

EL MANEJO Y LA RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN CRISIS (1976-1978)

SAMUEL I. DEL VILLAR

LA TRANSICIÓN del gobierno del Presidente Echeverría al del Presidente López Portillo estuvo dominada por la crisis más severa experimentada por la economía mexicana desde hace más de treinta y cinco años.¹ Este ensayo busca analizar las tendencias y circunstancias predominantes que enmarcaron esta crisis del crecimiento económico en 1976 y 1977, y su recuperación en 1978, así como evaluar la naturaleza, peculiaridades e implicaciones de esa recuperación.

I. ANTECEDENTES DE LA CRISIS

Esta crisis, evidentemente, no puede explicarse sólo por lo ocurrido en 1976 y 1977. Sus raíces son profundas. Para analizarla no basta considerar la política del gobierno del Presidente Echeverría. Es necesario remontarse, al menos, a las condiciones económicas básicas que éste enfrentaba al iniciarse.

¹ De acuerdo a las estimaciones del Banco de México el pib creció a una tasa real del 1.77% en 1976. José López Portillo, *Segundo Informe de Gobierno, Anexo Estadístico* (Dirección General de Administración de la Presidencia de la República, México, 1978). (En adelante se cita como "Anexo Estadístico"), p. 23. De acuerdo con información publicada por Leopoldo Solís, la tasa de crecimiento real desde 1940, sólo fue inferior en ese año (1.18%) y en 1953 (0.21%). Leopoldo Solís, *La Realidad Económica Mexicana: Revisión y Perspectivas*. (Siglo XXI, México, 1970), Cuadro IH-1, pp. 91-92. Cifras publicadas por Clark Reynolds, que concuerdan básicamente con las de Solís, fijan la tasa de crecimiento real en 0.87% en 1940 y en 0.5% en 1953. Reynolds Clark, *The Mexican Economy, Twentieth Century Structure and Growth* (Yale University Press, New Haven, 1970), Cuadro D 1.B, pp. 350-352. Las estimaciones oficiales difieren de las anteriores, fijando la tasa real de crecimiento de 1953 en 4.96%. Nafinsa Cepal. *La Política Industrial en el Desarrollo Económico de México* (México, 1971), Cuadro 2, pp. 73-74. Si las estimaciones de Solís y de Reynolds se aceptan como válidas, de ellas no se puede derivar una crisis del crecimiento equivalente a la actual, puesto que de acuerdo con ellas la economía creció muy rápido al año siguiente de la contracción, 9.82% (según Solís) o 10.79% (según Reynolds) en 1941, y en 10.49% (según Solís) o 10.54% (según Reynolds) en 1954, mientras que el Banco de México estima que sólo creció 3.2% en 1977.

Las circunstancias en 1970

En 1970 las tendencias indicaban que el gobierno del Presidente Echeverría tendría que hacer frente a circunstancias económicas particularmente difíciles. Las fuentes que habían sostenido hasta entonces un crecimiento económico estable parecían estar dañadas, y se corría el riesgo de un quebranto si no se hacían modificaciones importantes en la organización del aparato productivo.²

El financiamiento internacional y la efectividad del sistema bancario nacional para movilizar el ahorro interno habían sostenido las tasas elevadas que caracterizaron hasta entonces el crecimiento de la economía. Su efectividad dependía básicamente de la estabilidad monetaria y de la paridad fija del peso; de la expansión del mercado interno y de los amplios rendimientos que ofrecía el esquema de proteccionismo industrial tanto para las empresas nacionales como para las extranjeras; de tasas de interés competitivas para asegurar un crédito internacional que cubriese el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el faltante de recursos fiscales y que ofrecían rendimientos reales elevados para el inversionista financiero, que el aparato productivo absorbía por el elevado margen de protección y/o por subsidios gubernamentales a sus costos.

El crecimiento con base en estas fuentes giraba, en última instancia, en torno a tres elementos altamente interdependientes. Primero, que el aparato productivo respondiera con celeridad a los estímulos monetarios. Segundo, que su competitividad internacional no decayese por debajo de determinados límites. Tercero, que el Estado tuviese una posición financiera lo suficientemente sólida para que el gasto público promoviese el crecimiento sin llegar a déficits presupuestales irrazonablemente inflacionarios, y para garantizar la rigidez del tipo de cambio.

En 1970 parecía difícil sostener estos tres elementos. En términos generales, la regulación del sector primario, internacionalmente el más competitivo, estrangulaba su productividad y sus posibilidades de crecimiento, aun para satisfacer la demanda interna. La elasticidad-importación del crecimiento industrial mostraba ser muy superior a su elasticidad-exportación lo que, junto con el estrangulamiento del sector primario, propendía a un crecimiento acelerado del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La debilidad de la recaudación tributaria para cubrir el gasto público, y el déficit presupuestal consecuente, conducían, junto con el déficit en cuenta corriente, a la necesidad de

² Para un marco completo de la perspectiva de la economía al finalizar el decenio de los setentas, véase: Solís y Reynolds, *supra* nota 1. Para una evaluación del marco de regulación económica que conducía a ese quebranto, véase: Samuel I. del Villar, *The Rule of Law, Economic Growth, and the System of Economic Regulation in Mexico*. (Tesis doctoral, Universidad de Harvard, mimeografiada, 1978).

acentuar la dependencia del endeudamiento externo. Todo esto había dañado la capacidad financiera del Estado para promover un crecimiento no inflacionario y para garantizar el tipo de cambio.

El gobierno del presidente Echeverría se inició en medio de una política contraccionista dirigida a equilibrar la expansión presupuestal de 1968 y 1969.³ En 1970 el PIB todavía pudo crecer 6.92% en términos reales. Sin embargo, para alcanzar esa tasa, y a pesar de la contracción presupuestal, hubo un aumento excesivo en el nivel de precios y un aumento extraordinario en el desequilibrio externo. La inflación alcanzó un nivel más alto que en los cinco años precedentes (5.02% medida en términos del índice nacional de precios al consumidor, y 4.45% en términos del deflacionador del PIB). El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos creció 100.11% con respecto a 1969, al alcanzar un valor de 945.9 millones de dólares.⁴

Estos resultados indicaban los graves problemas que debía afrontar el gobierno del Presidente Echeverría para desarrollar la economía. Sin embargo, la facilidad de su transición al poder le ofrecía algunas ventajas políticas para hacerlo.

El Presidente Díaz Ordaz entregó al Presidente Echeverría controles básicos para gobernar la economía y la sociedad aún antes de que tomara posesión. Nombró como secretarios de Hacienda y de Agricultura, y dejó como encargado del despacho de la Secretaría de Gobernación, a quienes serían sus titulares en el gobierno que entraba. Esto permitió al gobierno del Presidente Echeverría consolidarse rápidamente para hacer frente a los problemas que se le presentaban, sin necesidad de escaramuzas y dilaciones que hubiesen distraído su atención y energía de esta tarea.

Estrategia del gobierno del Presidente Echeverría

No obstante las dificultades económicas, las prioridades del nuevo gobierno debían ser políticas. La sociedad todavía estaba profundamente conmovida por la tragedia de 1968. Desde la campaña presidencial se hace ostensible la ruptura con la intervención gubernamental en ella. En su primer informe de gobierno el Presidente Echeverría aseguró:

Nuestro empeño primordial ha sido encontrar las fórmulas que permitan al país renovar, en lo político y en lo económico, los fundamentos de su democracia. Garantizar y promover el ejercicio de todas las libertades, como métodos para afirmar la concordia y abrir cauces más ágiles y justos a la vida colectiva... nuestro sistema político tiene la experiencia y la solidez suficiente para revisar sus métodos... para corregir sus desviaciones...⁵

³ Véase: Samuel I. del Villar, *supra* nota 2, pp. 259-260, en especial la nota 663.

⁴ Fuente: Estimaciones basadas en cifras del Banco de México, Informes Anuales. ⁵ Luis Echeverría Álvarez, *Seis Informes de Gobierno* (Secretaría de la Presidencia, México, 1976), pp. 31 y 32, párrafos 436 y 439.

En efecto, el inicio de su gobierno estuvo dominado por una política conciliadora y liberalizadora. Cuando los sucesos del 10 de junio de 1971 recuerdan 1968, el jefe del Departamento del D. F. y el procurador general de Justicia de la República renunciaron. También fueron muy notables las garantías a la libertad de expresión, hasta el incidente de *Excélsior* en 1976. Quizá lo más significativo fue el singular apoyo que se dio a las instituciones de educación superior y la búsqueda constante del apoyo estudiantil al gobierno.

Por otra parte, el gobierno del Presidente Echeverría, desde el inicio, resaltó por una retórica que favorecería la reforma económica y social, haciendo énfasis en los saldos adversos del capitalismo propiciado por el régimen de la Revolución Mexicana: la pobreza de las masas, la ineficiencia de la economía, su pobre competitividad internacional, la dependencia del exterior. Su estrategia de acción para abordar los vicios que denunciaba y rechazaba, se puede caracterizar en cinco cauces.

En primer lugar, hubo una actividad legislativa sin precedentes. En su quinto informe de gobierno dijo: "podemos afirmar que se ha revisado el andamiaje jurídico de la nación, y que éste, modernizado y revitalizado, constituye una sólida estructura para enmarcar el trabajo común en los años venideros".⁶ Su afirmación estaba fundamentada en 283 leyes y decretos que sometió al Congreso de la Unión, sin contar los innumerables ordenamientos expedidos administrativamente.

En segundo lugar, se fundamentó en un extraordinario crecimiento de la burocracia y del gasto público. De 1970 a 1976 el valor de los servicios gubernamentales en términos reales creció a una tasa anual media de 10.2% (más del doble que la de la economía) y su proporción del PIB pasó del 6.2% al 9.6%.⁷ El número de empleados del gobierno federal creció en 80.8% (2.27 veces la tasa estimada de crecimiento de la población económicamente activa) hasta alcanzar 1 008 666.⁸ El gasto consolidado del gobierno y de las empresas controladas presupuestalmente creció de 1971 a 1976 en términos reales a una tasa anual media de 15.64%, y su proporción del PIB pasó del 26.31% al 42.5%.⁹

En tercer lugar, se apoyó en una política de aumentos acelerados de salarios. La obligación legislativa de revisar bianualmente los salarios mínimos y los contratos colectivos, se modificó en 1973 y 1974 para exigir revisiones anuales. Se estima que de 1970 a 1976 el índice del salario

⁶ Luis Echeverría Álvarez, *supra* nota 5, p. 124, párrafo 29.

⁷ Fuente: Estimaciones basadas en cifras del Banco de México, Informes Anuales.

⁸ Fuente: Estimaciones basadas en cifras de la Unidad de Estudios Administrativos y de la Dirección General de Estadística, véase: José López Portillo. Primer Informe de Gobierno, Anexo 1 (Secretaría de la Presidencia, México, 1977), pp. 522, 601-602.

⁹ Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Oficio 21-1-2825 del 9 de septiembre de 1977 por el que se envía a la Cámara de Diputados la cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio de 1976*, pp. 32, 44 y 51.

mínimo anual promedio aumentó en términos reales 12.07%, y el del salario industrial medio real 21.06%.¹⁰

En cuarto lugar, se distinguió por rebasar las instancias jurídicas para enfrentar los problemas y presiones sociales derivados de la limitadísima disponibilidad de tierras repartibles y de la elevadísima demanda de ellas que genera el crecimiento de la población, el estrangulamiento del sector agropecuario y el desempleo y la pobreza consecuentes. Sin embargo, no se caracterizó por su contribución para finiquitar los remanentes de latifundismo que dejaba el proceso de reforma agraria. Llama la atención que de 1971 a 1976 se ejecutaron resoluciones dotatorias y restitutorias y de ampliación por 3.9 millones de hectáreas, sólo alrededor del 21.4% de la superficie que en 1970 todavía se estimaba susceptible de dotar y restituir.¹¹

En quinto lugar, se apoyó en muestras de un extraordinario voluntarismo presidencial. Esto se manifestaba regularmente en reuniones y giras exhaustivas para resolver problemas nacionales de todo tipo, en constantes viajes y entrevistas internacionales para enfrentar el desequilibrio y la dependencia externa, y en arengas o reprimendas a grupos de interés y a la burocracia para hacer frente a sus demandas y sus rezagos.

