan a perder sus privilegios. 2) Mediante la colaboración reformista con los gobernantes es posible avanzar con firmeza hacia el logro de los objetivos de la clase obrera. La movilización revolucionaria pondría en peligro las considerables ventajas ya obtenidas.

de conciencia de clase? Una interpretación diferente podría destacar la capacidad de manipulación de la élite política (incluidos los elementos clave de la élite sindical). Esta élite mantuvo su cohesión interna durante un período en que fue necesario aceptar mayor desempleo y cierta pérdida en el salario real. (Esto es muy distinto a lo sucedido en casi todos los casos en que gobiernos latinoamericanos de base obrera se enfrentaron a crisis de estabilización.) Conservó su poder y poco después emprendió la reactivación económica, puesto que, a diferencia de los gobiernos conosureños, las autoridades mexicanas se mantienen muy sensibles al nivel de desempleo. Con las tradiciones de explotación y lucha revolucionaria que tiene México, es notable que sus gobernantes hayan creado un sistema institucional que permite mantener este grado de "reformismo" en la política económica.

EL SECTOR PRIVADO

Muchos negarán la importancia de la larga lista de rasgos y medidas políticas del sistema mexicano a que hemos hecho referencia. Lo fundamental es que el capitalismo dependiente predomina en México y determina las pautas de su desarrollo económico y social, así como el carácter de sus relaciones de intercambio internacional. Quizá el presidente Echeverría haya tenido esperanzas populistas acerca de la posibilidad de cambiar estas realidades, con agresivas decisiones políticas. Empero, según este tipo de análisis, la verdadera lección que se extrae de su intento es que la lógica de la acumulación capitalista no deja espacio real alguno para la experimentación política. Sin una movilización de toda la sociedad contra el sistema económico vigente, las tímidas acciones reformistas sólo ocasionan fuga de capitales, parálisis política y la réplica invariablemente administrada por el FMI. Es posible aclarar algunas de las consecuencias de esta posición mediante ciertas comparaciones internacionales.

El ejemplo de Cuba muestra con claridad el significado de una "ruptura completa" con el sistema capitalista. Tanto los partidarios de este curso, como sus adversarios, son conscientes de que es una experiencia viable en América Latina y de que tiene muy hondas repercusiones. En todos los países estudiados en este número,* la experiencia cubana ha ejercido una influencia considerable, imprimiendo un giro nuevo a las posturas sociopolíticas, tanto de la izquierda como de la derecha. Sólo en un caso tuvieron los admiradores de Cuba la fuerza suficiente para materializar un intento de transformación socialista de la economía. Con todo, aun en ese caso (Chile), los cambios estructurales planteados sólo se referían, al parecer, a una renegociación radical de las relaciones entre los sectores público y privado de la economía y no a la eliminación de este último. Sin embargo, los empresarios privados chilenos (tanto los extranjeros como los nacionales) reaccionaron como si estuvieran en peligro de extinción. Cerraron filas, se politizaron con enorme intensidad y posteriormente se unieron en torno a un proyecto político y económico de largo plazo encaminado a consolidar el predominio de la empresa privada y eliminar toda posibilidad de resurgimiento del peligro socialista. Es natural que este ejemplo atraiga con mucha fuerza a los dirigentes empresariales de otros países latinoamericanos, en particular aquellos en donde la experiencia de Cuba tiene partidarios activos, pero también

* Dejarse convencer por estos argumentos significa carecer

* Véase la nota de la Redacción de la p. 1031.

donde los gobiernos no ofrecen garantías de sustento firme a los principios e intereses del sector privado. Actualmente, en Uruguay y en Argentina, la empresa privada, decidida a evitar cualquier resurgimiento del radicalismo popular o laboral, parece constituir uno de los grandes pilares de la dictadura. Quizá algo similar podría obtener mucho apoyo empresarial en Jamaica y en Perú, si se presentara una ocasión propicia.

