

LAS DIMENSIONES ESTRUCTURALES DE LA CRISIS DE 1982*

ULISES BELTRÁN

INTRODUCCIÓN

EL PROPÓSITO DEL SEMINARIO que dio lugar a este artículo fue definir la dirección y magnitud de los cambios ocurridos en México durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Así descrito, el trabajo parecía claramente delimitado temporal y metodológicamente. Se trataba de identificar algunas variables y determinar su evolución, atendiendo a los posibles cambios estructurales que las series de tiempo mostrasen por sí solas.

Para cualquier especialista en alguna de las llamadas ciencias sociales, que no sea historiador, el problema metodológico planteado en el seminario consistía en encontrar los conceptos (llámense modelos, leyes o tipos ideales) que ordenan y explican los acontecimientos que, en un nivel narrativo secundario, se contrastan con las generalizaciones que los trascienden.

Para el historiador, el problema refiere a la discusión sobre la historia contemporánea.¹ La discusión tiene dimensiones metodológicas y conceptuales; en cuanto a la primera, se arguye que la proposición misma de una historia contemporánea es una contradicción en los términos. La explicación histórica es imposible sin que medie cierta distancia entre el investigador y su objeto. No pretendo entrar en esta discusión; sólo vale señalar que, desde Tucídides, mucha historia buena ha sido historia contemporánea.

Desde esta perspectiva metodológica, la hipótesis que orientaría el

* Agradezco la ayuda de Benito Nacif, quien preparó gráficas y cuadros, y en la revisión del texto hizo aportaciones sustantivas derivadas de su amplio conocimiento sobre la problemática actual de los gobiernos.

¹ La discusión es vieja y cuenta con grandes protagonistas. Un buen resumen y toma de posición al respecto puede verse en Geoffrey Barraclough, *An Introduction to Contemporary History*, Middlesex, Inglaterra, Penguin Books, 1969.

propósito de identificar los cambios ocurridos durante el sexenio de Miguel de la Madrid sería que en la década de los años ochenta ocurrieron cambios estructurales que modificaron la realidad de tal manera que, a partir de entonces, se puede hablar de un momento contemporáneo cualitativamente distinto de los que enfrentaron sus predecesores.

Conceptualmente, postular la existencia de un momento contemporáneo diferente del de sus predecesores² coloca al investigador en la pista del “cambio estructural” y las “diferencias cualitativas”. El historiador está obligado a identificar con cierta profundidad las dimensiones que propone definitorias de las “estructuras” que supuestamente son objeto de los cambios que las modificaron. Éste es el propósito del ensayo: revisar el pasado reciente, para tratar de determinar cuáles son los rasgos que definieron la situación que enfrentó Miguel de la Madrid al iniciar su sexenio.

Los cambios estructurales que permiten proponer una realidad “contemporánea” cualitativamente distinta de su predecesora ocurren, básicamente, en una sociedad más urbana, más educada y más informada; en la redefinición de un modelo de desarrollo económico que cambia la orientación del mercado del campo a las ciudades y de una posición internacional cerrada a una apertura radical; en la creciente redefinición del papel del Estado, de uno fuertemente interventor a uno que limita selectivamente su participación en la economía; en la redefinición de la participación electoral como una dimensión partidista. Estos cambios se gestaron desde el decenio de 1950 y su manifestación coincidió con la crisis económica de principios de los años ochenta.

Así, el sexenio de Miguel de la Madrid aparece como un partea-guas en la historia: por un lado, corrían las aguas tranquilas de un México rural, cerrado al exterior, con un Estado participante en multitud de actividades económicas, mientras el referendo básico de la legitimación política transcurría lejos de las urnas o, supuestamente, por medio del consenso corporativo; por otro, la agitada corriente de un mundo predominantemente urbano, indefinido aún, abierto al exterior, en el que el Estado limita su intervención y el sistema electoral y de partidos es el eje de la legitimación política.

El ensayo consta de dos partes; en la primera procuro describir los rasgos fundamentales de la crisis de 1982; en la segunda defino los elementos principales de las políticas que condujeron a la crisis y de los

² En términos de historia universal, implica postular que el mundo contemporáneo es distinto del mundo “moderno” que surgió en Europa con el Renacimiento y la Reforma.

cambios ocurridos al margen de ellas. En las conclusiones pretendo determinar las disyuntivas de política que enfrentó Miguel de la Madrid al asumir su cargo.

LA CRISIS DE 1982

Las características y dimensiones de las circunstancias en las que se inició el gobierno de Miguel de la Madrid han sido objeto de una ya amplia y buena literatura.³ En ella, se han destacado las circunstancias económicas que provocaron la crisis, las condiciones externas adversas en las que se precipitó, y el grave deterioro del liderazgo político que predominó durante la sucesión presidencial, pero no se ha destacado bastante lo inusitado del lenguaje utilizado por el grupo político entrante para describir la situación y sus antecedentes, así como la sensación de emergencia que transmitía el discurso oficial, en particular, el presidencial.⁴ El lo. de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid inauguró su gobierno con un discurso basado en la dramática descripción de la crisis económica que enfrentaba el país en ese momento: “. . . estoy consciente de que asumo el gobierno de la república en horas difíciles. México se encuentra en una grave crisis. . .”.⁵

A continuación enumeró los rasgos fundamentales de la crisis: inflación cercana al 100%; déficit sin precedentes del sector público, que la alimentaba; carencia de ahorro para financiar su propia inversión; rezago de los precios públicos que ponía a las empresas del Estado en situación precaria, encubría ineficiencias y subsidiaba a grupos de altos ingresos, y una economía sin crecimiento.

El ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado, salvo los provenientes de la exportación del petróleo y algunos otros productos del sector público y de sus créditos. Tenemos una deuda externa pública y privada que alcanza una proporción desmesurada, cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y los gastos sociales. La recaudación fiscal se ha debilitado acentuando su inequidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se han demeritado el ahorro interno y la inversión. En estas circunstancias, están seriamente amenazados la planta productiva

³ Véanse los trabajos que cito en las notas siguientes.

⁴ Esta falta en el análisis de la crisis revela el poco uso académico de las fuentes oficiales que, a su vez, indica desconfianza tal vez excesiva en ellas.

⁵ Miguel de la Madrid, *Testimonio político*, t. 1, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1983, p. 17.

y el empleo. Confrontamos así el más alto desempleo abierto de los últimos años. Los mexicanos de menores ingresos tienen crecientes dificultades para satisfacer necesidades mínimas de subsistencia.⁶

Como advertía claramente el presidente entrante en su diagnóstico, esa enumeración de males revelaba la explosión del déficit público, que se venía gestando desde antes y se disparó a partir de 1981 (véase cuadro 1). Mientras los gastos del sector público crecieron de 30.3 a 37.7% del PIB en 1981, todas las fuentes de ingresos públicos caían constantemente. Los ingresos externos disminuyeron de 9.1 a 7% del PIB.

Los ingresos públicos internos cayeron de 24% a 21.5% del PIB, sobre todo, porque el valor real de los precios de los bienes y servicios públicos no se ajustó a la inflación y porque los ingresos tributarios disminuyeron 1% del PIB. Ante estas circunstancias, el déficit del sector público de 1982 alcanzó un nivel sin precedentes de 16% del PIB (véase cuadro 1).

Arraigado en una larga tradición de política económica, que el presidente López Portillo asumió como compromiso personal, el tipo de cambio no se ajustó suficientemente a pesar de la constante —y ya en 1982 descontrolada— inflación, lo que provocó una sustancial sobrevaloración del peso frente al dólar que alimentó un enorme déficit en la balanza de pagos, que en 1981 creció 33% hasta 5.2% del PIB (véase cuadro 2). En México se importaba todo y la fuga de capitales llegó

⁶ *Ibid.*, p. 18. Esa dramática enumeración dio lugar a una serie de trabajos ampliamente documentados sobre las dimensiones de la crisis. Véanse, entre otros, Carlos Bazdresch, "Las causas de la crisis", ponencia presentada en el Seminario sobre Economía Mexicana: Situación Actual y Perspectivas Macroeconómicas, El Colegio de México, agosto de 1983 (mimeo.); Wayne Armstrong Cornelius, *The political economy of Mexico under De la Madrid; the crisis deepens, 1985-1986*, San Diego, University of California at San Diego, Center for U. S.-Mexican Studies, 1986 (Research Report Series, 43); Pascual García Alba, y Jaime Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis económica de México*, México, El Colegio de México, 1984 (Jornadas, 104); Francisco Gil Díaz, "Mexico's path from stability to inflation", en Arnold C. Harberger (ed.), *World economic growth: case studies of developing nations*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press, 1984, pp. 333-376; Robert E. Looney, *Economic policy making in Mexico; factors underlying the 1982 crisis*, Durham, Duke University Press, 1985, 309 pp.; Lance Taylor, "La crisis y su porvenir: problemas de política macroeconómica en México", *Investigación Económica*, 43(1984), pp. 283-311; Jaime Ros, "Mexico from the oil boom to the debt crisis. An analysis for policy responses to external shocks, 1978-1985", en R. Thorp and Whitehead Lawrence (eds.), *The Latin American debt crisis*, Londres, Macmillan, 1986.