Sin embargo, esta estrategia, que en última instancia buscaba un crecimiento económico eficiente y equitativo, no tuvo mayor éxito en su cometido. Los medios seleccionados resultaron inefectivos y hasta contraproducentes para resolver las causas de ineficiencia e inequidad del aparato productivo.

El problema estaba en el rígido esquema de proteccionismo industrial; en el marco de regulación y de asignación de recursos que estrangulaba al sector agropecuario; en la organización fiscal que distribuía muy regresiva e inequitativamente las cargas tributarias, y que encubría con subsidios la ineficiencia del aparato productivo, auspiciando su crecimiento distorsionado.

El crecimiento artificioso

Las prohibiciones y permisos previos a la importación siguieron siendo una rígida barrera protectora de la ineficiencia y falta de competitividad internacional de la economía. A pesar de que, con la promulga-

¹⁰ Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Estadística, *Comparación entre el Índice de Salario Mínimo General de la República Mexicana y el Salario Medio de la Industria Manufacturera*. (mimeografiado, México, 1978).

¹¹ Para 1969 se estimó que la tierra afectable era de 19 832 millones de hectáreas. Centro de Investigaciones Agrarias, *Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México* (México, 1970), Vol. I, cuadro 1-12, p. 115. En 1970 se ejecutaron resoluciones de dotación y ampliación por 1 632 millones de hectáreas. Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria, Anexo Estadístico, *supra* nota 1, p. 378.

ción de la Ley de Reforma Agraria, se esbozaron algunos deseos y arreglos por conciliar las disposiciones constitucionales sobre los regímenes de propiedad ejidal, comunal y privada y la necesidad de incrementar la producción agropecuaria, éstos no llegaron a mayores. La política de precios oficiales siguió deteriorando los términos de intercambio del sector agrícola con el comercial y el manufacturero. Las modificaciones tributarias incrementaron en forma regresiva las cargas fiscales y las distorsiones sectoriales del aparato productivo.

Frente a la inacción sobre los elementos de fondo que minaban las posibilidades de crecimiento del aparato productivo, éste se estimuló en forma un tanto artificiosa. El estímulo se envolvió en un torrente de declaraciones y de legislación que manifestaba buenas intenciones gubernamentales, pero que no daba garantías de su cumplimiento.

En 1971 se hacen evidentes las limitaciones de la política presupuestal para generar un crecimiento no inflacionario. La expansión moderada del gasto público federal (6.3% en términos reales, tasa que fue inferior a la de 1970) produce una expansión mucho más que proporcional del déficit del sector público federal (de 31.7% en términos reales).¹² Esto fue insuficiente para aumentar la tasa de crecimiento económico real en términos *per cápita*. La economía crece 3.4%, la tasa más baja registrada en 12 años.¹³ El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se reduce 23.2% con respecto a su nivel en 1970, mucho menos que proporcionalmente que el descenso en la tasa de crecimiento económico (que se redujo en 58.3%); pero la tasa de inflación aumenta ligeramente (5.4% en términos del índice nacional de precios al consumidor, y 4.5% en términos del deflacionador del PIB) con respecto a su aumento del año anterior.¹⁴

En 1972 es cuando la política económica del gobierno del Presidente Echeverría adquiere sus perfiles distintivos. Frente a la contracción del ritmo de crecimiento económico experimentada en 1971, por la moderada expansión del gasto público, se tomó una decisión fundamental de reactivar la economía y de sostener una tasa elevada de crecimiento con base en una expansión acelerada del déficit presupuestal. Así, la economía acelera sustancialmente su ritmo de crecimiento en 1972 y 1973, a 7.3% y 7.6% respectivamente, y mantiene una tasa superior a la del crecimiento de la población en 1974 y 1975, de 5.9% y 4.1% respectivamente.¹⁵ La estrategia por la que se optó para forzar a toda costa el crecimiento comportaba grandes peligros.

En ausencia de modificaciones tributarias que permitieran financiar la expansión presupuestal, con mayor equidad y menor inflación, la

¹² Fuente: Estimaciones basadas en cifras de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Anexo Estadístico, *supra* nota 1, pp. 56 y 177.

¹³ Véase: Leopoldo Solís, *supra* nota 1, p. 92.

¹⁴ Fuente: Estimaciones basadas en cifras del Banco de México. Informes Anuales.

¹⁵ *Id.*

misma se financió con más inflación y menos equidad. Debido a que se enraizaron más los estrangulamientos productivos del sector agropecuario para responder a los estímulos monetarios de la demanda provocados por la expansión del gasto público, la producción agropecuaria *per cápita* descendió durante el sexenio en vez de ascender por esos estímulos.

En ausencia de una reforma al rígido proteccionismo industrial que mejorase la competitividad internacional de la planta industrial, se expandió su impacto deficitario en la balanza de pagos. Esto, junto con las importaciones de alimentos y una tasa de inflación interna considerablemente superior a la de Estados Unidos, aumentaron aceleradamente el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este aumento, junto con el del déficit presupuestal, multiplicaron la dependencia del endeudamiento externo para sostener el crecimiento.

De 1970 a 1976 los ingresos brutos del gobierno crecieron en términos reales a una tasa anual promedio de 12% y aumentaron su proporción en el PIB de 9.8% a 13.4%. Sin embargo, el gasto gubernamental creció a una tasa real mucho más elevada de 19.2% aumentando su proporción en el PIB de 12.3% a 22.5%. La expansión ineficiente del sector paraestatal y sus faltantes agravaron todavía más la deteriorada situación financiera del Estado. El déficit consolidado del gobierno y del sector paraestatal creció a una tasa real promedio de 26.5% pasando de representar 6.3% del PIB en 1971 a 15% en 1976.¹⁶

Este crecimiento vertiginoso del déficit presupuestal y la rigidez de la oferta para cubrir la expansión consecuente de la demanda agregada, produjeron un descontrol de las presiones inflacionarias. De 1971 a finales de 1976 la inflación fue de 122.8% en términos del índice nacional de precios al consumidor y de 109.9% en términos del deflacionador del PIB. Sin duda la inflación internacional influyó en este fenómeno. No obstante, ésta registró tasas muy inferiores. Durante el mismo periodo, el índice de precios al consumidor en Estados Unidos aumentó 45.8%, casi una tercera parte que el aumento registrado en México.¹⁷

Tan dañadas estaban las posibilidades de producción agropecuaria que, no obstante los extraordinarios estímulos monetarios, ella descendió de 1971 a 1976 a una tasa real promedio negativa de 2.5% en términos *per cápita*. Se acentuó extraordinariamente la tendencia hacia el estrangulamiento que ya era ostensible en los años sesentas. Mientras que la producción agropecuaria de 1965 a 1970 crece en términos reales a una tasa anual media de 2.7%, de 1971 a 1976 sólo lo hace a una tasa de 0.9%. El caso de la producción agrícola fue verdaderamente patético:

¹⁶ Fuente: Estimaciones basadas en la Cuenta Pública, *supra* nota 9, pp. 32, 44 y 51. Las estimaciones de gasto incluyen pago por amortizaciones.

¹⁷ Fuente: Banco de México, Informes Anuales. Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*.

una tasa real positiva de crecimiento promedio anual de 1.2% durante el periodo 1965-1970, se hizo negativa, -0.6%, durante el periodo 1971-1976.¹⁸ Este panorama contribuyó mucho a la expansión explosiva del desequilibrio externo, y de los términos desventajosos de la "dependencia" que se buscaban combatir. El déficit en la cuenta corriente se multiplica de 1971 (726.4 millones de dólares) a 1975 por 5.1 veces (3 692 millones de dólares) y a 1976 por 4.2 veces (3 044.3 millones de dólares).¹⁹ En la medida de estas multiplicaciones se hizo depender la estrategia de crecimiento de la economía del interés y la voluntad de prestar que pudieran tener los banqueros internacionales, más que de la voluntad soberana del Estado mexicano y ciertamente mucho más que de los incrementos en la productividad de la economía.

Elemento clave de esta estrategia de crecimiento sobre un aparato productivo cada vez más enfermo, fue la adherencia a ultranza a la rigidez del tipo de cambio. La política cambiaría mexicana siguió aferrándose ciegamente a él, aún mucho después del resquebrajamiento del sistema monetario internacional de paridades fijas que ocasionó la devaluación del dólar. Fue ilustrativo de la mentalidad dominante el texto del quinto informe de gobierno del Presidente Echeverría:

Mantener la plena convertibilidad con el presente tipo de cambio de \$12.50 por dólar, sigue siendo pieza vital en el manejo de nuestra política económica.²⁰

Se pudo mantener el artificio del crecimiento y de la estabilidad cambiaria básicamente a costa de un endeudamiento externo cada vez más oneroso. La deuda externa del sector público en 1971 (4 543.8 millones de dólares) se multiplicó por 4.31 veces para 1976 (19 600.2 millones de dólares).²¹

La inflación, el desequilibrio sectorial, y las magnitudes de los déficits fiscal y externo y del endeudamiento para cubrirlos acabaron con las posibilidades de crecimiento. Como se ve, el crecimiento acelerado fue sólo fugaz, en 1972 y 1973. En 1974 su ritmo comienza a declinar, sustancialmente en 1975, hasta llegar a su más severa crisis en más de tres decenios en 1976. El declinar de las fuentes reales de expansión económica durante este periodo, y lo endeble de las mismas, se puede apreciar al comparar la tasa media de crecimiento de la inversión bruta fija durante el periodo 1965-1970. Mientras que en este último ella fue de 9.9% anual (para promover una tasa media anual de crecimiento econó-

18 Fuente: Banco de México, Informes Anuales.

19 Id.

20 Luis Echeverría Álvarez, *supra* nota 5, p. 155, párrafo 498.

21 Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito. Anexo Estadístico, *supra* nota 1, p. 281.

mico de 7.6%), en el periodo 1970-1976 declina a casi la mitad, 5.6% anual (para promover un crecimiento económico medio de 5.3% anual).²²

La equidad

La inflación disminuyó aceleradamente los ingresos reales de los estratos más pobres que no tienen capacidad de ahorro, inversión y/o gasto en el exterior.

Que el nivel de los salarios reales haya aumentado algo entre 1970 y 1976 no quiere decir que lo hayan hecho cada año, regularmente durante el periodo. El promedio anual del índice del salario mínimo real descendió en 1971 con respecto a 1970 (en 5.2%), en 1973 con respecto a 1972 (en 5.5%), y en 1975 con respecto a 1974 (en 0.8%); y aumenta en 1972 con respecto a 1971 (en 12%), en 1974 con respecto a 1973 (en 9.8%), y en 1976 con respecto a 1975 (en 11.3%). El del salario industrial real, que durante el periodo tuvo una tasa de aumento de 75% superior a la del mínimo, presumiblemente por la mayor protección que recibieron los asalariados de altos ingresos, sólo tuvo un leve descenso en 1973 con respecto a 1972 (de 0.3%).²³

La política salarial logró mantener errática y momentáneamente los ingresos reales para los trabajadores que alcanzan la protección de la legislación laboral. Sin embargo, el mantenimiento de su ingreso real fue un tanto ilusorio en la medida en que pudo lograrse artificialmente por una política de endeudamiento del Estado que finalmente resultó insostenible. Frente a la ausencia de una política que forzara incrementos en la productividad empresarial, y a la protección a la ineficiencia, los aumentos salariales sirvieron a la inflación como la gasolina al fuego. En última instancia, los ingresos reales de los trabajadores debían cubrir los daños del incendio, por una inflación galopante, por pagar los elevados costos del endeudamiento vencido en el que se había sustentado el crecimiento del ingreso monetario.