En el caso de México, el problema consiste en saber si se puede seguir, gracias a medios políticos, un camino sustancialmente distinto al conosureño. ¿O acaso la lógica de la acumulación privada es del todo inflexible? Si los intereses empresariales mexicanos se vieran obligados a escoger entre una economía "mixta" (con un lugar seguro para la empresa privada) y una economía centralmente planificada, sin duda responderían con total inflexibilidad y adoptarían políticas tan extremas como las de sus similares del cono sur.²¹ Sin embargo, en la historia de México nunca se ha presentado una opción socialista con posibilidades de concretarse y, en mi opinión, todavía carece de base social y política. En mis consideraciones acerca del movimiento obrero he destacado algunas diferencias importantes con Sudamérica; aun el famoso movimiento opositor de 1968 se basaba más en ideas liberales que socialistas; la herencia de la Revolución mexicana es muy favorable al capitalismo "nacional", y —en todo caso— la previsible reacción de Estados Unidos haría que todos los vacilantes desertaran en el primer enfrentamiento.²² Aunque algunos voceros importantes del empresariado declararon que el gobierno de Echeverría seguía el mismo camino que el de Allende, tengo serias dudas de que realmente lo creyeran. Por mucho que los grupos empresariales de presión protestaran por los efectos inmediatos de las reformas económicas, los argumentos de Tello son muy convincentes cuando sostiene que la política de Echeverría favorecía el desarrollo del capitalismo mexicano a largo plazo. En efecto, algunos aspectos de la actual bonanza son testimonio de los elementos pro-empresariales del legado echeverrista.

Aunque el verdadero objetivo del gobierno de Echeverría haya sido sólo mejorar el funcionamiento de la economía "mixta" y restablecer la confianza popular en las instituciones reformistas de México, la experiencia dice a las claras que suscitó una resistencia fuerte y eficaz por parte del sector privado. Al término del período, las autoridades mexicanas se vieron enfrentadas a un bloque de intereses privados más nutrido y organizado que nunca, capaz de expresarse con todo

21. Los términos "sector privado" e "intereses empresariales" son sumamente amplios, pero aquí no tenemos espacio para analizar la estructura interna de este sector de la sociedad mexicana. Las distinciones que generalmente se hacen entre industria nacional y transnacional, empresas monopólicas y pequeños productores, etc., no son de mucha importancia para el estudio de las políticas macroeconómicas de los años setenta. Sin embargo, esas divisiones se hicieron más evidentes en 1979-1980, cuando se propuso por primera vez en forma oficial el ingreso al GATT. Esto suponía una reducción del proteccionismo y la propuesta fue rechazada.

22. Rubén Figueroa, el gobernador de Guerrero, es bien conocido por sus provocativas conferencias de prensa. Sin embargo, sus respuestas merecen respeto. Cuando le preguntaron si estaba en favor de un México socialista, respondió: "Me gustaría y algún día sucederá, pero ni un segundo antes de que Estados Unidos se haga socialista. Primero, nuestros vecinos nos mandarían los *marines*. Aun así, reconozco que el socialista es un sistema más justo que el nuestro, sin decir que sea perfecto." *Excelsior*, 12 de octubre de 1978.

descaro. Al asumir la presidencia, López Portillo se encontró totalmente desprovisto de capacidad de negociación con los empresarios y tuvo que otorgar todas las garantías y concesiones que le exigieron para "restituir la confianza" y atraer los capitales que se habrían fugado a Estados Unidos.

Lo ocurrido ilustra de manera muy vívida de dónde surge la influencia más importante del sector privado en las decisiones de política económica en México. Ni siquiera si se instalase en la capital de la República un gobierno como el cubano se podría imponer un control de cambios capaz de evitar la "dolarización" y el contrabando masivo por la frontera con Estados Unidos. La geografía no deja más opción que los incentivos a la inversión privada, si se quiere retener el ahorro interno en el país. Cuanto mayor sea la inestabilidad interna, tanto mayor será el diferencial, en términos reales, que exigirán los inversionistas con respecto a las tasas de interés de Estados Unidos. Como no se requieren organizaciones formales para presentar estas exigencias, tampoco hay intermediarios empresariales que el Gobierno pueda controlar o cooptar. Esta realidad enmascarada restringe de manera drástica y permanente las posibilidades de redistribución del ingreso. Es fácil concluir que en México la empresa privada tiene la sartén por el mango. Muchos empresarios mexicanos parecen haber llegado a esa conclusión. Lo cierto es que, desde el régimen de Echeverría, el sector privado ha fortalecido la confianza en su capacidad y recursos, en tanto que se ha deteriorado la tendencia a confiar en el Gobierno. Aunque con frecuencia se sostiene que al capitalismo mexicano moderno "lo creó" el Estado posrevolucionario, parece claro que buena parte del sector privado ya no confía mucho en la tutela oficial. En el largo plazo, este sector puede incrementar su capacidad "hegemonizante". En verdad, el intento de Echeverría de negociar para restablecer el equilibrio entre los intereses empresariales y los otros grupos políticamente organizados, que se consideraron relegados durante los años sesenta, fue un verdadero fracaso. Es más, resultó contraproducente.

