

LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL SEXENIO DE ECHEVERRÍA: ¿QUÉ SALIÓ MAL Y POR QUÉ?

LAWRENCE WHITEHEAD

INTRODUCCIÓN

DESDE MEDIADOS DE LOS CINCUENTAS hasta fines de los sesentas, México experimentó una sostenida expansión económica combinada con una paridad monetaria estable, una inflación no muy pronunciada, y un marcado relajamiento de los principales cuellos de botella del crecimiento con estabilidad que habían sido identificados por los economistas estructuralistas, o sea la restricción de la balanza de pagos y la falta de respuesta de la agricultura. Éste fue el período del “desarrollo estabilizador”, o, para el ala triunfal del régimen, del “milagro mexicano”. Los críticos aducían en respuesta que esto era simple crecimiento, no desarrollo, y las estadísticas que mostraban la distribución más inequitativa del ingreso parecían apoyarlos. La crisis de legitimidad de 1968 (causada por las demandas de los estudiantes pidiendo democratización y justicia social) demostró que la fórmula que se estaba aplicando no era una garantía de estabilidad social, a pesar de cuán virtuoso fuese el círculo de políticas en términos estrictamente económicos. Y de hecho, los fundamentos económicos del tan famoso “milagro” también llegaron a estar bajo un escrutinio más crítico a fines de la década de los sesentas, quizás porque en el proceso mismo de la expansión económica estaban empezando a aparecer tensiones, o más probablemente, debido a la insatisfacción por las consecuencias sociales del crecimiento y la fuerte reacción ante la intolerancia del régimen a la crítica, y de sus exageradas afirmaciones (un buen ejemplo de esto último es la declaración del secretario de Hacienda, Ortiz Mena, en abril de 1969, afirmando que para 1973 México habría alcanzado la misma etapa de desarrollo a la que llegó Japón en 1964). Sin embargo, hay un supuesto que se encuentra en casi todos estos ataques al desarrollo estabilizador que necesita ser subrayado: nadie pedía un crecimiento más lento. Los críticos favorecían una continuación, o aun una aceleración, de la tasa de expansión habitual, y además abogaban

por una distribución de los aumentos de la producción más defendible desde el punto de vista social, un modelo de desarrollo menos "excluyente". Estaban conformes en tolerar más inflación, y ciertamente pedían mayores impuestos para los ricos, pero para fines de los sesentas, éstas eran por lo general consideradas como medidas distributivas relativamente poco relacionadas con la capacidad de producción existente.

Por supuesto que no es solamente en México durante la década pasada que las actitudes han cambiado radicalmente en lo que se refiere a la fragilidad del expansionismo económico. En la totalidad de la economía mundial el proceso de acumulación se ha hecho sustancialmente más lento en la década de los setentas, la inflación y la inestabilidad monetaria se han intensificado y tanto en el aspecto interno como entre los países, los choques sobre medidas distributivas han tomado un aspecto más politizado. Ni aun las economías centralmente planificadas han escapado totalmente a estas tendencias, así es que hubiera sido irrazonable esperar que México pudiera hacerlo. Después de todo, la economía mexicana está más estrechamente unida a la de los Estados Unidos que la de cualquier otro país excepto Canadá, y la declinación de la hegemonía norteamericana en la economía internacional aunada al lento crecimiento de la productividad de la industria norteamericana, han ocupado un lugar central en los problemas de la economía global. Algunas de las gestaciones de estos problemas internacionales ya eran perceptibles para fines de los sesentas, pero las implicaciones no eran suficientemente claras para afectar las expectativas mexicanas de las realizaciones asequibles en el campo económico durante el sexenio de Echeverría (1970-1976).

En este contexto, es ilustrativo leer el trabajo de David Ibarra (actual secretario de Hacienda) que aparece en el estudio de la UNAM: *El perfil de México en 1980*¹ en el que examinaba dos hipótesis alternativas para la década 1970-80. En primer lugar, si se consideraba una repetición de la tasa de crecimiento de los años sesentas (6.2% anual) eso significaría una tasa promedio de inflación de 3.9%; y parecía que una mayor tasa de crecimiento (8.0% anual) tendría tendencias consecuentemente mayores hacia la inflación: 4.6% p. a. Su ensayo fue pionero en el sentido de que ponía en duda la tesis prevaleciente de que tales tasas de crecimiento pudieran considerarse seguras y en contraste señalaba que las cuatro principales fuentes tradicionales del crecimiento mexicano (la reforma agraria, la política de sustitución de importaciones, la demanda externa y el gasto público) estaban perdiendo su dinamismo. Por lo tanto él preveía serios problemas en la balanza de pagos y una acumulación inaceptable del endeudamiento externo si las tasas de crecimiento experimentadas en el pasado simplemente se proyectaban al futuro, sin ciertas modificaciones en la política. Por

¹ Vol. Uno. Siglo XXI. (México), 1970.

otra parte, él sostenía la tesis de que continuara el alto crecimiento con una baja inflación. Lo que se necesitaba era redistribuir el ingreso (estimular la demanda interna de artículos al alcance popular, y aliviar las tensiones sociales), estimular las exportaciones, especialmente de los industriales y en particular a otros mercados latinoamericanos y del Tercer Mundo, y elevar el ingreso del sector público a fin de permitir un nivel más alto de formación de capital financiado internamente en el sector de la economía controlado por el Estado. Si el nuevo gobierno tomaba estas medidas, Ibarra no veía razón por la cual las realizaciones de México, medidas conforme a los indicadores económicos convencionales (crecimiento, estabilidad interna y balanza internacional) no pudieran sobrepasar las marcas bastante impresionantes alcanzadas en los sesentas. Sin embargo, no previó un giro a condiciones más desfavorables en la economía mundial ni ningún riesgo o pérdida de control interno. Lo anterior no se dice con el ánimo de culparlo por su falta de perspectiva, sino para indicar cómo se contemplaban los proyectos económicos de México al inicio de la administración de Echeverría, aun por los observadores especialistas mejor ubicados. A fin de cuentas, políticas económicas razonablemente similares a las que él recomendaba se tomaron en el ámbito interno y también se intentó con el Tercer Mundo una perspectiva económica internacional, pero los resultados fueron inesperadamente malos. El crecimiento real cayó a menos del 5% por año en promedio (1970-77), y no pudo exceder a los aumentos de la tasa de población en estos años (1971, 1976 y 1977). En contraste, la inflación se aceleró a un promedio de 18.6% anual (conforme al deflator del PIB). Después de empezar sustancialmente abajo de ese nivel en 1971-73, la inflación está dando todas las señales de persistir en esa tasa para el fin de la década. En algunos aspectos, los resultados fueron aún más malos de lo que las cifras sugieren, ya que la tasa relativamente alta de crecimiento 1972-74 fue sólo posible mediante un aumento espectacular de la deuda pública externa (de 4 300 millones para fines de 1970 a 22 900 millones en diciembre de 1977), y la mayor reducción en la inflación durante los dos años pasados se ha alcanzado a un costo político y social importante, bajo un programa de medidas de austeridad aprobado por el Fondo Monetario Internacional. Para fines del sexenio de Echeverría, la administración visiblemente perdió control sobre la economía, originando una crisis de confianza (tanto en el aspecto político como en el económico), que fue la más severa por lo menos desde la nacionalización del petróleo en 1938. Esta falla de la administración económica de hecho se convirtió en un pasivo negativo para el régimen mexicano tan grave como fue la falla de la administración política en 1968. En ambos casos el régimen hizo uso de todos sus recursos: disciplina, demagogia y adaptabilidad; sobrevivió al reto y

luego tuvo éxito achacando la total responsabilidad pública en la persona del presidente saliente. Este proceso de "satanización" puede servir para preservar la esencia de la continuidad política, pero impide el análisis claro de las causas de la falla de cada gobierno. También obstruye el pensamiento realista acerca de la persistencia de los problemas fundamentales que dan lugar a una crisis durante el régimen. El objeto de este documento es subrayar lo inadecuado de las explicaciones de los fracasos económicos de Echeverría que parten del supuesto, usando las palabras de Carlos Monsiváis, de que el presidente es "el único ser libre del país", y en vez de eso dar mayor importancia a causas más estructurales, tanto internas como internacionales, muchas de las cuales es posible que reaparezcan en el futuro, a pesar de la ausencia de Echeverría o la presencia del petróleo.

Este ensayo se divide en dos partes:

- I. Las principales etapas de la administración económica interna durante el gobierno de Echeverría, y las posiciones asociadas que adoptó en ciertos aspectos económicos internacionales. (Las políticas económicas.)
- II. Un análisis de las alternativas que la administración teóricamente podría haber tomado en cuenta, como respuesta a la crisis económica en desarrollo.

