

Un frío monstruo **racional**

El populismo en tiempos de Echeverría



TOMO 2

Roberto González Villarreal

4



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Un frío **monstruo racional**
El populismo en tiempos de Echeverría
Tomo 2

Un frío **monstruo racional**
El populismo *en tiempos de Echeverría*
Tomo 2

Roberto González Villarreal



Un frío **monstruo racional**. *El populismo en tiempos de Echeverría* (tomo 2)

Roberto González Villarreal

Colección **mástextos**. Número 4

DIRECTORIO UPN

Marcela Santillán Nieto

Rectora

Tenoch E. Cedillo Ávalos

Secretario Académico

Arturo García Guerra

Secretario Administrativo

Abraham Sánchez Contreras

Director de Planeación

Juan Acuña Guzmán

Director de Servicios Jurídicos

Fernando Velázquez Merlo

Director de Biblioteca y Apoyo Académico

Adalberto Rangel Ruiz de la Peña

Director de Unidades UPN

Javier Olmedo Badía

Director de Difusión y Extensión Universitaria

Coordinadores de área académica:

Andrés Lozano Medina. *Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión*

Ernesto Díaz Couder Cabral. *Diversidad e Interculturalidad*

Cuahtémoc Gerardo Pérez López. *Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes*

Carlos Ramírez Sámano. *Tecnologías de la Información y Modelos Alternativos*

Julio Rafael Ochoa Franco. *Teoría Pedagógica y Formación Docente*

Anastasia Rodríguez Castro

SUBDIRECTORA DE FOMENTO EDITORIAL

Diseño de colección, portada e interiores: Margarita Morales Sánchez

Formación: María Eugenia Hernández Arriola

1a. edición 2005

© Derechos reservados por el autor Roberto González Villarreal.

© Derechos reservados para esta edición por la Universidad Pedagógica Nacional.

Esta edición es propiedad de la Universidad Pedagógica Nacional,

Carretera al Ajusco núm. 24, col. Héroes de Padierna, Tlalpan, c.p. 14200, México, D.F. www.upn.mx

ISBN 970-702-186-1 tomo 2

HT690	González Villarreal, Roberto
M6	Un frío monstruo racional. El populismo en tiempos de Echeverría /
G6.6	Roberto González Villarreal. -- México : UPN, 2005.
	2 t. 304 p. -- (Colección mástextos ; no. 4)
	ISBN 970-702-185-3 (t. 1)
	ISBN 970-702-186-1 (t. 2)

1. MÉXICO - POLÍTICA Y GOBIERNO-1970-1976. 2. POPULISMO. I. t. II. ser.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa de la Universidad Pedagógica Nacional.

Impreso y hecho en México.

Índice

TERCERA PARTE. RECURSOS DE GOBIERNO

- 9 **Recursos fiscales**
- 10 Gasto público
- 64 Ingresos públicos
- 92 El financiamiento del déficit
- 98 Organismos
- 112 La reconstrucción populista
- 130 La Comisión Nacional Tripartita

CUARTA PARTE. CRISIS POLÍTICAS Y CONFLICTOS MONETARIOS

- 135 **Gobernar la inflación**
- 137 La inflación, un problema de gobierno
- 140 Fases de la crisis inflacionaria
- 198 La matriz de la inflación
- 205 Crisis de legitimidad monetaria

QUINTA PARTE. CRÍTICA DE LA RAZÓN POPULISTA

- 241 **¿Una gubernamentalidad populista?**
- 259 Las definiciones del populismo
en el momento-Echeverría
- 261 La seducción neoliberal y el arte del desconocimiento

269 **Glosario**

278 **Bibliografía**

301 Documentos

302 Discos compactos

TERCERA PARTE
RECURSOS DE GOBIERNO

RECURSOS FISCALES

La movilización estatal desplegada en el sexenio 1970-1976 fue un complejo de acciones sobre los objetos de gobierno –el territorio y la población–, y sobre la potencia del Estado –la soberanía–, para asegurar el orden interno de la sociedad, en peligro por el bloqueo de los mecanismos posrevolucionarios de gobierno. La movilización reveló la lógica de distribución y segmentación de los objetos según el principio general de *mejor gobierno, con más Estado*. En esta tercera parte, la movilización estatal se enfoca de otro modo. No a través de los objetos de gobierno, o del trabajo sobre los factores, las relaciones o las actividades de la población, sino de los instrumentos, tácticas, técnicas e instituciones utilizadas, así como de las resistencias generadas.

Los mecanismos de intervención gubernamental son múltiples: leyes, reglamentos, decretos, órdenes, comisiones, organizaciones, subsidios, precios, inversiones, obras públicas, violencia, campañas, publicidad, presupuestos, prohibiciones, exenciones. Si algo distingue al gobierno de los ejercicios contenidos en *El príncipe* o en *el Leviatán*, es que la ley o la fuerza ya no son los únicos medios del poder. El gobierno dispone de un arsenal mayor, en tanto sus fines son más diversos y específicos. El gobier-

no se ejerce en plural, tanto en los objetivos como en los instrumentos. Y es la multiplicidad de fines y medios, la asignación de los medios entre los fines, el centro de la racionalidad económica del gobierno.

El modo de utilizar la violencia o el dinero, las leyes o las campañas, de combinarlos o jerarquizarlos, define tanto la racionalidad política de un gobierno como la ordenación de los objetivos y el diseño de sus agendas. Para eso es necesario identificarlos, trazar sus características y sus arreglos. Su lógica y sus restricciones. Su clasificación y formas de relación con otros. En una palabra, su individualización y condiciones de utilización gubernamental.

GASTO PÚBLICO

Los gastos públicos son flujos monetarios generados por las agencias estatales en el intercambio mercantil (mercado de bienes y de factores) y no mercantil (transferencias). Una definición tan general como ésta requiere ser especificada. La primera cuestión es la relativa a las agencias estatales. Lo público del gasto refiere el organismo que lo gestiona. El gasto de la administración central, de los departamentos y secretarías en que se distribuye la función ejecutiva del Estado es el primer componente del gasto público. Pero no nada más la función ejecutiva, también las funciones legislativa y judicial. Son los egresos de los poderes del Estado. Los gastos de la soberanía estatal y las funciones ejecutivas del gobierno, en sus tres niveles, federal, estatal y municipal. También son organismos públicos las empresas paraestatales de los sectores productivos, comerciales y financieros. Aunque los gastos públicos entran en los intercambios mercantiles, por ejemplo, compra de bienes y servicios, contratación de fuerza de trabajo, pago de intereses y amortizaciones, su origen no es mercantil, sino estatal. Es la segunda cuestión que hay que destacar. Las decisiones sobre cantidades y estructura de los egresos –la figura jurídico-administrativa del presupuesto–, resultan de un proceso político, en cuanto proviene de la potencia del Estado. Otra cosa es que involucre intercambios mercantiles, pero también no mercantiles. Las transferencias son la mejor prueba del carácter no mercantil de los gastos.

Por definición son un egreso que no involucra contraprestación de ninguna especie, es producto de la soberanía del Estado, lo que en términos económicos significa la promoción o estabilización del crecimiento de una actividad, o de una institución, y en términos políticos, su incorporación a la lógica gubernamental. Si únicamente se ve el aspecto cuantitativo se pierde de vista lo específico de la transferencia: una forma dineraria sintética de la dirección gubernamental. La tercera cuestión es el carácter obligatorio del financiamiento. El gasto público, en las sociedades contemporáneas, es el reverso de los ingresos del Estado. O de los créditos contratados por él, deudor de última instancia en el sistema de pagos. La relación del gasto-ingreso, la relación del presupuesto, es una relación obligatoria, derivada, otra vez, de la fuerza del Estado. Una relación de imposición pero, a diferencia de otros tipos de Estado y de sociedad, no de sujeción, sino de gobierno.

El presupuesto ejemplifica muy bien las características de la relación gobernado-gobernante.¹ Mientras que la ley sigue atrapada en los conflictos de la soberanía, y la violencia desnuda al poder como batalla permanente, el gasto define una relación de gobierno, es decir, de dirección y control de los individuos y la población. El gasto público es la forma dineraria que asume el control de la población, el manejo del territorio y la garantía del orden interno y externo de la nación. Una forma-dinero que revierte la forma-impuesto. En esta reversibilidad del impuesto –la forma gasto público–, radica buena parte de la relación de gobierno. Ilustra, también, la característica del poder gubernamental en oposición a otras formas de poder, como la soberanía, la disciplina o la esclavitud. Por ejemplo, el tributo es una relación de soberanía, no de gobierno. El tributo es la forma dineraria de la sujeción; en cambio, el impuesto es la forma monetaria del gobernado. El primero paga la subordinación al soberano; el segundo, el financiamiento de la dirección gubernamental. La diferencia radica tanto en las formas del poder como de utilización del ingreso. La soberanía se cierra en el respeto a la ley y la obediencia al soberano; el gobierno dirige

¹ En este texto utilizaremos presupuesto y gasto público como conceptos relacionados. El primero es un instrumento de la planeación y gestión de los egresos estatales; el segundo refiere cantidades ejercidas en el intercambio mercantil con agentes privados y públicos, internos y externos, y también contraprestaciones no mercantiles, como las transferencias.

la población hacia fines determinados. El tributo completa el círculo de la soberanía, no sale de ella, no regresa al súbdito; el segundo sí, diversifica sus funciones e incidencias en forma de egresos del Estado.² El tributo es una forma de exacción basada en la violencia; el impuesto, es la forma ciudadana de la socialidad.³ El gasto diferencia en la fiscalidad un modelo de gobierno de un modelo de soberanía. Aunque ésta sea utilizada en la misma contratación de créditos, pero para financiar el gobierno, no para el solaz del soberano –quizá por eso, la corrupción sea la forma vestigial de la soberanía en el uso de la tributación.

Si el gasto público define una relación de gobierno, su orientación, estructura, financiamiento, tendencias y prioridades indican una racionalidad político-económica. Pero el gasto no es sólo un instrumento, es también un objeto de regulación gubernamental. Ésta es una innovación contemporánea de las artes de gobierno: cuando se modela la demanda agregada, en la época keynesiana, los instrumentos de la fiscalidad devienen variables macroeconómicas. Los modelos de las cuentas nacionales no sólo definen un campo de la realidad económica, son la realidad económica, un objeto específico de gobierno, como cualquier otro. El presupuesto ya no es sólo instrumento, es objeto de regulación: se vigila el crecimiento, su distribución, su financiamiento. La política del fine tuning es el mejor ejemplo de esto: la demanda se administra según la evolución de los indicadores macroeconómicos, avanza y retrocede en micro o macrodosis, según el caso. Pero aquí ya no se trata de distribuir los egresos del Estado según objetivos y fines específicos, sino que se trata de influjos nerviosos, de movimientos calculados para frenar avances o alentar recuperaciones. Funciones distintas, porque los gastos públicos tienen un comportamiento dual: como instrumento del gobierno, para diseminar sus acciones en la población y el territorio, y como objeto de

² Para un análisis teórico-histórico de los gastos públicos como formas reversibles de los impuestos en las democracias modernas, B. Thérêt, en: "Estado capitalista, finanzas públicas y reproducción social", en: Raúl Conde (comp.), *La crisis actual y los modos de regulación del capitalismo*, Cuadernos Universitarios núm. 8, México, UAM-1, 1984, p. 233-282; para una discusión de la especificidad del gasto en la intervención estatal, Robert Delorme y Christine André, *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*. Paris, Seuil, 1983, p. 9-31.

³ ¿No fue a través del impuesto como se definió inicialmente el estatuto de ciudadanía?

regulación, en el manejo del ciclo económico. Como poder asignador y como variable de control.

Para salir de los atolladeros normativos y de las estrategias de normalización de la elección pública y el institucionalismo, sería necesario eludir, en la investigación histórica, la formulación de modelos apriorísticos, de modelos prescriptivos, de modelos decisionales en el análisis presupuestal. Tomemos en serio el presupuesto como resultado de un proceso político-económico. El presupuesto es variable e instrumento, campo de realidad y vector de socialización estatal, por tanto, objeto y mecanismo de gobierno. Su utilización no depende de la estructura lógica de sus componentes, sino de la racionalidad político-económica en que se inscriba, en un tiempo y lugar determinados. Ni es el resultado de elecciones individuales agregadas, siempre con los mismos determinantes y los mismos fines, sólo con precios relativos diferentes o condiciones cambiantes del equilibrio; ni resultado de reglas de votación explícitas sobre el gasto público, sujetas, por tanto, a la variabilidad de los procesos electorales; tampoco máquina neutral o comité que administra teóricamente los intereses de la burguesía. El presupuesto es una relación de gobierno históricamente determinada, sujeta tanto a la coyuntura como a una racionalidad formada en las batallas del poder. Menos que una teoría de la fiscalidad, que repita los problemas de las teorías económicas del Estado, es necesaria una serie de criterios para el análisis del presupuesto. Criterios que no son axiomas, ni teoremas, ni reglas, sólo un conjunto de elecciones de método para el análisis del gasto público en el periodo 1970-1976:

Polivalencia funcional: el gasto público se utiliza con fines diversos. Sus objetivos no se derivan de una teoría del Estado ni tampoco del equilibrio general del mercado, sino que encuentra campos de aplicación y objetivos distintos según problemáticas históricas y modos de solución gubernamentales.

Multiplidad formal: el gasto público es un concepto agregado, una cantidad que resume intercambios mercantiles y no mercantiles muy diversos, desde los servicios personales hasta las transferencias y las inversiones financieras.

Reparto institucional: el gasto público se ejerce a través de los aparatos estatales, la fragmentación del gasto es correlativa a la fragmentación funcional y organizacional del Estado.

Jerarquización de objetivos: el gasto público se estructura a partir de objetivos estratificados espacial y temporalmente. La coexistencia de objetivos es problemática, incluso contradictoria, como señalaba Kaldor.

Inmanencia: el gasto público es una relación de poder, una relación gubernamental, en la que se definen acciones sobre acciones de grupos, sectores y clases.

Se trata de abordar la cuestión del gasto público desde una perspectiva económica, social y política: gubernamental. Se trata de construir los cortes, de identificar influencias y determinaciones a partir de la investigación, de un trabajo reflexivo sobre las fuentes y los discursos, y no de la aplicación de modelos *a priori*. Adaptar un método a un problema; y no el problema al método. En nuestro caso, en una investigación sobre la racionalidad gubernamental en el periodo 1970-1976, se trata de investigar la utilización del presupuesto como instrumento de gobierno. Por tanto, no sólo los determinantes del monto y sus formas de financiamiento, sino también los modos de distribución, las formas del gasto, las fases y los objetivos, las disputas, los límites y las contradicciones.

La gestión presupuestal

La dispersión de los gastos públicos es un efecto de la fragmentación del Estado, que mencionamos en la primera parte. Pero los presupuestos del gobierno son una instancia centralizada, diseñada y desarrollada por el Ejecutivo, sancionada y vigilada por el Legislativo, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la Cuenta Pública. El proceso legislativo se inicia con la presentación, en diciembre de cada año, de la iniciativa de decreto del Presupuesto General de Egresos para la Federación, en el año siguiente, según lo establecido en el artículo 65, fracción II, y 74, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 1970 y durante todo el sexenio, y en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación vigente desde 1935. La discusión en primera y segunda lectura se realizaba en la segunda y tercera semana de diciembre, y a fin de año se publicaba

el Decreto de Presupuestos autorizado por la Cámara de Diputados en el *Diario Oficial de la Federación*.