Esta aseveración plantea algunas interrogantes muy generales acerca de las posibilidades y limitaciones del reformismo mexicano, las cuales se formularán en las conclusiones de este trabajo. Con respecto al tema más concreto de las relaciones con el sector privado, sólo es posible hacer una afirmación muy tentativa. Contra la opinión de que la experiencia echeverrista demuestra la poca "autonomía política" del Gobierno, otros sostienen que esa no fue una prueba valedera. Hubo mucha torpeza y muchos errores que crearon conflictos innecesarios. Según esta corriente de opinión, con un manejo político más hábil y una situación más favorable, gracias a los ingresos petroleros esperados, los gobernantes mexicanos todavía pueden reafirmar su autoridad efectiva sobre el sector privado e inducirlo a cooperar con una estrategia de desarrollo socialmente progresista y reformista.

Hace poco sucedió un episodio interesante que ilustra bien cómo funciona el "manejo político". La Asociación de Banqueros de México publicó una declaración encomiástica en la que calificaba a sus miembros de "salvadores" de la economía durante la crisis de liquidez de 1976 y 1977. Esto debió interpretarse como una invasión del territorio del Estado, pues en seguida los voceros oficiales comenzaron a explicar que fueron las instituciones revolucionarias las que permitieron al país superar el colapso económico y social de

1976. Para reforzar la posición, los dirigentes laborales resucitaron uno de sus conocidos instrumentos de presión: exigieron que se permitiera a los empleados bancarios ejercer su derecho constitucional de sindicalizarse.

Esto confirma que el régimen mexicano todavía posee muchos recursos para frenar las pretensiones de la élite empresarial. Es posible crear divisiones internas en el sector privado, mantenerlo bajo la tutela oficial y someterlo a duras represalias si violenta la estructura política vigente. Por supuesto, si tantos empresarios aceptan de buen grado estas restricciones es, en general, por lo mucho que los ha beneficiado el actual sistema y por lo receptivo que se ha mostrado con respecto a sus intereses. Aun durante del gobierno de Echeverría, cuando se hizo un intento de reducir ese grado de receptividad, todas las restricciones institucionales se impusieron al poder empresarial sin atentar contra la estructura económica capitalista. Por esta razón es posible sostener que mecanismos políticos tan restringidos carecen de verdadera importancia. Sin embargo, hacen mucha falta en los países donde no existen.

LOS EFECTOS DEL PETROLEO

Hay otra corriente interpretativa que también daría prioridad a la "fatalidad económica" como fundamento explicativo del acontecer social y restaría importancia a los factores políticos que yo he recalado. Esta corriente explicaría los rasgos de la experiencia mexicana de estabilización casi totalmente en función de sus descubrimientos de petróleo. Las cifras oficiales de las reservas probadas permiten esbozar cómo se desarrollaron los hechos. Casi estacionarias durante los años sesenta, se fijaron en apenas 2 800 millones de barriles a fines de 1972, época en la que México comenzaba a ser importador neto de hidrocarburos. Sin embargo, en mayo de 1972 comenzaron los hallazgos de Reforma y desde entonces los descubrimientos se han acumulado en forma cada vez más rápida. Al final de su régimen, Echeverría reconoció sólo 6 000 millones de barriles de reservas probadas, aunque se pensaba de manera general que la cifra era mucho mayor. López Portillo anunció al comienzo de su período que las reservas probadas eran de 11 000 millones, cifra que aumentó a 20 000 millones en 1978 y a 40 000 millones el 1 de enero de 1979. Esto dio a México el sexto lugar en el mundo por el monto de sus reservas probadas, un puesto después de Kuwait. Se piensa que el total podría rivalizar con los depósitos de Arabia Saudita. Sin duda esto tiene, a largo plazo, una gran importancia para México y quizá hasta para la economía mundial. ¿Pero qué peso real tuvo en los acontecimientos económicos de los años setenta? Sin estos hallazgos, la importación de petróleo habría constituido una carga muy pesada para la balanza de pagos desde 1974, agravando así los problemas de Echeverría. Por otro lado, a causa de los descubrimientos, el gasto público que ese régimen destinó al petróleo aumentó muchísimo (la inversión de Pemex subió de 380 millones de dólares en 1972 a 1 560 millones en 1976 y a cerca de 3 000 millones en 1978). Hasta ahora es incluso dudoso que el efecto neto en la cuenta corriente haya sido positivo (por ejemplo, el incremento de 800 millones de dólares en las exportaciones petroleras de 1978 fue compensado con toda exactitud por la importación de tubos de acero para el gasoducto). El efecto a corto plazo sobre el déficit del sector público y sobre el monto de la deuda externa ha sido un factor negativo de significación. Por tanto, la afirmación de