Por otra parte, dado el carácter progresivo del impuesto sobre la renta para los asalariados por él cautivos, el aumento de la carga tributaria disminuyó automáticamente el impacto positivo en su ingreso real de los aumentos nominales, con excepción de los trabajadores que ganan el salario mínimo (que están exentos del impuesto). A pesar de la elusión tributaria por incrementos al salario que se entregan bajo la forma de prestaciones por "previsión social", y del mayor margen de evasión que disfrutaban los asalariados de altos ingresos, el impuesto a los productos del

²² Fuente: Banco de México, *Producto Interno Bruto y Gasto 1960-1977* (México, 1978), pp. 26 y 36.

²³ Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, *supra* nota 10.

trabajo aumentó su carga tributaria de 1970 a 1976 en 0.86% del PIB —básicamente por efectos de la inflación.²⁴

Los más perjudicados, sin duda, fueron los estratos más pobres cuyo ingreso nominal no tiene defensas, o éstas son muy débiles contra la inflación. Hubieron de soportar no sólo el desempleo y subempleo, sino también los incrementos de la carga inflacionaria sobre su ingreso real, provocados por los aumentos jurídicos al salario sin tener la protección de la ley. Adicionalmente, los ingresos reales de esos estratos disminuyeron los aumentos regresivos de la carga tributaria resultantes de las “ade-cuaciones fiscales” que aumentaron la tasa del impuesto sobre ingresos mercantiles y de una variedad de impuestos especiales. Se estima que en 1976 las 470 mil familias más pobres (4.31% del total), con un ingreso inferior a 625 pesos mensuales, soportaron una carga tributaria total de 29.73 centavos por peso recibido.²⁵

Los estratos que más se beneficiaron de la inflación han sido los poseedores de activos fijos, cuyo patrimonio y cuyo ingreso real se revalúa por el aumento de precios de los activos y de los bienes y servicios que producen. Más aún, la rigidez del tipo de cambio subsidió el aumento de su ingreso y patrimonio reales, en la medida en que les permitió la importación de activos productivos con un tipo de cambio sobrevaluado, cuya producción debería venderse a los inflados precios del mercado interno cautivo por la protección.

La inflación tendía a menoscabar los ingresos reales de los ahorradores e inversionistas en el sistema bancario nacional. El aumento del deflacionador del PIB fue más alto que la tasa de interés más elevada pagada por el sistema bancario en 1974, 1975 y 1976.²⁶ Sin embargo, la libre convertibilidad y la rigidez del tipo de cambio también subsidiaron el valor de su patrimonio y de su nivel de ingresos, al abaratarles artificialmente sus inversiones en el exterior y en moneda extranjera; y al permitirles ganancias cambiarias tan sustanciales como fue la devaluación del peso frente al dólar. Independientemente de la salida de capitales que subsidió el tipo de cambio sobrevaluado, es interesante observar que para agosto de 1976, justo antes de la devaluación, los depósitos en moneda extranjera del sistema bancario nacional ascendían a 12 134.2 millones de dólares, 27.9% de su captación total.²⁷

En general, estos estratos beneficiarios de la inflación interna y de la política cambiaria, junto con los profesionales y asalariados de altos ingresos, son los que tienen posibilidades de gasto en el exterior. En la

²⁴ Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Planeación Hacendaria. *Anexo Estadístico, supra nota 1*, p. 47.

²⁵ Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Política de Ingresos, *Estudios de Cargas Fiscales* (mimeografiado, México, 1977).

²⁶ Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

²⁷ Fuente: *Id.*

medida que se actualizaron, el tipo de cambio sobrevaluado también subsidió sus ingresos reales.

Dada la naturaleza regresiva de la tributación, el sistema fiscal no tendió a contrarrestar este fenómeno. Por el contrario, lo agudizó. A partir de 1973 se baja la carga tributaria de los ingresos de capital. En 1976 la carga tributaria que soportaron los ingresos del trabajo fue 4.3 veces la que soportaron los ingresos del capital, mientras que en 1972 fue de 2.6 veces.²⁸ Para 1976 se estima que las 196 300 familias más ricas (1.8% del total y que absorbieron 22.2% del ingreso nacional) con un ingreso mensual promedio de 85 mil pesos, soportaron una carga tributaria de 16 centavos por peso recibido. La inequidad de la tributación fue patética: mientras que el ingreso de estas familias fue 138 veces el de las 470 mil más pobres, la carga tributaria que soportaron estas últimas fue 73.51% superior a la que soportaron las más ricas.

Por el déficit presupuestal, se estima que el fisco (gasto público menos tributación) dejó un beneficio neto monetario en el ingreso que, naturalmente, fue mermado por la inflación. El beneficio fiscal medio fue de 996 pesos mensuales y el ingreso medio de 6 831 pesos mensuales. Sin embargo, los 6 077 millones de familias (55.8% del total) que ganaron menos de 3 567 pesos mensuales, tuvieron un beneficio medio de 525 pesos mensuales (para un ingreso medio de 2 078 pesos). En cambio las 197 300 familias más ricas cuyos ingresos promediaron 85 mil pesos mensuales recibieron un beneficio fiscal neto promedio de 9 951 pesos mensuales, 11 veces el medio nacional y 18.9 veces el del 55.7% más pobre de las familias, a pesar de que el ingreso medio de esos estratos más ricos se estima que fue 12.4 veces el medio nacional y 40.6 veces el de esas familias más pobres.²⁹

II. LA CRISIS Y SU MANEJO

La crisis a la superficie

El déficit presupuestal, la inflación y el tipo de cambio sobrevaluado dañaron seriamente la capacidad del sistema bancario nacional para promover el ahorro y apuntalar la inversión privada. Por un parte, la captación en moneda nacional del sistema disminuyó en términos reales y la proporción de la captación en dólares aumentó aceleradamente. La captación de 1976 en términos reales en moneda nacional fue 12% inferior a la de 1972; y su proporción en la captación total descendió de 84.3% en 1972 a 72.1% en agosto de 1976 y a 69.1% en diciembre de 1976.³⁰

²⁸ Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Planeación Hacendaria, Anexo Estadístico, *supra* nota 1, p. 47.

²⁹ Fuente para las estimaciones sobre la distribución de cargas y beneficios fiscales: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *supra* nota 23.

³⁰ Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

Por otra parte, el déficit presupuestal llevó al gobierno a aumentar muy sustancialmente su giro sobre el sistema bancario para financiar sus operaciones e inversiones. Las obligaciones de la deuda interna del gobierno federal aumentaron del 29% del financiamiento total otorgado por el sistema bancario en 1972, a 40.8% en 1976.³¹ Esto no tuvo todo el impacto contraccionista en la expansión monetaria de la demanda que se podría esperar, porque los recursos así captados no fueron esterilizados, sino que fueron reinyectados a la economía a través del gasto público. La salida de recursos financieros hacia el exterior, el riesgo cambiario para los inversionistas que en forma creciente se veían obligados a financiar sus operaciones en dólares, y la distracción gubernamental de los recursos captados, tenían que traducirse en un descenso de la inversión privada, a pesar del alto nivel de utilidades que ofreció la inflación a las empresas.³²

Los recursos del Estado estaban exhaustos, no sólo por la infinita variedad de demandas y deficiencias que con su transferencia se buscan momentáneamente llenar, sino también por la ineficiencia y desperdicio con que fueron gastados. Bajo estas circunstancias, la inversión pública estaba imposibilitada de cubrir el vacío que dejaba la privada. Así, a pesar de que en 1975 y 1976 la participación pública en la inversión bruta fija alcanza niveles récord frente a la privada (43.2% y 40.3% respectivamente), esto no impidió que la tasa de crecimiento de la inversión total siguiera declinando en 1975 (6.9%) y se hiciera negativa en 1976 (-5.6%).³³

Para 1976, la situación era tan viciosa que ya no pudo reconciliarse con el crecimiento de la economía, aunque fuese artificioso. A lo largo de ese año la oferta monetaria (medio circulante) aumenta 30.9%, y la inflación es de 27.2% medida en términos del índice nacional de precios al consumidor, y de 22.2% en términos del deflacionador del PIB. La producción agrícola se derrumba al descender 7.2% con respecto a su nivel en 1975. No obstante que la demanda monetaria se había disparado sin precedente recordable, la tasa de crecimiento real se deprime al 1.7%.³⁴ Se estaba frente a un severo caso de recesión con inflación.

El artificio que encubría la crisis finalmente se desmorona. Aunque por la recesión se reduce el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en 17.6% con respecto a su nivel en 1975, la fuga de capitales

³¹ Fuente: Estimaciones basadas en cifras del Banco de México, *Indicadores Tributarios*; y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Anexo Estadístico*, *supra* nota 1, p. 277.

³² Para indicadores de las utilidades de las empresas durante el periodo, véase: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Información Económica y Social Básica* (México, 1977), Capítulo VI, cuadro 1.

³³ Fuente: Banco de México, *supra* nota 22, pp. 32 y 33.

³⁴ Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos y Anexo Estadístico*, *supra* nota 1, p. 23.

subsidiada por el tipo de cambio llega a 2 199 millones de dólares, 5.4 veces su nivel en 1975. No obstante los 5 151.2 millones de dólares con que se incrementa el monto de la deuda pública externa para subsidiar el tipo de cambio, y la afirmación presidencial de que "ciertamente podríamos seguir sosteniendo el tipo de cambio con nuevos financiamientos externos",³⁵ durante los tres primeros trimestres del año hay saldos negativos de 723 millones de dólares en la reserva bruta del Banco de México, reduciéndose en 44.94% con respecto a su nivel al fin de 1975.³⁶ Las circunstancias permiten pensar que, por incapacidad ostensible de pago, había desaparecido la voluntad de los banqueros extranjeros de prestar los extraordinarios montos requeridos y, con ella, la liquidez internacional que sostenía el crecimiento y el peso sobrevaluado. En términos del Banco de México:

Ante las crecientes fugas de capital, y los desequilibrios fundamentales..., las autoridades financieras del país consideraron que el endeudamiento externo a que se tenía que recurrir para seguir apoyando el tipo de cambio era excesivo, por lo que decidieron, a partir del 31 de agosto, abandonar el tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por dólar...³⁷

La impresión del Presidente Echeverría, en su sexto informe de gobierno, sobre el papel del tipo de cambio, gira 180 grados con respecto a la de los anteriores. A tres meses de entregar el poder dijo:

En ejercicio pleno de nuestra soberanía, eliminamos ahora los factores limitantes que establece el actual tipo de cambio para que la política de reestructuración económica nacional y de generación de empleos, que debe apoyarse en el aumento de las exportaciones de bienes y servicios y en un aumento general de la actividad productiva, pueda alcanzar el éxito que deseamos. El tipo de cambio ya no es conciliable, en estos momentos, como lo fue en el pasado, con nuestras metas.³⁸

El tipo de cambio pasa de 12.49 pesos por dólar a 19.7 en septiembre, 25.4 en noviembre, 19.95 en diciembre de 1976 y 22.0 en enero de 1977.³⁹ Con la devaluación, en cuestión de semanas, la sociedad mexicana se dio cuenta de que su ingreso valía la mitad en la economía internacional, de lo que artificioosamente se le había hecho creer.

Condiciones para manejar la crisis

Bajo estas circunstancias se inaugura el gobierno del Presidente López Portillo. Apuntaban hacia una severa depresión que amenazaba des-

³⁵ Luis Echeverría Álvarez, *supra* nota 5, p. 174, párrafo 135.

³⁶ Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

³⁷ Banco de México, *Informe Anual 1976* (México, 1976), p. 51.

³⁸ Luis Echeverría Álvarez, *supra* nota 5, p. 174, párrafo 136.

³⁹ Banco de México, *Indicadores Económicos*.

quiciar no sólo el orden económico sino también el social y el político. La situación económica de 1976 en sí misma no tenía paralelo, al menos durante los últimos 35 años. El nuevo gobierno tenía dos grandes tareas por delante. En primer lugar, evitar el desquiciamiento. En segundo lugar, debía enfrentar los problemas de fondo que se habían soslayado y que se agudizaron notablemente.