Así pues, la centralización del gasto público es resultado de las técnicas jurídicas y administrativas de la gestión presupuestal. Pero un efecto engañoso, artificial: hasta antes de 1972, la presentación de los egresos era meramente indicativa, las diferencias entre el presupuesto original, autorizado y ejercido eran enormes, a veces superiores a 100%. La centralización, la vigilancia y las repercusiones macroeconómicas del presupuesto no dejaban de ser, en el mejor de los casos, una tendencia general, pero en modo alguno una certeza, ni siquiera una sospecha bien fundada: entre los resultados definitivos, los que aparecían dos años después en la revisión de la Cuenta Pública⁴ y los originales, mediaba un abismo. La concentración es un efecto *ex post* del presupuesto, un efecto de las cifras agregadas, no parte de la planeación del gobierno. En el siguiente cuadro se observan las diferencias.

Coefficientes del gasto público

Años	Autorizado/Original	Ejercido/Original	Autorizado/Ejercido
1969	1.63	1.48	1.10
1970	1.66	1.51	1.10
1971	1.63	1.52	1.07
1972	1.28	1.21	1.06
1973	1.24	1.17	1.05
1974	1.25	1.20	1.04
1975	1.20	1.16	1.04
1976	1.27	1.10	1.16

Fuente: *Información sobre gasto público, 1969-1978*, SFP.

Desde 1971 se inician modificaciones en la gestión presupuestal. Las primeras son parte de la denominada reforma administrativa. Incluyen la

⁴ Una característica todavía vigente en la vigilancia de los egresos mexicanos, es aprobar el presupuesto de un año casi al tiempo de revisar la Cuenta Pública del ejercicio de dos años antes.

creación de Comisiones Internas de Administración, Unidades de Programación en cada dependencia, Unidades de Organización y Métodos, y la nueva “Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal”, con el objeto de ampliar el control del Estado en esas organizaciones, a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional.⁵ En 1971, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (Sepafin) amplió su control sobre 10 organismos, 107 empresas de participación estatal y 133 fideicomisos.⁶

La Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos para 1972, en diciembre de 1971, se inicia con los lineamientos de la reforma presupuestal. En realidad, es una adecuación del presupuesto a la Cuenta Pública de la Hacienda Federal. Se trata de presentar de manera dual el presupuesto, a modo de relacionar los ingresos con los egresos, especificando las fuentes de financiamiento y los límites de las ampliaciones. Anteriormente, el presupuesto sólo era un punto de partida para los gastos públicos, pues sólo equilibraba los ingresos ordinarios con los gastos, por lo que el presupuesto siempre estaba equilibrado, y siempre era diferente de los gastos ejercidos de la Cuenta Pública. Desde 1972 se presentan los ingresos ordinarios y los financiamientos internos y externos, en relación con los gastos totales, los que se cubren con los ingresos ordinarios y con los créditos disponibles según la autorización del congreso. El objetivo, a decir de la exposición de motivos, era tener una estimación más real de los presupuestos, para que se convirtieran en instrumentos de planeación y estímulos de la inversión, al dar a conocer con antelación los proyectos y programas del gobierno.⁷ También, a diferencia de los presupuestos anteriores, que eran un “punto de partida” para el gasto público, la nueva presentación era “el marco dentro del cual se ejerce el gasto público”, y los límites del mismo gasto.⁸ En 1972 continúa la reforma presupuestal, incorporando al presupuesto del año siguiente 9 nuevos organismos al ramo XXVI de erogaciones adicionales a empresas

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1970.

⁶ Luis Echeverría Álvarez, *Primer Informe de Gobierno, sección Programación y reforma administrativa*.

⁷ Exposición de Motivos del Presupuesto General de Egresos de la Federación para 1972, en: *Comercio Exterior*, XXI, núm. 12, diciembre de 1971, p. 1075.

⁸ *Ibidem*, p. 1097.

y organismos bajo control presupuestal, y la exclusión del Infonavit, por su carácter de institución financiera. En 1974, por primera vez, gracias a las modificaciones del presupuesto de 1972, se hace una estimación de los gastos reales correspondientes a 1973 y a partir de ellos se calculan los gastos públicos de 1974, sin impedir la comparación de las cifras originales y reales. Por último, en 1975 se anuncian los proyectos por objetivos y los presupuestos por programas.⁹ De hecho, el presupuesto de 1976 ya tiene una “orientación programática”.

El presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendiente a lograr una mayor racionalización de la función administrativa. Es un sistema que pretende orientar la toma de decisiones en la asignación de recursos escasos. Parte del establecimiento de objetivos y metas, llevando consigo la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto y la determinación de funciones y responsabilidades. Un presupuesto así, por la profundidad del cambio que entraña, sólo puede introducirse gradualmente dado el funcionamiento de nuestro aparato administrativo. El presupuesto con orientación programática es un primer avance, pero tiene gran trascendencia. En él se establece la obligación por parte de las dependencias, de presentar su gasto conforme a programas y subprogramas, señalando objetivos, metas y unidades de medida, que corresponden a cada uno de ellos, así como su costo y funcionarios responsables. El esquema adoptado recoge los logros de las tareas iniciadas por la Secretaría de Hacienda, en estrecha coordinación con las secretarías de la Presidencia y Patrimonio Nacional. Dicha coordinación permitirá reforzar las tareas de programación, financiamiento y vigilancia del gasto público, para mejorar las bases del correcto funcionamiento de nuestras unidades administrativas. El presupuesto con orientación programática lleva el análisis hacia las decisiones básicas. Se enriquece con enfoques sectoriales de gran amplitud, que permiten conocer hacia dónde se dirige el gasto en el marco de los objetivos generales de política económica y social, y permite una mejor evaluación y control. Una de sus mayores virtudes consiste en conocer la relación entre el costo de los bienes o servicios que se propor-

⁹ Luis Echeverría Álvarez, “Quinto Informe de Gobierno”, en: *Informes de Gobierno, 1970-1986*, op. cit., p.

cionan y el beneficio que ellos representan para la colectividad. Lo anterior permite la selección alternativa de distintos proyectos, la implantación de los que producen mayor beneficio colectivo y la eliminación de los que resultan dispendiosos.¹⁰

Generalidades

En 1970, la proporción del gasto del sector público en relación con el PIB era de 26%. Si descontamos el servicio de la deuda, el gasto primario representaba sólo 19%. Era el fin de una época en las finanzas mexicanas. Dos años después, en 1972, ya rondaba 30% en la versión global, 22% sin intereses. A partir de entonces, el gasto público creció más rápido que el producto. Al final del sexenio llegó a 39%. En 1975 fue de 41%. En 1979, 44%. Al inicio de la crisis, en 1982, el gasto primario sobrepasaba 44%. Los datos son concluyentes: el punto de inflexión en las finanzas públicas es 1972, el inicio de una tendencia expansionista en el gasto que no tendría freno sino hasta la crisis de la deuda y los programas de reestructuración del sector público.

Como se sabe, el cociente entre gastos públicos y producto interno bruto tiene dificultades teóricas. El primero es una suma de egresos mercantiles y no mercantiles; el segundo, el valor agregado nacional. Sin embargo, se utiliza frecuentemente para tener un indicador global de la intervención estatal en la economía. La crítica a este proceder ha dado lugar a una serie de modificaciones metodológicas, eliminando, por ejemplo, las transferencias, los intercambios entre empresas paraestatales y el servicio de la deuda. Así obtenemos conceptos como gasto neto devengado, gasto primario y gasto consolidado, entre otros. Una cuestión adicional es la coherencia y consistencia de las fuentes. La estadística sobre finanzas públicas y cuentas nacionales ha cambiado mucho desde 1970. Las modificaciones son cuantitativas y cualitativas. A menudo, las diferencias en los métodos de presentación hacen incompatibles las cifras y los conceptos. A partir de 1978, por ejemplo, ya no es posible integrar matricialmente la clasificación funcional y la económica. En las mismas fechas, fue revisada la contabilidad nacional y los principales indicadores sufrieron modificaciones importantes. En ocasiones, las diferencias su-

¹⁰ "El presupuesto de Egresos de la Federación para 1976", en: *Comercio Exterior*, enero de 1976.

peran 10%. Por ejemplo, en el PIB los datos entre 1969 y 1978 del Banco de México y la Cuenta Pública no coinciden con los revisados posteriormente y consignados en las *Estadísticas Históricas de México*, del INEGI, o en los *Informes Presidenciales* más recientes. Las diferencias son significativas. Por ejemplo, en la *Información sobre Gasto Público 1969-1978*, de la SPP, el PIB de 1970 a precios corrientes es 418 700 millones de pesos (mdp), en la *Estadística Histórica*, 444 300 mdp. En 1978, 2 104 550 y 2 337 400 mdp, respectivamente. En los gastos públicos, las inconsistencias son mayores. Primero, porque la terminología cambió. El gasto ejercido del sector público ya no aparece como tal en las estadísticas recientes. Se ha sustituido con el gasto neto total devengado, y más aún, con el gasto primario. El problema es que entre los tres no hay continuidad, ni conceptual ni numérica. Para 1970, por ejemplo, el primero era de 109 238.1 mdp, 85 700 y 78 200, respectivamente. Si entre el segundo y el tercero la relación es fácil de establecer, restando los intereses y el pago de la deuda, con el primero no existe modo de compararlos, ni siquiera restando los intereses y las transferencias se obtiene un resultado similar. El problema se complica en los últimos años del periodo *populista*, cuando las series de la SPP se interrumpen y hay que completarlas con otras, pero como los mismos datos son distintos, y los conceptos no coinciden, la serie se vuelve incompleta. Si agregamos a esto que después de 1978 no pueden establecerse correlaciones entre las distintas clasificaciones del gasto, entonces la selección del material de trabajo puede dar origen a discrepancias muy significativas entre diferentes investigaciones. A manera de ilustración, en el cuadro siguiente que se incluye a continuación se encuentran los resultados con datos de tres fuentes distintas, comparándolos con los elaborados por dos investigaciones sobre esta temática, la de Ciro Velasco y Levy-Bazdrech. Si bien los datos pueden ser muy diferentes, la tendencia general no se modifica: a partir de 1972, el gasto público como proporción del PIB dio un salto cualitativo.

Indicadores del gasto público

Años	Gasto total/PIB	Gasto neto total ¹¹ /PIB	Gasto primario ¹² /PIB	Gasto consolidado/PIB ¹³	Levy-Bazdrech ¹⁴	Ciro Velasco ¹⁵
1970	0.26	0.19	0.18	0.19	0.224	0.164
1971	0.27	0.20	0.18	0.20	0.205	0.162
1972	0.29	0.22	0.20	0.21	0.229	0.195
1973	0.33	0.24	0.23	0.24	0.305	0.226
1974	0.34	0.26	0.24	0.24	0.272	0.236
1975	0.41	0.31	0.29	0.28	0.319	0.270
1976	0.39	0.29	0.26	0.28	0.323	0.276
1977	0.41	0.28	0.24	0.28	0.327	0.246
1978	0.44	0.29	0.26	0.31	0.314	0.249
1979	0.44	0.30	0.27	0.31	0.33	0.251
1980		0.32	0.28	0.31	0.335	
1981		0.37	0.32	0.34	0.397	
1982		0.44	0.30	0.32	0.445	

Fuente: Elaboración a partir de *Información sobre gasto público 1969-1978*, SPP, *Estadística de finanzas públicas, 1970-1985*, SPP, *Estadísticas históricas de México*, INEGI, y los textos citados.

¹¹ Gasto neto total incluye el gasto programable y el no programable. El primero se divide en los gastos del gobierno central y del sector paraestatal, el segundo incluye el servicio de la deuda y las participaciones a estados y municipios.

¹² Gasto primario es el gasto devengado total menos los intereses y gastos de la deuda.

¹³ El gasto presupuestario consolidado resulta de las clasificaciones elaboradas en 1985 en la SPP, con una metodología en la que los gastos del sector presupuestario se consolidan eliminando del sector gobierno los subsidios y las aportaciones a las entidades incluidas en el presupuesto, y sumándolas a estas últimas. Para establecer una relación con el PIB, al gasto presupuestario, divide en programable y no programable, se le restan transferencias, intereses y adefas. Los porcentajes con el PIB se mueven cerca del gasto neto total, excepto para los últimos años, donde las cifras se disparan a todas luces, a pesar de que el PIB sea el mismo para todos los casos, excepto la primera y la última columna.

¹⁴ Santiago Levy y Carlos Bazdrech, "El populismo y la política económica de México", *op. cit.*

¹⁵ Ciro Velasco, "El gasto público en los setenta", en: *Investigación Económica* núm. 150, México, Facultad y Economía, 1979, p. 435-436. Gastos consolidados, eliminando transferencias, servicio de la deuda y compra de bienes por parte de empresas públicas que los venden. La fuente es Información económica y social básica, de la SPP. Sus datos sobre el PIB son los mismos que los de Información sobre gasto público, pero diferentes de los de *Las estadísticas históricas de México*, del INEGI.

Ninguno de los textos consultados coinciden en las estadísticas básicas, excepto los de Carlos Tello, Eduardo González y Gribomont y Rimez. Son textos elaborados a poca distancia de los acontecimientos, en contraste con los de Bazdresch-Levy y Enrique Cárdenas, que retoman información de la Dirección General de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reelaborada tiempo después. Las diferencias pueden ser importantes. Por ejemplo, mientras estos últimos autores refieren una disminución de 3.2% en el gasto del sector público, sin intereses, para 1971, todos los demás, incluyendo los Informes de Gobierno de la época, reconocen un aumento de 6% en el gasto total, sin descontar intereses. El problema es que aún descontándolos, no se obtiene este dato, y en la cuenta pública del año no aparece nada similar. Aquí se seguirán las cifras del Informe, recuperadas directamente de las cuentas públicas, por una razón nominalista: son las cifras que se tomaron en cuenta, al menos en su versión estimada, para diseñar el presupuesto, para discutir opciones y evaluar resultados. Hay que estar atentos del mito revisionista de la información completa y fidedigna, no existe tal cosa. El gobierno tomó decisiones y actuó con la información que tenía y elaboraba, no con la que muchos años después, con otros intereses, con otra perspectiva, otros revisaron al grado de desconocer la historia, es decir, el momento, las técnicas y la construcción de una cifra. El problema es que la metodología se aplica retroactivamente. Por ejemplo, en el documento de Finanzas Públicas señalado antes, el año base es 1985, todas las series disponibles se homogeneizaron a partir de él. Pero esta información no es comparable con la que se encuentra en las cuentas públicas de 1970 a 1974, las que fueron sancionadas en el Congreso y sobre las que se tomaron decisiones, información que respondía, además, a las condiciones y problemas del momento en que se generaba. La nueva metodología homogeneiza series a partir de nuevos sistemas de consolidación o concepción de saldos netos, por los movimientos virtuales o compensados en las cuentas. Movimientos como asunción de pasivos, traspasos de cartera, fondos de financiamiento, impuestos federales de Pemex, saldo neto de operaciones ajenas y movimientos intersectoriales del subsector eléctrico, como dice la presentación metodológica del documento de Finanzas Públicas. Esta nueva forma de consolidación apareció en la cuenta pública de 1978, una

vez estabilizados los nuevos criterios de formulación presupuestal, pero tiene dos dificultades: la aplicación retroactiva de criterios definidos en una coyuntura histórico-económica diferente, y la heterogeneidad de los resultados de una misma cuenta pública, por ejemplo la de 1974 sancionada en el Congreso y la de 1974 con los criterios de 1978. Desde luego, los beneficios en precisión contable ya descritos, tienen que compararse con los costos de precisión histórico-jurídica. Nosotros seguimos el principio nominalista: los datos reales son los aceptados y formulados por los actores y tomadores de decisiones en el momento en que así se hicieron. Las modificaciones en la contabilidad nacional y en la programación son resultado de esas mismas decisiones, por lo que la pretensión “realista” de resultados “verdaderos”, es ella misma una decisión tomada a partir de la información nominal. Para un trabajo de reconstrucción pragmática de la racionalidad gubernamental, la diferencia es importante: recuperamos la información realmente existente en los años 1970 a 1976, la que apareció en las cuentas públicas y los informes de la época, y sólo como complemento o ilustración de tendencias consolidadas posteriormente, acudimos a las estadísticas elaboradas después de 1978, año en que cambió la presentación de la cuenta pública.