I

Las políticas económicas

Las políticas económicas de Echeverría no pueden ser debidamente evaluadas sin un análisis previo de la formulación de políticas económicas en el sistema mexicano. Cosío Villegas escribió que "en vista de que la opinión pública no funciona en México, ni los partidos políticos, ni las cámaras, ni los sindicatos, ni la prensa, ni la radio y ni la televisión, un Presidente de la República puede operar, y de hecho lo hace, de una manera muy personal y aun caprichosa, sin ninguna dificultad".² Aplicando esta idea a la persona de Echeverría (que casi no tenía experiencia en problemas económicos, sociales o internacionales), Cosío Villegas llegó a la conclusión, a principios del sexenio, que no era correcto calificar al nuevo presidente como "demagogo". Su estilo era más bien el de un "predicador", un estilo con diversos méritos, pero no una virtud cuando se trataba de asuntos de admi-

² Daniel Cosío Villegas. *El estilo personal de gobernar*. Editorial Joaquín Mortiz, (México), 1974, p. 9.

nistración económica. Como lo hiciera notar Cosío Villegas con admirable visión, en 1972. "Ni aun el más elocuente de los predicadores puede convencernos con un sermón acerca de la balanza de pagos cuando ha caído en un déficit grave".³

Se ha achacado a estos juicios el haber exagerado el margen de maniobra disponible a cualquier presidente mexicano, y por hacer responsable a una persona de decisiones que de hecho pueden ser comprendidas mejor como estrategias colectivas e institucionales del gobierno. Efectivamente, Cosío Villegas simplificó para causar un mayor efecto, mientras que por el contrario en este ensayo considero variables políticas y económicas más amplias y centrales para cualquier análisis de economía. Sin embargo, para aquellos que han estudiado cómo se formula una política económica en Europa Occidental, los Estados Unidos de Norteamérica, o aun en las principales repúblicas de Sudamérica durante períodos de gobierno civil, el alcance del poder directo y la responsabilidad sobre asuntos económicos concedido al presidente mexicano resulta algo verdaderamente sorprendente. (Esto se explica a *todos* los presidentes mexicanos, por supuesto, pero fue de importancia particular bajo Echeverría, en vista de que tomó algunos poderes adicionales, renunció a algunas fuentes tradicionales de asesoría y se enfrentó a dilemas económicos serios.) De acuerdo con la Constitución, por supuesto, los poderes del Ejecutivo en materia económica encuentran un contrapeso en el Congreso, que tiene los cordones de la bolsa y debe aprobar todos los actos del gasto federal. En la práctica, sin embargo, aunque el Ejecutivo erogó 48.4% más de lo que había sido autorizado por el Legislativo en 1976, cuando se presentaron cuentas ante la Cámara de Diputados en noviembre de 1977, fueron arrolladoramente aprobadas por los miembros del partido gobernante, que proclamó actuar "en defensa de nuestras instituciones, no del presidente Echeverría". El experto en materia constitucional Jorge Carpizo, comentó que, "en otras palabras, los controles constitucionales incluidos en el presupuesto de egresos y los requisitos para presentar cuentas al Congreso en nuestro país son meras formalidades. En realidad, así lo demuestra la aprobación de las cuentas de 1976. La Cámara de Diputados no se atreverá ni aun a musitar una protesta".⁴ Lo que es más, aun si la separación de poderes hubiera funcionado de manera efectiva, las atribuciones legales del Ejecutivo mexicano concentran el poder sobre los controles de la administración económica a un grado inusualmente elevado. De esta manera, el Ejecutivo puede por ley fijar precios, imponer el racionamiento, ordenar la distribución directa de existencia, redistribuir la producción en

³ Daniel Cosío Villegas. *El sistema político mexicano*. Editorial Joaquín Mortiz, (México), 1972, p. 100.

⁴ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, (México), 1978, pp. 149-50.

el sector privado, y aun ordenar la intervención temporal de las industrias, todo en cumplimiento del artículo 27 de la Constitución de 1917 que dice que "la nación tiene en todo momento el derecho a imponer sobre la propiedad privada los requisitos dictados por el interés público". Estos fueron los poderes, precisamente, que Allende intentó ejercer en Chile, donde la cuestión de su legalidad permanecía en duda. Es desde este ángulo que puede comprenderse el nerviosismo de los intereses empresariales mexicanos, cuando el gobierno de Echeverría expresó su solidaridad con el experimento de Allende. El Ejecutivo también controla directamente un gran volumen de la inversión pública, y tiene el poder de establecer y regular toda la inversión privada en México, de redistribuir la tierra, asignar recursos acuíferos, y expropiar la propiedad privada mediante compensación. Otros poderes esenciales del control económico se delegan nominalmente a organizaciones paraestatales independientemente (el Banco de México, la Comisión de Salarios Mínimos y organizaciones similares paraestatales como los monopolios del petróleo y la electricidad), pero en la práctica, el presidente nombra a los dirigentes de estas organizaciones y dispone de los medios formales para sustituirlos si dejan de cumplir sus recomendaciones. Al inicio de su gobierno, Echeverría públicamente designó a los nuevos directores del Banco de México, queriendo así dar a entender que esta organización nominalmente independiente no dispondría en adelante de la misma libertad de acción. En la práctica, su autoridad sobre el Banco lo hizo directamente responsable del tipo de cambio y las políticas de tasas de interés que fue obligado a adoptar. De una manera similar, el secretario de Hacienda fue destituido a mediados de 1973, en un gesto presidencial que se interpretó de manera general como una muestra de que de ahí en adelante la Secretaría de Hacienda actuaría como conducto para las decisiones tomadas personalmente por el presidente. (El hombre designado para dirigir esa Secretaría, después de haberla castrado, fue José López Portillo.) En resumen, virtualmente, la responsabilidad total de la administración de las políticas económicas de México residió en el Ejecutivo, y dentro del Ejecutivo, el presidente Echeverría pronto prefirió demostrar su ascendencia personal sobre las instituciones clave de la administración económica. Por supuesto, es cierto que los poderes arriba mencionados son por naturaleza formales, y que en la práctica su uso es severamente restringido. El punto no es que Echeverría pudiera hacer lo que él quisiera con la economía (muy lejos de eso, como después veremos). Sin embargo, existen pocos casos de un gobierno civil que funcione en época de paz, en el cual los poderes oficiales de la regulación económica hayan estado concentrados hasta un grado tan formidable, especialmente durante 1973-76. Cualesquiera que hayan sido las razones para la debacle de 1976, no pueden atribuirse a una

parálisis constitucional o un punto muerto burocrático. Detrás de este ensayo de poderes formales puede ser identificado un estilo gerencial que dio prioridad a la racionalidad política más que a la económica. De hecho el presidente ve los procesos económicos como reductibles a una serie de estrategias conscientes por parte de poderosos grupos de presión, aparentemente no modificables por cualquiera de los procesos impersonales del mercado a las decisiones oficiales de política económica.⁵ Su método para la formación de su gobierno fue nombrar como secretarios a quienes actuaron como intermediarios o intérpretes del sentir de cada uno de los sectores organizados de la sociedad. La política económica emerge como un pacto negociado políticamente y en el cual cada actor social obtuvo ventajas y aceptó obligaciones que generaron en todos los mexicanos la conciencia nacionalista. La Comisión Nacional Tripartita expresó esta noción de cómo puede ser formulada la política económica, lo que posteriormente se expresó claramente en la Alianza para la Producción.

En la práctica, por supuesto, los resultados en una economía de mercado probablemente se desvían marcadamente de las provisiones del convenio principal, especialmente cuando la distribución del poder y los recursos fuera del acuerdo principal difieren sustancialmente de los que están dentro del mismo. En todo caso no todos los actores sociales están igualmente sujetos a la disciplina centralizada, si fallan en el cumplimiento de la parte que les corresponde en el acuerdo global.

La interpretación común divide las políticas económicas recientes en tres etapas: desarrollo estabilizador (desde mediados de los cincuenta hasta 1970); desarrollo compartido (término de Echeverría para lo que él intentó realizar durante su período); y la estrategia de desarrollo subsiguiente centrada en PEMEX.⁶ Sin embargo, esta divi-

⁵ El siguiente párrafo de una entrevista concedida por Luis Echeverría a mediados de 1979 da una clara indicación de su manera de analizar los procesos económicos: "Es evidente que el peso se fue devaluando paulatinamente a través de los años del llamado desarrollo estabilizador, pero es evidéntísimo que hubo toda una confabulación de grandes intereses extranjeros con algunos intereses oligárquicos mexicanos, para llevarse grandes capitales de México y como represalia por la política obrerista y agrarista de mi administración; y también para empujarnos hacia un desequilibrio financiero y comercial que únicamente pudiera ser compensado con la importación de divisas provenientes de la exportación petrolera. Esto íntimamente ligado con las bajas reservas petroleras de los Estados Unidos", *Siempre*, (México), agosto 3 de 1979, p. 37.

⁶ Ver Gerardo M. Bueno, "Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido" en Gerardo M. Bueno (ed), *Opciones de política económica en México, después de la devaluación*. Editorial Tecnos, (México), 1977. También C. W. Reynolds, "Porqué el desarrollo estabilizador en la realidad se desestabilizó", Audiencias del Subcomité Sobre las Relaciones Económicas Interamericanas, (Washington), 1977; L. Solís, "A Monetary-Will-o-the-Wisp: Pursuit of Equity Through Deficit Spending". Discussion paper N° 77, Wodrow Wilson School (Princeton),

sión no debiera ser considerada sacrosanta. La primera fase no fue tan homogénea ni tan sagaz hacia el futuro como Ortiz Mena la hizo aparecer haciendo un análisis retrospectivo a fines de los sesentas. Por lo que se refiere a la segunda fase, el "desarrollo compartido" anunció una aspiración que no llegó a cumplirse. En este documento se identifican tres diferentes etapas, según el gobierno viraba de un desarrollo a otro: 1) la "atonía" de 1971; 2) la reactivación y el sobrecalentamiento de 1972-75, y 3) la crisis de 1975-76. Luego sigue una breve mención de la recesión y la recuperación de 1977-78, durante las cuales Pemex, de hecho, llegó a ocupar un papel central aunque no puede decirse que la estrategia de desarrollo concomitante adquiriera una clara definición.