CUADRO 1
Ingresos y egresos públicos como porcentaje del PIB

Año	Gobierno federal			Sector público		
	Ingresos	Egresos	Déficit	Ingresos	Egresos	Déficit
1955	9.3	9.5	0.2	n.d.	n.d.	n.d.
1956	9.3	9.4	0.1	n.d.	n.d.	n.d.
1957	8.4	9.2	0.8	n.d.	n.d.	n.d.
1958	9.3	9.9	0.6	n.d.	n.d.	n.d.
1959	7.9	8.6	0.7	n.d.	n.d.	n.d.
1960	8.5	10.2	1.7	n.d.	n.d.	n.d.
1961	7.5	9.1	1.6	n.d.	n.d.	n.d.
1962	7.9	9.4	1.5	n.d.	n.d.	n.d.
1963	8.4	10.1	1.7	n.d.	n.d.	n.d.
1964	8.0	10.0	2.0	n.d.	n.d.	n.d.
1965	8.7	10.4	1.7	18.5	19.5	1.0
1966	8.7	9.6	0.9	18.9	20.1	1.2
1967	8.9	10.6	1.7	19.2	21.4	2.2
1968	9.4	10.4	1.0	19.5	21.2	1.7
1969	9.5	10.8	1.3	19.9	21.5	1.6
1970	9.6	11.6	2.0	20.1	22.4	2.3
1971	9.4	10.1	0.7	19.5	21.2	1.7
1972	9.7	12.5	2.8	19.6	23.1	3.5
1973	10.2	13.4	3.2	21.2	26.1	4.9
1974	10.5	13.7	3.2	22.5	27.4	4.9
1975	12.3	16.5	4.2	24.3	32.3	8.0
1976	12.6	17.4	4.8	25.2	32.8	7.6
1977	13.2	16.7	3.5	26.5	31.4	4.9
1978	13.8	16.8	3.0	27.0	32.0	5.0
1979	14.3	17.4	3.1	27.7	33.2	5.5
1980	17.0	20.0	3.0	30.6	36.4	5.8
1981	17.1	23.8	6.7	28.5	43.7	15.2
1982	16.3	28.7	12.4	30.1	46.3	16.2
1983	17.8	25.9	8.2	32.9	41.0	8.1
1984	16.9	24.1	7.2	32.2	39.2	7.1
1985	16.7	24.2	7.6	31.0	40.0	9.0
1986	12.2	n.d.	n.d.	30.3	44.8	14.5
1987	11.5	n.d.	n.d.	30.0	44.2	14.2

Fuentes: 1955-1981: Estadísticas de Finanzas Públicas, SHCP, 1981. Tomado de Gil Díaz, Francisco, *op. cit.*, Cuadros 4 y A.4. 1982-1985: *La economía mexicana en cifras*, 1986. Nafinsa, 1987. 1986-1987: *Informe Anual 1987*. Banco de México, 1988.

a 22 mil millones de dólares entre 1980 y 1982, según estimación de López Portillo en su último informe de gobierno.⁷

La única manera de financiar estos déficits fue recurriendo al crédito, interno y externo. La deuda pública creció de 18.2% del PIB en

⁷ Sumando deuda contraída, mexdólares y otros conceptos, López Portillo llega

CUADRO 2
Tipo de cambio

Año	<i>Tipo de cambio nominal^a</i> (pesos por dólar)	<i>Términos de intercambio^b</i> (índice ajustado)	<i>Déficit en la cuenta corriente^c</i>	<i>Déficit del gobierno federal^d</i>
1960	12.5	87.2	3.5	1.7
1961	12.5	88.3	2.6	1.6
1962	12.5	82.0	1.8	1.5
1963	12.5	87.3	1.4	1.7
1964	12.5	84.8	2.4	2.0
1965	12.5	83.5	2.2	1.7
1966	12.5	85.1	2.1	0.9
1967	12.5	84.1	2.5	1.7
1968	12.5	90.4	2.9	1.0
1969	12.5	91.2	2.4	1.3
1970	12.5	100.0	3.5	2.0
1971	12.5	100.0	2.5	0.7
1972	12.5	100.7	2.4	2.8
1973	12.5	121.2	2.9	3.2
1974	12.5	118.9	4.6	3.2
1975	12.5	95.8	5.4	4.2
1976	15.7	119.3	4.4	4.8
1977	22.7	121.9	2.1	3.5
1978	22.8	115.7	2.8	3.0
1979	22.8	111.7	3.8	3.1
1980	23.0	125.6	3.9	3.0
1981	24.5	127.5	5.2	6.7
1982	57.4	94.5	-3.7	12.4
1983	120.2	77.4	n.d.	8.2
1984	167.8	66.5	n.d.	7.2
1985	318.52	71.4	n.d.	7.6

^a Estadísticas Históricas de México (INEGI), tomo II.

^b Informe Anual del Banco de México 1987.

^c Estadísticas históricas de balanza de pagos, Banco de México, Gil Díaz, cuadro A-3.

^d Ver cuadro 1.

1980 a 22.2 en 1981, y a 36.5% al final de 1982⁸ (véase cuadro 3). La economía no podía resistir estas presiones, y la producción total cayó en 1981 y siguió disminuyendo durante 1982. El desempleo se generalizó. Mientras que el empleo registrado en las cuentas nacionales creció

a la cifra de 54 mil millones de dólares. *Sexto Informe de Gobierno*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982. Una estimación más precisa sitúa esta cifra en los 10.6 miles de millones de dólares, cifra más conservadora, pero de cualquier manera enorme. Enrique Pérez López, *Expropiación bancaria en México y desarrollo desestabilizador*, México, Diana, 1987, pp. 103-109.

⁸ Gil Díaz, *op. cit.*, p. 352.

CUADRO 3
Endeudamiento externo del sector público

Año	Deuda ^a	% del PIB
1955	733.3	10.8
1960	1 251.6	10.4
1965	2 192.1	10.9
1966	2 427.8	10.8
1967	2 966.5	12.1
1968	3 337.6	12.3
1969	3 818.6	12.7
1970	4 262.0	12.7
1971	4 673.3	12.6
1972	4 827.5	11.3
1973	6 455.3	12.4
1974	9 380.3	13.8
1975	13 711.5	16.5
1976	18 852.7	22.5
1977	21 840.0	28.3
1978	24 428.8	35.3
1979	27 763.8	21.9
1980	31 873.8	18.2
1981	50 160.8	22.2
1982	50 798.9	36.5

^a Millones de dólares.

Fuente: Francisco Gil Díaz, *op. cit.*, cuadro 3.

entre 1977 y 1981 a una tasa promedio de 5%, con un máximo de 6.6% en 1981, en 1982 decreció casi 1 por ciento.⁹

La situación externa agravaba el efecto nocivo de las políticas internas que llevaron a esta situación. La crisis de balanza de pagos se agravó por una fuerte recesión económica mundial, que fue más aguda en Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, donde proliferaron políticas comerciales proteccionistas que desplazaron exportaciones mexicanas del mercado norteamericano. Aunado a esto, a partir de 1980 la economía mundial registró las tasas de interés más altas de la historia. Mientras los precios de los principales productos de exportación mexicanos como el petróleo y el café estuvieron constantemente a la baja, aumentaron los precios de los productos manufactureros de los que dependía en gran parte la industria nacional.

Esta crisis económica obviamente afectó las bases mismas del con-

⁹ *Sistema de Cuentas Nacionales*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, 1985, citado por Saúl Trejo Reyes, *Empleo para todos. El reto y los caminos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 51-52.

senso social y puso en seria tensión aspectos esenciales del sistema político. Así lo reconoció De la Madrid:

La crisis se manifiesta en expresiones de desconfianza y pesimismo en las capacidades del país para solventar sus requerimientos inmediatos; en el surgimiento de la discordia entre clases y grupos; en la enconada búsqueda de culpables; en recíprocas y crecientes recriminaciones; en sentimientos de abandono, desánimo y exacerbación de egoísmos individuales o sectarios, tendencias que corroen la solidaridad indispensable para la vida en común y el esfuerzo colectivo.

Se ha difundido un clima propicio para que los enemigos del sistema (. . .) se apresuren a condenarlo indiscriminadamente y fomenten dudas sobre nuestro rumbo histórico.¹⁰

A lo largo de 1982, la situación económica deterioraba el liderazgo presidencial a medida que López Portillo se empeñaba en ofrecer resultados imposibles de cumplir y seguía una política errática frente a la crisis. Quedarán para la historia, como ejemplo de esta incapacidad presidencial, las devaluaciones sucesivas de 1982 frente al compromiso del jefe de la nación de no devaluar el peso, y el decreto de un aumento salarial de emergencia que canceló toda posibilidad de controlar el gasto público, elemento central de la estrategia de estabilización anunciada previamente.

La campaña presidencial de su sucesor, iniciada a finales de 1981, se convirtió en escaparate donde desfilaban las peores críticas al régimen, a tal grado, que algunas tesis del candidato priísta partían de un diagnóstico profundamente negativo del gobierno de José López Portillo y ofrecían corregir aspectos muy negativos de su régimen. La oferta de renovación moral constituía, por sí sola, una severa y abierta crítica al gobierno anterior.

Para finales de los años setenta, un proceso de deterioro largo y complejo tenía al sistema de administración de justicia y de protección policiaca en un estado tal que, sobre todo en las ciudades grandes, permitía dudar de la capacidad del Estado para proveer estos servicios que son, en última instancia, los que definen su derecho a gobernar.

Por incapacidad de actuar con eficacia y por el extendido cuestionamiento de su autoridad, el prestigio de la presidencia de la república, elemento central del funcionamiento político del país, fue severamente cuestionado, en lo que constituyó una seria crisis de legitimidad, que

¹⁰ Miguel de la Madrid, *op. cit.*, p. 18.

justificó la condena del sistema a la que se refirió el presidente entrante en su discurso.¹¹

El 1o. de septiembre de 1982, en su sexto informe de gobierno, López Portillo asestó un severo golpe al acuerdo corporativo con el sector privado del país —otro pilar del sistema— al decretar la nacionalización de la banca.¹² Además, exacerbó la deslegitimación de su régimen al decretar un control de cambios imposible de poner en práctica y al disponer que el valor de las cuentas en dólares depositadas en los bancos mexicanos se calcularan al tipo de cambio controlado en vez de hacerlo al tipo de cambio de mercado, con lo que expropió, de hecho, la diferencia entre ambos valores. En su informe, el presidente López Portillo estimó en 12 mil millones de dólares los activos depositados en la banca mexicana. En diciembre de 1982, la diferencia entre el valor del dólar controlado y el de mercado era de 33%; es decir, la expropiación implícita en la medida equivalió a aproximadamente 4 mil millones de dólares. La dolarización de la economía estaba tan extendida que probablemente esta medida afectó a un número muy amplio de ahorradores.¹³

A fines de 1982, un liderazgo presidencial basado en el crecimiento económico, el optimismo y la popularidad cayó estrepitosamente minando seriamente el prestigio de la institución presidencial y la legitimidad del régimen, y sacudiendo una de las bases del acuerdo político entre grupos y corporaciones, factor importante de la legitimidad y el funcionamiento del sistema político.

Para el presidente De la Madrid, la crisis corroía “la solidaridad indispensable para la vida en común y el esfuerzo colectivo”.¹⁴ Sin embargo, esta ruptura de la unidad no se manifestó, entonces ni des-

¹¹ Desde el momento en que tomó posesión el nuevo gobierno se publicaron comentarios que señalaban esta deslegitimación. Véanse, además de gran número de artículos periodísticos, Enrique Krauze, “El timón y la tormenta”, *Vuelta*, 1982, núm. 73; Héctor Aguilar Camín, “A través del túnel”, *Nexos*, 1982, núm. 60; Francisco Gil Villegas, “La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo”, *Foro Internacional*, 25(1984), pp. 190-201; Carlos Arriola, “De la pérdida de confianza en el buen gobierno, 1970-1982”, en *Los empresarios y el Estado en México*, México, Miguel Porrúa, 1988.