La importancia cualitativa del gasto público se observa en la composición y el crecimiento de las cuentas nacionales. Entre 1970 y 1976, la inversión fija federal osciló entre 7% y 9% del PIB, con disminuciones muy significativas en 1971, cuando llegó a 5%. El consumo del sector público, por su parte, representa entre 7.8% y 12%, en los mismos años. Considerada como montos totales, la inversión pública indicaría poco, pues sólo avanza dos puntos porcentuales al final del periodo, pero después de caer otros dos en 1971, lo que indica una recuperación de cuatro puntos, y con esto la utilización coyuntural del gasto en inversión, tanto con objetivos de estabilización o corrección macroeconómica, en 1971, como palanca de crecimiento entre 1972 y 1975, cuando llega a representar 9.7% del PIB. La misma evolución se da en la participación de la inversión pública en la total, pasando de 35% en 1970, a 40% en 1976, con un máximo de 43% un año antes.

Inversión pública federal realizada

Años	Participación en el % PIB	Coficiente de realización %	Coficiente privado de la inversión %	Coficiente público de la inversión %
1970	7	95.5	64.5	35.5
1971	5	78.5	72.6	27.4
1972	6.5	79.2	66	34
1973	8	86.5	60.6	39.4
1974	8	93.7	62.7	37.5
1975	9.7	96.7	56.8	43.2
1976	8.8	98.4	59.4	40.6

Fuente: Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP.

Hasta aquí, las cifras globales del gasto público y la inversión sólo manifiestan la importancia del presupuesto en la estrategia gubernamental iniciada en 1970. No dicen más, aunque las oscilaciones de la composición del gasto y la inversión, expresan el uso del presupuesto como variable de estabilización o promoción del crecimiento. Una comparación de las tasas de crecimiento del PIB, del gasto y la inversión pública que aparece en el siguiente cuadro, establece tres fases:

- 1970-1971: corrección del ciclo, estabilización a través de una reducción de la inversión pública de 27%, de un crecimiento moderado del gasto público y del PIB. Uso estabilizador del presupuesto.
- 1972-1973: aceleración del gasto público y la inversión, crecimiento del PIB a tasas similares a las de una década antes. Uso promotor del crecimiento.
- 1974-1976: periodos anuales de estancamiento, aceleración y tasas negativas combinadas entre gasto e inversión.

Coeficientes de gasto e inversión pública

Años	Inversión pública	PIB	Gasto público
1971	-27	3	6.29
1972	41	7	16.18
1973	33	8	22.02
1974	5	6	9.27
1975	27	4	24.20
1976	-7	2	-1.30

Fuente: Informe sobre gasto público, 1969-1978, SPP

Desde luego, estas cifras siguen siendo globales. La división del gasto del sector público, entre programable –directamente vinculado a los objetivos de la estrategia gubernamental y a la coyuntura económica–, y no programable –integrado por las participaciones a estados y municipios, y el servicio de la deuda–, permite distinguir el grado de libertad de las decisiones gubernamentales sobre el presupuesto. No fue sino hasta la crisis de la deuda en 1982, cuando el componente no programable fue superior al programable, un resultado lógico por las características de la coyuntura. Para captar mejor el despliegue presupuestal en el sexenio que nos ocupa, la división más pertinente es entre el sector gobierno y el paraestatal, como se da en las estadísticas del mismo periodo. El siguiente cuadro muestra las tasas de crecimiento de los agregados totales de cada uno, para indicar el acento gubernamental en el sector paraestatal, y la importancia de éste en la planeación presupuestal. Recordemos que en la clasificación administrativa del sector paraestatal controlado presupuestalmente, a finales de 1976, 27 empresas se dividían los gastos de este sector.

Tasas de crecimiento del gasto público

Años	Programable	Gobierno	Paraestatal	No programable	Participaciones	Deuda
1971	7.38	0.34	12.00	-0.44	-2.33	0.00
1972	20.82	43.56	7.42	1.96	9.46	0.24
1973	21.67	12.06	29.23	26.57	59.04	18.44
1974	9.80	1.34	15.58	6.42	24.51	0.34
1975	27.4	29.77	26.01	15.77	8.11	18.96
1976	-2.65	8.49	-9.51	11.38	-7.5	18.54

Fuente: *Estadísticas de Finanzas Públicas, 1970-1985*, SPP.

La variable-gasto

La revisión panorámica del presupuesto entre 1970 y 1976 arroja cuatro características de su utilización coyuntural y estratégica:

- la creciente participación del gasto público consolidado, y la inversión pública en particular, en la producción nacional;
- el manejo del gasto público como variable de control macroeconómico;
- el presupuesto acelerador-multiplicador del crecimiento económico;
- el gasto público como mecanismo local de intervención económica, la búsqueda de efectos celulares en la regulación gubernamental.

El primero se observa en las composiciones del gasto, en sus distintas acepciones, con relación al PIB. Su evolución es patente en el periodo, y hasta el fin de los sexenios denominados “populistas”. Expresa un mecanismo básico de racionalidad política: a través de las finanzas públicas se dirige el crecimiento económico y la intervención política. Es un punto nodal: si los gastos, que incluyen erogaciones mercantiles y transferencias, crecen con relación al PIB, lo único que indica es un mayor gobierno de las cosas a través de sus egresos. Nada más, pero nada menos. El gasto refleja al Estado, como decía Goldsheid; otra cosa es cómo lo hace, en qué y para qué. El segundo aspecto, es el privilegiado en todos los estu-

dios de gasto y la política económica del periodo.¹⁶ El presupuesto es una variable de todo modelo macroeconómico. La diferencia, aquí, es que el modelo no expresa la realidad, no es una reproducción quintaesenciada de lo real externo, sino que es la misma realidad. Es la novedad keynesiana en el arte de gobernar, como señalamos antes. Por eso, cuando se atiende la función estabilizadora del presupuesto, en condiciones particulares, como en 1971 o en 1974 y 1976, se tiende a focalizar su efecto en la demanda agregada y en la producción nacional, que es precisamente su objetivo, pero no el único, como se puede observar en la evolución contradictoria de los distintos rubros del gasto público. Por ejemplo, en 1971, cuando la inversión pública disminuyó 27%, pero el gasto programable creció 7% y el sector paraestatal 12%. El objetivo estabilizador se observa en el impacto en las cuentas de inversión, pero no tanto en el gasto corriente paraestatal, o en la deuda. Entonces, no se debe perder de vista la polivalencia funcional del presupuesto, con usos diversos y objetivos particulares, bien pueden ser sobre las cuentas nacionales, cuando se le utiliza como mecanismo de corrección del ciclo económico, en donde las reducciones son particulares y sobre variables con efectos multiplicadores importantes, pero no sobre zonas y ámbitos de intervención prioritarios o definidos en la agenda gubernamental.

El tercer aspecto es el relativo a la promoción del crecimiento. En sentido estricto está ligado al anterior, en una suerte de dramatización del *fine tuning*, pero lo destacamos para señalar precisamente las dos caras de la utilización como variable macroeconómica, que responde a un ámbito de lo real-económico definido en las cuentas nacionales. Se observa en el crecimiento de las tasas, las composiciones porcentuales, la relación

¹⁶ Vid los textos ya citados de Carlos Tello, Eduardo González, Gribomont y Rimez, sobre los tropiezos y recaídas de la política económica. Para ellos, una debilidad de la estrategia fue caer en las prácticas de “freno y arranque”, de “*stop and go*”; para los críticos del populismo, un tema menor, cuando objetivo es mostrar las tendencias autodestructivas de la macroeconomía. Para los primeros, los límites del reformismo económico en un ambiente de confrontación con la iniciativa privada o el capital financiero; para los segundos, efectos del desconocimiento de las leyes económicas naturales del mercado. Sin duda, la política económica estuvo atravesada por conflictos políticos con los dueños del capital, es decir, los nombres y apellidos de las leyes del mercado; sin embargo, el problema de estas interpretaciones es el desconocimiento de lo que no cambiaba a pesar de los recortes, de lo que seguía aumentando o, incluso, en medio de las disminuciones en el crecimiento del gasto, los sectores que crecían permanentemente, con distintas tasas y formas, pero con efectos particulares, aunque no necesariamente multiplicadores.

con el PIB y los indicadores macro. El crecimiento de la inversión entre 1972 y 1974, de 41% y 33%, el crecimiento del gasto de 16% y 22%, del sector paraestatal y del gobierno, en 43 y 12, 7 y 29%, respectivamente, dirigen la atención hacia el objetivo propulsor de los egresos públicos, en sectores y ramas directamente vinculados con la producción y generación de servicios públicos. Después del estancamiento en los primeros meses de 1974, en los que la economía parecía encontrarse “sobrecalentada” por el dinamismo de los años previos, en medio de la crisis del petróleo y la incertidumbre financiera internacional, en 1975 otra vez el objetivo de crecer se impuso: el gasto creció en conjunto 24%, la inversión 27%, el gobierno y el sector paraestatal, 29% y 26% cada uno.

La cuarta observación general es, con mucho, la más significativa. Es una forma desarrollada de la primera, la creciente intervención pública, pero diseminada en un conjunto de prácticas, ámbitos y zonas de intervención. Es el trabajo específico de gobierno, el modo en que se afectan actividades, prácticas y relaciones. El modo en que se ejerce la soberanía y se gobierna. Por eso, aun en el uso estabilizador del gasto, se mantienen regularidades, se incrementan programas, se ordenan prioridades. Aquí se observan mejor las sedimentaciones del gasto, las transformaciones en la distribución y en la capacidad de afectación del gobierno. Se encuentra en las clasificaciones funcionales y económicas, no tanto en las tasas de crecimiento y las composiciones globales, sino en las clasificaciones funcionales, en la distribución del gasto, en las prioridades temporales y espaciales, en las preguntas de en qué se gasta y cómo se gasta. Éste es un punto normalmente despreciado en el análisis presupuestal, curiosamente pues las clasificaciones económica y por objeto del gasto proporcionan información. Más arriba señalamos una de estas curiosidades: al agregar por función, o por dominio general de intervención, por ejemplo, conservación de recursos naturales, se incorporaban los gastos de riego y de reparto agrario a los de fomento agropecuario. Pero no son lo mismo. El gasto en fomento es una transferencia a las actividades productivas, mientras que el riego es gasto en obra pública y mejoramiento, mientras que el reparto es gasto en los servicios personales que realizan las tareas gubernamentales de la reforma agraria. Gastos funcional y económica-mente distintos. Mientras que los de fomento son administrados según las

técnicas de control de la demanda, los de repartición casi no, incluso pueden aumentar, y los de riego tampoco o en cantidades menores. Entonces, el objeto de gasto y la función refieren técnicas de gestión presupuestal diferente según el uso presupuestal. Es lo que denominamos antes la multiplicidad formal del gasto, relevante para la determinación del uso y la profundidad de los ajustes y, sobre todo, la permanencia de los objetivos gubernamentales.

La polivalencia funcional del presupuesto demanda un análisis en plural del gasto público. En términos extensivos, es decir, heterogéneos, según usos diversos, y también en profundidad, lo que implica jerarquización de usos, objetivos y fases. Por eso, no basta criticar los enfoques unilaterales del análisis presupuestal, sean descriptivos o normativos, sino hay que reconstruir la utilización jerarquizada y multiforme de los gastos en coyunturas particulares. En ocasiones, el uso estabilizador es el dominante, como en 1971 y 1974, pero no afecta programas prioritarios. La forma hegemónica no empaña las formas subordinadas, pero de impacto estratégico, o el crecimiento soterrado de células de la intervención pública, como la educación o la seguridad social. Por esto, es necesario concebir el presupuesto como un conjunto de técnicas de intervención multiforme, con objetivos y tiempos dispares, ordenados jerárquicamente. El método, como señalamos antes, es conjuntar clasificaciones y técnicas de análisis estadístico que permitan el análisis transversal y ordinal del presupuesto en momentos particulares. Según el panorama general, identificamos tres formas de utilización presupuestal: variable de estabilización, palanca de crecimiento y mecanismo de gubernamentalización. Los dos primeros aluden a la forma-variable del presupuesto, corrector-propulsor del crecimiento macroeconómico, la última, a la forma-instrumento del gasto, el conjunto técnico de la relación gubernamental. Para distinguir las mecánicas particulares de cada forma de uso, diferenciamos según objetivos y no formas de concepción del presupuesto. Así, recuperamos las tres enunciadas antes: la dramatización del *fine tuning*, con el objetivo estabilizador, la propulsión del crecimiento y la afectación de ámbitos y materias particulares.

Corregir y estabilizar

En tres momentos, el gasto público se utilizó para moderar el crecimiento y corregir desequilibrios fiscales, monetarios y comerciales, en 1971, 1974 y 1976. A finales de 1970, en el diseño del presupuesto de egresos para el primer año de gobierno, las expectativas económicas incluían presiones inflacionarias, endeudamiento, déficit comercial y corriente, incertidumbre monetaria internacional. Un panorama distinto de la imagen largamente construida del “desarrollo estabilizador”. Por primera vez en años, la tasa de crecimiento de los precios era de 4.8%, superior al promedio de un lustro antes, el déficit en cuenta corriente, 1160 millones de dólares (mdd), el déficit fiscal crecía financiado por ahorro externo, alrededor de 4 mil mdd. Dos años más tarde, en el II Informe de Gobierno, se resumían las condiciones económicas del presupuesto de 1971: “... Al iniciarse nuestra gestión el país afrontaba delicados problemas financieros que era preciso atacar de inmediato... Las opiniones técnicas coincidieron en señalar la necesidad de reducir el nivel general del gasto, a fin de no acentuar en México los efectos de un proceso inflacionario mundial... A pesar de la decisión de imprimir desde los primeros días de su gestión un gran impulso a la actividad productiva, el Ejecutivo hubo de adoptar una política económica restrictiva durante un periodo limitado.”¹⁷ La reducción presupuestal no fue absoluta. De hecho, el gasto bruto del sector público ejercido aumentó en 6.2%, pero la inversión pública federal tuvo un dramático retroceso de -27%, que la llevó a disminuir dos puntos porcentuales del PIB. Esta disminución se observó en dos momentos: en el diseño del presupuesto y en el ejercicio. Durante los primeros meses de 1971, los programas de inversión autorizados no se realizaron, llevando al coeficiente de realización a 78%. La función estabilizadora no se sintetiza en el diseño sino en el desarrollo del presupuesto, dramatizando aún más la metáfora del *fine tuning*, pues la inversión del gobierno central disminuyó 40% y la del sector paraestatal 20%. Pero de ningún modo de manera homogénea, sino jerarquizada. Así, por ejemplo, mientras en el gobierno central todas las secretarías y departamentos disminuyeron la

¹⁷ Luis Echeverría Álvarez, “Segundo Informe de Gobierno”, en: *Informes presidenciales de Luis Echeverría Álvarez*, Biblioteca de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, México, p. 38.

inversión, ¡aun a precios corrientes!, en porcentajes que llegan a 70% en la SEP y 82% en el PIDER, en la Secretaría de Defensa, la Procuraduría y SEPAFIN, la inversión aumentó de manera considerable.