Todavía queda mucho por debatir acerca de los componentes esenciales de la estrategia de desarrollo que surgió de la devaluación de 1954 y que llegó a su fin alrededor de 1970. ¿Cuánto de su "éxito" se debió a tendencias fundamentales favorables en las economías interna e internacional, y cuánto a actos deliberados de política que crearon un ambiente favorable para la expansión? ¿Podría haber sido sostenida con éxito esa expansión si el gobierno de Echeverría no hubiera decidido abandonar las políticas que la sustentaban o en todo caso se habría agotado el capital socioeconómico de México de manera que garantizara su pronta extinción, sea cual fuera la política que los dirigentes hubieran escogido? Estas preguntas no han sido totalmente resueltas, pero de manera general se arguye que la pronta extinción de este modelo estaba inherente en sus términos, y que el deterioro del ambiente internacional que siguió al final del auge de la guerra de Vietnam, y el desmoronamiento del sistema de Bretton Woods basado en el dólar, aceleró su fin. En particular, dos características esenciales del modelo fueron objeto de ataques específicos: i) el hecho de basarse en suministrar los incentivos máximos para los ahorros privados y la inversión, lo que involucraba la estructuración de la totalidad del sistema político y económico para defender tasas altas y seguras de ganancias y de acumulación privada, con las consecuentes desigualdades sociales; y ii) el hecho de descuidar o posponer las formas más importantes del gasto e inversión del sector público, en vista de que los recursos para financiar éstos no podían obtenerse mediante impuestos (malos para la confianza y la inversión) ni de un nivel realista de precios del sector público (inflacionario) ni de la captura de suficientes ahorros internos (requeridos por el sector privado). Implícitamente hubo dos tipos de objeción a estas características del modelo aunque

1977; y E. V. K. Fitzgerald, "Stabilization Policy in Mexico: The Fiscal Deficit and Macroeconomic Equilibrium, 1960-77", en R. Thorp y L. Whitehead (eds.), *Inflation and Stabilization: Latin America in the 1970's*, Macmillan, (Londres) 1979, (en prensa).

a menudo las dos estuvieron juntas de manera confusa. En primer lugar, el modelo requería que el régimen se abstuviera de alcanzar otros objetivos que no fueran el crecimiento rápido, excepto en la medida en que éstos seguían a los éxitos del sector privado. De esta manera, las autoridades mexicanas aceptaron severas restricciones a su capacidad de suministrar trabajos para los desempleados (una fuente muy importante del patronato político para el PRI), o comprometerse en gastos y subsidios sociales redistributivos (lo que podía ayudar a mantener la legitimidad o contrarrestar las tendencias hacia la desigualdad), o emprende formas nacionalistas de construcción e inversión pública (comparable a los gastos prestigiados y venturosos en irrigación realizados por Miguel Alemán o la política de nacionalización de la electricidad de López Mateos). Dada la crisis de legitimidad heredada por Echeverría se comprende que debería darse un aumento en la resistencia a este tipo de ordenamiento en la nueva administración. Pero mientras este primer tipo de objeción implicaba que un número creciente de objetivos podía ser satisfecho de manera simultánea (lo que presupone un criterio optimista de las capacidades económicas del país), el segundo tipo de objeción involucraba lo opuesto. Aquí el argumento fue que ni aun los objetivos existentes podrían ser satisfechos en forma continua por las políticas en vigor, consistentes en transferir el excedente generado por períodos anteriores de inversión en la infraestructura, y ponerlos a disposición de un sector industrial protegido que servía sólo a las necesidades de consumo de los estratos superiores, lo que constituía un creciente factor negativo en la balanza de pagos y actuaba como un drenaje sobre las finanzas del sector público más que una contribución para ellas. Bajo este punto de vista, aun sin agregar nuevas exigencias sobre los recursos económicos del país, la tasa de crecimiento existente se estaba haciendo insostenible. Se había mantenido artificialmente, permitiendo que la balanza de pagos se deteriorara y que se rezagara el gasto público, y por el uso del crédito extranjero a una tasa insostenible para posponer el momento en el cual serían inevitables las políticas correctivas. Todas las rectificaciones que pronto llegaron a ser inevitables, de acuerdo con este punto de vista, implicaban medidas que enajenarían el apoyo político (la devaluación, el aumento en los impuestos, precios mayores del sector público), más que las medidas que aumentarían la legitimidad del régimen implicadas por el primer tipo de objeción.

Inicialmente, la administración de Echeverría adoptó ambos tipos de objeción a las políticas de "desarrollo con estabilidad" de su predecesor. Parece probable que la "izquierda" dentro de la administración (centrada alrededor de Flores de la Peña, en Patrimonio Nacional), se inclinaban hacia el primer tipo de objeción, mientras Hacienda y el Banco de México tendían más hacia el segundo criterio,

más precavido y conservador. Pero en un principio el conflicto no se definió claramente, y faltos de una dirección presidencial fuerte (las principales prioridades de Echeverría estuvieron en el frente político hasta 1972), prevaleció la cautela de los organismos económicos más importantes.⁷ El resultado fue la "atonía", o el estancamiento económico de 1971, que hizo tanto para desacreditar al Banco y a la Secretaría de Hacienda a los ojos del presidente, y que de allí abrió el camino para la sobre-estimulación de la economía en 1972-74.

Debemos describir, aunque sea brevemente, en primer lugar, las dimensiones de la atonía internacional, y luego de la interna. Después del sobrecalentamiento de fines de los años sesentas ocasionado por la guerra de Vietnam, la economía de los Estados Unidos dejó de crecer en 1970. Ésta era por sí sola la consideración más importante que aseguraba que la administración entrante de Echeverría se vería obligada a detener la expansión económica de México, aunque fuera de manera temporal. Sin embargo, la recesión de 1970 en los Estados Unidos no pudo fortalecer el dólar ni resolver las contradicciones del sistema monetario internacional. Remiso a imponer más austeridad interna (lo que le hizo perder la campaña presidencial de 1972), aduciendo el equilibrio internacional, Nixon de un golpe gravó con una sobretasa de emergencia de 10% las importaciones (agosto de 1971), como un prelude para renegociar el sistema cambiario internacional. Estos nuevos impuestos sobre la importación duraron solamente cuatro meses, pero por supuesto repercutieron de manera más directa sobre México y Canadá, y redoblaron la necesidad de restricciones fiscales, especialmente en el país primeramente citado, en vista de que resolvió mantener el peso unido al dólar sin tener en cuenta lo que llegara a suceder a la moneda estadounidense.⁸

En el frente interno, la administración procuró reducir la "dependencia externa" y por lo tanto decidió suspender el crédito extranjero, reducir el déficit de la balanza de pagos, y evitar la devaluación del peso reduciendo la tasa de inflación de México por abajo de la de los Estados Unidos. Estas políticas notablemente ortodoxas, opuestas a aquellas con las que generalmente se identifica a la administración de Echeverría, fueron puestas en práctica con "éxito" por más de un año. Según parece, sus principales asesores económicos aseguraron al presidente que todo esto podría lograrse sin bajar demasiado la tasa de

⁷ Este período es ampliamente tratado en un trabajo inédito de Leopoldo Solís "Echeverría's Campaign and the First Year of Administration".

⁸ En retrospectiva varios economistas han identificado ahora que el fracaso por no haber devaluado el peso en 1971, fue una valiosa oportunidad perdida que explica fracasos subsecuentes. Sin embargo, la necesidad económica para esta decisión fue menos aparente de lo que luego habría de serlo y los costos en términos de impopularidad política y de pérdida de control en lo económico no deben ser subestimados.

crecimiento económico (Flores de la Peña fue la excepción, al sugerir que si la gente de la banca de México tenía jaqueca, debería curársela volándose los sesos). De hecho, la inflación declinó y el déficit de la balanza de pagos descendió, pero el ingreso per cápita se estancó y aumentó el desempleo. De allí en adelante, Echeverría evidentemente decidió que la administración económica era un asunto demasiado importante para ser dejado en las manos de los "técnicos". El daño a sus objetivos "reformistas" políticos y sociales era demasiado grande. De esta manera hemos establecido que en la primera fase las políticas económicas de la administración de Echeverría fueron excesivamente cautelosas al apegarse al estado del ciclo económico en los Estados Unidos de Norteamérica. La retórica sobre el "desarrollo compartido" no debiera hacernos olvidar que inicialmente el gobierno suspendió los planes de inversión pública, descansando mucho más que antes en el sector privado para mantener la expansión. Esto no ofrece apoyo al criterio de que la administración entrante tenía en principio compromiso, bien de hacer a un lado la asesoría económica ortodoxa, o de asaltar el sector privado. Parece más plausible argüir que el enfoque de la administración era sumamente pragmático: ensayaría la ortodoxia para ver si funcionaba, y la abandonaría si fallaba. La siguiente etapa fue sobre-estimular la economía, una reacción a la recesión cíclica de 1971 que se presentó no solamente en México sino en la totalidad de la economía mundial. En todas partes el ciclo fue similar, así es que no hay razón para atribuir características muy especiales a la administración mexicana. El contexto internacional explica en gran parte lo que sucedió a la administración económica en 1972 y 1973. En especial, la economía de los Estados Unidos fue impulsada a un auge pre-electoral, en un momento en que todas las otras economías industriales importantes del mundo estaban ansiosas de activarse y disminuir el desempleo, después de las experiencias alarmantes de 1971. Se presentó entonces un cambio en la actividad, acelerado por la amplia existencia de capacidad ociosa y el relajamiento de las disciplinas de tipo cambiario que previamente habían estado en vigor bajo el sistema de Bretton Woods. Para México esto significó que simultáneamente se levantara la amenazadora sobretasa de importaciones, se sintiera un estímulo directo proveniente de la reactivación de los Estados Unidos, y a que las perspectivas para las exportaciones fundamentales de México mejoraran dramáticamente y que el crédito internacional para proyectos de desarrollo fuera accesible en una escala sin precedente. Por supuesto, estos progresos no iban a durar (para 1975 los Estados Unidos estaban en una recesión más aguda que la anterior y el mercado para muchas exportaciones primarias estaba severamente deprimido), pero pocos previeron la severidad del ciclo económico en perspectiva. Mucho de la estrategia económica de México, atribuida de

manera convencional a la filosofía del "desarrollo compartido" de 1970, puede de hecho encontrar su origen en respuestas casi inevitables de cualquier administración a estos impulsos imprevistos provenientes de la economía mundial.

La pendiente en vaivén de la economía internacional también determinó en gran parte la perspectiva de la administración de Echeverría sobre las medidas tomadas por el análisis del "Nuevo Orden Económico Internacional".