¹² Véase Miguel Basáñez y Roderic Ai Camp, “La nacionalización de la banca y la opinión pública en México”, *Foro Internacional*, 98 (1984). y Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*, México, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, 1988; Carlos Tello Macías, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI, 1984; Enrique Pérez López, *op. cit.*

¹³ *Sexto Informe de Gobierno*, SPP.

¹⁴ Miguel de la Madrid, *op. cit.*, p. 18.

pués, en movimientos sociales o manifestaciones de descontento expresadas fuera del orden institucional. Quizás por primera vez en la historia reciente, una parte sustantiva del desacuerdo nacional se expresó en las urnas. Mientras que en el pasado, las revueltas electorales contra el PRI habían sido fenómenos locales o, cuando mucho, regionales, ese año, la votación a favor del candidato del PRI disminuyó 15% en relación con la elección presidencial anterior.¹⁵ Esta inflexión en la curva de los resultados de las elecciones presidenciales se manifestó de modo aún más agudo al año siguiente, en las elecciones municipales, cuando la preferencia por el partido oficial disminuyó de casi 80% a poco más de 55%. No obstante, la disminución en la preferencia por el PRI no significó transferencia equivalente en el voto por la oposición. Además, esta disminución en la votación por el PRI se concentró en las zonas urbanas del país y en la región del norte.¹⁶

Tres rasgos básicos revelan esta manifestación del descontento: primero, el desprestigio de la institución presidencial y la pérdida de legitimidad del régimen se extendió al conjunto de la clase política dominante, particularmente al PRI; segundo, el sistema de partidos no ofreció alternativas atractivas al descontento y, tercero, el desarrollo institucional permitió que el conflicto social derivado del desacuerdo con el gobierno transcurriera dentro de cauces legales.

MODELO DE DESARROLLO

Visto a distancia, en 1982 culminó una serie de procesos que se fueron definiendo desde finales de los años cincuenta y que transformaron radicalmente el país. En las siguientes páginas se intenta una descripción general de los aspectos de este periodo que permitirían evaluar los cambios ocurridos en el sexenio de Miguel de la Madrid. Se trata de una síntesis muy selectiva que deliberadamente destaca los rasgos de las políticas económicas que explican mejor la crisis de 1982, condición definitoria del periodo 1982-1988.

A partir de 1940 y hasta 1970 la población creció a las tasas más altas de su historia y se desplazó masivamente del campo a las ciuda-

¹⁵ Véase Juan Molinar Horcasitas, "Elecciones, autoritarismo y democracia en México", tesis, El Colegio de México, 1989, y Benito Nacif, "El cambio electoral", *Examen*, 1989, núm. 6, p. 28.

¹⁶ Más adelante trato el tema con más detalle. Juan Molinar, *op. cit.*, pp. 215 y ss.; B. Nacif, *art. cit.*, p. 28.

des.¹⁷ Para 1980, 60% de los mexicanos, que eran entonces casi tres veces más que en 1950, vivían en localidades urbanas. Este crecimiento demográfico presionó enormemente la planta productiva, porque creaba creciente demanda de bienes, de servicios y, sobre todo, de empleo. Durante todo este periodo, el crecimiento del producto a tasas superiores a las de la población, se convirtió en el *leitmotiv* de la política económica y en razón de ser fundamental del Estado mexicano.

Entre mediados de los años cincuenta y 1980, el empleo aumentó por encima de la tasa de crecimiento de la población y mejoraron prácticamente todos los indicadores sociales: el ingreso per cápita creció a tasas que variaron entre 2.8 y 3.3% anual y la capacidad de compra de los salarios aumentó sustancialmente.¹⁸ También creció la oferta de servicios básicos —salud, vivienda y educación—, pero la distribución relativa del ingreso se mantuvo prácticamente igual a pesar del crecimiento constante y la modernización del país.¹⁹

Sin duda, la explicación de este desempeño económico está en una multitud de causas. Los estudios que tratan este periodo, generalmente lo dividen en dos partes, la que corresponde al llamado desarrollo estabilizador y la que inició el gobierno de Luis Echeverría. La diferencia fundamental entre los dos periodos es el importante crecimiento del gasto público —y el endeudamiento externo necesario para financiarlo— que se observa a partir de 1972.²⁰ Estos aumentos del gasto público y el endeudamiento marcaron, en efecto, el abandono de la disci-

¹⁷ Entre 1960 y 1965, la tasa de crecimiento natural de la población alcanzó el 3.3 por mil anual, la cifra más alta en la historia del país. A partir de 1980, la caída en la tasa de natalidad (de 44.6 a 31.1 por mil anual) permitió una tasa de crecimiento natural de 2.3 por mil en el año. Academia Mexicana de Investigación en Demografía Médica, A. C., *Glosario de terminología en población*, México, 1987, pp. 71-72.

¹⁸ Véase, entre otras fuentes, Gil Díaz, *op. cit.*, p. 334; Saúl Trejo, *op. cit.*, García Alba y Jaime Serra, *op. cit.*, cuadro 12, p. 50.

¹⁹ De hecho, algunos estudios sugieren que el ingreso de los estratos medios creció un poco más que el de los extremos de la pirámide (Jorge Graciarena, "Modelos de distribución del ingreso para América Latina", *Revista de la CEPAL*, CEPAL, 1982, p. 24). Algunos datos sobre servicios e ingreso en Pedro Aspe y Javier Beristáin, "Distribution of education and health opportunities and services", en Pedro Aspe y Paul Sigmund (coords.), *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes and Meier Pubs., 1984; Adalberto García Rocha, *La desigualdad económica*, México, El Colegio de México, 1986.

²⁰ El efecto inflacionario de esta política de gasto permite a García Alba y a Serra periodizar la historia económica de esta época utilizando la inflación como la variable fundamental; dividen la historia en tres periodos, crecimiento inflacionario, de 1935 a 1952; crecimiento con estabilidad, de 1953 a 1970, y crecimiento hiperinflacionario, de 1971 a 1982 (*op. cit.*, pp. 19-51).

plina fiscal que caracterizó el periodo anterior. Sin embargo, es importante subrayar que este cambio fue consecuencia inevitable de no cambiar la política de subsidios que caracterizaron al desarrollo estabilizador, favorecida por la disponibilidad de crédito externo a bajas tasas de interés, y el aumento en los precios de algunos productos de exportación. En otras palabras, un rasgo distintivo del periodo es el apego a un conjunto de objetivos de política económica que, si bien tuvieron variaciones de matiz, muestran una impresionante persistencia desde finales de los años cincuenta.²¹

Los objetivos básicos de política que explican mejor las políticas económicas que estuvieron en práctica desde los años sesenta, asignaban un papel central al Estado en la promoción del crecimiento económico por medio del manejo del aparato tributario; de la fijación de precios públicos y algunos privados sujetos a control, y del uso de las barreras comerciales para promover el crecimiento. Al no cambiar estas políticas, el país —y prácticamente toda América Latina— se abrió a la economía internacional por medio del endeudamiento desproporcionado con respecto a las exportaciones, y las empresas estatales fueron el vehículo preferido para absorber los recursos externos. Como señala Fishlow, los problemas del sector público de los países latinoamericanos son, en buena medida, herencia de la manera como se acomodaron a los cambios en el mercado financiero internacional en la década de 1970 para no modificar políticas públicas muy arraigadas.²² Los objetivos centrales de estas políticas pueden agruparse de la siguiente manera:²³

a) Estimular el ahorro voluntario manteniendo una inflación baja, un tipo de cambio estable, tasas reales de interés positivas e imposición fiscal muy baja a los ingresos por intereses al capital.

b) Fomentar la reinversión de ganancias por medio de la política impositiva.

c) Fomentar la inversión nueva y las ganancias mediante una política de reducción del valor real de los energéticos y otros bienes y servicios producidos por el sector público.

d) Apoyar los precios agrícolas internos para compensar el deterio-

²¹ Excelente caracterización de los dos períodos en Leopoldo Solís, *Alternativas para el desarrollo*, Joaquín Mortiz, México, 1985, cap. VI.

²² Albert Fishlow, "Latin American Failure Against the Backdrop of Asian Success", *The annals of the American academy of 1985*, 505, pp. 117-128.

²³ La bibliografía al respecto es muy amplia. La descripción de los rasgos económicos del modelo de desarrollo mexicano que enumero en seguida está tomada básicamente, aunque no en su totalidad, del trabajo de Francisco Gil Díaz, citado antes.

ro de los términos de intercambio, provocado, en parte, por la fijación del tipo de cambio.

e) Sustituir importaciones por medio de aranceles altos y permisos previos para favorecer la producción interna.

f) Controlar el déficit gubernamental para evitar una expansión desordenada de la oferta monetaria.

Con esos propósitos se elaboraron políticas públicas que permitieron lograr algunos de los objetivos deseados, pero provocaron gradualmente graves distorsiones en la economía y una presión sobre las finanzas públicas, que impidió en el largo plazo conseguir muchos de los objetivos iniciales, en particular el control del déficit público, que estalló en 1982.

Los objetivos descritos se procuraron mediante un conjunto variado y complejo de políticas; a continuación se describen aquellas que definen más claramente los rasgos fundamentales de la estrategia de crecimiento que inspiraba dichos objetivos.

Tipo de cambio nominal fijo

El tipo de cambio del peso frente al dólar no se modificó desde 1954 hasta 1976. A partir de ese año, se anunció una política de flotación, pero casi inmediatamente se volvió a tratar de mantenerlo fijo, con éxito limitado. Ésta fue una política claramente asociada a las estrategias de crecimiento y desarrollo adoptadas a partir de la posguerra. El funcionamiento de esta importante variable de la economía está íntimamente relacionado con otras —básicamente la balanza de pagos, el déficit del sector público y la inflación—, de modo que modificaciones en alguna de ellas provocan cambios en las otras.

Adoptar un tipo de cambio nominal fijo es un mecanismo por el cual los precios internos tienden a variar en la misma proporción que los externos. Si los precios suben en el exterior, esta inflación externa se filtra al mercado interno por medio del intercambio comercial entre dos economías. El aumento de precios internos no se sostiene en la medida en que precios internos más altos provocan un aumento en el consumo en el exterior de los productos en cuestión, que reduce el nivel de demanda agregada interna por una salida de reservas, la que a su vez equilibra en el largo plazo los precios internos con los externos. A la larga este mecanismo funciona si el gobierno se abstiene de estimular la demanda agregada, lo que permite el arbitraje de los precios por el mercado.