Sin embargo, la disminución más significativa, por su impacto en la inversión total, es la no asignable, el rubro de *Otros*, en el que se incluye al DDF, programas presidenciales y diversos, pues implicó una reducción de 99%, y de más de 2 500 mdp. En el sector paraestatal, la reducción afectó a todas menos dos instituciones controladas: la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.¹⁸ Sin embargo, para 1971, la inversión pública representaba menos de 30% del gasto total, aunque esté directamente relacionado con los efectos multiplicadores. En un presupuesto restrictivo, el gasto total consolidado aumentó 6.2%, fundamentalmente a cargo del sector paraestatal. Un poco menos de 90% del incremento, fue realizado por los organismos controlados presupuestalmente. Sobre todo en gastos de fomento, adquisición de bienes y servicios personales. En el gasto del gobierno federal se concentraron los recortes presupuestales, con tasas negativas en energía eléctrica, fomentos ganaderos, forestales y avícolas, en apoyos a empresas comerciales e industriales y otros servicios gubernamentales. Pero los gastos en educación, básica y universitaria, en salud aumentan considerablemente su participación en el crecimiento total.

Para efectos en el crecimiento general del sector público, los gastos del gobierno central neutralizaron las tendencias expansivas, con la reducción en áreas y formas discrecionales del gasto. Por ejemplo, gran parte del gasto en fomento y apoyos son transferencias del gobierno, con mayor discrecionalidad que los gastos en salud o en educación, además de impacto más restringido. Otra de las tácticas de equilibrio presupuestal fueron los gastos en rubros generales, difícilmente asignables, todos los que aparecen como otros gastos de fomento, otros servicios gubernamentales, diversos servi-

¹⁸ En estas dos dependencias, se realizó una profunda transformación administrativa, funcional y tecnológica. En la primera, se extendieron las tiendas Conasupo a las ciudades perdidas, como reacción al movimiento urbano-popular que en 1970 inició una oleada de acciones reivindicativas. Vid Jorge Basurto. *El sexenio de Echeverría: rebelión*. México, Siglo XXI Editores, 1979; en la segunda, se negoció el contrato colectivo de trabajo con el SME, negociaciones que incluían cláusulas de cogestión en la empresa, y la participación en las decisiones de inversión. En ese tiempo, también, se homogeneizó en todo el territorio nacional la frecuencia del fluido eléctrico de 50 a 60.

cios, otras erogaciones. El caso de otros servicios gubernamentales, es patente: la disminución fue de 24%, que representa 10% en las fuerzas recesivas del gasto de gobierno, contrabalanceando por sí sola 14% positivo del saldo en el gasto educativo. La tercera táctica en la disminución del crecimiento del gasto, es la suspensión de proyectos de infraestructura, la suspensión o prórroga de obras, todas las vinculadas a la energía eléctrica, carreteras, ferrocarriles. Así, mediante la disminución de los gastos de transferencia, la reducción de los gastos no asignables y la suspensión de proyectos de inversión, el presupuesto de 1971 buscaba frenar las tendencias inflacionarias y la corrección de los desequilibrios fiscales y comerciales, que propiciaban un incremento de la deuda y presiones sobre la estabilidad cambiaria, uno de los ejes del desarrollo estabilizador.

Los resultados del presupuesto estabilizador fueron considerados desfavorables por todos. El gobierno reconoció, en su primer Informe los efectos de la política. El sector privado manifestó que la situación no mejoraría hasta mediados de 1972, por la combinación de la disminución en la inversión pública, la restricción en el crédito y las altas tasas de interés, las presiones inflacionarias y la crisis monetaria internacional. Las cifras confirmaban las tendencias recesivas, o la atonía, como se le denominó entonces: la tasa de crecimiento del PIB fue la menor en muchos años, sólo 3.4%, el ritmo de crecimiento en los precios alcanzó 4.4%, medido de diciembre a diciembre, el déficit en cuenta corriente disminuyó un poco, 726 mdd, y la deuda pública, 4 500 mdd.

El segundo momento del presupuesto como variable de estabilización fue en 1974. Se concibió explícitamente como un freno del dinamismo de los dos años anteriores, con tasas de crecimiento de 16% y 22% en el gasto total, y de 41% y 33% en la inversión pública. El presupuesto se diseñó en un contexto de crecimiento sostenido de los precios, una nueva devaluación del dólar, restricciones monetarias internas, aumento en el precio del petróleo, conflictos políticos, actividades guerrilleras y aceleración de los déficit fiscal y comercial. La inflación, que en 1972 todavía fue de un dígito, en 1973 llegó a 25%,¹⁹ y amenazaba continuar impulsada desde el

¹⁹ Esta información se ha tomado de la SPB, en el *Boletín Mensual de Información Económica*, y la *Información Económica y Social Básica*, así como de los *Informes del Banco de México* y los *Indicadores Económicos*, en distintos números.

exterior, vía importaciones y tasas de interés, y al interior, por las inelasticidades de oferta,²⁰ evidenciadas después de dos años de aumento en la demanda que agotaron los excedentes de capacidad instalada.

El mismo crecimiento del PIB, a tasas aceleradas de 7% y 8% en los años precedentes, generaron un déficit corriente de 11225 en 1973, principalmente por el aumento de las importaciones, lo que llevó a un crecimiento del déficit en cuenta corriente de mayor proporción que el PIB, entre 2.1. 4.4. y 5.7, para los años de 1971 a 1973. Situación similar al déficit observado en las finanzas públicas, con tasas de crecimiento acelerado en 36, 87 y 38, para los mismos años. Pero sobre todo, la inflación y el aumento de expectativas inflacionarias, consideradas por muchos como inevitables por el desorden internacional y las inelasticidades de la oferta, generaron un ambiente contraccionista en el diseño presupuestal. Pero no un consenso, tampoco un cambio de señales, o un golpe de timón, como se acostumbra en la jerga gubernamental.

Sólo una reducción en el crecimiento, esperando compensarla con el incremento en los ingresos públicos, principalmente por modificaciones en los impuestos indirectos y la corrección en los rezagos de los precios y tarifas públicas, como gasolina, petróleo y energía eléctrica. En efecto, la disputa presupuestaria siempre estuvo presente al interior de los tomadores de decisiones. Mientras que el *Informe del Banco de México* manifiesta preocupaciones sobre el crecimiento en los desequilibrios macroeconómicos y recomienda prudencia en el ejercicio gubernamental, opinión compartida por los grupos empresariales y comerciales que recomendaban políticas de austeridad presupuestal, los sectores vinculados a la SEPAFIN y Presidencia, preconizaban continuar con las reformas, principalmente en la inversión en los sectores-obstáculos al crecimiento de la productividad, como el agrícola, el de bienes de capital, la infraestructura, para lo que se hacía necesario reorientar el gasto de inversión en áreas productivas y los efectos multiplicadores en el ingreso y el empleo, pero

²⁰ Como sostenía Horacio Flores de la Peña, en: *Los obstáculos al desarrollo económico*, México, FCE, 1975, p. 50-72.

financiados con ahorros internos, principalmente fiscales, pero no indirectos, sino a la renta.²¹

El resultado de los combates presupuestales fue una transacción, explicada en la misma iniciativa del presupuesto de egresos para 1974, enviada a la Cámara de Diputados.

El presupuesto responde a un plan de trabajo para combatir, sin limitar la actividad económica, las presiones inflacionarias que nos afectan y que provienen, en buena medida de la escasez de los bienes del exterior que nuestra economía requiere y de la elevación de los precios internacionales. Mediante la acción del sector público programada en el presupuesto, la economía del país recibirá aliento y fortalecerá las bases de su crecimiento y de un desarrollo compartido, dentro de las posibilidades de aumento de la producción evitando ocasionar presiones sobre la circulación monetaria... Un rasgo distintivo de este presupuesto consiste en que se formuló considerando que los ingresos reales del sector público aumenten en el próximo año en mayor proporción que el gasto previsto. En efecto, en tanto que se proyecta elevar el gasto del sector público en 14% sobre el que se estima efectuado en 1973, lo que significa un crecimiento moderado, los ingresos habrán de aumentar en 25%. De este modo, el presupuesto responde a una mejor planeación de las finanzas públicas: modera la tendencia del crecimiento del gasto público en la medida en que lo demandan las circunstancias actuales y sigue una política de ingresos que, rompiendo la inercia establecida, tiende a captar recursos destinados al consumo para canalizarlos a fines productivos.²²

En realidad, la tasa de crecimiento del presupuesto original, el contenido en el decreto, era 7% a precios constantes, mientras que el ejercido fue 9% mayor al de 1973, por las ampliaciones líquidas a educación y erogaciones adicionales al sector paraestatal, como se contemplaba en el

²¹ Es la posición desarrollada por Carlos Tello, en su conocida evaluación de *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 70-98; en el mismo tenor se encuentran los textos de Ibarra, Alejo, Bueno y otros. Hasta Leopoldo Solís reconoce el problema de la reforma fiscal inconclusa como la falla central de la estrategia, la variable faltante para cuadrar con el cuarto objetivo de la política económica: la distribución del ingreso. Vid Leopoldo Solís. *Economic policy reform, A case study for developing countries*. New York, Pergamon Press, 1981.

²² "Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1974", en: *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, diciembre de 1973, p. 786-799.

artículo 3o., fracción I del mismo decreto. El presupuesto moderaba el crecimiento del gasto, pues sus aumentos estaban dirigidos a las actividades prioritarias del gobierno: alimentos, energéticos, petroquímica, fertilizantes, siderurgia, educación, seguridad social, salud.²³ El propósito, como lo anunció el secretario de Hacienda, era una “austeridad relativa”,²⁴ para enfrentar el crecimiento de los precios y el desequilibrio en las finanzas públicas y el sector externo, sin alterar la estabilidad cambiaria y la estrategia del desarrollo compartido.

Tasas de crecimiento de la inversión pública federal realizada

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sector público	-27	41	33	4	28	-7
Gobierno federal	-43	61	30	-6	20	4
Organismos bajo control presupuestal	-24	29	20	14	33	-5
Otros organismos	-18	37	64	6	25	-24

Fuente: *Informe sobre gasto público, 1969-1978*, SPP.

La inversión pública, de nueva cuenta, fue el eje de la moderación presupuestal. Creció sólo 4%, después de dos años consecutivos de tasas por encima de 40% y 30%.²⁵ El gobierno central redujo en 6% su gasto de inversión, principalmente en las secretarías de Comunicaciones y Transportes, Comercio, Trabajo y Previsión Social, Defensa, Asentamientos Humanos (-6% nominal), pero no en Agricultura, Hacienda, Marina, Programación y Presupuesto o en la Procuraduría General. Tampoco en el Departamento de la Industria Militar. Desde luego, el crecimiento espectacular de las inversiones en la SPP (342% a precios corrientes), o en la Reforma Agraria (122%), no alcanzaron a equilibrar el gasto total de inversión del gobierno central, en cerca de 5%, aunque declarativamente se presentó como de

²³ *Idem*, y el comentario de Carlos Tello, *La política económica en México, op. cit.*, p. 96.

²⁴ Según lo declaró en la II Convención Nacional del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, en: *Comercio Exterior*, vol. XXIII, núm. 11, noviembre de 1973, p. 1100.

²⁵ Al incorporar otros organismos no sujetos a control presupuestal, la suma consolidada de la inversión pública no coincide necesariamente con las tasas de crecimiento de las partidas presupuestales, pero indica con mayor amplitud la participación del gobierno en la inversión bruta general.

16% en relación con 1973, pero a precios corrientes.²⁶ El indicador más elocuente de la combinación de objetivos, característica de la “austeridad relativa”, es la reducción relativa de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en el total, de 40% a 32% y el incremento de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de 39.7% a 49%, del total, con mucho las dos dependencias administrativas que concentran el grueso de la inversión pública, más de 80%. Por su parte, Conasupo, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, el IMSS, la CFE y Pemex fueron los beneficiados directamente del incremento del gasto en inversión pública.

En el gasto total del sector público, el crecimiento se repartió en una tercera parte el gobierno central, y las dos terceras partes restantes el sector paraestatal. De 9.2% de crecimiento en los gastos públicos, la administración central aumentó -3%, principalmente en el fomento a las actividades productivas, agrícola y forestal, y al apoyo de las empresas industriales, que representó 13% del total. Como son gastos que no involucran contraprestación mercantil, en la clasificación económica toman la forma del aumento en las transferencias. El resto del crecimiento en el sector central fue a la educación básica y universitaria, a la seguridad social, y principalmente a la generación de energía eléctrica. En la administración paraestatal, el comportamiento fue similar, la energía eléctrica tomó 18% del crecimiento, el apoyo al sector agrícola 36%, otros fomentos 23% y la seguridad social 18%. La otra parte del diseño presupuestal, la elección de las ramas estancadas o con disminuciones presupuestales son, en el gobierno, los gastos de la administración, como el Poder Legislativo y el Judicial, la dirección ejecutiva, la salud, las pensiones y jubilaciones y el rubro de otros fomentos, con un impacto negativo de 19% en el crecimiento total del gobierno. Las formas más afectadas por objeto del gasto son los servicios generales, las inversiones financieras, las obras públicas y los subsidios, o sea, las formas discrecionales de utilización de recursos, pues el servicio de la deuda representó 10% del crecimiento total, una parte no programable del presupuesto, como se conocerá después, para marcar la reducción en los grados de libertad presupuestales.

²⁶ Las cifras están basadas en *Informe sobre gasto público, 1969-1978*, SPB, p. 133-148.

La mixtura de reducciones, estancamientos y aumentos relativos en los sectores y rubros del presupuesto, origina un incremento general del gasto público en 9.2%, significativamente menor al de los dos años anteriores, lo que se conoció como austeridad relativa, pero manteniendo programas y proyectos presuntamente vinculados al crecimiento de la productividad, como los gastos en el sector agrícola y en energía eléctrica, así como apoyos a empresas industriales y a la educación universitaria y básica. Las reducciones en infraestructura, erogaciones no clasificables inmediatamente y en las áreas administrativas. Como se observa, aunque los objetivos de estabilización son parecidos al presupuesto de la atonía en 1971, las tácticas de repartición de los efectos son diferentes. Se mantiene el crecimiento sostenido, aun a tasas decrecientes de la educación, como regularidad en los dos presupuestos estabilizadores, pero no se afectan de igual manera ni las secretarías ni las empresas paraestatales, tampoco los objetos del gasto.

En 1971, las actividades de fomento disminuyeron todas, dado el carácter de transferencias, en 1974 no, aumentaron los apoyos industriales y otros gastos de fomento. En 1971, la energía eléctrica disminuyó de manera absoluta, aunque no la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, en 1974 fue uno de los sectores con mayor crecimiento, igual que Pemex. En 1971, la salud siguió creciendo, en 1974 no, principalmente la asistencia social y las pensiones y jubilaciones (éstas también disminuyeron tres años antes). En 1971 se suspendieron obras públicas, adquisición de bienes, servicios generales, en 1974, el coeficiente de inversión realizada aumentó a más de 93%. Objetivo similar, en el manejo de la demanda, pero tratamiento disímil, por la intención de profundizar programas estructurales y mantener la atención a proyectos prioritarios (educación).