Para realizar estas tareas contaba con algunas circunstancias favorables. En el terreno político, estaba el sobresalto de una sociedad afectada por una crisis económica de la que no tenía memoria. El temor y la desconfianza de que sus líderes no pudieran, o no supieran, sacarla de ella, se combinaba positivamente con las virtudes del régimen sexenal, que limitan en el tiempo el poder de un gobierno y, con ello, la duración de sus políticas. La combinación tendía a mantener estables los procesos políticos al dar salida a las presiones y al descontento social en la forma de esperanzas en la capacidad de un nuevo gobierno para enfrentar la crisis. Esto era una fuerza política en la que se podía asentar el liderato del nuevo presidente.

En el terreno económico, estaban los descubrimientos de hidrocarburos hechos en el sureste en 1973. El hallazgo dio al gobierno anterior alguna liquidez internacional durante sus últimos años, con base en una mayor capacidad de endeudamiento exterior. Seguramente, sin ella la devaluación hubiese sobrevenido antes. En su tercer informe de gobierno el Presidente Echeverría dijo: "los descubrimientos hechos en los Estados de Chiapas y Tabasco, son los más importantes de la última década. Esta región produce un promedio aproximado de 3 mil barriles diarios, frente a 120 del promedio nacional. Actualmente ya contribuyen con el 10% de la producción de crudo del país".⁴⁰ Para el sexto informe esa proporción ya era del 50%.⁴¹

No obstante la importancia del hallazgo de 1973, las reservas probadas de PEMEX crecen muy modestamente durante ese año y los subsiguientes: en 1973, 1974 y 1975 aumentaron respectivamente 0.8%, 6.3% y 9.8%. En el último informe de gobierno del Presidente Echeverría no se dice nada respecto a su monto que al finalizar 1975 fue de 6 339 millones de barriles.⁴² Se pueden apuntar dos causas principales para explicar la dilación en la prueba de reservas. Por una parte, el deterioro financiero de PEMEX ocasionado por el control sobre sus precios internos que no fueron reajustados sino hasta 1974, lo que le limitó sus posibilidades de realizar las costosas perforaciones del cretácico a 5 kms. necesarias para probar reservas. Por otra parte, parece que había una técnica conservadora de cuantificación de reservas que exigía realizar perfora-

⁴⁰ Luis Echeverría Álvarez, *supra* nota 5, p. 170, párrafo 70.

⁴¹ *Id.*, p. 197, párrafo 471.

⁴² Fuente: sobre el nivel de reserva probadas: PEMEX, *Memorias de Labores*.

ciones muy próximas unas de otras, por lo que la productividad de cada pozo en términos de reservas probadas se mantenía baja.

No es sino hasta diciembre de 1976, con el nuevo gobierno, que las reservas probadas aumentan oficialmente en 76.1% al pasar a 11 161 millones de barriles. El salto parece atribuible a innovaciones en la política de técnicas en la cuantificación de reservas, por las que se ampliaron los radios de prueba de cada pozo y se aumentó su productividad.

La devaluación del peso el 30 de agosto de 1976 fue, en sí misma, una circunstancia favorable para que el nuevo gobierno pudiese hacer frente a la crisis. Le evitó iniciarse teniendo que devaluar el peso y, en esa medida, le evitó la devaluación de su liderato para conducir a la sociedad.⁴³

Por otra parte, también había circunstancias desfavorables. A diferencia de la facilidad que el gobierno del Presidente Echeverría había recibido del Presidente Díaz Ordaz para consolidar su autoridad presidencial, en la transición de 1976 se percibieron deseos de mantener influencia en el entrante. Figuras políticas destacadas del gobierno del Presidente Echeverría pasaron a puestos de control político clave: la presidencia y la secretaría general del PRI durante el periodo de campaña electoral y de selección de los nuevos legisladores federales. Lo mismo sucedió con el control político de las Cámaras de Diputados y Senadores, al inicio del nuevo gobierno.

Junto a estas circunstancias, estaba el hecho de que el secretario de Hacienda López Portillo no parecía haber formado un grupo político amplio, antes de que se resolviese la sucesión. En esa posición, que no había tenido antecedentes para alcanzar la Presidencia de la República, no le fue factible una precampaña que le generara un seguimiento dentro de la clase política equivalente al que generaron otros precandidatos.

Todo esto necesariamente debía repercutir en el tiempo y el esfuerzo necesarios para consolidar su gobierno una vez iniciado éste. Hubo que hacer reajustes que en alguna forma sacudieron el panorama político.

Por otra parte, el debilitamiento financiero del Estado necesariamente debía mermar la capacidad política del gobierno para hacer frente a las demandas de los diversos grupos que cabildean en representación de intereses particulares. La enorme dependencia que se había creado en el capital extranjero y en particular de la banca internacional para financiar el déficit en cuenta corriente y promover a corto plazo el crecimiento durante el gobierno anterior, debilitaba mucho al nuevo en sus negociaciones con las empresas y con la banca extranjeras, con los gobiernos de su país de origen y con el Fondo Monetario Internacional,

⁴³ Las desventajas políticas de devaluar el peso después del informe presidencial de 1975 antes de las elecciones de 1976 o después de la toma de posesión del nuevo presidente, así como las ventajas políticas de hacerlo entre las elecciones y la toma de posesión, podían apreciarse desde antes del informe presidencial de 1975. Véase: Samuel I. del Villar, *Peso Sobrevaluado: Razonamientos Políticos, Excelsior*, 19 de agosto de 1975, p. 6.

en cuya mano estricta se pusieron en septiembre de 1976 las posibilidades de que México tuviese liquidez internacional para capotear la crisis. Las facilidades y subsidios que se habían dado a los ahorradores e inversionistas nacionales para que sacaran su capital al extranjero, dejaron al nuevo gobierno en una situación muy vulnerable frente a la necesidad de repatriar sus capitales o, al menos, de impedir que siguieran fluyendo hacia el exterior.

Las singulares presiones inflacionarias y la recesión que las acompañó, heredaban al nuevo gobierno una clase obrera organizada en un estado de agitación intensa, que permitía a sus líderes presionar al gobierno que entraba desde una situación de fuerza. Las invasiones de predios agrícolas y ganaderos, el rechazo de soluciones jurídicas, los intereses y situaciones de hecho que esto creaba en el agro, propiciaban amenazas de violencia bajo las cuales parecía extraordinariamente difícil establecer soluciones satisfactorias para el problema de tenencia de la tierra y de la expansión de la producción agropecuaria. El acelerado y relajado crecimiento del gasto público y de la burocracia arraigaron las rigideces para mejorar la competencia, honestidad y responsabilidad de la administración pública, así como para elevar la productividad de los recursos que ella maneja.

El manejo político de la crisis

En su mensaje de toma de posesión el Presidente López Portillo busca capitalizar la fuerza política que ofrecían las esperanzas en su gobierno. Dijo:

Mi obligación, lo que represento como Presidente, es preservar la institución como estructura ordenada de cambio, fuente legítima para dirimir toda controversia y destierro de la violencia y sus peligros.⁴⁴

Evaluó la crisis por la que pasaba la nación cuya Presidencia recibía y las responsabilidades que demandaría de sus integrantes para salir de ella. Para mostrar que: "somos capaces de resolver las contradicciones y deformaciones de lo urgente sin olvidar lo importante, de modo que las desordenadas angustias de corto plazo no cancelen las expectativas de justicia del largo plazo", planteó "una tregua inteligente para recuperar serenidad y no perder el rumbo".⁴⁵

Con la fuerza política de la Presidencia, y con la multiplicación de reservas y la liquidez internacional que ellas producían, la tregua para

⁴⁴ José López Portillo, *Mensaje de Toma de Posesión* (Secretaría de la Presidencia, México, 1976), p. 9.

⁴⁵ *Id.*, pp. 8 y 66.

resolver "lo urgente" caracterizó los primeros dos años de su gobierno. Se trataba de:

Evitar caer en desorden tan profundo, como grande sea nuestra irresponsabilidad e incompetencia en el manejo de una espiral que puede convertirse en torbellino: inflación-devaluación, precios-utilidades-salarios, inflación-devaluación y así sucesivamente. El desempleo y los enfrentamientos que ello traería aparejado, debilitarían nuestra democracia y enfrentaríamos el riesgo de emplear fuerza en vez de razón, imposición en vez de solidaridad, vencer y no convencer. Dominar en lugar de servir.⁴⁶

A pesar de las reservas petroleras, el deterioro en que había quedado la situación financiera del Estado, hizo caer en el aval del Fondo Monetario Internacional como única alternativa para resolver los problemas de liquidez internacional a corto plazo y evitar una cadena de devaluaciones. Inevitablemente se tenía que resentir su influencia. No obstante, ésta no pareció pasar a mayores a juzgar por el comportamiento del gasto público que, en buena medida, por la necesidad de amortizar la deuda previa, vuelve a la tendencia expansionista que se interrumpió en 1976 por falta de liquidez internacional.

El gasto del sector público federal crece en 1977 a una tasa real de 14.1% para alcanzar un nivel del 43.6% del PIB, superior al record de 1975.⁴⁷ La recaudación tuvo un buen comportamiento al crecer en términos reales 7.2%. Sin embargo, los ingresos brutos del gobierno federal crecieron 4.4% en términos reales.⁴⁸ El déficit del sector público federal alcanza 18.3% del PIB. Este aumento se debe en buena medida a los extraordinarios pagos que hubo que hacer para amortizar la deuda pública contraída con anterioridad. La relación de estos pagos con el PIB aumentó de 3.9% en 1976 a 6.5% en 1977.⁴⁹ Se pagaban costos del crecimiento artificioso del PIB, y de la expansión ilusoria del ingreso.

La política de salarios cambió de giro, buscando detener la caída en una inflación galopante. Los aumentos en los salarios mínimos, y las directrices gubernamentales para los salarios de los convenios colectivos, los fijaron por debajo del aumento del índice de precios al consumidor.

El índice promedio mensual del salario mínimo real en 1977 sufre un leve descenso de 0.64% con respecto al promedio en 1976. Sin embargo, para diciembre de 1977 fue 8.85% inferior al de diciembre de 1976. Presumiblemente por los aumentos al salario real bajo la cobertura de prestaciones que eludían la directriz gubernamental en las ne-

⁴⁶ *Id.*, p. 38.

⁴⁷ Fuente: Estimaciones basadas en cifras, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Anexo Estadístico, supra nota 1*, p. 69.

⁴⁸ Fuente: Estimaciones basadas en cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Anexo Estadístico, supra nota 1*, pp. 33-34.

⁴⁹ Fuente: Estimaciones basadas en cifras de la Secretaría de Programación y Presupuesto, *Anexo Estadístico, supra nota 1*, p. 182.

gociaciones con sindicatos poderosos, el índice promedio mensual del salario industrial real en 1977 crece 1.68% con respecto al de 1976. El descenso en su nivel para diciembre de 1977 fue de 6.1% con respecto a su nivel en diciembre de 1976.⁵⁰

Líderes agraristas que se habían distinguido en el gobierno anterior por su militancia en la promoción de invasiones, las rechazaron como solución a sus demandas y se buscó la negociación y el consenso para arreglar los conflictos que ellas habían dejado abiertos. La perspectiva presidencial, aunque aceptaba su "responsabilidad de llevar la Reforma Agraria a sus últimas consecuencias", partía de la concepción básica de que "la solución completa del problema agrario no está en el campo sino en el reordenamiento de la economía". Siguiendo esta percepción, fue significativa la afirmación contundente del Presidente de la República en su primer informe de gobierno:

Aunque admitamos la existencia de tierras repartibles, incluidos latifundios y simulaciones, es ya evidente que la disponible, por la vía del simple reparto no va a resolver la demanda de ocupación y justicia del campesino. No todos los aspirantes a tierra, con derechos o expectativas, podrán alcanzarla y, a plazo fatal, tenemos que admitir que se va a terminar. Ni aún disminuyendo superficies e índices, podríamos resolver el problema.⁵¹

El consenso sobre la disciplina que marcaban las directrices institucionales no descartó el uso de la fuerza del Estado para asegurar su respeto. Esa disciplina, evidentemente, no era medicina para aliviar de inmediato el desempleo y la pobreza, o la disminución en el bienestar de las clases medias, provocados por la recesión y la inflación. Se le desafió, fuese por desesperación social, fuese por intereses políticos en capitalizarla.