que la economía de México "ya es otra" gracias a las posibilidades petroleras se funda, principalmente, en los efectos de la "confianza" y las "expectativas".

Empero, aquí también las decisiones políticas son variables relevantes que cuestionan la simplicidad de cualquier determinismo geológico y aun económico. Los primeros descubrimientos importantes tuvieron lugar en 1972; antes del colapso financiero de 1976, muchos banqueros y petroleros tenían una idea bastante aproximada de la magnitud de las reservas. Sin embargo, México no inspiraba confianza alguna en el extranjero: *i)* porque su gobierno manejaba los hallazgos con mucho secreto; *ii)* porque la política mexicana parecía demasiado turbulenta e incierta, y *iii)* porque se pensaba que los beneficios del desarrollo petrolero se notarían a muy largo plazo, mientras que los problemas en el resto de la economía mexicana (que siempre aporta más de 90% de la producción total) eran muy apremiantes y de solución difícil. Como sabemos, los dos primeros obstáculos se superaron al poco tiempo de salir Echeverría. Esto es atribuible a los recursos políticos del sistema mexicano. El tercer obstáculo para obtener la confianza del extranjero sigue en pie; quizá no se le preste atención debido a la actual euforia inducida por el Gobierno.

CONCLUSIONES: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DEL REFORMISMO MEXICANO

¿A qué podemos llamar "estabilización" exitosa de una economía o "equilibrio" real, dadas las condiciones internacionales de fines de los años setenta? Ni siquiera Suiza pretende ahora reducir a cero el incremento del nivel general de los precios internos. Cuando —solitaria entre las naciones del mundo— logró al fin ese propósito, provocó el ingreso en masa de un capital especulativo tan difícil de manejar que el tipo de cambio se elevó desmesuradamente y el nivel de ocupación industrial se hizo insostenible. En los países estudiados en este simposio el índice inflacionario más bajo a que se puede aspirar actualmente es 10% anual, lo que significa un tipo de cambio estable con respecto al dólar estadounidense. Otras metas de estabilización son adaptaciones igualmente pragmáticas a una situación económica en esencia inestable, es decir, un déficit del sector público que se puede financiar voluntariamente sin necesidad de tasas de interés demasiado altas, de una expansión desmesurada de la oferta monetaria o de montos insostenibles de la deuda externa, en circunstancias en que no se puede precisar qué se entiende por magnitudes "aceptables". Han desaparecido las viejas señales de los tipos de cambio fijos y de una baja inflación general, dejando mucho más campo a la subjetividad y a conceptos semisicológicos tales como la "confianza" en la moneda, y las "bajas expectativas" de inflación basadas en una política económica "sana". Por supuesto, estos términos se refieren a las actitudes subjetivas de los poseedores de la riqueza, los banqueros, los administradores de fondos y otros similares, todos los cuales conforman, en esto, las opiniones de la sociedad en su conjunto. En asuntos de "confianza" y "expectativas", las opiniones se cuentan de acuerdo con el criterio de un voto por dólar y no un voto por persona. En el caso de México, este electorado emitió un voto masivo de "desconfianza" en las políticas cambiarias de Echeverría y expresó sus temores de que la inflación creciera desmesuradamente sin obstáculos. Podríamos decir que el veredicto no fue