El tercer presupuesto estabilizador fue en 1976. A diferencia de los anteriores, no se trató de moderar el crecimiento del gasto, sino de una disminución real. El gasto ejercido del sector público cayó en -1.5%. Ya no una austeridad relativa, sino un presupuesto de crisis fiscal. Así lo expresó el nuevo secretario de Hacienda y Crédito Público:

Al hablar del presupuesto para el próximo año quizá podríamos caracterizarlo diciendo que da preferencias a la terminación de las obras y de los programas que

actualmente se encuentran en proceso y los productivos a corto plazo, disminuyendo al mínimo razonable la iniciación de nuevos proyectos de más largo plazo. En materia de gasto corriente, se trata de asignar los fondos suficientes para mantener los servicios de la Administración Pública, analizando los aumentos que ya se han presentado, pero limitando el crecimiento del aparato estatal para que pueda servir con mayor eficacia, sin necesidad de un crecimiento que pueda resultar inconveniente.²⁷

Por primera vez en el periodo, el gasto del sector público disminuye realmente: -1.3%. El sector paraestatal llevó el peso del recorte, disminuyendo 3%, mientras que el gobierno central lo hizo en 1%, sin considerar intereses, que por sí solos aumentaron 1% al crecimiento total. En la clasificación de los ochenta, las tasas de crecimiento naturales del gasto programable indican una disminución de 2.5% con relación al año anterior, principalmente en el sector paraestatal, con una reducción de 9%, mientras que el gobierno aumenta en 2%. El gasto no programable aumenta 11%, precisamente por el incremento en los gastos de deuda de 18%, mientras se reducen 7% las participaciones a los estados y municipios.²⁸ Si el sector paraestatal llevó la carga del ajuste presupuestal, el gasto en capital fue el más afectado, con una reducción de 3%, principalmente en el capítulo de obras públicas, así como en la adquisición de bienes del gasto corriente, con 2%. El saldo es menor, sin embargo, por el aumento en los servicios personales y de la deuda. Por su parte, el gobierno contribuyó con -1% al crecimiento negativo del gasto público, por las reducciones en las transferencias, en los fomentos agrícolas y forestales, y en los apoyos a las empresas comerciales e industriales. El trabajo de integración territorial prácticamente quedó estancado, por las reducciones en las inversiones de energía eléctrica y de infraestructura en vías de comunicación. La población por primera vez en todo el

²⁷ "El Presupuesto de Egresos para la Federación en 1976", en: *Comercio Exterior*, enero de 1976.

²⁸ Recordemos que son tasas de crecimiento naturales, es decir, tasas variables de año con año a precios de 1970, su impacto en el crecimiento total del gasto no está ponderado. Las utilizamos para ilustrar la importancia de la deuda en la reducción del gasto total, así como al sector más manejable del gasto público: el paraestatal y las participaciones.

periodo también fue objeto de recorte o estancamiento, y no en las actividades productivas, como había ocurrido anteriormente, sino también en los gastos de formación y seguridad social, con disminuciones poco significativas.

La inversión pública, que representaba un poco más de 30% del gasto público en los años precedentes, disminuye realmente, 7% con relación al año precedente. Y no por una suspensión de los proyectos, como en 1971, cuando el índice de realización llegó a 73%, sino por un diseño presupuestal a propósito. Sin embargo, se mantuvieron tasas de crecimiento positivas en Pemex, la CFE, ferrocarriles, las empresas siderúrgicas, Inmecafe y hasta la Lotería Nacional. Otra vez, como en las otras ocasiones en que el presupuesto cumplió una función estabilizadora, los primeros rubros del recorte son los que involucran transferencias y subsidios, significativamente los del gobierno central. En segundo lugar, las adquisiciones de material y la construcción de obras públicas. En tercero, los sectores no asignables, como otros fomentos, otras erogaciones. Sin embargo, en el presupuesto de 1976 el recorte fue más homogéneo, pues involucró a casi todas las ramas y sectores, y los efectos en la inversión fueron menores que los de la atonía de 1971, cuando ésta disminuyó en 217%, y se suspendieron obras en proceso.

¿Cuáles son las regularidades y las particularidades de los presupuestos estabilizadores? En primer lugar, el uso del gasto público como variable de ajuste siempre refiere un ambiente macroeconómico signado por el crecimiento de los precios, el déficit fiscal, de cuenta corriente y el aumento de la deuda. Es lo común a 1971, 1974 y 1976. Desde luego que las magnitudes y la significación de estos desequilibrios son diferentes en los tres momentos, pero en todos el propósito es ajustar la demanda para restringir las presiones sobre la oferta de productos y el abasto, sobre las finanzas públicas y la balanza de pagos.

Indicadores macroeconómicos básicos

Indicadores	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Inflación (dic.-dic.)	4.9	4.4	5.6	21.4	23.7	15	15.8
Déficit en cuenta corriente (% del PIB)		2.4	2.7	3.5	6.2	6.8	6.7
Déficit fiscal (% del PIB)		2.5	4.4	5.7	6	9.3	7.4
Deuda privada externa (mdd)	1,202	1,641	1,917	2,329	2,952	3,537	3,846
Deuda pública externa (mdd)	4,262	4,546	5,065	7,070	9,975	14,490	19,602
Errores y omisiones de la balanza de pagos (mdd)	499	216	233	-378	-136	-460	-2,597

Fuente: *Indicadores Económicos* del Banco de México.

Sin embargo, pese a la similitud indudable en los diagnósticos y en los propósitos, ni la mecánica es igual, ni la profundidad, ni siquiera la correspondencia entre la “gravedad” de las condiciones y el ajuste presupuestal es similar. Aunque la función estabilizadora es la misma, no lo son las repercusiones, ni el proceso de toma de decisiones, ni las ramas y rubros afectados. En 1971 se trataba de corregir inercias inflacionarias, endeudamiento y déficit fiscal para iniciar las reformas estructurales. Intentó ser un respiro macroeconómico. Pero la disminución en 27% de la inversión, incrementando el gasto real en 6%, aunado al estancamiento secular de la inversión privada en el primer año de gobierno, determinaron una caída en la tasa de crecimiento del PIB en casi 40%; pasó de poco más de 6% en 1970, a sólo 3.5% en 1971, y los precios continuaron creciendo, aunque se obtuvieron ciertas ventajas en el déficit comercial y el fiscal. Así, lo específico de la estabilización en 1971, la “atonía”, es la disminución original y ejercida de la inversión pública, en primer lugar, y luego, las reducciones en las transferencias del gobierno, en los fomentos y apoyos y en los gastos no asignables. Una segunda especificidad de 1971 es el consenso relativo generado en los resultados de la disminución de la inversión pública. Prácticamente todos los sectores demandaron una reactivación inmediata, aun en el contexto internacional de incertidumbre y quiebra del sistema monetario y de los mercados de materias primas.

En cambio, el presupuesto de 1974 no surge del consenso, tampoco del inicio de gobierno, sino de una transacción, es decir, de una nego-

ciación entre fuerzas enfrentadas, concepciones distintas y un ambiente social y político cargado por la belicosidad y la animadversión principalmente entre empresarios y gobierno, internacionales y nacionales, pero también entre el sector obrero y los dirigentes empresariales por la distribución del impuesto inflacionario. Es un presupuesto de negociación, una suerte de equilibrio catastrófico entre crecimiento, apostado en los ingresos, y el gasto, orientado a sectores específicos. Y es aquí donde las contradicciones se vuelven explosivas, porque si bien en 1971 la disminución en la inversión pública fue casi homogénea, lo mismo que el recorte en los gastos de fomento y en los apoyos, en 1974, el gasto de gobierno moderó su crecimiento, es cierto, pero con una repartición asimétrica de los recortes y los incrementos. El grueso de la disminución ya no fue tanto en la inversión, sino en los gastos de gobierno asociados con las transferencias, pero no en el sector paraestatal, tampoco en los rubros de energía, educación, sino en los fomentos a la agricultura y otros gastos, apoyos a empresas comerciales.

Así, mientras que la reducción en el crecimiento presupuestal se volvía absoluta para el gobierno en su impulso a las actividades productivas de los sectores comerciales, agrícolas y forestales, el gasto de capital en el sector paraestatal aumentaba, principalmente en los denominados sectores prioritarios, como energéticos, infraestructura y educación. La distribución de los recortes fue entonces resultado y causa de mayores disputas distributivas. En 1976 siguió la misma tendencia, aunque el presupuesto ya no fue el resultado de una negociación, sino de una casi imposición de las circunstancias macroeconómicas y los últimos días de enfrentamientos con el capital privado, los sectores agropecuarios –disminuidas las transferencias hacia ellos y en medio de andanadas de reparto de tierras–, así como en los sectores industriales, y comerciales, por las políticas salarios móviles y regulación del abasto a través de Conasupo, cuya inversión aumentó aun en épocas de presupuesto ajustado.

En 1976, el presupuesto es de ajuste, sin duda, pero no para corregir, tampoco para moderar, sino para enfrentar situaciones de crisis fiscal y de balanza de pagos. También las medidas y los sectores son diferentes. De utilizar la inversión como variable de choque en 1971, a utilizarla como

variable de jerarquización en los incrementos-decrementos presupuestales. Lo mismo que en los fomentos y apoyos, verdaderos ejes de toda política de ajuste: al tener un alto grado de discrecionalidad, el primer aspecto del ajuste presupuestal se da en las transferencias, y no en los servicios generales, los servicios personales y otros rubros semifijos del presupuesto. La inversión tuvo el mismo efecto, pero con dos salvedades: mientras que en el primer año la disminución fue brutal, y en 1974 se resintió en el gobierno, en 1976 recayó en el sector presupuestal, lo que sirvió para definir los renglones prioritarios del periodo, pues mientras que en 1971 uno de los mayores afectados fue la energía eléctrica, en 1974 y 1976 fueron de los pocos que continuaron creciendo, aun con los ajustes. Lo mismo sucedió con Pemex, pero no con la infraestructura en general, tampoco con los gastos en salud y seguridad social. Un resumen de la función de estabilización indica lo siguiente:

- La estabilización persigue objetivos de previsión (1971), corrección (1974) y ajuste de los desequilibrios macroeconómicos (1976).
- Los ajustes presupuestales resultan de la decisión unilateral del gobierno (1971), de una transacción entre sectores gubernamentales y privados (1974) y de una imposición del ambiente económico (1976).
- La inversión fue el eje del control presupuestal en 1971 y 1976, con tasas negativas, y en 1974 con reducción en el crecimiento. La inversión en el sector paraestatal resultó más afectada en la previsión y el ajuste, que en la corrección de desequilibrios, también cuando la decisión sobre el presupuesto es unilateral o dictada por las circunstancias, que cuando resulta de transacciones.
- La función estabilizadora del presupuesto se logra también a partir de un control sobre las transferencias del gobierno, principalmente en los fomentos a actividades productivas y el apoyo a empresas comerciales e industriales.
- Los ajustes presupuestales producen también sectores prioritarios y ramas de atención estratégica. En todos los presupuestos, la educación mantiene tasas positivas, pero en los últimos dos presupuestos la inversión en energía, petróleo y petroquímica, abasto, fomento

agrícola, ferrocarriles y siderurgia sigue creciendo, incluso a tasas superiores al conjunto. No siempre fue así, por ejemplo, en 1971, los gastos en energía eléctrica, ferrocarriles y en general la infraestructura tuvieron crecimiento negativo. Al final del sexenio, al menos la electricidad fue un área estratégica, junto a otras que se consolidaron en los tiempos del presupuesto promotor.

Corregir y promover

El gasto público federal se utilizó como instrumento promotor del crecimiento y el desarrollo, en tres ocasiones en el periodo: en 1972, para impulsar la economía después de un año de atonía productiva y rezago en el cumplimiento de los objetivos delineados en la toma de posesión; en 1972, para continuar con los procesos de cambio en las estructuras económicas e institucionales, y en 1975, después de la austeridad relativa de un año antes. En los tres años, el presupuesto es el eje de la recuperación, en primer lugar, pero también el pivote de reestructuración y presunta consolidación de resultados y cambios estratégicos. Son tres objetivos diferentes, aunque todos tengan en común la promoción de la economía. Pero mientras en 1972 se trataba de sacar al país del estancamiento producido por una disminución de la inversión en -27%, y la prórroga de las inversiones privadas en el primer año de gobierno, además de las tendencias recesivas acumuladas en la década anterior, en 1973, la orientación del gasto es distinta, se trata de promover cambios en la estructura productiva del sector paraestatal, y de avanzar en reformas del gobierno central, como la educación y la salud. Y en 1975, después de moderar el gasto el año anterior, se trató de consolidar las reformas a los sectores estratégicos de la economía, energía eléctrica, petróleo, siderurgia, educación, como parte de una política antiinflacionaria centrada en la oferta, en el crecimiento de la producción y la productividad. Esto se confirmó aun en la recesión moderada del año anterior, cuando a una pregunta expresa al secretario de Hacienda sobre cuáles eran las ramas cuyo presupuesto iba a disminuir, él contestó: “Yo lo plantearía de otro modo, ¿cuáles vamos a estimular?”

Otra vez, como en los presupuestos estabilizadores, los impulsores del crecimiento tienen en común el propósito más general, pero no los obje-

tivos inmediatos, o concretos, tampoco el acento en ramas y sectores, o el proceso de toma de decisiones. Mientras que el de 1972 se percibía como una necesidad casi generalizada, el de 1975 se diseñó en medio de acrisoladas discusiones sobre el papel del Estado en la economía, el impacto inflacionario del déficit fiscal, las preocupaciones sobre el déficit corriente y la política expansiva del gobierno, en fin, sobre las repercusiones en la estabilidad cambiaria y monetaria de un aumento en la demanda agregada sostenida por endeudamiento y restricción crediticia. Del mismo modo, como veremos a continuación, la eficacia del gasto público en el crecimiento fue distinta. En 1972, el incremento de 16% en el gasto acompañó un crecimiento del PIB de 7%, y en 1973, el aumento de 22% en el gasto se asoció a un aumento de 8% en el PIB; en 1975 ya no fue así, la tasa de crecimiento del PIB fue de 4%, pero el gasto aumentó 24%. A continuación se analizan las características de cada uno de los presupuestos promotores del desarrollo económico y social en el periodo 1970-1976.

Para el gobierno, la relación entre el ajuste presupuestal de 1971 y el crecimiento de 1972 es casi natural, una continuidad estratégica entre los objetivos de la toma de posesión y las realizaciones del primer año. Así aparecía, al menos, en la Exposición de Motivos para el Presupuesto General de Egresos para 1992, y en el II Informe de Gobierno:

Una tendencia inmoderada al alza de los precios estaba desplazando los ingresos de los sectores de menos recursos hacia aquellos de más alta concentración. La inestabilidad monetaria en que hubiéramos incurrido, habría perjudicado primordialmente a las clases populares. A pesar de la decisión de imprimir desde los primeros días de la gestión un gran impulso a la actividad productiva, el Ejecutivo hubo de adoptar una política económica restrictiva durante un período limitado. Sabíamos que esta decisión entrañaba sacrificios, dificultaba la absorción de mano de obra y propiciaba actitudes de retraimiento por parte del inversionista. Preferimos, no obstante, arrostrar esos riesgos, porque la obligación del Gobierno es ver hacia el futuro y no mantener una apariencia de prosperidad, lesionar en lo profundo nuestras posibilidades de desarrollo. Nos alentó la certeza de que, pasado este período de ajuste, la economía reiniciaría sobre bases más firmes una nueva y vigorosa etapa de expansión y de incremento de las posibilidades de empleo. El marco externo tampoco fue propicio: hubimos de superar los efectos de una crisis financiera internacional

y el resurgimiento de medidas proteccionistas en los Estados Unidos. A pesar de esas circunstancias adversas los resultados del esfuerzo nacional están a la vista. Los objetivos que el gobierno se fijó a corto plazo, fueron alcanzados. Se logró contrarrestar el aumento de los precios sin recurrir a medidas coercitivas. El incremento de 2.6 por ciento en los precios al mayoreo durante el último año, sitúa a México entre los países que han registrado menores tasas de inflación. El ritmo de endeudamiento externo se redujo por primera vez en muchos años. Al 31 de diciembre de 1971, la deuda externa del sector público a plazo de un año o más ascendió a 44 mil 430 millones de pesos, habiéndose incrementado tan sólo en 2.5 por ciento, cifra muy inferior al promedio de los últimos años. Una vez reducidas las presiones inflacionarias y con el fin de reanimar la actividad económica, el Gobierno Federal aumentó considerablemente el gasto público y la inversión. Al mismo tiempo que se adoptaban estas medidas, se implantaron otras tendientes a estimular y reorientar el proceso de desarrollo.²⁹

La cita es larga, pero es mejor oír la voz de los protagonistas que la interpretación de los escuchas. Más allá de las cifras inexactas (la inflación en 1971 no fue de 2.2%, sino de 4.5% de diciembre a diciembre, o 4.4% promedio), de las inconsistencias argumentales (si el presupuesto era una herramienta contra la inflación y el endeudamiento excesivo, ¿por qué suponer que éstos se corregirían en un breve lapso, cuando el ambiente internacional, sobre el que no se tiene control, y la herencia de tendencias inflacionarias y obstáculos al desarrollo eran muy fuertes, y estaban considerados en el diagnóstico inicial del gobierno?