Las presiones al gobierno para que recurriese a la represión del Estado al enfrentar estos desafíos fueron particularmente notables en materia laboral, donde el liderato institucional ha parecido condicionar la aceptación de las directrices gubernamentales a cambio de que se reprima la insurgencia sindical. En 1977 se plantean ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje 5 031 emplazamientos a huelga, 20.65% más que en 1976; 1 022 se arreglan por convenio, 72.21% menos que en 1976. De esos emplazamientos, en 3 596 la junta resolvió que no reunían los requisitos legales o hubo desistimientos, mientras que esta cifra fue de 355 en 1976; hubo 399 estallamientos, 189% más que en 1976.⁵²

Es probable que los primeros años del gobierno del Presidente López

⁵⁰ Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, *supra* nota 9.

⁵¹ José López Portillo, *Primer Informe de Gobierno* (Presidencia de la República, 1977), pp. 43-44.

⁵² Fuente: Estimaciones basadas en cifras de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, *Anexo Estadístico*, *supra* nota 1, p. 754.

Portillo se hubiesen caracterizado por la subversión y la represión consecuente si, al mismo tiempo, no hubiere ocurrido una liberalización en la vida política institucional. La tónica general ha sido la de rechazar el uso de la autoridad del Estado para reprimir penalmente las manifestaciones de inconformidad social y política. Dio muestras de un rechazo absoluto a su represión violenta.

En su segundo informe de gobierno pudo afirmar que "más de dos mil manifestaciones se han llevado a cabo en el país del 1º de diciembre de 1976 a la fecha, sin que hallamos tenido que lamentar encuentros o choques".⁵³ Fue ejemplificador para los gobiernos estatales la licencia que se dio al gobernador de Oaxaca, en 1977, después de que reprimió con derramamiento de sangre manifestaciones estudiantiles.

El principio ha sido la solución política, apoyado por el uso, generalmente preventivo, de la fuerza del Estado para preservar reglas jurídicas del juego que, al mismo tiempo, se abrieron para facilitar el reconocimiento de derechos políticos a la oposición de izquierda y de derecha. La voluntad presidencial de sacar adelante la reforma electoral, y el procedimiento para hacerlo —que indudablemente caen en el terreno de "lo importante"— canalizaron al juego político nacional e institucional, fuerzas y presiones que, presumiblemente, hubiesen recurrido a la subversión de instituciones para hacer valer sus posiciones.

Quizá la decisión más difícil que se ha tenido que tomar, para marcar con el uso de la fuerza del Estado los límites jurídicamente permisibles del juego político, fue la intervención de la policía cuando la fuerza de un paro laboral obstruyó físicamente el acceso y el funcionamiento de la Universidad Nacional. Se estableció un precedente en el sentido de que los terrenos universitarios no están exentos de la acción policiaca abierta cuando se quebranta el orden público. Sin embargo, se evitó la represión penal de los líderes paristas, por encima de las presiones para que se ejerciese.

Fue significativo ver que la Secretaría de Gobernación se abría, en medio de la recesión y la inflación, como recinto para que grupos y partidos tradicionalmente considerados como subversivos manifestasen su proyecto sobre la naturaleza que las reglas del juego político deben tener, en audiencias públicas convocadas por la Comisión Federal Electoral.⁵⁴ Tuvo especial relieve advertir esta apertura del Estado en la vida política institucional, al mismo tiempo que se mostraba estricto para preservar la vida institucional universitaria.

Este proceso condujo a reformas constitucionales y legislativas que, en última instancia, llevan a que la oposición cuente por lo menos con 25% de las curules en la Cámara de Diputados, a partir de las

⁵³ José López Portillo, *Segundo Informe de Gobierno* (Presidencia de la República, México, 1978), p. 50.

⁵⁴ Véase: Comisión Federal Electoral, *Reforma Política* (México, 1977), vol. 1.

elecciones federales de 1979, al reconocerse el principio de la representación proporcional.⁵⁵

El petróleo y el manejo económico

La crisis hubiese sido inmensurablemente más severa si no se hubiese contado con petróleo. Basta observar que en 1977 el signo negativo de la tasa de crecimiento real de la inversión fija bruta todavía aumenta (-7.6) con respecto al de 1976, para alcanzar su proporción más baja con respecto al PIB, desde 1971 (19.3%).⁵⁶ Desde el inicio del nuevo gobierno las reservas probadas se multiplicaron aceleradamente, de 6 mil millones de barriles en su inicio, a 11 mil, 16.1 mil, 20.2 mil y 40 mil para diciembre de 1978 (200 mil millones de potenciales).⁵⁷ Al mismo tiempo, el programa sexenal de Pemex planteó la explotación y exportación acelerada de las reservas fijando una plataforma para 1982 de 2.25 millones de barriles diarios de producción de los que la mitad deberán exportarse, meta cuyo logro fue adelantado en marzo de 1978 para 1980.⁵⁸

El valor de las exportaciones de petróleo aumenta a 988 millones de dólares en 1977, 135% más que en 1976, 24.2% del valor total de los ingresos por exportación de mercancías.⁵⁹ La exportación de petróleo programado para 1978 se calcula en 2 097 millones de dólares, más del doble que en 1977.⁶⁰

Lo anterior restableció la liquidez internacional del Estado y le dio recursos para cubrir las extraordinarias amortizaciones de la deuda pasada, para financiar el gasto y para hacer frente a la recesión. Al 31 de mayo de 1978 el monto de la deuda pública externa puede crecer a 24 033 millones de dólares, 22.61% más que en diciembre de 1976, a pesar de que se pagaron 4 348 millones de dólares para amortizar la deuda externa vencida. (Cabe observar que en los 6 años de 1971 a 1976 sólo se amortizó deuda externa por 6 mil millones de dólares, por lo que el endeudamiento neto creció tan aceleradamente).⁶¹

Después del descenso de la reserva del Banco de México experimentado durante 1976, y que fue el detonador de la devaluación, hay un

⁵⁵ Véase: *Id.*, vol. III.

⁵⁶ Fuente: Banco de México, *supra* nota 22, pp. 32 y 33.

⁵⁷ Fuente: PEMEX, *Memorias de Labores*, *supra* nota 42. José López Portillo, *Segundo Informe de Gobierno* (Presidencia de la República, México, 1978), PEMEX, boletín de prensa, diciembre de 1978.

⁵⁸ Jorge Díaz Serrano, *Informe del Director de Petróleos Mexicanos*, 1978 (PEMEX, México, 1978).

⁵⁹ Fuente: *Pemex, Memoria de Labores 1977*; Banco de México, *Indicadores Económicos*.

⁶⁰ Fuente: PEMEX, *Programa de Operaciones 1978*.

⁶¹ Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y Presupuesto. *Anexo Estadístico*, *supra* nota 1, pp. 182 y 279.

movimiento positivo constante en su situación. Al final de 1977 aumentó en 860.6 millones de dólares con respecto al nivel que tenían al sobrevenir la devaluación.⁶² Para el 31 de agosto de 1978 la reserva primaria alcanzó un nivel de 2 719 millones de dólares (69% más que en diciembre de 1975 y 3.7 veces su nivel en septiembre de 1976) y la secundaria de 1 828 millones (33% más que en diciembre de 1975). El fortalecimiento financiero del Estado recuperaba la capacidad de éste para negociar. Para junio de 1978 se reduce anticipadamente el monto del crédito estabilizador con el Fondo Monetario Internacional, de 512 a 276 millones de dólares. En septiembre se anuncia que el país aumentó en 130% el monto de los recursos a su disposición en esa institución, de 541 a 1 243 millones de dólares.⁶³

Todo esto evitó caer en la depresión, haciendo que la crisis del crecimiento experimentada en 1976 repuntase, primero, y se orientase hacia la recuperación. En 1977 la tasa de crecimiento real de la economía, 3.2%, casi dobla la de 1976 y es prácticamente equivalente a la del crecimiento demográfico.⁶⁴ Para 1978 se calcula que la economía creció 6.6% más del doble que la de la población.⁶⁵

Fue particularmente llamativo el resultado anunciado de la producción agrícola en 1977, que según el informe presidencial, creció 4%, un nivel superior al de la población y al PIB, lo que no sucedía desde 1965. No obstante la contradicción de este informe con el del Banco de México, hubo una significativa recuperación del deprimido nivel de 1976, cuando la producción agrícola se había desplomado en 7.2% con respecto a su nivel en 1975, lo que permitió un saldo favorable en la balanza agropecuaria "superior a 16 mil millones de pesos".⁶⁶

Por los efectos combinados de la recesión, de la devaluación, de las exportaciones petroleras y de la recuperación agrícola, también hubo un cambio significativo en las tendencias de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Su déficit se redujo en 41.5% en 1977 con respecto a su nivel en 1976. Desde 1959, en que se redujo 44.5% con respecto a su

⁶² Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*. La base de la comparación son los saldos al último trimestre de 1976 y 1977.

⁶³ José López Portillo, *Segundo Informe de Gobierno, Informe Complementario*. (Presidencia de la República, México, 1978), p. 40.

⁶⁴ Algunas estimaciones han planteado que esta tasa de crecimiento calculada por el Banco de México está ligeramente inflada. Véase: *Diemex-Wharton, Modelo Econométrico de México*, Análisis de Proyecciones de 17 de noviembre de 1978 (mimeografiado). Este análisis se inclina por una tasa de 2.8%.

⁶⁵ En el informe presidencial se anunció que la tasa de crecimiento en 1978 se calculaba en 5%. *Id.*, p. 6. Ulteriormente, el secretario de Hacienda la estimó en 6%. El informe anual preliminar del Banco de México la estimó en 6.6%.

⁶⁶ *Id.*, p. 50. Para el crecimiento antecedente véase: Leopoldo Solís, *supra nota 1*, pp. 92-93. Cabe observar que de acuerdo a información del Banco de México la tasa real de crecimiento agrícola en 1977 fue de 2.4%, que sería la más alta desde 1974. Anexo Estadístico, *supra nota 1*, p. 23.

nivel en 1958, veinte años antes, no había ocurrido una reducción de esa proporción. Lo más significativo fue que el déficit se redujera en esa forma al mismo tiempo que la tasa de crecimiento de la economía se multiplica con respecto a la del año anterior. Significó que la tasa de crecimiento de la economía podía elevarse a pesar de una contracción en el desequilibrio externo, lo que era excepcional frente a la experiencia histórica. Cuando el déficit se redujo (17.6%) en 1976, la tasa de crecimiento cayó 58%; cuando se redujo (23.3%) en 1971, la tasa cayó 50.3%; y aún cuando se redujo en 1959 (44.5%) la tasa cayó 5.5%.⁶⁷

Por otro lado, la mejoría en la posición financiera internacional del Estado permitió relajar el giro gubernamental sobre la banca nacional. En 1977 las obligaciones de la deuda interna del gobierno federal se reducen a 38.6% del monto del financiamiento total otorgado por el sistema bancario. La estructura del endeudamiento externo también se hace más favorable. Mientras que en diciembre de 1976, las obligaciones a menos de un año eran de 3 678.8 millones de dólares (18.8% del total), para diciembre de 1977 descienden a 2 726.8 millones (11.9% del total), y para el 31 de mayo de 1978 a 2 631 millones (11% del total).⁶⁸

La confianza en la estabilidad cambiaria invierte levemente el proceso de "dolarización" que venía experimentando el sistema bancario desde 1972. La captación en moneda extranjera en mayo de 1976 todavía representa 29.5% de la captación total, frente a 30.9% en diciembre de 1976. No obstante su efectividad para movilizar el ahorro privado, sigue mostrando los estragos de la crisis. Aunque la captación en moneda extranjera (medida en dólares) aumenta 17.3% entre diciembre de 1976 y de 1977, la captación en moneda nacional disminuye 4.3% en términos reales, y la captación total disminuye del 48.7% al 45.5% del PIB.⁶⁹

El resultado más gravoso de estimular el crecimiento de un aparato productivo seriamente dañado, para evitar su depresión, fue la inflación. La tasa de crecimiento de la oferta monetaria en 1977 fue elevada (26.2%), no obstante muestra un descenso en relación a la de 1976 (31%).⁷⁰ Aunque la inflación medida por el deflacionador anual muestra un incremento de 32.26% (en 1976 fue 22.21%)⁷¹ se observa una tendencia positiva en el índice nacional de precios al consumidor, medida por sus aumentos medios mensuales. Mientras que en

⁶⁷ Véase: Nafinsa-Cepal, *supra* nota 1, cuadro 29, p. 92.