También la política comercial condiciona el funcionamiento eficaz

de un tipo de cambio nominal fijo. Los procesos de ajuste de precios relativos que supuestamente asegura el tipo de cambio pueden afectarse en la medida en que existen barreras comerciales y criterios discrecionales para establecerlos. En un caso extremo, el objetivo de política se invierte y, en vez de que el tipo de cambio regule los términos de intercambio, cuando éste tiene problemas, surge la tentación de utilizar la política comercial para mantener fijo el tipo de cambio cerrando el mercado y permitiendo que todos los precios internos cambien en relación con los externos.

A mediados del decenio de 1970, el tipo de cambio nominal fijo dejó de entrar en equilibrio por la presión del gasto público en la demanda agregada que se volcó sobre los precios de los bienes no comerciables.²⁴ En vez de mantener bajo control la demanda agregada interna y dejar que los términos de intercambio se equilibraran, el gobierno cerró el mercado interno, permitió que los precios subieran y soltó la emisión monetaria. La inflación pudo controlarse después de 1976, gracias a los ingresos petroleros y a que el gasto no aumentó sustantivamente en los primeros tres años del gobierno de López Portillo. No obstante, la presión del gasto fue insostenible y en 1982 se gastó casi el doble que en 1977 y la crisis estalló (véase cuadro 1).

Durante largo tiempo se siguió la estrategia de fijar el tipo de cambio nominal, para iniciar un periodo de ajustes constantes de la paridad, mediante devaluaciones bruscas y deslizamiento continuo de la paridad. El problema con esta política, necesaria por la inflación constante, es que los precios caen en un círculo vicioso porque el deslizamiento de la moneda se convierte, a su vez, en un factor inflacionario, ya que, frente a la incertidumbre de precios futuros que introduce la inflación, el dólar se convierte en el precio de referencia para todos los demás. Así, el tipo de cambio real fijo provoca una inercia inflacionaria que perpetúa el alza de precios. A fin de cuentas, la eficacia de la política de tipo de cambio nominal fijo depende de que se pueda controlar el efecto del gasto público en la demanda agregada y, por tanto, en la inflación. Cuando ésta no existe, no hay diferencia alguna entre el tipo de cambio nominal y el real. El funcionamiento del tipo de cambio nominal fijo sugiere que más que un instrumento de política utilizado para cumplir los objetivos del modelo de desarrollo, es una necesidad estructural de la economía mexicana derivada de su proximidad y relación con el mercado de Estados Unidos. La condición indispensable para su funcionamiento es que la inflación interna sea comparable a la de nuestros socios comerciales, particularmente ese país vecino.

²⁴ Ver Gil Díaz, *op. cit.*, p. 348.

Política impositiva y de precios públicos

Los ingresos tributarios²⁵ muestran, desde finales de los años cincuenta hasta 1964, una tasa de crecimiento ligeramente decreciente. A partir de ese año crecieron a una tasa moderada hasta 1978 cuando la inflación empezó a erosionar su valor real. Sin embargo, los ingresos tributarios provenientes del petróleo se convirtieron en la fuente principal de ingresos, y los ingresos internos entraron a una fase de estancamiento y, posteriormente, cayeron (véase la gráfica 1).

En 1973, Luis Echeverría, ante la presión del gasto que enfrentó el gobierno, introdujo una reforma fiscal que le permitió cierta recuperación basada en el crecimiento de los tributos provenientes de las actividades mercantiles y de elevar el impuesto sobre la renta de las personas físicas al nivel del que pagaban las sociedades mercantiles; es decir, se introdujo al sistema a un amplio número de causantes cautivos.

La carga fiscal total a la que se ha llegado es baja comparada con estimaciones estándar para otros países.²⁶ Sin embargo, los impuestos directos a los que se llegó en este proceso son relativamente altos, especialmente el ISR de las sociedades mercantiles, y con un grado importante de evasión, estimado en 30 % en los impuestos indirectos y en 50 a 80 % en el ISR.²⁷

A pesar de que el sistema tributario se modernizó desde mediados de los años sesenta, varios sectores y ramas productivas fueron quedando bajo distintos regímenes especiales. Los principales eran las llamadas bases especiales de tributación (BET) y el régimen de contribuyentes menores. En 1989, 24 % del PIB producido por el sector privado (16 % del total) estaba bajo alguno de estos regímenes fiscales y por tanto aportaba al fisco menos de lo que debía.²⁸ Además de impedir

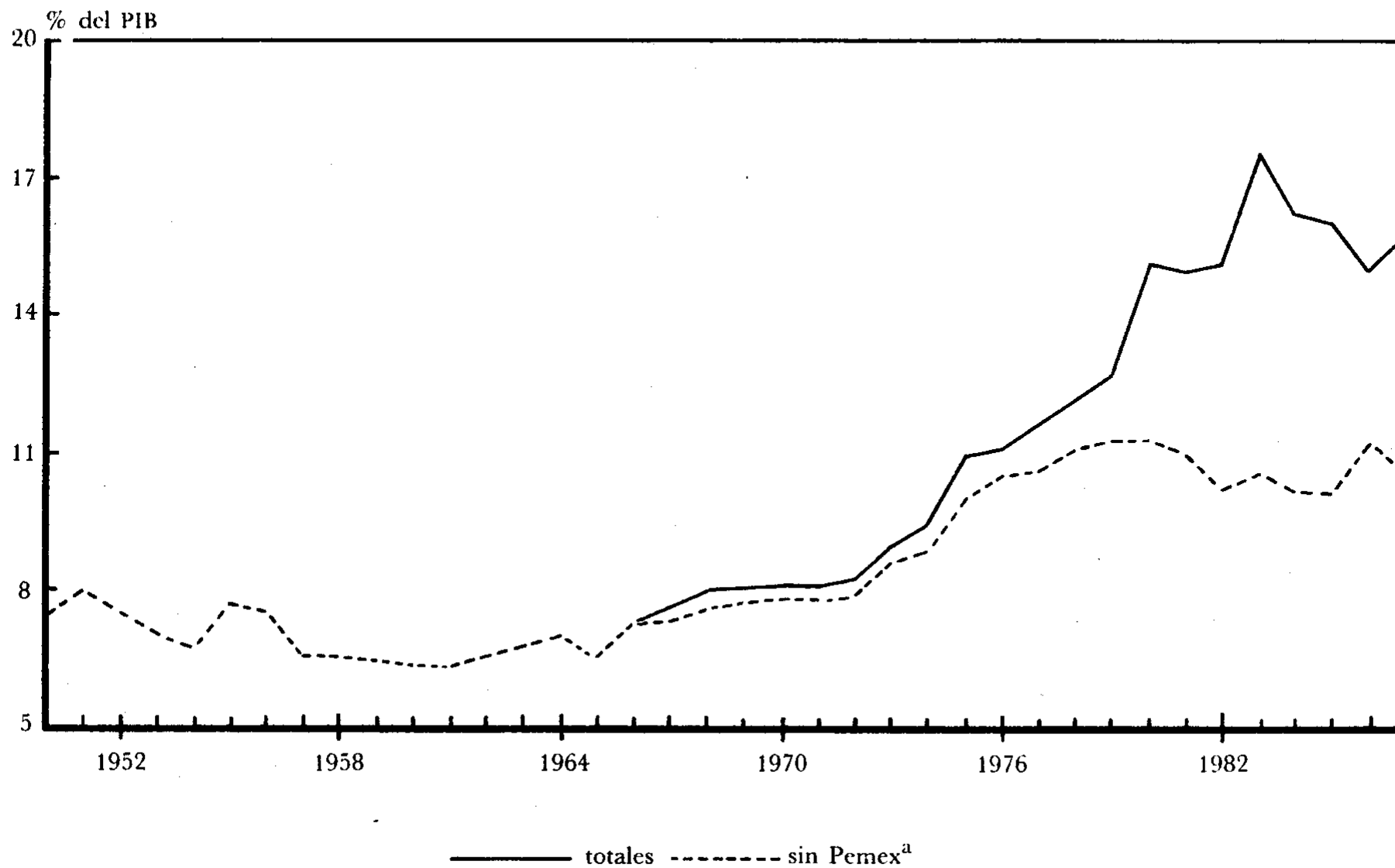
²⁵ Los ingresos presupuestales del gobierno federal se clasifican en tributarios (impuestos directos e indirectos) y no tributarios. Los primeros se obtienen principalmente del pago del IVA, ISR, aranceles al comercio exterior y algunos otros impuestos especiales. Los segundos provienen básicamente del pago por derechos; es decir pagos por el uso de algún bien público o por la prestación de algún servicio que realiza el Estado. La importancia del sector petrolero en los ingresos obliga a una clasificación adicional en petroleros y no petroleros. Los ingresos provenientes de la industria paraestatal no son ingresos presupuestales y por lo común se incluyen en las cuentas del sector público en general.

²⁶ El máximo en México llegó a 17 % del PIB; en Estados Unidos es de 27 %; en España, de 24 %; en Suecia, de 50 % (el más alto), y en Turquía, de 19 %. Richard Rose, *Understanding big government*, Londres, Sage Publications, 1984, pp. 96-98.

²⁷ García Alba y Serra Puche, *op. cit.*, pp. 77-78.

²⁸ Datos de la Dirección de Política de Ingresos, SHCP.

GRÁFICA 1
Ingresos tributarios totales del gobierno federal como porcentaje del PIB



^a Excluye impuestos pagados por Pemex al Gobierno Federal.
Fuente: SHCP, Dirección General de Planeación Hacendaria.

el crecimiento sano y equitativo de la carga fiscal, esta situación propiciaba multitud de recursos de evasión, en particular del ISR, base fundamental de los ingresos tributarios de cualquier país.

Por otra parte, durante todo este tiempo, el impuesto sobre la renta se sustentó en una tasa alta con base pequeña, que daba una gran discrecionalidad al causante y a la autoridad para determinar el impuesto causado.

Combinados ambos elementos de la política impositiva, la SHCP se convirtió en un punto neurálgico de las negociaciones entre empresarios y autoridades. Cada año, las cámaras industriales y las agrupaciones de contadores negociaban con las autoridades hacendarias el alcance de las modificaciones a las leyes fiscales, y los beneficiarios de los distintos regímenes fiscales, sobre todo de las BET, luchaban por su sobrevivencia. Cotidianamente, empresas sanas negociaban interpretaciones favorables de la ley, y las empresas en quiebra con problemas financieros negociaban que Hacienda exentara, o por lo menos postergara, el cobro de algún impuesto atrasado o futuro, para salvarla de la quiebra. Todo esto redundó en gran rigidez del ISR que, cuando la inflación se desató en los años ochenta, acabó por provocar que disminuyera su contribución relativa a los ingresos totales.