La recesión y el "golpe de Nixon" de 1970-71 había subrayado una vez más la importancia de diversificar los lazos económicos de México y los peligros (tanto económicos como políticos) de confiar excesivamente en cualquier "relación especial" con Washington. De manera más fundamental, reveló la fragilidad del sistema internacional de la postguerra, y obligó a muchos gobiernos a formular nuevas proposiciones para el rediseño de un orden económico internacional. La administración de Echeverría vio en esto una oportunidad para proyectar en el área internacional el mismo tipo de reforma redistributiva y la filosofía estatista que estaba proclamando como la solución a los problemas internos del país. El clima parecía apropiado para que México encabezara los asuntos del Tercer Mundo, como país que podría abrogarse una excepcional larga experiencia de lucha con los problemas de la descolonización económica, ahora generalizados en todo el mundo, y había dividendos políticos internos que la administración podía ganar si se mostraba efectiva en foros como los de la III Conferencia Internacional de la UNCTAD en Chile, y la Asamblea General de las Naciones Unidas. Probablemente el logro mexicano más importante en este sistema fue persuadir a la Asamblea General a adoptar como una resolución el proyecto mexicano "Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados". Éste extrajo ideas de la Constitución de México de 1917 confirmando la primacía del poder del Estado como el origen de los derechos de la propiedad, con la implicación de que los gobiernos del Tercer Mundo debieran tener más autoridad reconocida internacionalmente para regular la propiedad privada teniendo en cuenta el interés de la colectividad. Ideas similares se desarrollaron con motivo de los debates en torno a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. En ambos casos, el gobierno de Echeverría alcanzó algunas victorias en el papel, pero probaron ser insustanciales en la práctica, reforzando así el criterio de que el presidente se especializaba en la retórica, en el sermón y en la expedición de decretos optimistas, más que en evaluaciones realistas del equilibrio del poder y los intereses que serían afectados si sus proposiciones se tomaran en serio. Aunque la Asamblea General adoptó la proposición mexicana para una Carta, los principales países industriales pusieron sus objeciones, lo que significó que quedara sin efectos prácticos

a un grado aún mayor que la mayoría de las resoluciones de las Naciones Unidas.

De manera más general, la breve impresión de una surgiente solidaridad y convergencia de perspectivas del "Tercer Mundo" que ocurrió en 1972-73, fue rápidamente borrada por la guerra del Medio Oriente, el éxito dramático de la OPEP, y la desintegración consecuente del "Tercer Mundo" en grupos con intereses en conflicto: la OPEP, los países del Tercer Mundo carentes de petróleo, pero altos sujetos de crédito y el "Cuarto Mundo". En respuesta a estos acontecimientos internacionales, los países industriales también abandonaron cualquier pensamiento que pudieron haber tenido de un acuerdo global para rediseñar el patrón del comercio internacional y la distribución. Los intereses nacionalistas de cada país por separado y el énfasis en los arreglos bilaterales llegaron a caracterizar una vez más la economía mundial de manera igual que la "recesión con inflación" y la fragmentación económica internacional llegó a tener predominancia después de 1974.

Para el gobierno de Echeverría esto significó parcialmente que las relaciones con Washington de nuevo fueran las únicas relaciones que en realidad importaban. Estas crudas realidades probaron ser mucho más poderosas que las vagas aspiraciones de Echeverría sobre el Tercer Mundo. La prueba decisiva se presentó en conexión con la OPEP. Tanto las tradiciones nacionalistas de México como sus aspiraciones a desempeñar un papel activo en el diálogo norte-sur, dictaban una identificación con la causa de la OPEP y, de hecho, existía una presión dentro del gobierno para unirse a la organización del petróleo. Por ejemplo, Venezuela, mediante su apoyo de la OPEP, se había apoderado del crédito del que una vez disfrutó México, por ser el segundo país del Tercer Mundo que expropió las multinacionales.

Si Echeverría tenía que presentarse como el sucesor de Cárdenas, ¿de qué forma podría su gobierno permanecer alejado de la OPEP? Pronto se obtuvo una clara contestación. Primeramente, la Ley de Comercio Norteamericana de 1974, elaborada cuando la política de este país era el tratar de terminar con la OPEP, excluyó a los miembros de la organización de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias.⁹ Al contrario de Ecuador y Venezuela, que podrían estar dispuestos a renunciar a la posibilidad de concesiones en las tarifas de sus productos manufacturados y semimanufacturados a los Estados Unidos, para la economía mexicana estas restricciones podían convertirse en un verdadero problema. En segundo término, el gobierno mexicano temía no sólo una represalia por parte del gobierno norteamericano si apoyaba a la OPEP, sino también una intervención más directa.

⁹ Esta cláusula punitiva fue anulada por el presidente Carter el 26 de julio de 1979.

La lección de Chile todavía estaba fresca, y esto puede ayudarnos a explicar la subestimación de las reservas mexicanas de petróleo que persistió en círculos oficiales hasta 1976. Las relaciones generales con Washington también se condujeron en forma muy torpe (el boicot judío es la prueba más clara de ello), ya que el gobierno luchaba por mantener una postura internacional de tercermundismo que no contaba ni con fuertes bases, ni con apoyo. Finalmente, la ilusión desapareció en la forma más humillante, cuando nadie votó a favor de Echeverría como candidato a secretario general de las N. U.

La fuerza y falta de predicción de los sucesos en la economía internacional claramente aplicaron una presión poco común en la capacidad del gobierno para adaptarse y anticiparse tanto en su postura internacional, como en su estrategia económica interna. Sin embargo, el carácter y la duración de las políticas expansionistas internas que se sostuvo entre los años de 1972 y 1975 en realidad no fue en su totalidad una respuesta a las señales internacionales. Hemos visto que la decisión a una reactivación en 1972, surgió parcialmente por la forma en la que las fuentes internas de moderantismo financiero habían sido desacreditadas durante la "atonía", por supuesto, reforzadas por el estímulo del expansionismo internacional y la fácil disponibilidad de créditos externos. El carácter de esa reactivación reflejó la estrategia política general del gobierno de Echeverría, como ya se ha explicado antes. Un gobierno favorable al sector empresarial probablemente hubiese buscado estimular la inversión privada con nuevos incentivos o mayor seguridad, quizá incluyendo una aminoración de las restricciones estatutarias sobre la inversión extranjera directa. No obstante, Echeverría consideró que el sector privado nacional ya recibía más de los subsidios e incentivos necesarios y que deberían imponerse controles y restricciones más severos en la inversión privada a las compañías multinacionales. De esta forma, sólo se dejaba al sector público como un agente de reactivación. Por lo tanto, las limitaciones en el gasto público que se habían observado durante el gobierno de Díaz Ordaz, y que se habían acentuado durante la "atonía", se disminuyeron drásticamente después de 1972. Entre 1970 y 1976, el número de empleados del gobierno federal se elevó de 826 000 a 1 315 000 y el déficit del sector público (bajo control presupuestario) aumentó de 2.5% del PIB en 1971 a 9.3% en 1975.¹⁰ Ahora se consideraba como una necesidad sociopolítica del Estado expandir sus actividades económicas a un ritmo muy acelerado, sin permitir que el lento crecimiento de 1971 o las exigencias exclusivistas del sector privado, actuaran como un

10 Carlos Tello Macías. "La economía echeverrista: balance provisional", *Nexos* (México), noviembre, 1978. Este ensayo, escrito por el anterior secretario del ala "izquierda" del partido oficial, es una previsión de su posterior libro, sobre la economía mexicana en los setentas, que sería publicado por Siglo XXI.

freno. Para aquellos ortodoxos en términos financieros una decisión tan poco atinada del gobierno es suficiente para explicar todos los problemas subsecuentes y, en su mayoría, los ataques a las políticas económicas de Echeverría basan su explicación en esta sola aseveración. Sin embargo, Carlos Tello tiene importantes argumentos para contraatacar. Más de la mitad del incremento de empleos en el sector público se presentó en el sector educativo, en el cual el número de niños con derecho (constitucional) a una educación primaria gratuita se elevó de 10 a 15 millones durante el sexenio. Después de los problemas estudiantiles de 1968, no es de sorprender que el régimen viese una necesidad política de incrementar los recursos disponibles del sistema educativo, pero, aún más, ¿cómo sería la economía mexicana al iniciarse el siglo XXI si el Estado pasara por alto el ofrecer los principios educativos básicos a las nuevas generaciones que se presentaban en los setentas?

Por orden de importancia, el segundo sector al cual se dirigió el gasto público fue el sistema de salud y seguridad social, cuyo alcance se elevó de 12 a 22 millones, o sea, del 24% al 36% de la población total. De nuevo, en este caso el motivo obvio para consolidar un apoyo político fue altamente reforzado por la necesidad de dar algún contenido práctico a la promesa de una distribución justa y por la necesidad a largo plazo de crear una economía eficiente (que serviría a los intereses de las clases patronales al igual que a la fuerza de trabajo). Pero ambos abarcaban una tasa de expansión muy acelerada al tiempo en el que la capacidad productiva inmediata del país era más lenta y, por supuesto, estos tipos de gasto público no pueden iniciarse o detenerse de acuerdo al ciclo económico. Los gastos en escuelas, hospitales, maestros y médicos, una vez empleados, se convirtieron en compromisos a largo plazo. Los críticos del programa de gastos de Echeverría, pueden señalar algunos ejemplos del desastroso desperdicio que tuvo lugar como consecuencia de la velocidad, impaciencia y falta de control administrativo del gobierno. Pero no aclaran si las decisiones básicas de incrementar los gastos en salud y bienestar fueron por sí mismas irresponsables. Aún se duda más sobre la condena generalizada al expansionismo de Echeverría si se analizan otras categorías inferiores del gasto. Por ejemplo, los resultados en el sector agrícola han sido excepcionalmente decepcionantes, pero los problemas de este sector estratégico de la economía habrían sido inclusive peores si no se hubiesen tomado medidas drásticas. No obstante, existe un área, sobre todas las demás, en la cual la estrategia de Echeverría para un expansionismo total ha sido vindicada al grado máximo (a pesar de que su gobierno no obtiene crédito alguno por ello). Aun antes de la elevación del precio de la OPEP, se le dio prioridad al gasto de PEMEX.¹¹ Por supues-

¹¹ La Secretaría del Patrimonio insistió en la necesidad de aumentar la inver-

to, esta decisión podría haber sido un desatino, como fue el caso de otros programas de inversión en el período de Echeverría (Las Truchas). De hecho, creó las condiciones para que su sucesor se colocase como el salvador de una economía colocada a punto de la ruina por un predecesor descuidado.