Por otra parte, las ventajas obtenidas en el déficit en cuenta corriente, marginales pero favorables, eran obvias con una retracción brutal de la inversión pública, ¿por qué suponer que con el crecimiento de ésta, y la inelasticidad de las importaciones, las presiones sobre la balanza de pagos serían menores?). La continuidad argumental del gobierno tenía problemas, como muchos lo observaron en la época, pero los resultados en el crecimiento del PIB, la acumulación de rezagos en el empleo, la des-

²⁹ "Segundo Informe de Gobierno", diciembre de 1972, en: *Informes de Gobierno de Luis Echeverría Álvarez*, Biblioteca de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Documento 2, párrafos. 56-61, p. 38.

confianza de los inversionistas en el futuro económico inmediato y, sobre todo, la suspensión de los objetivos del desarrollo compartido, en lo que tocaba a distribución del ingreso, promoción del sector agrícola y de la infraestructura, determinaron la opción expansiva del gasto público. La otra posibilidad siempre estuvo ahí:³⁰ sostener una política prudente en épocas inflacionarias, corregir a través de mecanismos de mercado los problemas estructurales, impulsar selectivamente la inversión en infraestructura y educación, negociar una reforma fiscal con los empresarios, todas fueron opciones de política económica. Muchas de ellas forman parte, hoy, de la crítica normativa al populismo. Sin embargo, en la visión gubernamental no eran una opción viable, por una razón estratégica: “La expansión económica no puede detenerse en un país de elevado crecimiento demográfico y con demandas sociales ancestralmente diferidas. El Gobierno de la República asumió la responsabilidad de promover la actividad productiva, aumentando consistentemente sus erogaciones, conforme a las prioridades del programa de desarrollo.”³¹

El presupuesto para 1972 fue diseñado para “promover el crecimiento y enfrentar los rezagos sociales, pero en un ambiente de restricción financiera y de incertidumbre internacional”. Por eso, la exposición de motivos señala que es el máximo posible según la estimación de fondos propios y el financiamiento disponible (recordemos que en ese año se inicia la reforma presupuestal que consideraba la presentación del presupuesto con ingresos ordinarios y extraordinarios en la estimación del gasto público). Su objetivo, como es evidente, era acelerar el crecimiento de la producción e incidir sobre la inversión privada, a través del efecto multiplicador del gasto. Los dos objetivos centrales: la distribución y la promoción del crecimiento. Por eso, cuando todavía en el primer trimestre de 1972 se discutía sobre las posibilidades de superar la atonía, ya en el segundo semestre se observaban incrementos en el consumo y la inversión, y nuevas ampliaciones en el presupuesto, principalmente en las inversiones del sector gobierno.

³⁰ Como puede comprobarse en las críticas de los inversionistas privados al panorama económico de 1971, o los debates en el foro sobre la intervención del Estado en la economía, organizado por Coparmex del 15 al 19 de noviembre, o en las recomendaciones de revistas críticas, como *Mundo de Negocios*, *Business Week*.

³¹ “Tercer Informe de Gobierno”, en: *op. cit.*, párrafo 347.

En conjunto, el gasto público ejercido aumentó 16% respecto a 1971. El presupuesto ejercido fue mayor que el original 26% y 14% más que el autorizado. El sector gobierno creció 9.27%, y el paraestatal un poco más de 5%. En este año, en consecuencia, el eje del crecimiento del gasto público fue el gobierno, particularmente en las secretarías de Industria y Comercio, Educación, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia. Si atendemos a la clasificación posterior, el gasto programable creció 20.82%, en el que el sector gobierno lo hizo a 43% y el paraestatal a 7.4%, mientras que el no programable lo hizo sólo en 1.96%, casi todo por el incremento de las participaciones a estados y municipios, 9.46%. El servicio de la deuda se mantuvo casi estable, con 24%, debido a la reducción en la tasa de crecimiento del endeudamiento, anunciada en el II Informe de Gobierno.

El impulso al sector gobierno se dirigió hacia el gasto en la población, particularmente en la educación, con 7.8% de crecimiento, y al fomento agrícola, con 5.1%. Los demás rubros del gasto poblacional se mantuvieron estables, o con incrementos marginales, entre ellos salud y seguridad social. En otro sentido, el gasto en jubilaciones y pensiones, tanto de la población cubierta como de los militares y trabajadores al servicio del Estado, siguió disminuyendo poco a poco. Un comportamiento similar lo tuvieron los gastos en el ejercicio de la soberanía del Estado, tanto para el funcionamiento del régimen político, como de los sistemas de impartición y administración de justicia, la salvaguarda militar del Estado y la administración fiscal. Por su parte, la dinámica del gasto paraestatal sigue las mismas tendencias que el gobierno. De 4.8% de crecimiento total, los organismos y empresas controlados presupuestalmente aumentaron 4.6% su gasto en seguridad social y otros gastos, 2.13% al sector agrícola, pero disminuyeron su endeudamiento en -1.36%, respecto al año anterior. En los dos sectores los gastos destinados a la integración, mejoramiento y repartición del territorio, se mantuvieron prácticamente estables, creciendo .7 y 1.38% para los sectores paraestatal y gobierno, respectivamente.

Atendiendo al uso de los recursos, el gobierno gastó 6% más en los gastos corrientes, principalmente en transferencias (3.55%) y servicios personales (1.5%). los gastos en capital aumentaron 8%, la mayoría en in-

versiones financieras (4%), en obras y servicios públicos (2%) y subsidios (1.3%). En el sector paraestatal, por el contrario, el grueso del incremento se dedicó al gasto corriente, en servicios personales y adquisiciones, y sólo .8% al de capital, con disminuciones marginales en obras públicas (-.14%) y en el pago de amortizaciones (-.17%). La inversión pública, reprimida en 1971, aumentó en total 41%, en el gobierno 61% y en el sector paraestatal 29%, con lo que apenas se regresaba, en algunas ramas, a los gastos reales de 1970, aunque algunos sectores seguían deprimidos, como la inversión en carreteras y demás obras en infraestructura, aunque el rubro agropecuario fue de los más favorecidos, cómo el fomento industrial y los gastos en educación.

Un resumen de la orientación y las modalidades del gasto público para 1972 sería el siguiente: el crecimiento de las erogaciones estatales de poco más de 16%, estuvo concentrado en más de 60% en el sector administración central, principalmente en educación y fomento agrícola, a través del gasto en transferencias, inversiones financieras, subsidios y servicios personales, en ese orden. El restante 40% del crecimiento fue realizado por el sector paraestatal, el grueso en servicios personales y adquisiciones, en los rubros de seguridad social, fomento agrícola y otros gastos sociales. Destaca la disminución en el servicio de la deuda de ese año, en 1.36% del sector paraestatal. Los resultados macroeconómicos de 1972 fueron favorables.³² El PIB creció 7.3%, principalmente en las actividades industriales y el comercio, las exportaciones crecieron a 14.5%, aunque las importaciones lo hicieron 15.2%, después de una disminución de -4.6% el año anterior, por lo que el déficit en cuenta corriente subió 19.2%, por el efecto combinado de las compras al exterior y el pago a los factores del exterior, en 15.4% adicional. Pero el crecimiento del PIB se debió al incremento de 8.2% en el consumo y 42% de recuperación de la inversión pública.³³ En el III Informe de Gobierno se evaluaba así:

³² Para una presentación oficial de los resultados del año, "La economía mexicana en 1972, Carta de México", en: *Comercio Exterior*, vol. XXIII, 1973, p. 36-39.

³³ Datos del Banco de México y la SEP, *Información económica y social básica*, 1977.

El rápido crecimiento de la demanda de bienes y servicios durante 1972 constituyó el motor principal de la reanimación económica. A ella concurrió, fundamentalmente, la demanda ejercida por el sector público a través de los incrementos en el gasto. La inversión privada aumentó también aunque a un ritmo menor, debido tanto a factores subjetivos como a limitaciones en la capacidad del aparato productivo. Merced a la orientación que imprimimos al crecimiento económico, el consumo se vio fortalecido por el mayor ingreso de las clases trabajadoras y la multiplicación de las fuentes de operación. El empleo intensivo de mano de obra en el campo y la ejecución de inaplazables proyectos de utilidad social contribuyeron, decisivamente, a este incremento.³⁴

El problema, entonces, para 1973 era consolidar el crecimiento y avanzar en los programas estratégicos de gobierno. Un presupuesto de corrección y ajuste, con propósitos de promoción y distribución, según se señaló, otra vez, en la exposición de motivos. Un poco antes, en el mismo II Informe de Gobierno, se explicaban los propósitos de largo alcance en la orientación del gasto: La inversión pública federal

contempla el equilibrio entre las inversiones promotoras del desarrollo y las que se identifican en forma directa con el bienestar social y la elevación cultural del pueblo. Forma parte de una proyección integral a largo plazo que considera seis años de actividad y permite el cumplimiento del programa de gobierno. Hemos estimado una tendencia con incrementos anuales superiores al 30 por ciento en promedio; la inversión pública alcanzará niveles nunca antes ejercidos... Las metas económicas que nos hemos trazado son eminentemente cualitativas. Hemos creado las bases, a casi dos años de gobierno, de un desarrollo que permite una mejor distribución del ingreso; que corrige gradualmente los desequilibrios sectoriales y regionales; hace posible un mejor aprovechamiento de nuestros recursos humanos y materiales; eleva la eficiencia del aparato productivo; fortalece el mercado interno y, al mismo tiempo, nos permite ser más competitivos en el exterior; reduce el ritmo de nuestro endeudamiento externo y moviliza recursos crecientes para lograr un progreso

³⁴ "Tercer Informe de Gobierno", en: *Informes Presidenciales de Luis Echeverría Álvarez*, Biblioteca de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, párrafos 351 y 352, p. 79-80.

mejor compartido y más independiente, realizado dentro de la libertad y regido por la justicia.³⁵

En consecuencia, frente a las voces, opiniones y disputas que clamaban por una menor intervención en economía, por una regulación del crecimiento del gasto, al considerarlo excesivo, el discurso presidencial insistía: “Evidentemente, en México el gasto público no es ni ha sido nunca excesivo. Es notoriamente insuficiente para atender las demandas colectivas y, como quedó probado en este ejercicio, su impulso resulta indispensable para mantener el ritmo y la continuidad del crecimiento.”³⁶

Bajo estas consideraciones, estructurales y de coyuntura, el gasto ejercido del sector público en 1973 aumentó 22% a precios constantes, pero la estructura y jerarquización de los incrementos son diferentes. En 1973, de los 22 puntos, 15 correspondieron al sector paraestatal, los restantes al gobierno. Una evolución completamente distinta en la administración y dirección del gasto. En este año, el gasto en territorio conservó su crecimiento en menos de 1.5%, concentrado en los mismos sectores, y los mismos problemas de regresión marginal en las obras de integración territorial, pero en el gasto total dirigido a la población disminuyó considerablemente. Frente a 7.8% de 1972, este año sólo crece en conjunto 1.8%, aunque la educación continúa con una tasa de crecimiento de 5.8%, un poco menor al año anterior, pero en esta ocasión existen tasas negativas al fomento de las actividades agrícolas y a los apoyos industriales. También los gastos de la soberanía del Estado tienen otro comportamiento, ahora crecen a un respetable 2.5%, merced a la reestructuración de la administración fiscal, y la disminución en las participaciones a estados y municipios. El sector paraestatal, por su parte, creció 15%, sobre todo en el fomento a la agricultura y otros gastos (7.9% conjunto), y un magro .7% en la seguridad social de los trabajadores del Estado. El servicio de la deuda de las empresas y organismos controlados este año aumentó en casi 4%.

³⁵ “Segundo Informe de Gobierno”, *op. cit.*, párrafos 84 y 89, p. 39-40.

³⁶ “Tercer Informe de Gobierno”, *op. cit.*, párrafo 386.

La clasificación económica indica que el crecimiento del gasto paraestatal fue distribuido en 7.5% de gasto corriente, en la adquisición de obras para conservación, en obras públicas (2.14%) y en el pago de amortizaciones; mientras que 90% del gasto de gobierno se aplicó en gasto corriente, transferencias, servicios personales y participaciones, sólo .9% en obras públicas, pero -.8 en subsidios e inversiones financieras.

En 1973, el mayor incremento del gasto fue administrado por el sector paraestatal, en adquisiciones y servicios de personal, en obras públicas y amortizaciones, mientras que el sector gobierno también orientó el crecimiento hacia las transferencias y los servicios personales. Como en los años anteriores, dentro del gobierno, la educación continuó con tasas de crecimiento constantes y significativas, pero el fomento a la agricultura, otra constante del periodo, no se realizó a través de las oficinas centrales del gobierno, sino a través de los gastos de fomento de las empresas paraestatales. Destaca el crecimiento del pago de amortizaciones en los organismos y empresas controlados, lo que se observa en el crecimiento del gasto no programable en 1973, 26.5% frente a 1.96% en 1972, tanto en las participaciones como en el servicio de la deuda, y en el programable, la menor participación del gobierno (12%) frente a 29% de crecimiento en las paraestatales. En suma, mayor gasto, dirigido por el sector paraestatal, en el fomento a la agricultura y otros sectores, la deuda y las participaciones, y en el gobierno, en el gasto corriente de los servicios educativos y la administración fiscal.