Como dije antes, los ingresos petroleros a mediados del decenio de 1970 salvaron por un tiempo los ingresos totales del gobierno federal, pero crearon una perniciosa dependencia que se convirtió en desastre cuando cayeron las ventas de petróleo, tanto por la pérdida de ventas como por la caída del precio. Mientras que en 1977 sólo 13% de los ingresos provenía del petróleo, en 1988 la participación de los ingresos petroleros en el total fue de 40%.²⁹

A pesar de estas presiones sobre los ingresos tributarios, la causa fundamental de la debilidad estructural de los ingresos públicos fue que los precios reales de los bienes y servicios públicos y de casi todos los sujetos a control se rezagaron claramente desde los años sesenta con respecto a la inflación.³⁰

El rezago de los precios públicos se convirtió en un pesado lastre para los ingresos y el de algunos bienes sujetos a control recayó sobre el gasto por la necesidad de mantener enormes subsidios para evitar el desabasto de bienes de primera necesidad.³¹

²⁹ Datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP.

³⁰ Véase la gráfica sobre índices de precios en Gil Díaz, *op. cit.*, p. 343.

³¹ Existen algunas estimaciones sobre el costo implícito en estos subsidios. Véase Gil Díaz, *op. cit.*, cuadro A-6; García Alba y Serra Puche, *op. cit.*; Babatz, Gilberto, "La inversión en México", en *Ejecutivos de finanzas*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, noviembre de 1986.

Aparte de su efecto en las finanzas públicas, la disminución permanente del valor real de los precios públicos y controlados causó graves distorsiones en las decisiones públicas y privadas de inversión, en la medida en que los subsidios implícitos y explícitos ofrecían ganancias en actividades y sectores que a precios reales hubiesen sido nulas o mucho menores. Por otra parte, significó constante presión sobre las finanzas públicas, no sólo porque obligaba a pagar el subsidio de empresas públicas, que ya eran propiedad del Estado, sino porque también fomentó una política de incorporación de empresas productoras de bienes y servicios que acrecentó el tamaño del sector público.

Los enormes subsidios y la compleja regulación orientada al control de precios privados, crearon una enorme red de intereses económicos vinculados al aparato administrativo creado para su funcionamiento. La Secretaría de Comercio pasó así a ser otra meca de la negociación empresarial con el Estado para empresas vinculadas a la producción y distribución de bienes regulados directamente, o vinculados al control por las cadenas productivas. Más adelante veremos los efectos de la política comercial en esta compleja red de intercambios.

Intermediación financiera

Desde mediados de los años cincuenta, México dispone de un mercado financiero bien establecido que se fue ampliando ininterrumpidamente hasta alcanzar una dimensión correspondiente al tamaño de su economía. De 1956 a 1973, las tasas de interés reales fueron positivas en más de 5% en promedio, pero entre 1973 y 1981 no se cumplió con este objetivo (véase cuadro 4).

Una característica fundamental de la política de intermediación financiera fue la colocación de créditos con tasas preferenciales de interés para muchas actividades y agentes económicos diversos.

La intermediación financiera en un mercado suficientemente grande y libre de restricciones permite el intercambio eficiente de capital y ahorro.

La política de subsidiar el crédito no es perniciosa en sí, mientras los criterios de asignación del crédito preferencial sean claros y estén relacionados con los objetivos más generales de política.

Esto no ocurrió durante el periodo en que los subsidios financieros se pusieron en práctica, lo que propició que gran parte de estos recursos fuera a dar a manos de agentes que no los necesitaban o que nunca desarrollaron la productividad que el subsidio pretendía reforzar. Con el tiempo, estos créditos reunieron una clientela fuertemente ligada a

CUADRO 4
Tasas de interés real

Año	Tasa de interés real ^b
1950	-1
1951	-12.6
1952	4.4
1953	10.4
1954	-1.1
1955	-4.7
1956-1960 ^a	4.2
1961-1965 ^a	7.1
1966-1970 ^a	7
1971	5
1972	4.2
1973	-2.1
1974	-9.7
1975	-2.2
1976	-2.8
1977	-12.6
1978	1.2
1979	-1.6
1980	-1.5
1981	7

^a Promedios quinquenales. Para estos periodos la tasa de interés real fue positiva en cada año.

^b Tasa máxima de interés para bonos o depósitos de un año o menos. La inflación para el periodo 1950-1968 fue tomada del índice de precios al mayoreo; a partir de 1968 del índice de precios al consumidor.

Fuente: Gil Díaz, *op. cit.*, cuadro 7.

la banca de desarrollo y un conjunto de intereses arraigados y difíciles de eliminar.

En el mediano plazo, el crecimiento del gobierno fue acaparando una porción cada vez mayor no sólo del crédito preferencial, sino de la totalidad de los recursos disponibles, y desplazando al sector privado del mercado financiero nacional hacia el endeudamiento externo, lo que provocó un endeudamiento privado inmanejable en 1982 por la enorme devaluación del tipo de cambio.

El desplazamiento se hizo por dos vías: por un lado, los sectores de la economía que más se beneficiaron con el crédito proporcionado por la banca de desarrollo fueron aquellos en los que predominaban empresas con mayoría de propiedad estatal, en particular un puñado de grandes paraestatales; por otro, mientras que el gobierno tomaba hasta 1975 un promedio de 35% del crédito total, en los años subse-

cuentas llegó a quedarse con una proporción cercana a 50%, y con 66% en 1980.³²

Otra característica de esta política crediticia fue que se orientó sobre todo a la industria, sector que imprimió el mayor dinamismo a la economía, hasta alcanzar una tasa media anual de crecimiento de 9%, superior a la que registró la economía en su conjunto: 6.5%.³³ Aunado a otros factores, la industrialización del país significó, a partir de los años sesenta, la ruina de la producción agropecuaria, que es otro rasgo fundamental del periodo.

Política agraria

Hasta mediados de los años cincuenta, la agricultura mexicana fue la base del crecimiento económico, pero a partir de entonces la situación agraria ha sido radicalmente distinta.

Las causas de este deterioro son múltiples, pero la razón más clara es la reorientación de la inversión pública del campo al sector industrial (véase la gráfica 2). Aunado a este proceso de desinversión pública relativa en el campo, la política comercial de cerrar las fronteras encareció los costos de los agricultores, quienes se vieron obligados a abastecerse de insumos en el mercado interno a precios superiores a los externos. Por otra parte, la contención oficial de los precios agrícolas internos y la estabilidad —a veces descenso general— de los precios de las materias primas en los mercados externos que se observó desde los años sesenta enfrentaron a los agricultores mexicanos a precios constantes y costos al alza. La inversión privada o social en el campo cayó junto con la pública, y la agricultura entró en una grave crisis.³⁴

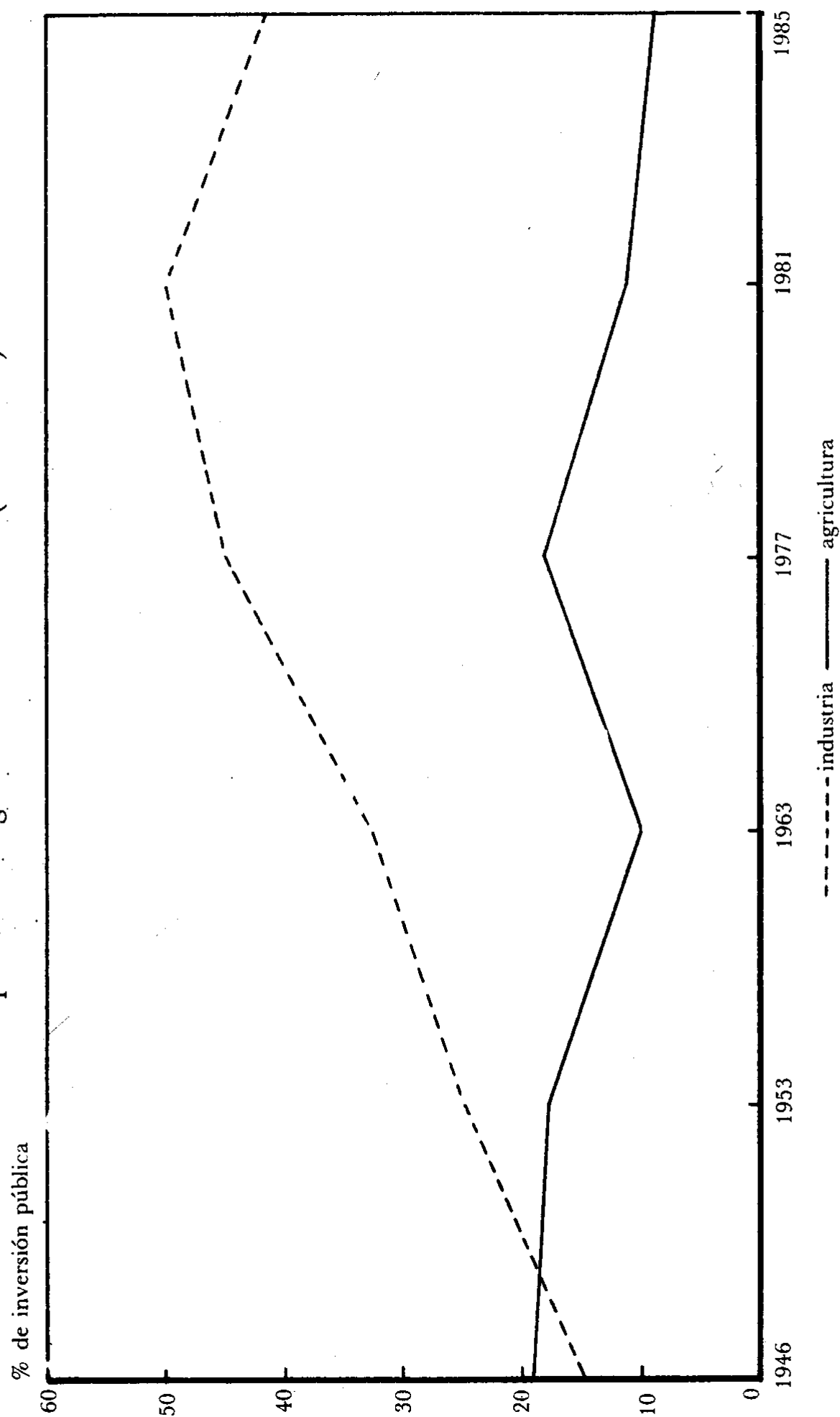
La descapitalización del campo mexicano, producto de la caída estrepitosa de la rentabilidad agrícola, fue causa del empobrecimiento y la marginación de los campesinos pero también desarrolló una clase empresarial agrícola —privada y social— basada en empresas muy intensivas en capital, que creció amparada en la política de compensación de precios agrícolas y en la protección tributaria a productores agrícolas, que prácticamente los exentaba de toda contribución fiscal y que permitía una evasión casi total del pago de impuestos en general.