Estos argumentos deben hacer reflexionar a aquellos que basan su condena al gobierno de Echeverría totalmente en sus licenciosas decisiones del gasto público. Pero, por supuesto, su administración terminó de hecho en forma desastrosa, de manera que si consideramos que fue necesario gran parte del aumento en el gasto, el problema se traslada hacia los medios de financiamiento. Aquí la pregunta central fue si los recursos podrían obtenerse internamente ya sea canalizando un mayor ahorro privado al gobierno a través del sistema bancario o mediante una reforma fiscal o a través de una elevación de precios de los productos del sector público. Posteriormente se tratará el asunto de políticas alternativas. Aquí sólo vale hacer notar que las autoridades concluyeron que no existía el campo para apartar un mayor ahorro voluntario a través del sistema bancario. Así, el primer intento para buscar una solución fue el de elevar el precio de los productos del sector público, lo que estaba totalmente fuera de cualquier posibilidad y que daría surgimiento a grandes distorsiones y subsidios irracionales (el precio interno del azúcar). Sin embargo, este experimento causó tal tormenta política que el gobierno de Echeverría se abstuvo de tomar estas medidas (por ejemplo de elevar el precio de la electricidad o del gas) que estimularían la inflación. Durante 1972, todas las esperanzas estaban puestas en una importante reforma fiscal que vindicaría las promesas redistribucionistas del régimen. Hasta que este asunto se resolvió las otras cuestiones vitales de la administración económica fueron dejadas pendientes, tales como el asunto de la coordinación entre la agencia de planificación de la inversión pública (Secretaría del Patrimonio) y la del financiamiento de las mismas (Secretaría de Hacienda). En tal sentido había propuestas para instalar un sistema más racional de programación de las inversiones públicas. Después de un año de espera de la reforma fiscal ésta fue abruptamente abandonada, dejando a todas las agencias económicas en la confusión.

A pesar de que se ha discutido mucho el punto,¹² todavía no con-

sión en el sector de los energéticos, desde el comienzo de la administración de Echeverría. Los proyectos de exploración y producción petrolera recibieron respaldo creciente a raíz de los descubrimientos de La Reforma en 1972, así como se incrementaron las inversiones de PEMEX a la llegada de López Portillo a la Secretaría de Hacienda. Los gastos en inversiones de PEMEX pasaron de 2 433 millones de pesos en 1970 a 7 067 millones en 1973. Las decisiones claves fueron tomadas antes de la guerra del medio oriente y la elevación radical de los precios del petróleo.

¹² Véase particularmente el trabajo citado de Leopoldo Solís, "A monetary...", *op. cit.* A último minuto el presidente se reunió en secreto cónclave con el líder

tamos con una clara explicación del porqué el proyecto fue abandonado en forma repentina al último momento. Esto dejaba sólo a los precios del sector público como medio de obtener recursos internos para un mayor gasto estatal. Debido a que el gobierno de Echeverría estaba determinado a no considerar las represiones del sector privado para cortar sus planes de gasto (un movimiento que hubiese llevado a una capitulación total, revelando públicamente que su gobierno no había cambiado en forma esencial de aquel de Díaz Ordaz), fue forzado a abandonar la política de limitar en forma artificial todos los precios posibles en aras de una estabilidad total. Pero si diversos precios estratégicos debían ajustarse en forma severa (v. g. el del petróleo, el costo del agua, el precio de garantía que se pagaba a los productores del maíz, todo esto subió marcadamente en el período 1973-76), el gobierno estaba seguro de que podría forzar un ascenso repentino de presiones para compensar los ajustes salariales del movimiento laboral. Por lo tanto, se tomó una decisión gubernamental para combinar una política de un aumento en la flexibilidad de precios con otra de un aumento en la flexibilidad de salarios (por supuesto, se esperaba que ambos fuesen flexibles hacia arriba). Fue con el apoyo oficial de la Secretaría del Trabajo que se otorgó un aumento inmediato de salarios del 20% en el otoño de 1973. La idea era la de evitar que la inflación dañara los salarios reales y el reinyectar un nuevo vigor al movimiento laboral controlado oficialmente, en parte con el propósito de tener una ventaja sobre los activistas laborales independientes, y en parte con el objeto de demostrar al sector privado que, a pesar de su éxito en el veto de la reforma fiscal, no eran la única fuerza organizada en la sociedad civil. (El hecho de que estos eventos coincidiesen con el golpe en Chile, no debe pasarse por alto.)

Este estallido de precios y ajustes de salarios permitió que el gobierno de Echeverría sostuviera su política de un expansionismo económico guiado por el sector público sobre la oposición de la comunidad empresarial. Esto llegó en un momento particularmente adecuado, en el sentido de que la inflación internacional estaba llegando a un máximo (debido al sincronizado *boom* de 1973 que creó las condiciones para que la OPEP se asegurase a sí misma), y por lo tanto, los precios relativos estaban destinados a requerir severos ajustes en cualquiera que fuese el caso. Pero ya que el sector público, el movimiento laboral y el sector internacional produjeron cambios drásticos en los precios en un corto tiempo, no había posibilidades de que los produc-

de la élite empresarial de México y el resultado fue que la reforma fue hecha a un lado. De ahí en adelante, las relaciones entre el presidente y el secretario de hacienda (quien había propuesto la reforma) se empeoraron hasta que este último fue sustituido. De igual forma se empeoraron las relaciones entre el presidente y la iniciativa privada.

tores nacionales privados fuesen persuadidos u obligados a mantener precios. En consecuencia, la tasa general de inflación se aceleró en forma considerable, pero sin que esto permitiera que el sector público disminuyera su déficit fiscal en forma significativa. Por el contrario, elementos como que los empleados públicos están sindicalizados en su mayor parte, que los precios del sector público son monopolistas y que provocan la mayor resistencia política al ser ajustados, y que los ingresos fiscales tendían a quedarse atrás de la inflación en términos generales, probablemente incrementaron el déficit fiscal en lugar de ayudar a disminuirlo (Esto es algo que los gobiernos descubren hasta después de un largo retraso, cuando sus cuentas consolidadas se ensamblan finalmente).

Así, el gobierno de Echeverría fracasó en su intento de utilizar los ajustes de precios en el sector público como medio de financiar su expansión del gasto público. Por el contrario, el que se esperara cada vez más su inflación, tendió a funcionar de manera opuesta, dando a los que tenían la riqueza en manos privadas un motivo para recurrir a la fuga de capital o a actividades especulativas que sólo podían ser financiadas debilitando el ahorro interno del cual el gobierno había dependido durante tanto tiempo para contrarrestar su déficit fiscal. Las características más notables del último año de gobierno de Echeverría, dado este círculo vicioso, fueron las que hicieron posible el mantener una expansión económica real hasta 1975 y que la inflación nunca fuese explosiva. Sin embargo, el secreto de este "éxito" fue también la garantía de que no podían sostenerse en forma indefinida. A pesar de que los precios y salarios se establecieron en forma más realista después de 1973, el peso permaneció firmemente atado al dólar a la paridad que había prevalecido desde 1954. Las importaciones se volvieron aún más competitivas con la producción nacional y el incentivo de la clase media del país a viajar al extranjero, o cambiar su dinero en dólares creció cada vez más. Esto ayudó a disminuir la demanda y la tasa de inflación internas, pero sólo pudo sostenerse durante el tiempo que las autoridades mexicanas pudieron pedir fondos al extranjero como préstamo, para añadirlos a las reservas, y así, financiar el déficit del sector público y contrarrestar la hemorragia de la balanza de pagos. Al alejarse el nivel de precios del país cada vez más de aquél de Estados Unidos, se hizo inevitable una devaluación, sin importar cuán exitosamente las autoridades manejasen al movimiento laboral o los problemas de financiamiento público.

La caída de la moneda en 1976 requiere sólo de algunas cuantas palabras para ser descrita aquí, debido a que para entonces el gobierno de Echeverría había claramente perdido el control sobre el poder de la administración económica. A pesar de los intentos de austeridad llevados a cabo en 1975-76, fue el agotamiento de la capacidad de endeu-

damiento externo lo que dejó al gobierno sin posibilidad de acción, mientras que la paridad caía en un 100% entre los meses de agosto y noviembre de 1976. Un factor que empeoró la situación para poder pedir préstamos al extranjero fue la profundidad con que se presentó la recesión norteamericana (y mundial) de 1975, lo que ayudó a deteriorar en forma considerable los problemas de la balanza de pagos del país. Pero el diagnóstico del FMI parece ser correcto cuando menos en este punto: sólo una tercera parte del déficit de la cuenta corriente de 1975 (\$800m de \$2 400m) se puede atribuir a una recesión internacional.¹³ La capacidad del gobierno para pedir préstamos era mucho mayor que estas cifras insignificantes. La fuente real de la caída de la moneda radica en otra causa, en la incontrolable facilidad con la cual los mexicanos que poseen dinero lo cambian a dólares a una escala ilimitada, siempre que el futuro de sus ahorros no sea muy favorable. Conforme el gobierno de Echeverría se acercaba a su fin, todavía comprometido en la defensa de una paridad fija que claramente estaba fuera de toda posibilidad, cientos de miles de inversionistas (a gran y pequeña escala) fueron virtualmente invitados a apostar que una devaluación era inminente. Las estimaciones de la escala de fuga de capital varían entre los 3 mil y 7 mil millones, pero, de cualquier forma, se hizo claro que no obstante la cantidad de dinero que el Banco de México añadiera a las reservas para defender la paridad, una cantidad equivalente sería retirada para especular con dólares. La moneda cayó en agosto, y no se pudo consolidar una nueva paridad sino hasta diciembre, debido a que el ciclo político mexicano aseguraba que ése sería el momento en el cual terminarían las políticas económicas del gobierno. En los siguientes tres meses, el pánico financiero llegó a su máximo nivel y la pérdida de confianza alcanzó proporciones dramáticas.