⁶⁸ Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Anexo Estadístico*, *supra* nota 1, pp. 277 y 278.

⁶⁹ Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

⁷⁰ Fuente: *Id.*

⁷¹ Fuente: Estimaciones en base a la información del Banco de México sobre el valor del PIB a precios corrientes y constantes. *Anexo Estadístico*, *supra* nota 1, pp. 12-13.

el último semestre de 1976 aumentó 19%, esta tasa se redujo constantemente a 11.2% en el primer semestre de 1977, a 8.3% en el segundo, a 8.2% en el primer semestre de 1978 y a 7.2% en el segundo semestre de ese año.⁷²

Hay que apuntar que la inflación ha sido considerablemente superior a la de Estados Unidos. En 1977 el deflacionador del PIB de ese país aumentó 7.9%, y el índice de precios al consumidor 7.4% estimándose su aumento para 1978 en 8%.⁷³ Esto contribuye a explicar el incremento de 59.5%, en el déficit en la balanza comercial durante 1978, en relación a 1977. No obstante que el superávit en la balanza de servicios turísticos crecía en 23.2% (al alcanzar 580 millones de dólares), el déficit en la cuenta corriente aumenta en 58.8% con respecto a 1977. (Se estima que el déficit en la balanza de servicios aumentó en 23.2% entre 1978 y 1977, alcanzando 579 millones millones de dólares, básicamente por el servicio en la deuda externa.⁷⁴) Sin embargo, este déficit es todavía 20% inferior al de 1976, (en dólares corrientes), a pesar de que el PIB en 1978 es 10% superior al de 1976 (en términos reales).

El tipo de cambio ha mantenido una notable estabilidad promediando 22.71 pesos por dólar en 1977 y 1978. A pesar de que las salidas netas de capital a corto plazo y los "errores y omisiones" resultan en un saldo negativo de 3 971.3 millones de dólares (los "errores y omisiones" pasaron de un saldo negativo de 2 454.2 millones en 1976 y 458.7 en 1977 a uno positivo de 81.6 en 1978) en 1977 y 1978 el movimiento de capital a largo plazo tuvo un saldo positivo de 8 710.9 millones de dólares (fundamentalmente con base en las reservas petroleras). La cuenta de capital, menos "errores y omisiones", arroja un superávit de 4 739.7 millones de dólares. Esto, junto con la reducción del déficit en cuenta corriente, hizo que la balanza de pagos arrojase un saldo positivo de 726.7 millones de dólares durante el periodo y aumentase la reserva del Banco de México en la forma antes descrita.⁷⁵

La crisis del crecimiento económico parecía superada, en la medida en que se habían recuperado las posibilidades de alcanzar tasas considerablemente superiores a las de la población. Sin embargo, el triunfalismo estaba infundado. En términos de la perspectiva del Banco de México se trata de "una recuperación difusa en el ritmo de crecimiento —que— permite sostener un moderado optimismo acerca del futuro inmediato".⁷⁶ El Presidente de la República en su segundo informe de gobierno, aunque afirmó que "ya pasó lo peor", ni siquiera quiso considerar la recuperación como una superación de la crisis económica. Dijo:

⁷² Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos* y José López Portillo, *Informe Complementario*, *supra* nota 63, p. III.

⁷³ Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos Internacionales*.

⁷⁴ Fuentes: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

⁷⁵ Fuente: Banco de México, *Informe 1978*.

⁷⁶ Banco de México, *Informe Anual 1977* (México, 1977), p. 39.

Estamos por superar la crisis económica que tuvo su momento más dramático a fines de 1976. La hemos sabido afrontar. Era lo urgente. Vamos ahora a enfrentar lo importante, lo más serio que ha vivido México en toda su historia: la crisis de fondo, el problema social.⁷⁷

III. LA RECUPERACIÓN

A. *Los problemas de estructura*

Los dilemas para la política económica en 1979 resultan bastante parecidos a los que se enfrentaban en 1972:

- Crecer artificiosamente e inflacionariamente agudizando desequilibrios, inequidades y estrangulamientos básicos;
- Crecer con base en una estrategia tendiente a resolverlos;
- Estancarse para evitar la inflación.

El petróleo en 1977 y 1978 juega un papel análogo al que en 1972 jugaban las posibilidades del endeudamiento externo para seguir la primera opción. Con una diferencia. Mientras que entonces se podía prever que la fuente de crecimiento era rápidamente agotable, como lo fue, el petróleo viene a constituir una fuente de liquidez internacional tan amplia como sean las reservas y las posibilidades de exportarlas con beneficios netos en la balanza de pagos. Sin embargo, al mismo tiempo, implica riesgos de deformaciones que todavía dañen más la economía no petrolera y la calidad de la vida en sociedad.

A pesar de la relativa perdurabilidad del petróleo como fuente del crecimiento, los problemas fundamentales de eficiencia y equidad del aparato productivo se mantienen irresueltos. La estrategia del nuevo gobierno no los ha soslayado. Al parecer, pospuso el enfrentarlos hasta que estuviese políticamente consolidado y la crisis del crecimiento de "urgente" resolución estuviese superada. Se postergaron reformas económicas necesarias para enfrentarlos, presumiblemente por el proceso político que llevó a legislar la reforma electoral, por la necesidad de superar las resistencias a él y de negociar un arreglo innovador aceptable para el aparato político y para la oposición, y por la sustitución de los secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto a fines de 1977.

Desde el mensaje de toma de posesión se señalaron los problemas estructurales y se manifestó la voluntad presidencial de enfrentarlos. Se planteó una amplia voluntad reformadora: "Adecuaremos con la política fiscal, la monetaria y la crediticia, la de utilidades, precios y salarios, la de endeudamiento interno y externo; la cambiaría y las transacciones con el exterior, así como con las políticas de inversión y gasto

⁷⁷ José López Portillo, *supra* nota 53, p. 50.

públicos. Toca a la política de utilidades, precios, salarios y fisco, evitar el deterioro en la distribución del ingreso y controlar las presiones inflacionarias".⁷⁸

En particular se hizo énfasis en una reforma administrativa dirigida a imprimir "eficiencia y honestidad" al gigantesco aparato burocrático cuya incompetencia, corrupción y arbitrariedad resulta altamente disfuncional a un Estado que pretende gobernarse por el derecho para manejar directamente cerca del 50% del PIB y para organizar con justicia una sociedad de casi 65 millones de habitantes.⁷⁹ También se apuntó una reforma fiscal que "en circunstancias como las actuales, reviste particular importancia", dirigida a remover la inequitativa y regresiva distribución de cargas tributarias mediante "la globalización y manejo de la idea de ingreso para que los que más tienen, como ha de aceptarse por todos, más aporten."⁸⁰

El Estado, a fines de 1978, que guardaba la voluntad de reforma económica del gobierno del Presidente López Portillo frente a los grandes problemas estructurales, presentaba los siguientes contornos:

Reforma administrativa

La prioridad la tuvo la reforma administrativa, que vino a ser la excepción en la estrategia de postergar las grandes reformas económicas, al parecer por las dificultades de superar la inercia burocrática que fácilmente la puede obstruir una vez que está en marcha un gobierno. Esencialmente se fundamentó en tres puntos que se manifestaron a través de un paquete de legislación reformadora.

En primer lugar, en la búsqueda de una reasignación más funcional de competencias entre las diversas dependencias gubernamentales.⁸¹ En segundo lugar, en sujetarlas a una disciplina presupuestal, financiera y operativa que imprimiese coherencia y responsabilidad a la acción administrativa y gubernamental.⁸² En tercer lugar, en establecer mecanismos verosímiles para que se pudiese exigir esa responsabilidad, mediante la publicidad de la información relevante y el acceso a ella, y mediante la actualización de los mecanismos legislativos de control sobre

⁷⁸ José López Portillo, *supra* nota 44, pp. 21, 31, 32.

⁷⁹ Véase: *Id.*, pp. 35-41.

⁸⁰ *Id.*, pp. 28-29.

⁸¹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1976*, que abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (*Diario Oficial* de 26 de diciembre de 1976).

⁸² *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de 29 de diciembre de 1976*, que abroga la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976); *Ley General de Deuda Pública de 29 de diciembre de 1976*. (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976).

la acción administrativa.⁸³ Consumar los objetivos de la reforma electoral (que la oposición cuente al menos con una cuarta parte de las curules de la Cámara de Diputados y que el PRI efectivamente compita por el favor del electorado) resulta ingrediente *sine qua non* para que esos controles lleguen a ser verosímiles y, en esa medida, para la efectividad de la reforma administrativa.

Se estableció un nuevo panorama de líneas de mando, de jerarquías, de responsabilidades, de obligaciones al que la burocracia debe sujetarse, pero a los que no está acostumbrada. Independientemente del paquete legislativo que lo estableció, para septiembre de 1978 se habían reagrupado dentro del sector central 59 dependencias con 79 000 plazas y en el paraestatal se habían liquidado 70.⁸⁴

El reacomodo a los nuevos controles sectoriales se añadió a los retrasos propios del cambio de gobierno para entorpecer la rutina burocrática y la toma de decisiones a corto plazo. Ha habido retraso en la formulación y ejecución de programas, así como en el pago de las obligaciones contraídas; han surgido dificultades para determinar el nivel adecuado del gasto público y las prioridades que debe atender, para conciliar funcionalmente la rapidez y la sensatez en su ejercicio. Llamó la atención la dilación con que se presentó la cuenta pública de 1977. Sin embargo, se cambió la tendencia secular, desde antes del gobierno del Presidente Echeverría, a que la burocracia creciese en forma más que proporcional que el PIB. En 1977 los servicios gubernamentales crecieron en términos reales a una tasa 45% inferior a la del PIB, reduciéndose su proporción en él de 9.6% al 9.2%.⁸⁵

La burocracia se tiene que acomodar a la disciplina de su nuevo panorama para que los objetivos modernizadores y responsabilizadores de la reforma cristalicen. Adicionalmente, el Poder Legislativo necesita familiarizarse con sus responsabilidades de presupuestación y auditoría, así como integrarse la representación proporcional en la Cámara de Diputados conforme a las reformas constitucionales y a la nueva legislación electoral para avanzar en la actualización de la división de poderes y en las posibilidades políticas consecuentes de exigir responsabilidad a la administración pública.

Por otra parte, el volumen, la calidad y la organización en la información que ahora se obliga a poner y se pone a la disposición del Congreso y del público, ya es bastante completa. Independientemente

⁸³ Id., *Decreto de Reformas y Adiciones a Diversos Artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 29 de diciembre de 1976* (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976). Dos años después se reformó completamente esta legislación. *Ley Orgánica de la Contaduría Menor de Hacienda de 18 de diciembre de 1978*, que abroga la del 31 de diciembre de 1936 (*Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978).

⁸⁴ Fuente: Coordinación General de Estudios Administrativos, véase José López Portillo, *Segundo Informe de Gobierno*, Gráficas, p. 24.

⁸⁵ Fuente: Banco de México, Informe anual 1977.

de las reformas jurídicas adicionales sobre el "derecho a la información", cabe reconocer que ya se ha generado un valioso cuerpo informativo para que la sociedad pueda conocerse mejor, saber cómo se desempeña el gobierno, poder evaluar su desempeño y demandar, con fundamento, que lo haga responsablemente y con menos arbitrariedad.