sorprendente, dada la situación "objetiva" de 1976. En 1978, sin embargo, el mismo electorado expresó su confianza irrestricta en la nueva política cambiaria y manifestó su creencia de que, durante el gobierno de López Portillo, la inflación continuaría descendiendo. En el corto plazo, estas expresiones de confianza revelan los deseos de quienes las pronuncian (como las anteriores declaraciones de desconfianza), pero sólo se mantienen si la marcha real de la economía las respalda. Los indicadores económicos no eran muy diferentes en 1976 y 1978 (véase el cuadro 1). Unos años atrás, la mayoría de los inversionistas hubiera rechazado cualquier afirmación en el sentido de que México había logrado "estabilizar" con éxito su economía. Sin embargo, en 1979 la inflación todavía se mantenía cercana a 20%, la oferta monetaria se expandía a la mayor velocidad ocurrida en 30 años, la deuda externa había aumentado un tercio en dos años y el déficit del sector público se mantenía por encima de 6% del PIB. El cambio de opinión respecto a lo que es un manejo económico exitoso no se explica sólo por la presencia del FMI o por las perspectivas petroleras (sería más prudente no llamar a la economía mexicana "estabilizada"). También pesa el hecho de que casi todos los criterios demuestran que las demás economías tienen un rendimiento muy inferior a la de México. Otro factor es el convencimiento de que, ante circunstancias imprevistas, las autoridades mexicanas son suficientemente accesibles, confiables y receptivas, como para adoptar una orientación económica que sería aprobada por los administradores del Fondo Monetario Internacional.

Para crear la confianza y las expectativas necesarias para la conducción "exitosa" de una economía "mixta", se necesitan instituciones políticas estables y eficaces, además de una orientación conscientemente dirigida a mantener buenas relaciones con el cuerpo de votantes de la empresa privada. Este trabajo concluye con algunos comentarios acerca de los ingredientes políticos requeridos para crear esa confianza; también se estudiarán, según el caso de México, las posibilidades y limitaciones del "reformismo" aplicado dentro del presente marco de restricciones económicas.

En general, hay vínculos importantes entre las expectativas económicas y la administración del poder político. Este punto escapa a veces a la consideración de los economistas, que sólo toman en cuenta las fuerzas del mercado como posibles creadores de expectativas. Esto puede ilustrarse con dos "causantes" de inflación históricamente muy importantes, las guerras y las revoluciones. Ambas constituyen procesos políticos incontrolables en los que, durante un tiempo, las presiones en favor de un gasto público mayor superan a las posibilidades de recursos estatales generados mediante la tributación normal y los empréstitos. Durante el desarrollo de esos procesos no puede haber sustento racional para tener confianza en la moneda; cuando esto se hace evidente, surgen fuertes expectativas inflacionarias. ¿Cómo se puede cambiar estas expectativas para restaurar la estabilidad de precios? Hechos políticos tales como la firma de un tratado de paz, la consolidación de un gobierno posrevolucionario estable, etc., suelen afectar poderosamente las expectativas inflacionarias. Puede ser necesario reforzarlos con medidas de carácter más técnico, tales como el fortalecimiento del banco central, la vuelta al patrón oro o la realización de una reforma monetaria. Pese a que estas medidas se presenten en términos muy técnicos y aunque su racionalidad pueda ser de gran importancia

para el éxito, sólo darán buenos resultados si la sociedad está convencida de que el Gobierno tiene la fuerza y la determinación necesarias para sostener e imponer el sistema económico reformado, aun en la eventualidad de una resistencia inesperada o de perturbaciones graves. Por tanto, en última instancia, el fundamento de la confianza económica siempre reposa en (o puede ser perturbado por) el manejo del poder político.

No obstante, en los casos tratados en este simposio no fueron guerras ni tampoco amplias revoluciones las que socavaron la confianza en las expectativas económicas. Es posible que los participantes quieran evaluar la importancia de las decisiones políticas en la destrucción de las expectativas: ver si esas decisiones fueron factores relevantes, por qué se tomaron y qué posibilidades había de minimizar sus efectos. Finalmente, ¿cuáles son las condiciones políticas para el restablecimiento de un mínimo necesario de confianza económica?

Una teoría sencilla, antes muy popular, sostenía que, por culpa de las organizaciones sindicales poderosas e irresponsables, los gobiernos latinoamericanos débiles no pudieron frenar las presiones de los costos, corregir las deformaciones sectoriales ni controlar sus gastos presupuestarios. Sin embargo, ahora que conocemos varios casos en que las organizaciones laborales fueron destruidas o doblegadas por muchos años, vemos que las expectativas inflacionarias por lo general no han respondido en la medida pronosticada. Una hipótesis para explicar estos resultados decepcionantes es que, a causa del esfuerzo para destruir el movimiento obrero, los grupos sociales más hostiles a la izquierda (incluidos el aparato represivo y distintos intereses financieros) adquirieron tanta influencia sobre el presupuesto y tanta capacidad de deformar la asignación de recursos cuanta tuvo el sector laboral en sus momentos de mayor agresividad.