³² Véase cuadro 8 de Gil Díaz, *op. cit.*, p. 359.

³³ Solís, *op. cit.*, p. 89.

³⁴ La bibliografía al respecto es muy amplia. Una descripción clara y accesible de este proceso se encuentra en Leopoldo Solís, *op. cit.*, pp. 91-92.

GRÁFICA 2
Inversión pública en agricultura e industria (1946-1985)



La política agraria de reparto de tierras creó una compleja serie de resultados que, a fin de cuentas, mantiene viva una extensa red de relaciones corporativas dentro del sistema. En primer lugar, la propiedad ejidal protege el ingreso mínimo de un gran número de campesinos pobres. En 1988, poco más de tres millones de ejidatarios y comuneros tenía derechos sobre un total de 28 055 propiedades sociales, que ocupaban casi 50 % de la superficie nacional.³⁵ Casi la mitad de estos ejidatarios y comuneros se concentra en los estados de Oaxaca, Veracruz, México, Chiapas, Michoacán, Guerrero y Puebla. Poco más de 80 % de la tierra ejidal es de temporal; 89 % de los ejidos no tiene ningún tipo de equipo agroindustrial; 62 % no cuenta con instalaciones; 57 % no cuenta con tractores y 37 % no recibe crédito; 84 % se dedica a la agricultura y 65 % cultiva principalmente maíz.

A las enormes carencias de la propiedad social en el campo, se añade el rezago en definición de la propiedad. Esto ha mantenido en la incertidumbre a buen número de productores agrícolas dado que, por un lado, mantiene la esperanza de dotación o regulación a una cantidad importante de campesinos y, por otro, desalienta la inversión.

La tutela de estos derechos de propiedad social, el propósito permanente de fomentar su desarrollo y la farragosa regulación de la propiedad privada crearon una enorme y compleja legislación que terminó favoreciendo la improductividad y la creación de monopolios. En la medida en que una dotación de tierras —o privilegios fiscales o crediticios— está vinculada a una actividad específica, la productividad agrícola enfrenta enorme rigidez.³⁶

Política comercial

Por mucho tiempo, la política comercial del país se basó en el criterio de que imponer selectivamente barreras a la importación promovería el crecimiento interno y más independencia económica. Se concebían las barreras proteccionistas como un mecanismo que fomentaría una sana autarquía o que aislaría a la economía nacional de la desfavorable dependencia con el exterior. Por esta concepción de la política comercial se establecieron altísimos aranceles para una enorme cantidad de

³⁵ INEGI, *Encuesta Nacional Agropecuaria y Ejidal, 1988*. México, 1989.

³⁶ El caso típico es el del ganadero que no puede introducir cultivos rentables en su propiedad, porque cambia de régimen y puede perder la dotación o parte de ella.

productos o se limitó la importación de otros tantos mediante la exigencia de permisos previos de importación.³⁷

Esta política protegía preferentemente bienes de consumo, pero era muy abierta en relación con los bienes intermedios y los de capital. Un resultado de esta política fue que gran cantidad de industrias medianas, con altos costos unitarios, llegaron a ser incapaces de competir en el mercado externo y dependieron cada vez más de la importación de insumos estratégicos. En casos extremos de escasez súbita de divisas en el país, la producción de algunas industrias consideradas maduras cayó estrepitosamente por falta de refacciones o insumos para la producción. Una política comercial destinada a fomentar la autarquía y la independencia económica terminó atando la economía nacional a las fluctuaciones externas.

Otra consecuencia negativa de esta protección preferente a bienes de consumo y apertura en relación con los bienes de capital fue que incentivó el desarrollo de industrias intensivas en capital, lo que limitó la creación de empleos y fomentó el consumo de energía, ya que ésta es complementaria del capital. A este desperdicio de energéticos se sumó la política de precios y tarifas que los mantuvo permanentemente por debajo de su valor real.

Del mismo modo que la SHCP determinaba la sobrevivencia de multitud de agentes económicos privilegiados por las BET o por interpretaciones discrecionales del tamaño de la base gravable del impuesto de multitud de empresas, en la Secretaría de Comercio negociaban su sobrevivencia cientos de empresas con grandes costos unitarios de producción que hubieran desaparecido del mercado si Comercio bajaba los aranceles de sus productos o desregulaba su importación.

Tamaño y función del Estado

En las páginas anteriores he destacado la magnitud y manera como los objetivos y las políticas públicas que dieron sentido al modelo de desarrollo seguido desde los años cincuenta asignaban un papel central al Estado en el desarrollo económico. El modelo funcionó mientras el gobierno cumplió con la disciplina fiscal que sustentaba la estrategia global; sin embargo, la presión sobre las finanzas públicas era producto inevitable de la lógica adoptada y, a partir de los años setenta, en vez de modificar los supuestos de esa lógica, la decisión de seguir subsi-

³⁷ En el cuadro A-7 de Gil Díaz, *op. cit.*, se presenta el conjunto de estos indicadores de la política comercial.

diando el desarrollo se convirtió en carga insoportable para las finanzas públicas a largo plazo.

He querido también destacar las distorsiones que esto provocó en la economía, las cuales permiten ver con mejor perspectiva que el problema planteado por la crisis no se limitaba en 1982 a restituir el equilibrio en la balanza de pagos —para poder cumplir los compromisos de la deuda controlando el déficit público— sino que esta situación resultó de causas estructurales cuya persistencia no permitía corregir las finanzas públicas.

Mencioné ya la primera medida de este crecimiento del Estado cuando vimos que la carga fiscal en México es baja comparada con otros países. Dije también que esto fue una presión adicional sobre las finanzas públicas ante la carga exagerada que la persistencia en el modelo impuso sobre ellas. Es decir, el Estado asumía grandes responsabilidades de gasto para financiar el desarrollo de la sociedad, sin que le costara a ella. La sociedad de los años sesenta y setenta pudo ahorrarse este costo; la posterior tuvo que pagarlo.

Otras dos medidas del crecimiento del Estado entre los años cincuenta y el inicio de los ochenta son el gasto público como proporción del PIB y el empleo público como proporción de la PEA empleada (gráfica 3).

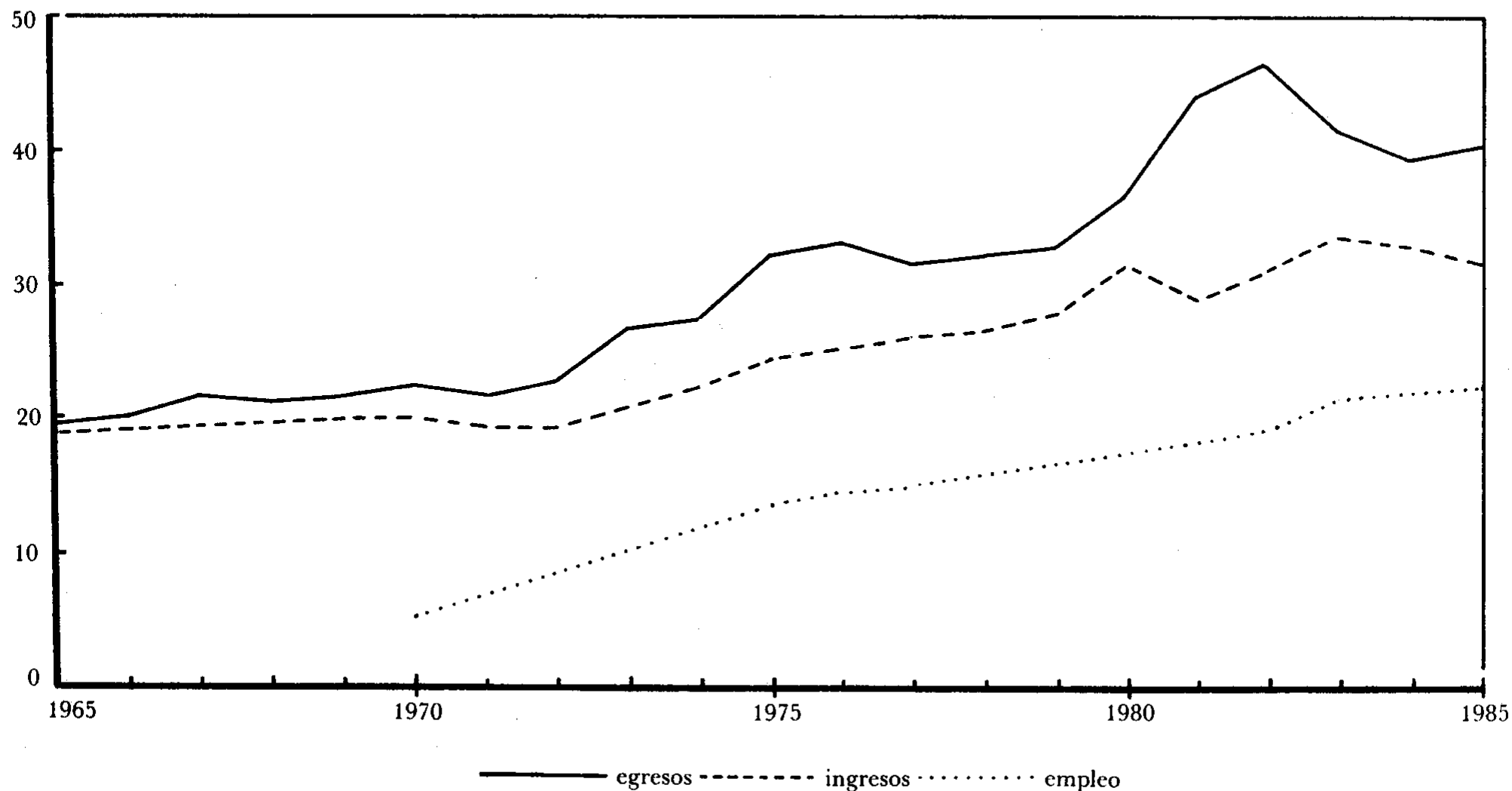
Hasta principios del decenio de 1970 el gasto público crecía a tasas muy moderadas alrededor de 20% pero, a partir de entonces, el gasto empezó a crecer a tasas más altas hasta llegar, al final de la década, a 46% del producto. Este aumento se explica básicamente por la necesidad de financiar los subsidios implícitos y explícitos de las políticas que describí antes. Sin embargo, no todo el crecimiento se explica por eso.