En ese momento se tomaron dos decisiones que alimentaron la crisis. Primero, contrario a las primeras intenciones de los asesores económicos, se autorizó en septiembre un incremento salarial de emergencia, aumentando el espectro de una incontrolable espiral inflacionaria de precios-salarios. Segundo, el presidente decidió no revelar el hecho de que las reservas petroleras de México habían aumentado enormemente aun cuando ello hubiese ayudado a restablecer la confianza en el peso mexicano. (Él aparentemente vio en su negativa una respuesta nacionalista al chantaje económico.) Aunque esas dos decisiones han sido motivo de muchas controversias, sería un error darles un significado de largo alcance a cualquiera de ellas. Las decisiones estratégicas de la

¹³ La confidencial Carta de Intención del gobierno mexicano y la evaluación interna del FMI sobre la economía mexicana (con fecha del 22 de septiembre de 1976) se publicaron en *El Heraldo*, (México), el 21 de noviembre de 1977, pp. 28A y 29A.

administración de Echeverría fueron tomadas mucho antes y esencialmente esas dos últimas no fueron más que acciones destinadas a llenar un momento de transición entre el final de una administración presidencial y el inicio de otra. No requeriría credibilidad una nueva política hasta que hubiera un nuevo equipo presidencial.

Antes de analizar las alternativas que el gobierno de Echeverría pudo haber considerado para evitar el derrumbamiento, vale la pena completar lo hasta ahora dicho con algunas observaciones sobre la recesión de 1977 y la nueva estrategia de desarrollo cuyo núcleo es el petróleo, que ha ayudado a restaurar la confianza comercial en México desde 1978. El gobierno de López Portillo encontró que el curso de su formulación de políticas económicas estaba totalmente determinado por ésta, en primer lugar, por su deuda con el Fondo Monetario Internacional (bajo un contrato de fondos que se extiende durante un período de tres años y que expira en septiembre de 1979 y que limita estrictamente el gasto del sector público y el endeudamiento externo) y, en segundo lugar, por los términos de su Alianza para la Producción interna, que en la práctica significaría una invitación al sector comercial privado y a las clases ricas a repatriar los fondos que habían sido transferidos al extranjero y a reanudar la producción y la inversión. A cambio, el gobierno de López Portillo ofrecía virtualmente cualquier garantía o seguridad que los dueños del dinero a nivel privado pudiesen requerir en relación a la política gubernamental, además de sus mejores esfuerzos por persuadir al grupo laboral organizado a aceptar un mayor desempleo y quizá también una caída en los salarios reales. Lo que resulta notable de la reciente experiencia estabilizadora de México es que la recesión fuese tan ligera, que la reactivación surgiese tan rápidamente y que el nivel de represión acompañado de las políticas de austeridad económica probase ser tan limitado. Comúnmente esto se atribuye al efecto terapéutico de la hace poco dada a conocer bonanza mexicana en los hidrocarburos. Si este factor "accidental" fuese todo lo que se tiene que decir, sería imposible obtener alguna conclusión general. Sin embargo, creo que la naturaleza tan característica de la crisis de 1976 y los factores tan poco comunes sucedidos durante el sexenio del sistema político mexicano, son también puntos esenciales para obtener una explicación. Lo que causó la caída de la moneda y la recesión interna de 1976-77, fue la "dolarización" de la economía, que se hizo inevitable debido a la frontera abierta de México con Estados Unidos. Una vez que se estableció firmemente un nuevo gobierno, defendiendo una política realista en lo que se refiere a la paridad y ofreciendo tanto incentivos fiscales como mejores tasas de interés para que los ricos volvieran a traer dinero que habían llevado a Estados Unidos, los argumentos para que ellos se apoderaran de sus ganancias especulativas con el peso resultaron com-

pletamente convincentes. Así que gran parte de los fondos privados que habían salido en 1976 regresaron en 1977 y, de igual forma, se hizo posible el lograr una rápida reactivación de la economía. Utilizando los términos de Zermeño, el sector "moderno" o "capitalista" de la sociedad civil de México, cuya confianza en sí mismo va en aumento, le había enseñado al Estado "populista" una importante lección sobre en qué punto se encontraba ahora el foco real del poder social.¹⁴

El punto principal en el futuro de México, y en comparación con otras experiencias latinoamericanas, es el determinar si la crónica dada anteriormente sobre la estrategia económica de Echeverría estaba inevitablemente destinada al fracaso o si algún otro enfoque alternativo pudo haber desviado el derrumbamiento de 1976.

II

Algunas alternativas teóricas frente a la crisis económica

Deben distinguirse claramente dos tipos de posibilidades alternas. Éstas son una gama de variaciones que pueden llamarse "técnicas", con lo que se pretende dar a entender que están relacionadas con factores clara y directamente bajo el propio control del gobierno. Por razones entendibles, las burocracias tienden a buscar una explicación técnica a cualquier revés, ya que en ese caso el remedio puede encontrarse mediante una reestructuración interna. El segundo tipo de alternativa requiere de una evaluación más amplia de la distribución del poder social. Una consideración del tipo de posibilidad es menos aceptable dentro del aparato gubernamental u otra organización burocrática, ya que constituye un reto a las suposiciones operativas sobre el hecho de que en realidad se esté actuando de acuerdo a los fines y hace surgir la posibilidad de que las metas proclamadas pueden no llegar a lograrse, sin importar el tipo de reestructuración interna que se intente. En este caso, se encuentran implicados puntos más importantes de estrategia política mediante los términos de las alternativas. Aquí revisaremos brevemente tres alternativas "técnicas" y dos "políticas" a las políticas económicas reales del gobierno de Echeverría.

A) Alternativas "técnicas"

a) Más cuidado en la selección y evaluación de los proyectos del gasto público; un mejor control financiero; una formulación de presu-

¹⁴ Luis Echeverría expresó la misma idea como sigue: "Las oligarquías conocen ahora dos cosas: el valor político que tiene una campaña de rumores, concebida como mecanismo estructurado al servicio de una política de intimidación pública, y el valor de las prioridades económicas internas y externas en caso de una crisis económica... la campaña... pretendió, en mi caso la desestabilización del régimen" (*Siempre, op. cit.*, p. 37).

puestos más realista; limitaciones impuestas a nivel interno sobre el endeudamiento externo; no tanta impetuosidad centralizada, sino más delegación de responsabilidades, más asesoría, más coordinación en los planes y hacer las cosas en forma más gradual en el manejo de las finanzas del sector público. El gobierno de López Portillo, ansioso por demostrar que no se repetirá la experiencia que se tuvo con Echeverría, pero deseoso de no separarse de las metas sociales de su estrategia económica, ha enfocado toda su atención a mejorar estos aspectos "mecánicos" del proceso del gasto público. Esto es lo más importante de la "reforma administrativa", de la nueva ley de la deuda pública y que los controles del gasto público estén ahora concentrados en la Secretaría de Programación y Presupuesto. También se refleja en el estilo general del actual gobierno, en el cual el presidente desempeña un papel menos dogmático, se apoyan más iniciativas desde abajo y el paso de la acción gubernamental es menos frenético. Para aquellos que hayan aceptado el énfasis que pone Cosío Villegas en "el estilo personal de gobernar" como la causa principal de las dificultades durante los años de Echeverría, el estilo alternativo actual parecería una demostración clara de lo que se necesitaba antes de 1976. El mismo Echeverría ha dado algo de crédito a este punto de vista, quejándose de que sus subordinados nunca le informaron de cómo iban las cosas hasta que ya era demasiado tarde y todos los planes habían tomado un camino errado. Sin duda alguna, esta línea de argumentación identifica una gama de variables que se pueden manipular con el fin de mejorar la capacidad del gobierno para una administración económica. Con frecuencia se pasa por alto el que todas las reformas del tipo que actualmente se están poniendo en práctica estaban ya bajo consideración activa durante los primeros años del sexenio de Echeverría. Muy probablemente si se hubiesen tratado de conseguir con más tenacidad o si no hubiesen sido contrarrestadas por otras decisiones presidenciales diseñadas para acelerar el paso de la acción gubernamental, habría sido una pérdida menor del control y sentido de la crisis durante los primeros meses. El grado del logro obtenido en este frente permanece sin embargo abierto a la duda. Por otra parte vale la pena el recordar algunos de los argumentos que impulsaron a Echeverría a centralizar el control sobre el manejo económico y a empujar a la máquina gubernamental a que funcionase a toda velocidad. En un medio internacional altamente inestable, con un rápido cambio de las condiciones económicas internas y una rápida acumulación de presiones sociales, se pueden presentar grandes desventajas para permitir que la máquina administrativa funcione a su propio paso, aceptando el proceso de dilución y retraso en los planes gubernamentales que esto implica. En la práctica existe un intercambio entre estilos administrativos de López Portillo y Echeverría, sin que ninguno de ellos sea tan manifiestamente

superior como para no ahondar aún más en las alternativas. Inclusive en la región "técnica" de la explicación, resulta necesario profundizar más y considerar otras estrategias.