Según mi interpretación del papel que desempeñó el movimiento obrero mexicano, en ciertas ocasiones es muy útil la presencia de un intermediario poderoso y disciplinado entre el Gobierno y los trabajadores. Esto puede crear instancias importantes de negociación política, que reduzcan (durante uno o dos años críticos) la presión obrera y faciliten así la restauración de la confianza en la moneda.

En términos más generales, parece que en América Latina ha surgido un sentimiento de desconfianza en la estabilidad política de los jefes económicos. En esta situación, la variable con más repercusión sobre las expectativas económicas podría ser el tipo de cambio del mercado libre con respecto al dólar. Así, por ejemplo, Echeverría conservó cierta capacidad de determinar su política interna mientras pudo mantener la convicción de que se sostendría la estabilidad del peso durante su gestión, lapso en el cual se conservaron las expectativas económicas de manera "ilógica". Hacia el fin del sexenio comenzó a desvanecerse su autoridad política y, con ella, la confianza en su compromiso de mantener la estabilidad del peso. Cuando se vio obligado a devaluar, perdió toda credibilidad popular (y en consecuencia, toda capacidad de negociación política). Sin embargo, conforme al ciclo político mexicano, cada seis años hay, con toda puntualidad, un nuevo y vigoroso brote de confianza. Desde febrero de 1977, López Portillo ha mantenido la libre convertibilidad a un tipo que ha desmejorado poco. Esto le proporciona al Gobierno cierta

capacidad de maniobra para decidir sus prioridades internas. También le da gran ventaja —al menos por ahora— de crear expectativas “ilógicamente” estables. En México ha habido una relación muy directa entre el ciclo presidencial de seis años y la estabilidad de las expectativas económicas.

Es probable que, visto así, el sistema mexicano de gestión económica presente muchas ventajas en comparación con los de otros países latinoamericanos por las mismas razones que hacen a su sistema político parecer más ventajoso.²³ No obstante, se debe tomar en cuenta que (salvo en el caso de Brasil) estamos comparando a México con países de muy bajo rendimiento económico. En cuanto a la estabilidad y capacidad de respuesta de las instituciones políticas, sólo Jamaica puede competir con el sistema mexicano. De todos modos, es obvio que no podemos trasladar a otros países los elementos relativamente positivos del ejemplo estudiado. Además, muchos mexicanos dirían que su país todavía se enfrenta a problemas sociales tan graves y difíciles de resolver que, en verdad, no hay margen para creer con optimismo en la posibilidad de evitar en casa los infortunios de otros. En este contexto debemos situar cualquier apreciación acerca del éxito relativo del “reformismo”²⁴ mexicano.

Se pidió a los colaboradores de este número especial que evaluaran hasta dónde pueden corregirse los desequilibrios más serios en un plazo razonable, con mínimos daños al tejido sociopolítico de un país. México suavizó los criterios usuales de “estabilización” real e introdujo la idea de “inspirar confianza”, más elástica y subjetiva. El éxito logrado por esa política puede juzgarse con luz muy favorable. Sin embargo, la necesidad de mantener la confianza del sector privado limita mucho las opciones del “reformismo” mexicano. Los propietarios del capital aceptan esta fórmula mientras se maneje con muchas restricciones y en su beneficio. Pero ante la menor