Desde sus orígenes, el Estado mexicano se impuso la responsabilidad de satisfacer una serie de demandas sociales como reparto agrario, educación, salud y, en el decenio pasado, vivienda. Como dije antes, dar empleo o promoverlo se convirtió también en una responsabilidad del Estado. Salvo el reparto de tierras, el Estado nunca ha satisfecho plenamente estos compromisos, pero a partir de los años setenta les prestó mayor atención. Este hecho se refleja claramente en el crecimiento del empleo público. Durante el decenio de 1970, el gobierno se convirtió en el principal empleador de la economía, porque absorbió enorme cantidad de personal calificado para poder realizar tareas que, por su propia naturaleza, son muy intensivas en ese recurso: educación y salud. Con ello, además, ayudó a compensar la situación, propiciada por su política comercial, de que la industria crecía con inversiones más intensivas en capital.

De cualquier manera, el hecho evidente es que para el inicio de la

GRÁFICA 3

Gasto, ingresos y empleo del sector público como porcentaje del PIB y del personal ocupado



Fuentes: Egresos e ingresos, ver cuadro 1. Datos de empleo, ver: SPP. INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de producción del sector público, 1975-1985*.

década de 1980, el sector público representaba casi la mitad de la actividad económica en un amplio espectro de industrias, áreas y sectores, y absorbía una proporción enorme de recursos humanos, más calificados que los del sector privado o social en su conjunto. Una crisis financiera del sector que limitara su crecimiento y la atención a sus recursos físicos y humanos desembocaría, necesariamente, en una crisis de la sociedad en su conjunto.

El crecimiento en el tamaño y grado de intervención del Estado en la economía no sólo se manifestó en la presión sobre las finanzas públicas y las distorsiones que ya hemos visto en la asignación de los recursos; el proceso de expansión estuvo acompañado de una explosión en el aparato regulador.

La operación de las distintas políticas de asignación preferencial de recursos y beneficios creó un aparato normativo específico, y la administración y regulación del aparato estatal propició la proliferación de normas y regulaciones para su operación.

Simultáneamente, en un proceso mundial en los años setenta, el Estado mexicano reguló un número creciente de actividades con el propósito de fomentar su desarrollo, o proteger derechos individuales o colectivos, de consumidores o de gremios. En el caso extremo, estas regulaciones crearon condiciones para formar actividades económicas que operaban como monopolios —tal fue el caso de la industria de telecomunicaciones o autotransportes, por ejemplo.

En 1982, el marco normativo de la intervención del Estado en la economía daba a éste enorme espacio discrecional, por la indefinición de las áreas en las que podía o se proponía intervenir y la limitación a los derechos de propiedad implícita en varios artículos, particularmente en el 27 constitucional.

A pesar de estas limitaciones, el modelo de desarrollo y el constante crecimiento económico logrado fortalecieron la alianza corporativa con aquellos sectores participantes en la economía más dinámica, básicamente obreros y empresarios. Paradójicamente, el empobrecimiento rural fortaleció la alianza con su clientela más pobre.

Si bien en el periodo no faltaron episodios de tensión entre el gobierno y empresarios, obreros y campesinos, en estos años se desarrolló el esquema de negociación corporativa para adquirir la estructura de cúpula que las definió. En estos años se creó el Consejo Coordinador Empresarial y el Congreso del Trabajo, y se recurrió a la participación tripartita en la administración de las dos principales instituciones de bienestar: el Seguro Social y el Infonavit. Por un lado, la ampliación de la inversión privada dependía fuertemente de las políticas públicas, en particular del sostenimiento de los subsidios y de la política comer-

cial; por otro, el ingreso real de los trabajadores y el empleo crecieron constantemente en el periodo.

Todo esto conduce a la polémica sobre el tamaño del Estado o, en escala diferente, del gobierno. La polémica contemporánea en relación con este tema introduce conceptos ideológicos por los que el tamaño del gobierno se utiliza como variable que supuestamente define también el cumplimiento de valores, objetivos y principios políticos. Desde una perspectiva estrictamente liberal, el crecimiento del Estado se ve como acción depredadora en la que la relación entre el gobierno y los individuos suma cero: mientras más grande es el gobierno, menos libertades e independencia tiene la sociedad civil.³⁸ Desde otra perspectiva, el tamaño del Estado es una medida del bienestar social en general. El problema con estas posiciones es que ambas parten de un prejuicio sobre el papel y función del gobierno o del Estado; así, en realidad, su tamaño no es el problema. Para quienes opinan que el papel del gobierno es bueno, su crecimiento es benéfico y viceversa. El problema no es determinar una medida abstracta del tamaño del Estado, sino saber hasta qué punto favoreció o impidió realizar los propósitos que perseguía con su crecimiento.

Durante todo el periodo que hemos examinado predominó en la interpretación oficial el criterio de que el crecimiento del Estado significaba más soberanía económica, cultural y política, y más bienestar social. Su expansión —que no es un fenómeno exclusivo del Estado mexicano— no fue ajena o extraña a su tradición política. Por el contrario, se convirtió en un mecanismo de legitimación justificado en el apego al proyecto de la Constitución de 1917 y como instrumento fundamental de la búsqueda de la justicia social. Si bien puede discutirse hasta qué punto contribuyó al crecimiento económico que hubo durante la expansión (yo creo que dicho crecimiento se explica por otras causas), es muy claro que muchas de las políticas que absorbieron gran parte de los recursos gubernamentales, a largo plazo, no contribuyeron a mejorar la estructura de la distribución del ingreso. La crisis de 1982 hizo evidente que los objetivos e instrumentos de política por los cuales se pretendió cumplir los propósitos del desarrollo crearon las condiciones de su propia destrucción al imponer a las finanzas públicas una carga que no podían soportar.

La expresión concreta de estas políticas en el gasto son los subsidios. Para controlar la inflación y redistribuir el ingreso, se fijaba el precio final de algunos productos y se subsidiaba su producción; para

³⁸ Lawrence J. Sharp. "The growth and decentralization of the modern democratic state", *European Journal of Political Research*, 16 (1988), p. 368.

fomentar la inversión se subsidiaban los precios de bienes y servicios producidos por empresas estatales. Como demuestran Pascual García Alba y Jaime Serra, los subsidios terminaron siendo inflacionarios, regresivos en cuanto a su efecto en la distribución del ingreso, y provocaron una distorsión tan grande de precios relativos, que las decisiones de inversión no siempre se dirigieron a las áreas más rentables.³⁹

RELACIONES LABORALES Y SISTEMA ELECTORAL

Hasta aquí he presentado las características económicas de lo que he llamado "modelo de desarrollo" y sus consecuencias en las conexiones entre los grupos directamente relacionados con ellas. Dos rasgos básicos completan el cuadro de la crisis de 1982: los cambios en las relaciones laborales y las modificaciones en el sistema electoral.

Para la mayoría de los autores que han tratado el tema, el predominio de un partido hegemónico y la relativa estabilidad en las relaciones laborales fueron resultado del éxito económico que se logró durante este periodo. De manera esquemática, estas interpretaciones sugieren que el predominio del PRI y la baja o casi nula competitividad del sistema electoral se explican porque la legitimación del sistema en su conjunto no provenía del sistema electoral, sino de un acuerdo corporativo que basaba su funcionamiento en el crecimiento del ingreso de las bases y el reparto de posiciones para la dirigencia.⁴⁰ Me referí antes a algunos aspectos de las relaciones entre empresarios y campesinos con el gobierno. En esta sección trataré el aspecto laboral que en el arreglo corporativo desempeña un papel central para la explicación de su funcionamiento.

Relaciones laborales

Dos rasgos caracterizan las relaciones laborales en México, probablemente desde los años treinta: una legislación protectora de los derechos

³⁹ Véanse las estimaciones del impacto económico de los subsidios en P. García Alba, y J. Serra, *op. cit.*, pp. 73-87.

⁴⁰ No pretendo afirmar que ésta sea la única explicación del sistema político mexicano, pero sí que es la predominante desde los años setenta, cuando cobró su forma definitiva a partir de las fuentes interpretativas de Juan Linz, Phillip Schmitter y Guillermo O'Donnell. Su expresión más acabada se puede ver en los trabajos compilados en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia, ISHI Press, 1977.

laborales, muy desarrollada en comparación con otros países, y la sindicalización de la mayor parte de la fuerza de trabajo en organizaciones agrupadas en centrales obreras nacionales aliadas con el Estado. Esta relación de lealtad con el Estado se da directamente por una denominada "alianza histórica" de las organizaciones obreras y por medio de su integración sectorial al partido dominante.

El conflicto laboral en México es relativamente menor comparado con otros países donde no siempre —o nunca— las agrupaciones sindicales nacionales han sido leales al Estado (Argentina y Estados Unidos). Puede verse en el cuadro 5 que el número de trabajadores en huelga cada año como proporción de la PEA empleada de Argentina y Estados Unidos es notablemente mayor que el de los trabajadores mexicanos.⁴¹ Al parecer, las agrupaciones obreras mexicanas han sido más eficaces que otras para regular el conflicto social derivado de las relaciones laborales.

A lo largo del decenio de 1970, proliferaron grupos independientes que cuestionaron el movimiento obrero organizado. Éstos surgieron particularmente en los grandes sindicatos de paraestatales y algunos privados; en el sector educativo en general, y en las universidades nacionales y estatales en particular. Esto se reflejó en las huelgas estalladas, que aumentaron a partir de los años setenta. Este proceso fue trasladando el conflicto de las organizaciones sindicales, que lo habían controlado por muchos años, al aparato institucional y, en particular a las organizaciones gubernamentales encargadas de mediarlo. Con esta institucionalización, los conflictos de representación sindical son los únicos que siguen al margen de la legislación laboral y de las autoridades del trabajo; es decir, la sobrevivencia de los grandes sindicatos y su unidad como organizaciones nacionales dependen ahora más del apoyo que les brinde el Estado.