Penalización de la corrupción

La penalización de la corrupción tuvo resultados más expeditos. Para su efectividad pareció bastar la voluntad presidencial. Se han procesado ex-secretarios de Estado y a uno que también era subsecretario en el gobierno actual, independientemente de una variedad de procesos a funcionarios de niveles inferiores. En palabras del Presidente de la República: "no se han escogido los personajes por sus antecedentes políticos, que casi siempre se remontan a varias administraciones; sino por la claridad de la denuncia y la evidencia de las pruebas en contra".⁸⁶ Estas decisiones implican cambios importantes en las reglas del juego político que, al menos, fortalecen la naturaleza del régimen sexenal como medio efectivo para limitar el abuso de poder, al aceptar como parte de ellas el ejercicio de la acción penal contra quienes prevarican con él.

No obstante la innegable importancia de los pasos dados, ella se mantiene oscurecida en alguna medida por la ausencia de una teoría de conflicto de intereses entre la función pública y las actividades económicas privadas de los servidores del Estado, en la legislación y en la práctica que establecen sus obligaciones y penaliza su incumplimiento. Esta laguna, la protección jurídica al anonimato en la titularidad de la propiedad, y las innumerables obstrucciones legislativas para tipificar como delitos prácticas generalizadas ostensiblemente corruptas y abusivas, hacen extraordinariamente difícil obtener "la evidencia de las pruebas en contra" a que hizo referencia el Presidente de la República.

Mientras se mantenga esta estructura "jurídica" sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos por la prevaricación y el abuso del poder, estos vicios seguirán siendo estimulados, en vez de penalizados en el gobierno de la economía y la sociedad. En diversos órganos importantes de opinión pública se han hecho cargos concretos fundamentados sobre el conflicto de intereses, la prevaricación y el abuso de poder de altos funcionarios públicos. Es ilustrativo de la protección estructural a esas prácticas que esos cargos no hayan provocado procesos, dimisiones o, al menos, aclaraciones mínimamente persuasivas.

Independientemente de la necesidad de remover las lagunas y obstrucciones que impiden obtener la evidencia jurídica en contra, aún frente a realidades ostensibles en este sentido, queda la expectativa de que sea muy significativo lo que dijo el Presidente de la República:

⁸⁶ José López Portillo, *supra* nota 53, p. 50 y 51.

Seguiremos adelante no importa quiénes resulten culpables. Seamos honrados para exigir honradez. La mejor forma de cuidar el mañana, es la fuerza imperativa de sentar el precedente. Mis colaboradores y yo, nos atenemos a las consecuencias.⁸⁷

Reforma tributaria

Salvo algún alivio a través de un reajuste por inflación a la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas, para los contribuyentes cautivos de menores ingresos otorgado en 1977, el panorama de regresividad e inequidad en la distribución de cargas fiscales siguió deteriorándose durante los dos primeros años del gobierno por efecto de la inflación. Para el segundo informe de gobierno lo único que había al respecto era la promesa presidencial genérica de que "los beneficios —del crecimiento económico acelerado— habrán de repartirse con equidad" en "forma de fisco y gasto público" y, en concreto, de ampliar el alivio mencionado.⁸⁸

En diciembre de 1978 el Congreso convirtió en ley un paquete de reformas tributarias que le presentó el Presidente de la República. Uno de sus tres elementos más significativos fue el cumplimiento de la promesa presidencial hecha en su informe a través de un extraordinario alivio tributario (por un monto estimado de 18 mil millones de pesos para 1979) principalmente por un reajuste en la base y secundariamente por un reajuste en la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas sujetas a gravamen progresivo (básicamente asalariados).⁸⁹

El segundo elemento fue una reforma de primera magnitud en el sistema de tributación indirecta por la que se sustituirá a partir de 1980 el impuesto general sobre las ventas (de "Ingresos Mercantiles") y diecisiete impuestos especiales por un impuesto al valor agregado.⁹⁰ El tercero fue una reducción de las responsabilidades tributarias a los ingresos de capital, al abrir mayores posibilidades para contraer la base del impuesto al ingreso global de las empresas, al establecer bases para su desaparición (por su integración con el impuesto personal sobre dividendos) y al permitir indizar la base del impuesto sobre ganancias de capital a la inflación.⁹¹

⁸⁷ *Id.*, p. 51.

⁸⁸ *Id.*, p. 15.

⁸⁹ *Ley del Impuesto sobre la Renta*, arts. 52, 97 *frac. I* y 98, reformados por Decreto del 22 de diciembre de 1978 (*Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978).

⁹⁰ *Ley del Impuesto al Valor Agregado* de 22 de diciembre de 1978, que abroga la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y otras leyes y decretos (*Diario Oficial* de 24 de diciembre de 1978).

⁹¹ *Ley del Impuesto sobre la Renta*, arts. 20, 70, 72 y 81 reformados por Decreto de 22 de diciembre de 1978 (*Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978).

Adicionalmente, es importante señalar que se amplió la definición de ingreso gravable de las personas físicas obligadas a la acumulación y la tributación progresiva (básicamente el que proviene del trabajo) y se establecieron bases para fiscalizarlo mejor.⁹² Por otra parte, también fue importante la reacción a reajustar una variedad de impuestos indirectos.⁹³

El gran mérito de este paquete reformador fue la decisión (que se había considerado y pospuesto por cerca de 15 años) de modernizar el sistema de tributación indirecta, acabando con una distorsionadora base impositiva "en cascada" que impedía ampliar eficientemente la responsabilidad tributaria. Sin embargo, en balance debilitó la base del impuesto sobre la renta, tanto de las empresas como de las personas físicas, y fortaleció el alcance de la tributación indirecta.

Esto coloca a los objetivos de política fiscal anunciados por el Presidente López Portillo en un dilema serio. De una parte, si el debilitamiento de la tributación directa, no se compensa con un aumento en la recaudación vía la indirecta, se producirá un relajamiento fiscal tendiente a agudizar las presiones inflacionarias. De otra parte, si se compensa con un fortalecimiento de la tributación indirecta, el sistema fiscal se alejaría todavía más del objetivo presidencial de remover la inequitativa y regresiva distribución de cargas mediante "la globalización y manejo de la idea de ingreso para que los que más tienen... más aporten."⁹⁴

Reforma agraria

Independientemente de la recuperación agrícola, para el segundo informe parecieron esbozarse con claridad dos directrices fundamentales frente al gigantesco problema de la tenencia de la tierra. Poco antes fueron expropiados los latifundios de Gonzalo Santos y de Jesús Robles Martínez (que fue alto funcionario del Departamento del Distrito Federal todavía en el gobierno actual). El ganadero más importante del país, Reyes García, fue obligado a que desmembrara el suyo.

Por una parte, con estos actos simbólicos que, a pesar de la retórica, ningún gobierno anterior había tomado, el Presidente de la República dio credibilidad a su intención de "ser consumidor y no apóstata de la reforma agraria" y a su impresión de que "nada sólido podríamos hacer, si dejáramos trunco el reparto; hay que liquidarlo de una vez por todas".⁹⁵ Además de estos simbolismos, en 1977 se ejecutaron resolucio-

⁹² *Id.*, arts. 48, 89 y 90 reformados por Decreto de 22 de diciembre de 1978 (*Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978).

⁹³ *Leyes que reforman Diversas Disposiciones Fiscales de 22 y 26 de diciembre de 1978* (*Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978).

⁹⁴ Véase: *supra* nota 80.

⁹⁵ José López Portillo, *supra* nota 53, p. 28.

nes presidenciales por conceptos de dotaciones, ampliaciones y nuevos centros de población sobre 888 662 hectáreas, 21.5% más que en 1976.⁹⁶ Esto permite pensar que no se dio marcha atrás a los procedimientos jurídicos respectivos que dejó abiertos el Presidente Echeverría.

Por otra parte, anunció la expedición del reglamento de índices de agostadero.⁹⁷ Se satisfacía una añeja e importantísima demanda ganadera de que se removiesen obstrucciones regulatorias a la capitalización de los predios y al aumento de su productividad. La combinación de estas directrices dio sustento a la tesis presidencial de establecer arreglos plausibles que incrementen la producción y la eficacia del sector agropecuario, sin que por ello se tenga que legitimar la concentración latifundista.

Liberación comercial

En materia de reforma al rígido aparato de protección industrial, se optó por una estrategia gradual y casuística de sustituir la prohibición y el permiso previo de importación por el arancel como instrumento de protección. Esta opción implica negociaciones muy complicadas y dilatadas de muy difícil solución para reconciliar el imperativo de una mayor competitividad de la planta industrial, con un proceso armonioso de reajuste de intereses empresariales y laborales (acostumbrados a una protección prácticamente absoluta) a ese imperativo.

Para septiembre de 1978 se había logrado la sustitución en el 56% de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación. Sin embargo, en las que todavía está por efectuarse la sustitución, representan las tres cuartas partes del valor de las importaciones.⁹⁸ En enero de 1979 surgieron indicaciones públicas de que el gobierno mexicano considera seriamente el ingreso al GATT.⁹⁹

Descentralización demográfica y económica

En lo que hace a la descentralización demográfica y económica, se está en una etapa de formulación de principios, normas y distribución de competencias,¹⁰⁰ todavía distante de poder disciplinar la multifacética acción gubernamental que se requiere, al menos para cambiar la inercia

⁹⁶ Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria, Anexo Estadístico I, *supra* nota 1, p. 378.

⁹⁷ José López Portillo, *supra* nota 53, p. 32.

⁹⁸ Informe complementario, *supra* nota 63, p. 113.

⁹⁹ Declaraciones del Director General de Negociaciones Comerciales Internacionales, Abel Garrido, *Uno más uno*, 28 de enero de 1979.

¹⁰⁰ Véase: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* (México, 1978).

hacia el congestionamiento. En el segundo informe de gobierno todavía no se pudo apuntar algo significativo al respecto, aunque se señaló un programa de precios diferenciales de insumos básicos para las áreas prioritarias dentro de este contexto del Golfo y del Istmo.¹⁰¹

Este programa de descentralización económica está íntimamente vinculado al desarrollo de puertos industriales en estas áreas. A fines de 1978 se expidió un decreto por el que se otorgó, a partir de 1979, un subsidio del 30% sobre el precio nacional de energéticos y petroquímicos básicos para empresas que se establezcan en los "puertos industriales" de Tampico, Salina Cruz, Coatzacoalcos y Lázaro Cárdenas.¹⁰²

B. Peculiaridades y problemas de la recuperación

El estancamiento, como proyecto de política económica, no es realista para un gobierno cuando éste, como el mexicano, ha contado con recursos reales para crecer. Sin embargo, la recuperación de tasas elevadas de crecimiento sigue planteando serios problemas. Dadas las condiciones vigentes, lleva a niveles elevados de inflación, de ineficiencia y de inequidad que seguirían dañando el aparato productivo y agudizando los contrastes de pobreza y riqueza que antagonizan la integración nacional de la sociedad. En otras palabras, la economía tiende a crecer en forma muy similar a como lo hizo antes de la crisis de 1976.

La diferencia que hace el petróleo como fuente de crecimiento tiene sus ventajas, pero también sus desventajas, frente al endeudamiento que no puede pagarse por el nivel de productividad de la economía. El petróleo tiene la ventaja de que no es un recurso prestado, sino de propiedad nacional, cuyos costos de explotación son sustancialmente inferiores a los ingresos que se obtienen de su exportación. Es por ello que al multiplicarse las reservas de este valiosísimo recurso natural en 1977 y 1978, se pudieron contratar nuevos financiamientos que permitieron pagar a los acreedores externos lo que la productividad económica no pudo hacer cuando la insolvencia llevó a la crisis, y se pudo evitar así la depresión. Es por ello también que se puede prever un crecimiento económico a mediano plazo, conforme aumenten las exportaciones petroleras, en el que el papel del endeudamiento externo neto puede disminuir y, en última instancia, desaparecer.

Su gran desventaja es que suple el imperativo de aumentar la productividad para poder crecer. Teniendo petróleo, frente a una depresión en puertas, probablemente hubiese sido suicida no utilizarlo para evi-

¹⁰¹ José López Portillo, *supra* nota 53, pp. 39 y 40.