23. Hace poco Sheahan hizo un estudio del desempeño económico de las principales repúblicas latinoamericanas (excepto Cuba) durante los años cincuenta y sesenta. Para su evaluación, utilizó dos criterios posiblemente antagónicos: la búsqueda de la eficiencia económica, por un lado, y la ausencia de políticas represivas, por otro. El autor sostiene que la búsqueda de la eficiencia económica como único objetivo puede ir acompañada de mucha represión. Al parecer, propone abandonar algunos de los criterios de “eficiencia pura” para adoptar políticas negociadas que disminuyan las desigualdades y aumenten el apoyo popular. Esto, sin dejar de trabajar en favor de una mayor eficiencia, mientras sea compatible con “medidas compensadoras que disminuyan los efectos negativos sobre algunos grupos sociales” (p. 285). Con este punto de vista, concluye que “por los menos tres países latinoamericanos —Colombia, Costa Rica y México— supieron combinar buenas tasas de crecimiento económico con un nivel represivo inferior al promedio en los años sesenta. Ser menos malo que el promedio en ese período no es el gran logro, pero es mucho mejor que estar en el extremo superior de la escala represiva. Una clave útil para explicar los resultados de esos países que evitaron llevar la represión hasta sus niveles más altos al mismo tiempo que mantenían un crecimiento bastante bueno, consiste en que no se alejaron demasiado de los criterios de eficiencia en ese entonces y ahora no están entre los más apegados a los lineamientos del mercado libre” (p. 291). “Market-oriented economic policies and political repression in Latin America”, en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 28, núm. 2, enero de 1980. Sin embargo, la interpretación que Sheahan hace de la devaluación de 1976 es algo diferente de la mía.

24. “Reformismo” se usa aquí en un sentido muy impreciso. Se refiere sólo a los esfuerzos del actual régimen para mantener una economía con algunas características de “mixta”, cierta continuidad con la Constitución de 1917 y un sistema de representación política más abierto y con más apoyo del que parecería congruente con la estructura social del país.

duda respecto al cumplimiento de estas condiciones, usan su influencia contra cualquier atisbo de “reforma”. Convencerlos de que una dictadura pro-empresarial no les sería más beneficiosa, puede demandar un esfuerzo constante, dadas las actuales condiciones sociales de México. ¿Qué posibilidades hay entonces de preservar el tejido político y social del país?

Elegí la metáfora del “tejido social” por su vaguedad, pues conflicto o cohesión social son términos interpretados de diferentes maneras por los autores, sin que exista acuerdo sobre sus fuentes. La posición que adoptamos permite distinguir tres modos en que los procesos de estabilización pueden “dañar al tejido social”:

1) Los recursos económicos, base del tejido social, pueden sufrir daño o menoscabo. Hay síntomas de esto en el caso uruguayo de estabilización (aunque el deterioro de la economía uruguaya tiene una larga historia) y también en el chileno. Es muy posible que suceda en Jamaica y Perú, pero se ha logrado evitar en México.

2) Pueden deteriorarse las vías políticas y legales para la resolución pacífica de conflictos. Esto puede ocasionar luchas más violentas por el poder y más abusos contra los débiles. Es el caso del “cono sur”, quizá más impresionante porque hasta hace poco esos países tenían instituciones políticas muy elaboradas y aparentemente flexibles. Jamaica todavía lucha por preservar sus instituciones más civilizadas, aunque los problemas económicos están deteriorando la credibilidad en ellas. Por supuesto, México sufrió mucho durante varios decenios a causa de las violentas luchas por el poder, pero poco a poco ha construido un marco institucional para superar esa herencia. Para preservarlo, los dirigentes de México han estado dispuestos a pagar un precio considerable en términos de una gestión económica “sana”, lo cual es comprensible. Hemos interpretado los desequilibrios económicos del período de Echeverría fundamentalmente como resultado de la necesidad de “relegitimar” esas instituciones después de 1968. Esta tarea (a pesar de todo) culminó con buen éxito y los sucesores de Echeverría la mantienen como objetivo prioritario.

3) Pese a que aumenten los recursos materiales y aunque las instituciones políticas se mantengan fuertes, las medidas estabilizadoras pueden producir efectos muy negativos en la distribución, con graves consecuencias sociales a largo plazo. En este sentido, la sociedad mexicana no ha salido indemne. Las desigualdades internas son tan grandes, las presiones demográficas tan fuertes y los problemas estructurales (agricultura, abastecimiento de agua, contaminación, etc.) han cobrado tal entidad, que queda muy poco margen para errores o distracciones. Por más que la recesión de 1977 pueda parecer leve a los observadores fuereños, ocasionó un aumento de los problemas del desempleo juvenil, los cuales ya se venían acumulando a un ritmo sin precedente. Tomaría mucho tiempo enumerar otras consecuencias dañinas de la inflación y la estabilización en la sociedad mexicana.

En síntesis, concluimos que el “reformismo” mexicano pasó esta prueba con más éxito del que era lógico esperar. Sin embargo, el tejido social sufrió daños considerables y los problemas a los que todavía se enfrenta la república hispanoparlante más poblada pondrán a prueba la flexibilidad toda del sistema político. □