El tercer momento del presupuesto propulsor es 1975, una paradoja, sin duda, después de la moderación del gasto en 1974 y de la espiral inflacionaria iniciada dos años antes. Este año es el clímax del *fine tuning*, también su límite. Es el mayor crecimiento del periodo, 24%, y cuando la proporción con relación al PIB superó 40% en total. Un presupuesto extraño, en las condiciones macroeconómicas observadas en 1974, que de seguir con los argumentos de 1971 o 1973, hubiera determinado otro presupuesto moderado, o relativamente austero, pero no, al contrario, pese a una inflación de 23.6%, similar al año anterior, pero un significativo aumento en la deuda pública, de 7 070 mdd a 9 975 a diciembre de 1974, y un salto de 3.5% a 6% del déficit fiscal con relación al PIB. Por eso, aunque los indicadores señalaban agudización de los desequilibrios básicos,

incluyendo un saldo negativo en la balanza de mercancías y servicios de 2 558 mdd, poco más del doble de 1973 (1 175), los egresos gubernamentales ejercidos crecieron más. ¿Por qué? La respuesta no sólo refleja inconsistencia argumental, o pragmática, como podría desprenderse de una lógica incrementalista, o del seguimiento de las razones del presupuesto moderado de 1974, la respuesta no es posterior a encontrar la inconsistencia, sino es anterior, se encuentra en el mismo diseño presupuestal y en la racionalidad política del gobierno: de manera general, en la disminución del crecimiento del PIB en 1974, 5.9%, frente a 8% de 1973. La lógica operaba más o menos así: si el crecimiento de los precios era una tendencia irreversible, cualquier disminución del gasto público tendría efectos marginales en la inflación, pero sustanciales en la oferta y en los niveles del bienestar social, por tanto, si pese a todo los precios seguirán creciendo por causas externas e internas, de alineación de precios y tarifas públicas, de rezagos en la productividad por cuellos de botella y obstáculos a la productividad, mejor reordenar la estrategia antinflacionaria incrementando la inversión y el gasto en sectores prioritarios y evitando rezagos en la distribución causados precisamente por la inflación. En el IV Informe de Gobierno se anunciaba así:

Nuestra lucha contra la inflación será aplicada con toda energía y durante el tiempo que sea necesario, pero sin alterar nuestros objetivos sociales básicos. Para lograrlo confirmamos el programa económico y social basado en los siguientes lineamientos: una nueva política de financiamiento del desarrollo apoyado en el racional incremento de los ingresos del Estado; una planeación y control más eficaz del gasto público, para frenar su déficit inflacionario y financiarlo con base en la disponibilidad de recursos corrientes y crediticios sanamente disponibles en nuestra economía, que atienda a las relaciones que la coyuntura exige, y sea un factor básico de promoción del desarrollo con justicia social. De este modo, el presupuesto de 1975 será un instrumento poderoso de dirección de la actividad económica al atender únicamente aquellos gastos que puedan ser financiados con recursos propios y con el crédito interno y externo no inflacionario... Si en la lucha contra la inflación no se propiciara sustancialmente el aumento en el ahorro y la inversión productiva, se podría provocar el sacrificio de algunos de nuestros objetivos principales. No podemos buscar la estabilidad de precios a costa de la política de empleo, de acentuar la desigual distribución del ingreso,

ni mucho menos de postergar la lucha por manejar con mayor libertad y autonomía nuestros recursos. El desarrollo del país no debe detenerse. Está fincado sobre la unión inseparable del progreso económico y la justicia social y ha de traducirse en actividades creativas y constructivas.³⁷

La tensión entre la política anti-inflacionaria vía política de redistribución es permanente en el discurso. Ahora sabemos que el financiamiento del gasto no dependió de recursos internos, que los ingresos propios nunca alcanzaron a cubrir el déficit fiscal, y se sabía en el momento, pero a mediados de 1975 ya se advertían las tendencias recesivas de la economía, por lo que se utilizaron las cláusulas de ampliaciones líquidas contenidas en el decreto del presupuesto. Se entró en una suerte de entropía económica, donde a mayores indicios de recesión y déficit, se correspondía con incrementos adicionales en el gasto y la inversión pública en áreas vinculadas al crecimiento estratégico, como por ejemplo energía eléctrica, hidrocarburos, educación y seguridad social, siderurgia. El aumento en el presupuesto, en medio de tantos desequilibrios, de la desestabilización monetaria que llevó a fugas de capitales de 378 mdd en 1973, 136 en 1974 y 460 en 1975, continuó en los propósitos correctivos y distributivos. Otra vez, como en 1972 y 1973, corregir, promover y distribuir.

Sin embargo, el crecimiento de los egresos en 1975 tuvo dos características importantes: el aumento con relación al PIB, el máximo histórico, la concentración paraestatal del incremento, y la profundización de sectores prioritarios. El primero ya lo hemos comentado, en la metodología que se estime, en 1975 el presupuesto tuvo la mayor participación en el PIB, 40% en total. Un efecto numérico, sin duda, porque el crecimiento se da sobre la base de un año de austeridad relativa, pero también porque entre los desequilibrios se observa la lógica gubernamental de dirigir el proceso económico, más en los momentos de crisis. La segunda característica retoma la de 1973, cuando el aumento estuvo comandado por las empresas y organismos controlados presupuestalmente. En este año, 15 de los 24 puntos de crecimiento se debieron al gasto en energía eléctrica

³⁷ "Cuarto Informe de Gobierno", en *Informes de Gobierno, op. cit.*, párrafos 406 al 408, y 415-416, p. 111-112.

(4%), al fomento a las actividades productivas (7.25%), principalmente de apoyos industriales (1.2%) y otros gastos de fomento (4.8%), y también en la seguridad social de los trabajadores del sector. Los restantes 9 puntos porcentuales del aumento, los utilizó el gobierno central en apuntalar el gasto en electricidad (1.9%), en riego y repartición del territorio y, sobre todo, en el fomento a las actividades productivas (3.24%), en el fomento agrícola, apoyos a empresas comerciales e industriales, y otra vez, como dos años antes, en la administración fiscal, aunque con disminuciones en los gastos de la administración del Legislativo y Judicial, las relaciones exteriores y la dirección ejecutiva.

La clasificación económica distribuye los gastos según el objeto. El sector paraestatal destinó el aumento mayor a los gastos de capital (9.85%) de 15% en total, principalmente en obras públicas (6.28%) y el resto en erogaciones, amortizaciones y servicios personales. El gobierno, por su parte, dedicó el mayor porcentaje a los gastos corrientes, de transferencias en primer lugar (3%), participaciones (1.98%) y servicios personales. Los gastos de capital del gobierno fueron en inversiones financieras (3.73%) y subsidios.

La tercera característica resulta de las dos anteriores: en 1975, el gasto en obras públicas, en subsidios y transferencias determinó el mayor porcentaje de los incrementos en los dos sectores, pero más en energía eléctrica, hidrocarburos, siderurgia y en menor porcentaje en educación y seguridad social. En este año se consolidan los sectores estratégicos del gasto, algunos que incluso no habían crecido en los años anteriores, como electricidad, y otros que mantuvieron sus tasas de crecimiento. Del mismo modo, por primera vez, el porcentaje del incremento en gastos de capital se destina mayoritariamente a las obras, aunque el peso de las transferencias en el gasto corriente del gobierno, y de los subsidios e inversiones financieras en el del capital, sigan siendo fundamentales en el sector gobierno.

El presupuesto-mecanismo: distribución funcional del gasto

En los modelos macroeconómicos el presupuesto es una variable exógena que busca incidir sobre el nivel de la actividad económica, la distribución del ingreso o la gestión del ciclo. Ésta es la visión cuantitativa del gasto,

propia de la política económica, o de los modelos prescriptivos que buscan determinar el crecimiento del Estado o la influencia de determinantes específicos en la intervención estatal en la economía. Desde luego, la cantidad es significativa, pero también la distribución, la estructura interna, la lógica de asignación de partidas, el establecimiento de prioridades y sectores estratégicos. El gasto no es la única forma de gobernar procesos, como lo señalamos más arriba, es la forma monetaria de la incorporación de ámbitos y materias, actividades y relaciones, al control estatal. La anatomía del gasto, esto es, su estructura, jerarquía y dinámica interna, proporciona un acercamiento cuantitativo a la racionalidad económica del gobierno, no sólo al manejo de la macroeconomía, sino al ejercicio gubernamental.

El presupuesto es un mecanismo de gobierno, un instrumento que puede ser usado de varias formas y con múltiples objetivos. Pluralidad de fines con un solo recurso, por tanto, un problema típico de asignación, pero no hacia el equilibrio, sino a la afectación de zonas y actividades, a la sedimentación de estrategias de gobierno. La incorporación de partidas y rubros, la selección de objetivos prioritarios, la lenta transformación de la estructura interna del presupuesto, es parte de la dinámica de la gubernamentalización: el esqueleto del Estado, como decía Goldscheid. O mejor que un esqueleto, un mapa de placas presupuestales que lentamente se acomodan, quizá, en las grandes crisis o las grandes reformas gubernamentales, para formar geografías distintas de gobierno, atenciones y afectaciones distintas, grandes modelos de Estado. Desde luego, esto es observable si dejamos de ver el presupuesto como una variable de control macroeconómico, y lo analizamos como un instrumento de gobierno, un modo de afectar relaciones y actividades, una forma de incorporar ámbitos al Estado.

El presupuesto refleja tipos de Estado, o de gobierno. Por ejemplo, la revisión de Wilkie sobre el gasto público en la época posrevolucionaria, arroja tres etapas distintas en el mecanismo presupuestal:

- De 1870 a principios de la década de los treinta del siglo xx, cuando el gasto en administración representaba de 78% a 61% del total, mientras que los gastos de promoción económica y social oscilaban entre 19% al 28% y 2.7% a 17%, respectivamente.

La tendencia decreciente del gasto en administración acompaña la decadencia y formación del gobierno liberal.

- De 1933 a 1960, cuando el crecimiento de los gastos económicos se empareja o supera a los administrativos.
- De 1960 en adelante, cuando los gastos administrativos representan una porción menor incluso que los gastos sociales.

El periodo de 1970-1976, en esta larga onda presupuestal, se encontraría en la fase de crecimiento de los gastos económicos y sociales, sobre los estrictamente administrativos; un periodo de consolidación y cambio, como se verá después en la crisis de 1982 y los presupuestos determinados por el servicio de la deuda. El problema de esta periodización es que está hecha sobre abstracciones, no indica nunca sobre qué se ejerce el gasto, sino sobre una función presupuestal agregada. Así, los gastos administrativos adicionan erogaciones de ejército, marina, relaciones exteriores, legislativo, judicial; es decir, la administración central, pero ésta no es una función específica, sino sólo una suma de instituciones de gobierno. Algo similar ocurre en la función, o el tipo de hincapié, como dice Wilkie, de los gastos económicos, que son la suma de comunicaciones y transportes, fomentos agrícolas e industriales; o los gastos sociales, en educación, salud, salubridad. La triple clasificación por hincapié elabora definiciones generales, pero no se queda ahí, al identificar la hegemonía de alguna de ellas identifica etapas de una revolución social, política o económica; la etapa es tan difusa como la clasificación, porque nunca señalan sobre qué ni con qué objetivos se gasta en periodos concretos, qué forma tienen los gastos, en qué se usan, cómo se forman prioridades. Lo administrativo, lo económico o lo social del gasto no define sectores, ni ámbitos, ni objetivos, sólo objetivaciones vacías, pero con fines políticos. Así, señalar que en un periodo el gasto social fue superior al económico o administrativo, le otorga una cierta “ventaja moral” o “ideológica” al presidente o gobierno en turno, pero ésta es una utilización partidaria, no dice nada sobre los objetivos del gobierno –como no sea la parte publicitaria de un programa–, sobre su racionalidad, sobre la lógica de articulación entre el presupuesto y otros mecanismos de gobierno.

Para analizar el presupuesto como mecanismo de gobierno, uno entre otros, es necesario cambiar el método. No articular partidas presupuestales por funciones generales, sino por objetos de gobierno, objetivos y modos de uso de recursos. Para eso reclasificamos el presupuesto por funciones de la cuenta pública y recuperamos la presentación matricial del informe sobre el gasto público 1979-1978 de la SPP. Formalmente se parece a todas las clasificaciones funcionales, pero el criterio no es la función, sino la relación objeto-objetivo. Por ejemplo, el primer gran apartado, el territorio. Se trata de gastos que tienen como objetivo la integración del territorio, a través de vías de comunicación, de transporte, del establecimiento de puertos marítimos y aéreos, de unificar el territorio nacional con electricidad, correo, telégrafo. Es un trabajo sobre el territorio, como lo definimos en la segunda parte de este trabajo, consecuentemente los gastos que se dedican son parte de la estrategia general de integración territorial con los fines económicos y políticos ya señalados. Se trata de convertir al territorio en una entidad orgánica, un objeto de gobierno, pero también un instrumento porque el territorio puede ser repartido y colonizado, es decir, sirve para los objetivos de distribución y asignación poblacional. También es un factor que puede ser mejorado a través de obras de riego, de desmonte. Los gastos en el territorio manifiestan el trabajo sobre los objetos de gobierno, la formación y jerarquización de los objetivos. Esto no se observa en las clasificaciones objetivistas. Nuestra segunda agregación es la población, como conjunto viviente y entresijo de relaciones económicas. Por eso, incorporamos los apartados que tienen como propósito la formación de los individuos, en la educación, el deporte y la cultura, la vigilancia sobre su salud y la previsión de riesgos, y también el impulso de sus actividades comerciales, industriales, agrícolas, forestales. Gastos sobre la población, con propósitos diversos, desde la formación hasta el fortalecimiento de sus actividades económicas. Por último, los gastos en la soberanía parecen corresponder a los administrativos, y así es, pero con una salvedad: no son gastos para administrar, sino son los gastos propios de la soberanía del Estado, la división de poderes, el ejercicio de la violencia, el aval en última instancia; son los gastos del aparato del Estado, no de la administración de las cosas.

El análisis del presupuesto como instrumento de gobierno del territorio, la población y el aparato del Estado, nos proporcionará la relación entre la estructura del gasto por objeto de gobierno, y la multiplicidad de fines establecidos, su jerarquización y permanencia. La incidencia, también, se observará en el tipo de gasto, contemplado en la clasificación económica, cruzándolo con las de objeto-objetivo. La exposición sigue las particiones del gasto del sector público consolidado, el gobierno federal, con las tres agregaciones, y los organismos y empresas controladas presupuestalmente.

Gobierno central

La composición de los gastos del gobierno central en el periodo 1970-1976, tiene tres características relevantes:

- Una progresiva disminución del gobierno en el gasto del sector público, en favor de las empresas y organismos de control presupuestal.
- Una relativa estabilidad de los gastos en el territorio, acompañados de una redefinición de las prioridades en los últimos años del periodo.
- Una redistribución interna de los gastos, en la que la tendencia descendente de las partidas de la soberanía, se transfieren a los gastos en la población.

Gasto del gobierno central

Año	Gobierno central		Territorio		Población		Soberanía	
	Tasa	Participación	Tasa	Participación	Tasa	Participación	Tasa	Participación
1970	-	46.2	-	18.35	-	46.12	-	35.53
1971	1.28	45.9	-1.52	17.84	4.17	47.43	-1.01	34.72
1972	20.57	47.5	14.4	17.35	26.37	53.61	0.53	29.05
1973	11.95	43.5	14.68	18.16	6.4	51.16	15.43	30.68
1974	8.90	43.4	3.41	17.27	9.55	51.84	9.23	31.04
1975	22	42.7	23.05	18.38	18.88	52.46	12.87	29.18
1976	-5.26	41.17	-5.26	17.90	-8.1	49.24	-12.1	32.87

Fuente: Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP.

Territorio

El trabajo gubernamental sobre el territorio se realizó en tres vías, según el destino del gasto: integración, mejoramiento y repartición. Es la doble cualidad del territorio, objeto de gobierno, para formar una entidad orgánica, es decir, un espacio cruzado por redes de comunicación, de transporte, de energía, con nodos, puertos o terminales, desde los cuales repartir la circulación económica y política. La integración es un complejo económico, a través de la generación de obras de infraestructura, en el sentido clásico del gasto estatal, es decir, generar las condiciones materiales para la valorización del capital (o de bienes públicos que generen externalidades), o, más sencillamente, en la terminología de la época, de la remoción de obstáculos estructurales del desarrollo, en la lucha contra la inflación, por ejemplo, pero también de objetivos políticos, como la extensión del poder central en los territorios aislados, en las comunidades dispersas, en los centros de población atomizados. El mejoramiento del territorio cumple también dos objetivos, económicos y políticos. El primero es evidente, en las ancestrales demandas campesinas sobre la erosión de tierras, la salinización, el acaparamiento del agua; y también políticos, pues mediante los trabajos sobre cuencas, distritos de riego, se incorpora la organización del trabajo agrario a la supervisión del gobierno, mediante la selección de los distritos, los ejidos, los técnicos agropecuarios, etcétera. En el caso de la repartición de la tierra y la colonización, el territorio es más que nada un instrumento de control poblacional, de atención de demandas ejidales y de redistribución de los asentamientos humanos en zonas alejadas, con densidad de población baja. Un mecanismo de despresurización político-demográfica.