Desde el punto de vista electoral, las grandes corporaciones obreras también han perdido funciones porque, como veremos en seguida, la legitimación del sistema se está desplazando hacia las urnas, y el desarrollo de los procesos electorales ha ido restándoles eficacia para ganar elecciones.

⁴¹ Los datos provienen de la Organización Internacional del Trabajo (véase la ficha completa en el cuadro 5). La diferencia es tan grande que posiblemente los datos sobre México sólo incluyan las huelgas de jurisdicción federal. Sin embargo, el argumento no se invalida, dado que bajo ese régimen se encuentra la gran mayoría de la fuerza de trabajo sindicalizada.

CUADRO 5

Trabajadores en huelga como proporción de la PEA empleada
(por mil)

Año	México			Estados Unidos		
	Número de conflictos	Trabajadores en huelga	Núm. de trab. en huelga entre PEA	Número de conflictos	Trabajadores en huelga	Núm. de trab. en huelga entre PEA
1955	135	10 710	1.56	4 320	2 650	52.40
1956	159	7 573	1.09	3 825	1 900	36.52
1957	193	7 134	1.02	3 673	1 390	26.00
1958	740	60 611	8.53	3 694	2 060	37.52
1959	379	62 770	8.74	3 708	1 880	33.36
1960	377	63 567	8.75	3 333	1 320	22.84
1961	373	33 184	4.52	3 367	1 450	24.48
1962	725	80 989	10.91	3 614	1 230	20.27
1963	504	26 035	3.47	3 362	941	15.15
1964	62	247	0.03	3 655	1 640	23.65
1965	67	610	0.08	3 963	1 550	23.84
1966	91	500	0.06	4 405	1 960	29.49
1967	78	8 457	1.08	4 595	2 870	42.27
1968	156	4 420	0.56	5 045	2 650	38.21
1969	144	4 442	0.56	5 700	2 480	35.03
1970	206	14 329	1.78	n.d.	2 365.35	32.74
1971	204	9 229	1.12	n.d.	2 308.025	30.86
1972	207	8 395	1.00	5 010	1 713.6	22.16
1973	211	9 408	1.10	5 353	2 250.7	28.17
1974	742	17 803	2.04	6 074	2 778.1	33.70
1975	236	9 680	1.09	5 031	1 746	20.55
1976	547	23 684	2.61	5 648	2 420	27.65
1977	476	13 411	1.45	5 506	2 040.1	22.65
1978	758	14 976	1.59	4 230	1 623.6	17.53
1979	795	17 264	1.80	4 827	1 727.1	18.15
1980	1 339	42 774	4.38	3 885	1 366.3	13.98
1981	1 066	31 512	3.17	2 568	1 080.8	10.78
1982	1 925	25 173	2.49	n.d.	n.d.	n.d.
1983	216	45 949	4.47	n.d.	n.d.	n.d.
1984	427	65 359	6.25	n.d.	n.d.	n.d.
1985	159	57 354	5.40	n.d.	n.d.	n.d.
1986	312	82 833	7.67	n.d.	n.d.	n.d.
1987	174	9 540	0.87	n.d.	n.d.	n.d.

Nota: A partir de 1981 los datos de Estados Unidos no son comparables.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, *Anuario Estadístico*, Ginebra, 1970, 1975, 1985.

Sistema electoral

Existe amplio consenso en que el sistema electoral contemporáneo nació en 1946, con la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional y la promulgación de la Ley Electoral Federal del 6 de enero de ese año.⁴² A partir de entonces, la continuidad de las elecciones mexicanas se sustentó en la constante capacidad de cambiar y adaptarse a las circunstancias en las que se ha encontrado.

En el periodo que he analizado (de mediados de los años cincuenta a 1980) hubo cambios en el sistema electoral derivados, primero, de las crisis sociales que se sucedieron a finales del decenio de 1950, que dieron lugar a la Ley Electoral de 1963 y, después, producto de una situación similar en la que proliferaron conflictos fuera del sistema electoral y de partidos, la Reforma Política de 1977.

La reforma electoral de 1977 continuó muchos aspectos característicos de los procesos electorales desde la ley de 1946, como la centralización de su organización en las autoridades del Ejecutivo Federal. Sin embargo, introdujo modificaciones sustantivas, como el sistema de "representación proporcional", muy superior al de diputados de partido de la ley de 1963; preservó el voto de los representantes de todos los partidos en los órganos colegiados; estableció condiciones poco estrictas para el registro de partidos políticos (1.5% de la votación nacional en cualquier elección federal); redujo formalmente las atribuciones de organización y vigilancia electoral de la Secretaría de Gobernación trasladándolas a un órgano colegiado, y declaró a los partidos políticos entidades de interés público.⁴³ Todo ello fue muy atractivo para la mayoría de los partidos políticos.

Hasta antes de la reforma política de 1977, los resultados de las elecciones nacionales no reflejaban cambios equivalentes en el comportamiento electoral. De hecho, las votaciones nacionales por el PRI seguían en rangos cercanos a 80% y el crecimiento de la oposición era lento, muy localizado regionalmente y, sobre todo en la izquierda, fragmentado en diversos grupos.

En la primera elección de la nueva ley electoral se inició un periodo

⁴² La tesis de Juan Molinar, ya citada, constituye el esfuerzo más serio y acabado hecho hasta ahora para comprender el fenómeno electoral mexicano. Esta breve sección está basada en ella, aunque no coincido en sus conclusiones sobre las elecciones locales ni en sus extrapolaciones estadísticas pero, en todo caso, se refieren a un espacio temporal distinto al de este artículo.

⁴³ J. Molinar, *op. cit.*, pp. 171-172.

de retroceso continuo en la votación del PRI; ese año obtuvo en las elecciones de diputados federales casi 70% comparado con 80% de la elección de 1976. En la elección de 1982, la pérdida electoral para el PRI creció a 15%.

La apertura política a la oposición produjo cambios notables en la representación política que regula: creció la competencia electoral federal, aunque las cifras relativas de la oposición seguían en rangos muy bajos comparados con los del PRI.

En resumen, entre mediados de los años cincuenta —inicio del periodo estudiado— y 1982, el sistema electoral pasó del predominio casi total de un partido, a una pérdida continua de su apoyo electoral, que se agudizó en la década posterior.

Este proceso está directamente relacionado con la creciente urbanización del país. De hecho, es posible afirmar que no ha ocurrido —y si ocurrió, fue sólo marginalmente— entre la población rural. A ese respecto, hay una consecuencia importante. Como en la mayor concentración urbana —el Distrito Federal— no hay elecciones locales, la información sobre elecciones locales de todo el país muestra saltos importantes cada año, pero una tendencia central estable en la preferencia por el PRI.⁴⁴

A medida que avanzaba la crisis del modelo de desarrollo, que vimos en las secciones previas, y que estalló en 1982, un profundo cambio electoral se gestaba en la sociedad, acompañado de un importante proceso de reforma institucional que lo reguló y condujo.

Si bien los cambios cuantitativamente más agudos ocurrieron cuando se acrecentaron las dificultades económicas serias, sobre todo a partir de 1982, no todos los puntos de inflexión en la curva muestran asociación tan clara, de manera que la causalidad de este fenómeno debe estar en un conjunto más amplio de variables, probablemente relacionadas con los procesos de cambio social ocurridos en estos años. En su momento destacué el deterioro en las funciones electorales de las grandes corporaciones obreras y el paradójico fortalecimiento de las agrarias que se fue gestando en el periodo.

En cualquier caso, después de la elección de Miguel de la Madrid se prestó más atención social a los procesos electorales, lo cual presagia un cambio importante en su papel como sistema de legitimación política.

⁴⁴ Nacif, *op. cit.*, Gráfica 3, p. 2.

CONCLUSIONES

El modelo de desarrollo surgido a mediados de los años cincuenta contenía desde sus orígenes una perniciosa semilla que germinó a partir de 1973 en forma de la indisciplina fiscal. Las decisiones de política en relación con el tamaño del Estado y la extensión de su participación en la economía fueron consecuencia natural de las tradiciones de política; además, el crédito externo y los recursos petroleros permitieron postergar por algunos años el estallido de la crisis cuyas causas estructurales estaban de hecho presentes desde el inicio de los años setenta.

Los rasgos centrales del modelo que he tratado de destacar estaban relacionados con políticas que pusieron una carga en las finanzas públicas que el Estado no pudo soportar.

Cuando este modelo de desarrollo tomó forma al inicio de los años sesenta, gran parte de la negociación entre grupos se hacía mediante un conjunto institucionalizado de intercambios entre corporaciones con la presidencia de la república como punto central. Sin un desarrollo acabado de los mecanismos formales para un intercambio de relaciones individuales o entre grupos no organizados corporativamente, el Estado pudo conseguir el consenso y conducir el conflicto mediante este sistema corporativo de legitimación, apoyado en el éxito económico.

Los años setenta atestiguaron cambios sustantivos en las condiciones que propiciaron y legitimaron el modelo de sistema político. Por un lado, la legitimación del Estado inició un tránsito del apoyo corporativo a las urnas, quitando una razón de ser fundamental al arreglo de esa naturaleza. Por el otro, el crecimiento económico y la sofisticación del marco institucional formal derivado del modelo de desarrollo propició la dependencia de los grupos organizados en forma corporativa del Estado para su sobrevivencia.

El marco institucional formal fue suficiente al inicio del decenio pasado para conducir el intercambio entre individuos independientes de las corporaciones. Al llegar la crisis, la capacidad corporativa de influir o definir la dirección de las decisiones fundamentales sobre el rumbo que debía tomar el país tenían más la forma de negociación de grupos de interés que una razón de ser legitimadora.

La institución presidencial llegó a ese momento crítico con su prestigio menguado y con su legitimidad perdida. Su capacidad de mediar en el intercambio entre grupos era casi nula. Este desprestigio afectó a toda la clase política dominante, en particular al partido oficial, que enfrentaba más competencia electoral en las elecciones federales y un sistema de procesos electorales y partidos políticos con más participación de la oposición. Con la crisis del corporativismo el PRI tuvo más

dificultades para enfrentar con éxito las elecciones.

En el corto plazo, la crisis planteó la necesidad ineludible de elaborar un programa de ajuste, que presagiaba claramente pérdida del ingreso de la población —por lo menos de su mayoría. El gobierno de Miguel de la Madrid heredó una situación precaria que manifestó el agotamiento de formas por mucho tiempo arraigadas, y enfrentó la disyuntiva de transitar rápidamente hacia nuevos arreglos o sentar las bases de una transición más lenta.