b) Una "flotación" más temprana de la paridad. Esta alternativa fue examinada en forma activa durante el gobierno de Echeverría. No sólo los economistas más sofisticados, sino también algunos de los asesores políticos más sagaces (y más "radicales"), recomendaron que se tomara este curso, repetidas veces entre agosto de 1971 y 1975. En sus primeras etapas no hubiese producido una inmediata y aguda caída del valor del peso. Podría justificarse dentro de los términos de la filosofía de un "desarrollo compartido", como medio para reducir la dependencia externa de las autoridades económicas centrales, salvándolas de un gran endeudamiento y dándoles una mejor oportunidad de utilizar las reservas de la paridad exterior como un instrumento para la reglamentación económica. Los efectos internos de distribución no tienen por qué ser particularmente regresivos (dentro de una flexibilidad de salarios e incremento de precios general), y no había razón alguna para pensar que las reacciones internacionales fuesen un obstáculo insuperable. Después de todo, éste fue un período en el cual la mayor parte de las monedas europeas empezaron a "flotar" contra el dólar, como la moneda canadiense lo había ya hecho durante un período mayor de tiempo. El presidente rechazó estos argumentos, quizá pensó que sería una derrota para su gobierno si se comparase con los 16 años de paridad fija lograda bajo el "desarrollo estabilizador". Puede también ser que haya temido a una fuerte pérdida del control oficial sobre el nivel de precios y a un incremento dañino de las actividades especulativas. Como ya sabemos en la actualidad, la defensa de una paridad no plausible, de hecho produjo ambos efectos en forma tan severa que casi ciertamente hubiera sido preferible la alternativa. Sin embargo, uno de los partidarios líder de la política de una "flotación temprana" posteriormente llevó a cabo un simulacro del desempeño económico de México bajo esa suposición y encontró, para su sorpresa, que sólo habría permitido que el resultado fuese un poco mejor.

c) Una mejor sincronización entre las políticas económicas internas y el ciclo económico internacional. Dicho en forma cruda, gracias a que podemos hacer un análisis retrospectivo, es evidente que la política mexicana estuvo demasiado restringida en 1971 (acentuando los efectos depresivos del movimiento descendente de 1971, que de hecho resultó ser corto); demasiado estimulante en 1972-74 (acentuando la tendencia global hacia un ritmo insostenible de reactivación) y no lo suficientemente restrictiva cuando la recesión de Estados Unidos en 1975 mostró ser inesperadamente profunda y prolongada. México podría haber operado en forma segura a un nivel mayor de gasto público

durante el primer año del sexenio, y de ahí en adelante se habría beneficiado si hubiera seguido un ritmo más lento de aceleración. Si se hubiera llevado a cabo una austeridad preventiva en 1974-75 las ganancias obtenidas en la primera mitad del sexenio hubieran podido ser consolidadas en forma más eficaz y sostenidas hasta el fin. En el caso de esta alternativa se presentan dos problemas. En primer lugar, plantea exigencias imposibles a la previsión de los formuladores de políticas. (Cualquier persona que dude esto debe formular sus recomendaciones para obtener una tasa de expansión económica que sea probable sostener en las condiciones internacionales en forma anticipada para 1979-80.) En segundo, cualquiera que sea el caso, los formuladores de políticas mexicanos no gozan de la autonomía requerida. Existe un ciclo sexenal del gasto público que no puede ser pasado por alto. Cada grupo presidencial se apresura a completar sus proyectos antes de que termine el período de los seis años, sabiendo perfectamente bien que el equipo de su sucesor tendrá poco interés en completar trabajos que no se sumen a sus créditos o aumenten su influencia. Así se predestinó que los años de 1971 y 1977 fuesen de austeridad relativa en el país, sin importar el ciclo económico internacional. De igual forma lo será 1983. Pero no le fue del todo posible a Echeverría el abreviar los logros de su gobierno en sólo dos años, debido únicamente a que el ciclo internacional estaba desfasado con las necesidades de la política mexicana. Lo mismo sucederá con López Portillo en los años de 1980 y 1981, lo que nos lleva a las alternativas políticas.

B) *Alternativas políticas*

a) Si se determinó que el gobierno de Echeverría expandiera el gasto público y cambiara el patrón de distribución en la forma que este último proclamaba, debió haber seguido su propia lógica e impuesto una reforma fiscal eficaz (y/o créditos más restringidos y controles de precios) en el sector privado. Después de todo, éste reaccionó con tal resistencia y hostilidad que hubiera sido igual que actuara con determinación, pero en términos de la propia filosofía del gobierno de Echeverría, una vez que se hubiera hecho valer la autoridad estatal, y se hubiera logrado la redistribución necesaria del ahorro interno para financiar las actividades del sector público, se podrían haber ofrecido de nuevo seguridades, desde una posición de fuerza. Para fines del gobierno, la comunidad empresarial se habría sobrepuesto al choque y descubriría que todavía existen excelentes oportunidades para ella dentro del marco redefinido. (Es en términos de este panorama que Carlos Tello, por ejemplo, expresa su sorpresa ante la tontería de la clase capitalista mexicana, por la ciega oposición a un gobierno en el cual todo acto muy probablemente estaría al servicio de sus intereses a largo

plazo, cuyo único costo sería el de un corto período de confusión). Casi la totalidad del gobierno de Echeverría, aparentemente creía todos estos argumentos, que van de acuerdo fundamentalmente con el panorama tradicional de la élite revolucionaria, y sin embargo, en el día fatal, el plan de la reforma fiscal fue descartado (una repetición de experiencias anteriores en los sesentas). El misterio se vuelve mucho mayor cuando uno considera que al mismo tiempo el gobierno de López Michelsen en Colombia tuvo éxito al introducir una reforma fiscal más profunda que la del tipo que México tanto necesitaba. ¿Quién hubiera pensado que el oligarca y precario Partido Liberal Colombiano podría haber sido capaz de tal medida, cuando ésta probó estar más allá de la capacidad de un nuevo presidente dinámico dentro del México autoritario? Por supuesto que los intereses empresariales tanto nacionales como extranjeros y los grupos de México que recibían un alto ingreso estaban muy alerta al peligro y generalmente ansiosos de evitarlo. Dentro del sistema mexicano, hacen falta varios de los canales formales de expresión que existen en sistemas más "abiertos"; el poder de veto en el congreso, la representación ante el gabinete, etc. Por ende, a fines de 1972, el único que podía decidir seguir adelante o no era el presidente. Las únicas limitantes eran aquellas que se derivaban de su comprensión de las consecuencias de seguir adelante y la única forma efectiva de ejercer presión era llevar a cabo quejas directas a Echeverría en persona. Todo lo que conocemos es el resultado, pero es posible suponer cuáles fueron los argumentos de afianzamiento. Una huelga contra la inversión y una fuga de capital en estampida son las dos únicas amenazas que pudieron haber tenido la suficiente fuerza para desviar el argumento. Después de la atonía, Echeverría puede haber sentido una necesidad tan urgente de reactivar la economía que estas consideraciones fueron decisivas. Ignoramos las razones, excepto que las experiencias previas (1961) y subsecuentes (1976) de las consecuencias de la fuga de capital deben ejercer una poderosa influencia cada vez mayor en las mentes de los formuladores mexicanos de políticas conforme se extiende la escala de la pirámide de crédito. Por supuesto que este tipo de presión se puede ejercer en *cualquier* economía capitalista, pero tiene una fuerza que no es común en México ya que la frontera abierta con Estados Unidos garantiza la ineficiencia total de cualquier gobierno a regular los flujos a través de los cambios. Sin duda alguna, los voceros de los intereses comerciales principales de México habrían enfatizado (en cierta forma con justicia) su propia incapacidad para prevenir la fuga de capital de una masa de pequeños empresarios y personas adineradas, una vez que el gobierno tomó el compromiso para sí de acometer sus intereses.

Es difícil juzgar con certeza si el persistir con la reforma fiscal de

1972 habría sido una política alternativa viable. Una respuesta común es que la renuncia a seguir adelante fue entonces una prueba decisiva de que el poder del sector empresarial era suficiente para vetar cualquier aspiración reformista no muy clara del Estado mexicano. Parece ser posible que los principales intereses empresariales estuvieron convencidos de la veracidad de esta interpretación. Sin embargo, ésta no es la lección que se obtuvo del episodio del gobierno de Echeverría. Lejos de aceptar la lógica de la comunidad empresarial y recortar sus planes de gasto para que estuviesen de acuerdo con la restringida base de ingresos, sabemos que el gasto público siguió adelante de cualquier forma, financiándose por medio del sector externo. Además, el gobierno elevó el nivel de sus ataques verbales, y de sus demostraciones prácticas de fuerza (v. g. movilizaciones laborales). El sector empresarial podría vetar un programa, en particular de la reforma fiscal, pero no se le permitiría también el dictar una estrategia económica. Aún más, el gobierno claramente pensaba que 1972 era únicamente una retirada táctica. Los ingresos derivados de los impuestos podrían elevarse gradualmente, más que en un solo gesto dramático, y de hecho una reforma fiscal importante tuvo lugar a fines del período de Echeverría, pero como se hizo en forma gradual provocó una menor resistencia: el éxito relativo de López Portillo en la estabilización de la economía sin invertir demasiado el "estatismo" de principios de los setentas puede atribuirse en medida substancial a los dos "éxitos" económicos principales de su predecesor (la inversión en petróleo y la disminución del ritmo de aceleración de la reforma fiscal, ninguno de los cuales produjo resultados a tiempo para que Luis Echeverría recibiera crédito alguno).