¹⁰² Decreto mediante el cual el Ejecutivo Federal otorgará los estímulos que establece este decreto a las empresas que llevan a cabo nuevas instalaciones industriales de 26 de diciembre de 1978 (*Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978).

tarla y poder crecer de nuevo, aun ineficientemente. Sin embargo, en ausencia del petróleo, la única posibilidad de volver a crecer que tenía la economía mexicana en crisis hubiese sido reorganizarse para aumentar sustancialmente su productividad.

Al tener petróleo y excedentes de exportación se abrieron otras posibilidades. La producción petrolera y petroquímica pasó de representar 3% del PIB en 1976, a 4.8% en 1977. Si se resta su crecimiento al del PIB, la tasa de este último para 1977 hubiese sido de 1.6% en vez de 3.2%.¹⁰³

Sacrificar en alguna medida la productividad de una economía puede justificarse en la equidad. Sin embargo, salvo con el enorme problema del sistema de regulación agraria, éste no es el caso generalizado de México. Se trata de una improductividad que ha estado fundada en elevados niveles de ineficiente concentración social y regional del ingreso, sumamente propicia al desempleo.

El proteccionismo industrial, la tributación, el gasto público, la regulación de mercados, además de ser fuertes elementos de concentración directa del ingreso, encarecen el uso de la mano de obra y abaratan el del capital, restringiendo las posibilidades masivas de empleo. Más aún, la equidad en el aprovechamiento de la tierra que ha buscado el artículo 27 constitucional, ha sido derrotada sustancialmente por los controles sobre precios de productos agropecuarios y por la orientación, ineficiencia y corrupción en la canalización de recursos públicos para su producción.

El gran problema que enfrenta el crecimiento futuro es el de ganar en productividad y equidad conforme se desenvuelve. La recuperación en la producción agrícola en 1977 fue un indicador alentador al respecto. Sin embargo, fue preocupante el aumento en más del 50% del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y en la de mercancías en 1978 con respecto al de 1977, a pesar del aumento extraordinario de las exportaciones petroleras. De no repararse con celeridad el dañado aparato productivo, la inflación seguirá siendo sustancialmente mayor a la de los Estados Unidos, en beneficio de su balanza de pagos y a costa de las reservas petroleras mexicanas.

La inercia de las circunstancias lleva a un panorama poco alentador. Si el proteccionismo no se relaja efectivamente para permitir a la sociedad mexicana un uso más productivo de sus recursos económicos y al consumidor mexicano una mejor protección a su ingreso real mediante una mayor competitividad internacional de la planta industrial, el petróleo servirá para subsidiar las importaciones, costos ineficientes y/o ingresos monopólicos que genera esta última en sus mercados nacionales cautivos. Si no se alivian las distorsiones que encarecen artificialmente

¹⁰³ Fuente: Estimaciones basadas en datos del Banco de México, Anexo Estadístico, *supra* nota 1, pp. 11-12.

el uso de la mano de obra, se acentuará el ya elevado coeficiente de desempleo tecnológico del crecimiento, para lo que hay que revisar el sistema fiscal y el de financiamiento de la seguridad social.

Si no se sostiene el proceso de recuperación agrícola se acentuarán la pobreza y el desempleo rurales, así como la insuficiencia nacional de alimentos y el petróleo sólo servirá para encubirla. Son necesarios arreglos más productivos en la organización agraria, una reorientación en la política de controles sobre precios y de subsidios (que beneficie al productor y al consumidor, en lugar de a la intermediación y a la ineficiencia y corrupción burocrática), y una mejoría sustancial en los patrones de canalización de recursos públicos.

Si no se reforma la distribución de cargas tributarias y de beneficios presupuestales, de tal suerte que refleje mucho mejor los costos sociales del crecimiento económico, el petróleo servirá para seguir concentrando inequitativa e improductivamente el ingreso en la sociedad y en el territorio nacional. El riesgo consiste en que por la inercia del *statu quo* se soslayen estos requerimientos básicos y las reservas petroleras se conviertan básicamente en recursos naturales adicionales que el Estado transferiría al exterior y a diversos intereses creados con poca o negativa productividad económica y social. Hay una diferencia sustancial entre esto, y utilizar el petróleo para aliviar las dificultades y los costos de transición hacia un aparato más productivo.

La tarea de reparación del aparato productivo es sin duda extraordinariamente difícil, por las resistencias políticas y sociales de los intereses creados generalizados que de una forma u otra se benefician de la improductividad y de la inequidad. Se necesita la consolidación de un Estado nacional vigoroso, con una amplia legitimación popular, fundado en normas que reflejen el interés nacional y no se relajen por presiones de intereses particulares, administradas por una burocracia honrada y eficaz.

Que existan grandes dificultades por superar para llevar adelante estas tareas reparadoras, no quiere decir que sean de realización imposible. Las reservas petroleras también pueden utilizarse para aliviar los costos de transición que podrían sufrir los intereses empresariales y sindicales por reorientar el crecimiento con derroteros de eficiencia y equidad. De hecho parece existir una voluntad política firme en el sentido de no permitir que la explotación de las reservas sea fuente adicional de ineficiencia e inequidad. En el segundo informe de gobierno el Presidente de la República dijo:

No usaremos los excedentes para dar respuesta a presiones circunstanciales o demandas populistas: subsidios o transferencias no productivas; para crear imprudente superávit o para relajar las políticas fiscales, de tarifas, presupuestos y económicas que han de realizarse con independencia de los excedentes...

Los excedentes captados a través de los impuestos de exportación, de producción y regalías se administrarán en cuentas separadas que se rendirán especial y anualmente ante esta soberanía.¹⁰⁴

En la medida en que fortalece financiera y económicamente al Estado, el petróleo le da capacidad política para impulsar las reformas que impriman equidad y productividad a la economía, al mismo tiempo que para sostener su tasa de crecimiento por encima de la demográfica. Es muy significativa la autonomía que mostró la capacidad del Estado para sacar al país de la crisis de su crecimiento y para lograr su recuperación. Estos resultados se lograron a pesar de que siguió disminuyendo la efectividad del sistema bancario para promover el ahorro y la inversión privados,¹⁰⁵ y a pesar de que el flujo neto de inversión extranjera directa disminuyó 14.61% en 1977 (en relación al nivel ya bajo de 1976).¹⁰⁶

Es posible que el Estado renuncie a esa capacidad, desperdiciando los recursos petroleros en transferencias inequitativas e improductivas al exterior y al sector privado que pueden resultar de las dificultades, del temor o la impericia gubernamental para reformar la economía. También puede resultar de la ineffectividad de la administración pública para ganar la eficiencia y honestidad que busca imprimirle la reforma administrativa. Sin embargo, también es posible que el gobierno tenga la conciencia y la pericia necesarias para no desperdiciar esa capacidad del Estado.

Por otra parte, la explotación acelerada del petróleo, en sí misma, plantea implicaciones sociales y económicas adversas que contrastan con los beneficios que produce. Independientemente de otros problemas,¹⁰⁷ cabe destacar dos que resultan fundamentales.

En primer lugar, está el problema de corto plazo al que puede conducir una explotación irrazonablemente precipitada de las reservas. Por limitaciones circunstanciales y transitorias del aparato productivo nacional para responder a la demanda de bienes y servicios que esa explotación genera, se pueden perder innecesariamente recursos frente al exterior, agudizando las distorsiones en la estructura de costos e ingresos

¹⁰⁴ José López Portillo, *supra* nota 53, p. 61. En el paquete de medidas tributarias de diciembre de 1978 se estableció un régimen fiscal para PEMEX con esos objetivos. *Ley de Ingresos de la Federación de 26 de diciembre de 1978* (Diario Oficial de 29 de diciembre de 1978), art. 6.

¹⁰⁵ Véase: *supra*, p. 43.

¹⁰⁶ Fuente: Estimaciones con base en datos del Banco de México, *Anexo Estadístico*, *supra* nota 1, p. 272.

¹⁰⁷ Para una discusión de las implicaciones que pueden tener las reservas petroleras véase: *Foro Internacional N° 72* (enero-abril, 1978). Este número, enriquecido con los comentarios de un simposio en el que se discutió, se integró en un libro que en el momento de escribir este artículo estaba en prensa.

para el aparato productivo, y restringiendo sus posibilidades de expansión.

Las importaciones de Pemex fueron determinantes de la incapacidad de las exportaciones de petróleo para evitar el extraordinario aumento en el déficit comercial durante los primeros nueve meses de 1978. Es ilustrativa la evaluación que ha hecho Leopoldo Solís al respecto: "El petróleo, aun nacionalizado, puede funcionar como un enclave perjudicial para otras áreas de la economía, sobre todo si su demanda de insumos no se acopla, como hasta ahora, a la programación del desarrollo industrial, según ocurre con el gasoducto construido a base de tubería importada, aunque hay capacidad instalada interna de carácter sustitutivo".¹⁰⁸ Es particularmente significativo advertir que las exportaciones petroleras tienden a activar en México presiones inflacionarias superiores a las de los Estados Unidos, pero al mismo tiempo tienden a cancelar las presiones consecuentes para devaluar el tipo de cambio. En la medida en que se agudicen estas tendencias, las exportaciones petroleras agudizarían las distorsiones que provoca la inflación y el tipo de cambio sobrevaluado en el resto de la economía.

En segundo lugar, está el problema de largo plazo que plantea el carácter no renovable de los hidrocarburos como fuente fundamental de energía. Si las ventajas y los recursos que dan los hidrocarburos a la economía mexicana en la internacional no se capitalizan en una capacidad para generar y aun controlar fuentes alternativas de energía, se perderá la independencia y control nacionales de fuentes básicas del crecimiento que se ganaron por las reservas petroleras.

Naturalmente que la duplicación de las reservas probadas entre septiembre y diciembre de 1978 por las perforaciones en Chicontepec, aumentan el margen de seguridad nacional en el abastecimiento de energéticos. Sin embargo, esto no quiere decir que sea razonable romper la plataforma de exportación de Pemex. Proyecciones hechas con base en esa plataforma plantean una tasa elevada de crecimiento del PIB, pero también la agudización de distorsiones y desequilibrios básicos.

Así, proyecciones gubernamentales hechas sobre la "trayectoria de la economía bajo el marco actual de la política económica" de 1978 a 1982 muestran que la tasa media anual de crecimiento económico será de 6.2%; con una tasa de inflación anual media de 12% (considerablemente superior a la de Estados Unidos), con una tasa media de crecimiento anual de la producción primaria de 1.7% (-1.5% en términos per capita) lo que deprimirá su participación en el PIB a 7.3% para 1978 (empleando el 29.9% de la población económicamente activa); con un tipo de cambio rígido; con un déficit acumulado en cuenta corriente de la balanza de pagos sin incluir exportaciones petroleras de

¹⁰⁸ Leopoldo Solís, "México: ¿potencia petrolera?", *Vuelta*, N° 22, p. 23.

18 848 millones de dólares de los que 36.5% (6 879 millones de dólares) serían por importaciones de productos agrícolas y alimentos.¹⁰⁹

Proyecciones no gubernamentales resultan en una tasa media anual de crecimiento del PIB todavía superior, de 7.2%; pero con una tasa de inflación media anual de 14.7%; con una tasa de crecimiento media anual de la producción agrícola de 3.1%; con un tipo de cambio semi-rígido (25.4 pesos por dólar para 1982); y con un déficit acumulado en la cuenta corriente de la balanza de pagos sin incluir exportaciones petroleras de 33 836 millones de dólares (y de 5 494 millones de dólares aun incluyendo las exportaciones petroleras).¹¹⁰

La gran tarea que tiene por delante el Estado mexicano no es promover una elevada tasa de expansión económica. Esta se logrará meramente por la inercia de la producción y las exportaciones petroleras. Su tarea consiste en que esa expansión deje de ser sinónimo del crecimiento de grandes desequilibrios y distorsiones económicas que desintegran la sociedad mexicana.

¹⁰⁹ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial* (mimeografiado, México, 1979).

¹¹⁰ Diemex-Wharton, *supra* nota 64, proyección básica.