No estoy preparado para ser demasiado determinista en mi evaluación de la alternativa de la reforma fiscal. No estoy convencido que el veto empresarial estuviese destinado a prevalecer o que no había campo para alguna política alternativa que hubiese incrementado la oportunidad del gobierno de lograr un mayor grado de éxito económico. El resultado de la confrontación de 1972 de ninguna forma fue satisfactorio para aquellos que se oponían a la reforma fiscal ya que originaron fricciones y causaron un grado de inestabilidad económica que con frecuencia resultó dañino para sus propios intereses. Quizá se podría haber negociado un acuerdo más satisfactorio para ambas partes. Pero tales especulaciones no deben desviar nuestra atención de las realidades subyacentes expuestas por lo que se acaba de decir: el margen para maniobrar del Estado mexicano ("autonomía relativa") ha disminuido con el proceso de crecimiento económico, hasta que al llegar el tiempo de Echeverría sus opciones estaban estrechamente limitadas. Cualquier intento para variar el conservadurismo del sexenio de Díaz Ordaz (inclusive con el fin de incrementar la estabilidad a largo plazo

del orden establecido) estaba sujeta a encontrar grandes obstáculos, lo que nos lleva a la segunda alternativa "política":

b) Ya que el sector privado parecía ejercer tal poder de veto, ¿por qué no perseguir una estrategia "reformista" basada en la alianza explícita con los ricos, en vez de una confrontación aparente? Después de todo, ésta es la estrategia eficaz del gobierno de López Portillo, inclusive cuando afirma un compromiso continuo con las metas sociales de Echeverría. El punto clave aquí es cuánto "reformismo" o "populismo" es todavía compatible con las relaciones armoniosas entre el Estado y el sector privado. Es muy difícil establecer las bases para una discusión realista del problema y en el presente trabajo sólo puedo esquematizar un enfoque muy general. De acuerdo a la escuela de pensamiento proempresarial hay un importante "dilema mexicano" basado en el conflicto inevitable entre los requisitos económicos del sector público y aquellos del sector privado. El punto de vista alternativo, con frecuencia expresado por la izquierda, es que no existe un conflicto importante entre el Estado y la burguesía. Por el contrario, la Revolución creó un estado burgués fuerte que ha buscado la construcción de un México capitalista con implacable dedicación durante al menos los últimos cuarenta años. A primera vista, el gobierno de Echeverría aparece como una confirmación de la hipótesis de Vernon, pero esta impresión se desvanece si seguimos analizando, ya que sucedió que ni siquiera la "izquierda" interna del gobierno (Tello, Muñoz Ledo) creían que existía alguna contradicción fundamental entre las aspiraciones económicas del sector privado y los planes a largo plazo del gobierno y, de hecho, encontramos que la comunidad empresarial está trabajando de buena gana con López Portillo, a pesar de todos los elementos de continuidad entre ambos sexenios.

En ciertos aspectos, la interpretación alternativa está claramente correcta. A largo plazo la política económica mexicana ha sido, y será orientada para lograr una alta tasa de acumulación de capital y un alto grado de integración al sistema capitalista internacional. A pesar de la existencia del artículo 27, la propiedad privada es el principio activo de la organización económica interna, y la fuerza social más poderosa que surge bajo la tutela del Estado revolucionario mexicano, es correctamente denominada "la burguesía". Cualesquiera que fueren las percepciones a corto plazo de ciertos voceros para la comunidad empresarial, la lógica general de la política gubernamental es el fortalecer y salvaguardar un sistema económico en el cual esa comunidad sea el mayor beneficiario. Por lo tanto, podría argüirse que las políticas provocativas y la retórica antiempresarial del gobierno de Echeverría crearon un conflicto innecesario y debilitaron la confianza del inversionista en forma bastante disfuncional si se toman en cuenta las metas políticas básicas del régimen. Teniendo esto en mente, el "refor-

mismo" o "populismo" es posible en México (en caso de que lo sea) sólo dentro de los estrechos límites tolerados por la comunidad empresarial y la única alternativa en estrategias económicas que habría permitido al gobierno evitar el "derrumbamiento" de 1976, era aquella que reconociera esos límites y diera muestras claras de que permanecería dentro de ellos.

En contra de este punto de vista determinista, yace la convicción del gobierno de Echeverría de que el Estado mexicano no debe ser tan condescendiente a las demandas del sector privado y, lo que es más, que no debería continuar aceptando sus limitaciones ya que el resultado de seguir ese camino sería la liquidación del establecimiento político post-revolucionario. Se nos ha permitido citar la interpretación de Zermeño del sexenio de Echeverría, esencialmente como un intento por fortificar las bases populares del régimen, que habían sido erosionadas por una postura proempresarial excesiva del gobierno de Díaz Ordaz, y que se habían vuelto más vulnerables con los problemas estudiantiles de 1968. En vista de ello, el régimen mexicano no promueve la acumulación privada como objetivo único y fundamental. Por razones históricas, busca combinar un rápido crecimiento capitalista con la consolidación de un fuerte Estado "populista" y estos dos objetivos pueden entrar en serios conflictos, en particular en cualquier período en el cual el dinamismo subyacente de la economía se vuelva más lento y la presión de las demandas sociales de los sectores populares aumente. Ambas tendencias se presentaron de nuevo en México por razones independientes a las políticas de Echeverría, después de fines de los sesentas.

En consecuencia, había grandes discrepancias entre las políticas económicas que habrían ganado el apoyo sincero del capital nacional y extranjero en México durante los sesentas, y aquellas que ofrecían cualquier posibilidad de fortalecer el orden político establecido. La fricción entre el gobierno y el sector privado que culminó con la crisis de la moneda del 76, puede haber sido agravada por fallas en la comunicación y malas técnicas de negociación en ambos lados, pero no fue sencillamente un producto de tales factores.

Consideremos la siguiente lista corta de posibles propuestas económicas para combatir el lento desarrollo económico.

i) Menos gasto público y más confianza en las empresas privadas que en las públicas; menos subsidios y control de precios y más confianza en la "eficiencia" tal y como está determinada por el juego de las fuerzas de mercado. Estas soluciones serían preferibles al déficit fiscal. Pero para el Estado "populista" implicarían una acentuación del patrón de desarrollo "excluyente"; el darle a los patrones privados el patronato oficial distribuido a través de las estipulaciones de los trabajos del sector público; una reducción de la capacidad del Estado

para asegurar una paz social a través de la estipulación de subsidios y el establecimiento de controles; y la aceptación por parte del régimen de que en la región del mercado de la distribución, la lucha ha hecho a un lado al cabildeo político. Sería peligroso adoptar cualquiera de estas soluciones para la estabilidad del sistema político mexicano en cualquier momento, y mucho más después de los sucesos del 68 y en un momento en el que tanto las demandas de servicios urbanos como de nuevos trabajos redoblan en intensidad.

ii) Un control más estrecho sobre el movimiento laboral (para facilitar una reducción en salarios reales) y un aumento de presión en el sector rural para generar un mayor excedente agrícola para las ciudades y para exportación. Pero los sectores obrero y campesino controlados por el gobierno ya habían sido muy utilizados como mecanismos de control al servicio de la causa del "desarrollo estabilizador"; a tal grado que sus otras funciones como la de movilizarse, dar legitimidad y actuar como agentes pacificantes del régimen se encontraban en peligro. No obstante, desde una perspectiva empresarial, lo que es notable en México en contraste con algunas dictaduras latinoamericanas más orientadas a un crecimiento con un solo propósito, es que los obstáculos a una administración económica firme se derivan del legado de la reforma agraria y de la lucha de clases.

iii) Se podría lograr un nivel más alto de ahorro nacional e inversiones incrementando los incentivos tanto para aquellos que ahorran como para los inversionistas. En la medida que el ahorro nacional necesitase ser suplementado por el extranjero, los estretegas del sector privado favorecerían una inversión extranjera más directa y dependerían menos de los préstamos del sector público. Pero es evidente el conflicto entre este tipo de medida y los objetivos del distribuidismo que servirían para recuperar el apoyo del régimen mexicano.

En relación a los tres puntos antes citados, vemos que el gobierno de Echeverría adoptó políticas económicas que iban directamente en contra de las propuestas que pudiesen atraer al sector empresarial. En cada caso, la necesidad de fortalecer y legitimizar la apariencia "populista" del régimen nos ofrecería una explicación racional de las opciones del gobierno. Esto no quiere decir que la comunidad empresarial estuviera conscientemente unida en una política acordada diametralmente opuesta a aquella de Echeverría. El sector privado mexicano todavía no se organiza en forma tan autónoma o tan unida en su estrategia o en sus intereses. Ni resulta enteramente ajeno al argumento de que vale la pena incurrir en algunos costos económicos para preservar la paz social y la continuidad institucional. Sin embargo, la divergencia entre las prioridades empresariales y las gubernamentales son lo suficientemente profundas como para poder hacer que la hipótesis del "echeverrismo basado en el apoyo empresarial" no sea plau-

sible. Ninguna de las dos alternativas "políticas" que he esquematizado aparecen como forma muy confiable de evitar el derrumbamiento de 1976.

CONCLUSIONES

Cualquiera que sea el caso, el propósito del gobierno de Echeverría era el romper con el "desarrollo estabilizador". El gobierno creía, con cierta razón, que si se persistía en la estrategia, sin importar cuán exitosa fuera a nivel económico, se llegaría a una situación política muy peligrosa. Su principal objetivo era el de prevenir el peligro que ya se percibía en conexión con la estabilidad política, inclusive si el precio a pagar tuviera que ser un revés económico. Analizando con estas bases los objetivos básicos del gobierno, nuestra argumentación sobre los diferentes cursos que la política económica pudo haber seguido nos señala la conclusión de que quizá la estrategia económica del sexenio de Echeverría no fue después de todo una falla tan drástica. Es cierto que el gobierno terminó en circunstancias humillantes y que el nombre no figurará en la lista de héroes al lado de Zapata y Cárdenas. Pero desde que se institucionalizó la Revolución, ha sido el destino de todo mexicano el ser eclipsado por su sucesor. Un presidente que primero hace una devaluación y después termina su cargo en un clima intenso de impopularidad puede haber servido bien al régimen y creando condiciones favorables para que continuase su trabajo bajo la autoridad del nuevo, y como tal, no odiado líder.

A pesar de cuán desacreditado se encuentre, puede decirse que cada gobierno ha servido a su propósito, en términos del sistema mexicano, siempre y cuando deje a su sucesor un legado viable. El gobierno de Echeverría se sobrepuso a la crisis de legitimidad heredada de Díaz Ordaz y legó a López Portillo una crisis que ha demostrado poder manejar. Los conflictos subyacentes entre las fuerzas sociales emergentes con el cambio económico y el ajuste político que heredó la Revolución por supuesto no han encontrado una solución. Pero mientras que el régimen sobreviva a los sucesivos retos lanzados por el conflicto de fondo, tendrá la oportunidad de reproducirse a sí mismo. Por ejemplo, ahora se puede ver con toda claridad que el petróleo puede ofrecer al aparato de Estado la fuente de recursos autónoma antes obtenida a través de los préstamos del exterior. Mediante estos cánones de comportamiento, puede concluirse que el gobierno de Echeverría no terminó como un fracaso.