El objetivo de integración territorial sigue una tendencia decreciente en el total del gasto, pues mientras en 1970 representa 13.65% del gasto del gobierno federal, en 1976 era de 12.85%, con un mínimo de 12.11% en 1974. Las redes de transporte fueron los sectores más importantes, en primer lugar, carreteras y ferrocarriles, en segundo, los puertos aéreos y marítimos y en tercero los medios de comunicación, correos, telégrafos, telecomunicaciones. La energía eléctrica fue el sector de revalorización más significativa. Hasta 1973, el gasto en electricidad fue disminuyendo su proporción en el total, con tasas de crecimiento incluso negativas; a

partir de 1974, las inversiones financieras en el sector crecieron más rápido que el gasto total. Fue parte de una reestructuración general de las prioridades gubernamentales, en los primeros años, las transferencias a los sectores agrícola y comerciales, y en la educación, en los últimos tres, más allá de los presupuestos de estabilización, crecimiento sostenido en energéticos, electricidad, hidrocarburos, minería y siderurgia. Lo contrario sucedió en los gastos en vías de transporte, pues en los primeros tres años su proporción se sostuvo, y en los últimos empezó a decaer en provecho de los energéticos.

Los gastos en el mejoramiento del territorio se realizan a través de las obras de riego. Su importancia relativa en el gasto aumentó en todo el periodo. En 1970 era de 3.75%, en 1976, 4.65%, con un máximo de 4.92 en 1973. Lo importante de este gasto es su efecto multiplicador inmediato, pues son gastos de capital en obras públicas fundamentalmente, a diferencia de otros, como los de correos y telégrafos, en que son gastos corrientes, de servicios personales y generales, o de electricidad que son inversiones financieras en su mayoría. En el caso del riego, como en ferrocarriles y carreteras, son obras de fomento directo a la productividad.

Los gastos en el reparto y la colonización también aumentaron de manera sostenida su participación en el total, de .25% en 1970, a .52 en 1973 y .43% en el presupuesto de la crisis fiscal de 1976. Son gastos corrientes, casi todos en servicios personales y generales, para realizar las tareas de vigilancia, investigación y ejecución de los planes de asentamientos humanos y de reparto agrario. No tienen incidencia inmediata en la productividad del campo, son gastos de control político de la población.

Población

Los gastos en la población tienen cuatro objetivos: la formación de las habilidades, los conocimientos, valores y subjetividades de los individuos; la vigilancia de la salud; la prevención de los riesgos sociales, y el fomento de las actividades económicas. Los tres primeros atienden los denominados gastos sociales, aunque en realidad son gastos específicos que surgen en circunstancias y épocas diferentes, y según objetivos particulares. Así, por ejemplo, la conformación de un sistema nacional educativo y la incorporación de una placa permanente en el presupuesto

nacional, más o menos estable en largos periodos, anteceden con mucho a los gastos en salud y a los de la seguridad social, en sus diferentes rubros, desde la población asalariada, a los trabajadores del Estado y miembros de las fuerzas armadas. El caso de los gastos en fomento y ayuda a las empresas comerciales e industriales y los gastos en regulación comercial, por ejemplo, son gastos económicos en otras clasificaciones, pero en realidad son transferencias a las actividades productivas. Tienen un objetivo y una forma totalmente distinta de los gastos en carreteras o ferrocarriles, o en energía; en primer lugar son transferencias, o subsidios, no son obras públicas ni inversiones; en segundo lugar, el objeto es diferente, se destinan a las actividades económicas de la población, mientras que los otros trabajan sobre el territorio, su integración o mejoramiento. Una de las características de estos gastos, ya observada en los presupuestos de estabilización o crecimiento, es su gran flexibilidad. En los periodos de retracción disminuyen más que el promedio, lo contrario sucede en los presupuestos de promoción. Sin duda, se debe a su forma: transferencias, erogaciones no mercantiles, por tanto, altamente discrecionales. Una de las conclusiones generales de los presupuestos de este periodo es que utilizan las transferencias como los pivotes del control presupuestal, reduciendo entonces el impacto de los recortes o los aumentos en la producción y la productividad de la economía. Además de dificultar la planeación presupuestal y la fijación de metas y objetivos de largo plazo.

En los análisis sobre los gastos públicos se pasa de largo un aspecto central: ¿qué significa el hecho de que una proporción importante del gasto del gobierno federal, aproximadamente el 50% en el periodo que estudiamos, se destine al gasto en la población? Serían presupuestos sociales, en la mayoría de las respuestas, calificando ideológicamente a los responsables del presupuesto, al gobierno y a los partidos que lo definieron, sin embargo, esta es una lectura ideológica o partidaria, pues se contenta con la abstracción de lo social, sin especificar el qué se gobierna, qué se ha introducido en el presupuesto. Parecería que el dedicar 15% de los gastos del gobierno en la formación de los ciudadanos, 4% en salud, 8% en seguridad social, en promedio, no significa otra cosa que un destino social del gasto, diferente de uno administrativo o económico (aun sabiendo que

parte de este gasto “social” tiene componentes administrativos y económicos). Pero ¿qué es la formación, la salud, la seguridad convertidos en gasto público, qué significa que las actividades económicas de la población se introduzcan en el presupuesto del Estado? De otro modo, ¿qué es la formación del individuo, el seguimiento de su salud, la garantía de seguridad ante el infortunio, sino aspectos de la vida de la población? ¿Y cuándo y por qué la vida se ha presupuestalizado, cuándo, por qué y con qué prioridades el gobierno ha introducido los objetivos de control de la vida en la fiscalidad? Desde luego, éste no es un trabajo sobre gubernamentalización de la vida –que debe hacerse–, pero sí uno sobre la racionalidad del gobierno en un periodo específico, y en este periodo se acentúa un proceso iniciado en los años veinte, para incorporar al presupuesto cada vez más aspectos de la vida de más y más sectores de la población. A través del presupuesto se introduce la vida en la macroeconomía: una economía de la vida es parte de la racionalidad gubernamental que estudiamos, no sólo gastos sociales en el presupuesto.

Los gastos en la población aumentaron su participación entre 1970 y 1976. De 46.12% en 1970, a 53.6% en 1973, para estabilizarse cerca de 50% en los últimos tres años. Sin embargo, su composición interna cambió. El rubro más importante, las actividades económicas, registró grandes movimientos. De 20% en los dos primeros años, hasta 27 y 25% en los tres intermedios, para regresar al nivel inicial en 1976. Se explica por su forma, las transferencias, y la gran discrecionalidad que representan. Los sectores más favorecidos confirman esta apreciación, tanto en la oscilación como en la discreción. El fomento agrícola fue el rubro más revalorado. En 1970 representaba sólo 3% del gasto total, en 1975 llegó a 13 para situarse en 6% al final del periodo. Los apoyos a las empresas industriales tuvieron una tendencia decreciente sostenida. Iniciaron con 12.51% en 1970, y terminaron en 5.9% en 1976; la variabilidad también fue patente en otros gastos de fomento, que pasaron de 2.46% en 1970 a 7.64 a mitad del periodo y regresaron a 1.22% en el último presupuesto estabilizador. Los gastos en educación, por el contrario, tuvieron poca variación, siempre entre 14% y 15% del total, aumentando marginalmente en las reducciones presupuestales de 1971, 1974 y, sobre todo, 1976, cuando tuvieron su máximo del periodo, 16.91%. Prioridad, sin duda, del gobierno, pero jerarquizada

a su interior, pues mientras los gastos en educación preescolar y secundaria se mantuvieron estancados, incluso con disminuciones reales, los gastos en universidades e instituciones de educación superior fueron en aumento, iniciando con 2.26% en 1970, y terminando con 5% en 1976. Lo contrario sucedió en la participación de la enseñanza primaria, y la normal, cuya participación llegó a ser insignificante en el último año. Los gastos en salud y seguridad social se movieron alrededor de 4% y 8% en todo el periodo, sin alterar sustantivamente ni su jerarquía en el total, ni su distribución interna.

Soberanía

Los gastos en soberanía resultan del monopolio de la violencia legítima, de la división de poderes y las relaciones externas, de la administración de justicia y la recaudación fiscal, y los derivados de la deuda del Estado, los de deuda soberana, en cuanto están respaldados por la existencia misma del Estado y el regulador del sistema de pagos. En términos fiscales, la soberanía toma forma de gastos militares, político-institucionales, de justicia y administración fiscal, y la deuda pública. Son gastos soberanos, y no meramente administrativos, pues el objetivo es reproducir las condiciones de la soberanía del Estado, a través de la violencia, la tributación, la legislación, ejecución y sanción de los delitos. Es decir, los gastos en soberanía son los que sostienen la unidad artificial del Estado. Una de las tendencias históricas en la fiscalidad es la disminución relativa de estos gastos, para indicar la incorporación de otro tipo de racionalidades y objetivos en la función del gobierno. Mientras los gastos en soberanía fueron los determinantes, como lo registran todas las historias fiscales, el dispositivo de la soberanía era hegemónico, y el gobierno estaba cerrado en el círculo de la soberanía, es decir, de la promulgación de la ley a la garantía de su cumplimiento; cuando los presupuestos incorporaron los gastos en la población y en el mejoramiento del territorio, los objetivos del gobierno fueron múltiples, y se incorporó la vida de la población y la utilización económica del territorio para gobernar. En el periodo que estudiamos, siguió la reducción relativa de estos gastos, al pasar de 35.53% en 1970 a 32.87% en 1976, con caídas a 29 y 30% entre 1972 y 1975, para situarse en 32.87% al final. Dos aspectos se destacan

en esta tendencia: en primer lugar, la disminución del pago de deuda en todos los años, pero su recuperación al final, sin duda alimentado por el crecimiento absoluto de la deuda pública que se verá a continuación; y la revaloración de la administración fiscal en los gastos soberanos, al pasar de 5% a 10% de manera sostenida en el periodo.

Sector paraestatal

El sector paraestatal fue el eje de los movimientos presupuestales. Su importancia relativa en el sector público creció durante todo el periodo, hasta llegar a 59% del total, pero su proporción marginal creció más, al absorber gran parte de los incrementos en los años de expansión del gasto público, particularmente en 1973 y, sobre todo, 1975. En 1976, el gasto del sector paraestatal se repartía en 26 empresas y organismos sujetos a control presupuestal, después de que en 1973 se incorporaron 9, y en 1975, uno, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. La clasificación administrativa asigna los gastos en las entidades y proporciona información sobre el cambio en las prioridades y la definición de sectores estratégicos en la economía, o el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.³⁸

El presupuesto populista

La característica de los gastos de promoción económica, ya observada en los presupuestos de estabilización o crecimiento, es su gran flexibilidad. En los periodos de retracción disminuyen más que el promedio, lo contrario sucede en los presupuestos de promoción. Sin duda, se debe a su forma: transferencias, erogaciones no mercantiles, por tanto, altamente discrecionales. Una de las conclusiones generales de los presupuestos de este periodo, es que utilizan las transferencias como los pivotes del control presupuestal, reduciendo entonces el impacto de los recortes o los aumentos en la producción y la productividad de la economía; además de dificultar la planeación presupuestal y la fijación de metas y objetivos de largo plazo: ésta es la verdadera forma del populismo;

³⁸ "Las cifras de cada entidad incluyen los subsidios y las aportaciones del Gobierno Federal", *Informe sobre el gasto público, 1969-1978*, SPR, p. 69, nota a.

la utilización discrecional de los aumentos en el gasto público. ¿La razón de su legitimidad deteriorada? En los presupuestos promotores, la legitimidad aumenta por el despliegue discrecional de los recursos en las transferencias y subsidios; lo contrario sucede en los presupuestos restrictivos. Legitimidad variable con presupuestos diferentes; junto a esto, prioridad de los gastos en educación y salud, en agro e infraestructura al final del sexenio. Al final del sexenio, cuando ya los signos de debilitamiento de la estrategia eran muy visibles, se mantuvieron los crecimientos del gasto en educación superior y en el agro; pero también se favoreció un reordenamiento de la jerarquización del gasto a favor de la infraestructura, principalmente eléctrica y petrolera, así como en el equipamiento de la integración nacional característica del modelo reticular del territorio.

INGRESOS PÚBLICOS

No podemos aceptar que aumente el ritmo del endeudamiento con el exterior. Debemos esforzarnos por aumentar las exportaciones para nivelar la balanza comercial. No podemos seguir subsidiando a determinados renglones de actividad a costa de endeudar al país. Tenemos la obligación de captar los recursos internos adicionales para lograr el equilibrio presupuestal, la redistribución de ingresos entre la población y la mejor distribución de los ingresos tributarios entre municipios, Estados y federación. Es decisión del señor presidente Echeverría no continuar por la senda peligrosa del incremento en el endeudamiento externo. Desde hace varios años se ha venido reconociendo la necesidad de corregir dicha tendencia. Se ha considerado que la estructura fiscal ha resultado poco flexible para sostener una política social más amplia, que permita dar educación a nuestros hijos, capacitación técnica a nuestros trabajadores y bienestar a los grandes sectores del país. Sabíamos que, para promover desde su base el desarrollo, el Estado debería contar con una proporción más alta de los recursos que genera la comunidad y reducir el consumo suntuario, los dispendios de los mexicanos en el extranjero, la especulación y diversas formas de ostentación que, a más de ofender al pueblo, reducen la expansión económica. Teníamos conciencia que para impulsar el dinamismo de nuestro crecimiento, sería necesario tomar diversas medidas graduales, pero firmes, tendientes a sanear el

sistema recaudatorio, combatir el contrabando y distribuir con mayor justicia los gravámenes fiscales.³⁹

La reforma fiscal era una condición asumida del desarrollo de los programas gubernamentales. El diagnóstico era suficientemente claro: la tendencia al déficit fiscal y al endeudamiento externo, era causada por una carga fiscal baja y una legislación que permitían la evasión, con dependencia excesiva de los impuestos mercantiles y una administración fiscal ineficiente. Los diagnósticos del nuevo gobierno estaban fundados por una serie de estudios realizados a principios de los años sesenta, particularmente el Informe Kaldor,⁴⁰ en el que se condenaba la excesiva protección al capital, el sistema cedular⁴¹ y una carga tributaria muy baja con relación a otros países con el mismo nivel de desarrollo. El diagnóstico, los objetivos y las líneas de la política fiscal eran muy claros. Sobre ellos, el consenso era relativamente amplio.⁴² Sin embargo, la tributación no es una relación técnica, tampoco una imposición,⁴³ es un conjunto de acciones que afecta otras acciones, lo que implica distintas formas de resistencia y contradicción. La conducción de una conducta, como puede definirse una relación de gobierno, no está garantizada, está determinada sólo por la relación de fuerzas que define al poder. El diagnóstico es un punto de partida, previamente condicionado por las disputas internas en el aparato gubernamental, pero el desarrollo de la política fiscal, tanto en sus aspectos legislativos como administrativos, recaudatorios o judiciales, es un proceso plagado de contradicciones, de antagonismos, de acuerdos puntuales y diferencias de fondo. La tributación, en este sentido, es otro más de los puntos de ejercicio del poder,

³⁹ Hugo B. Margáin, "Declaración del Secretario de Hacienda y Crédito Público sobre la política económica del nuevo gobierno de México", en: *Comercio Exterior*, diciembre de 1970, p. 983.

⁴⁰ Nicholas Kaldor. "Las reformas al sistema fiscal en México", en: *Comercio Exterior*. México, abril de 1964, p. 215-225.

⁴¹ El sistema cedular consiste en gravar según la fuente de ingresos, con tasas impositivas distintas para cada fuente, o cédula fiscal.

⁴² Los debates eran de énfasis, entre propiciar la acumulación de capital o la distribución del ingreso, pero no de objetivos, tampoco se discutía la necesidad de incrementar la carga fiscal, reducir evasiones y revisar el sistema cedular.

⁴³ Aunque el término impuesto todavía tiene la carga semántica de la exacción violenta de los regímenes despóticos.

un frente donde la legislación resulta menos de la soberanía del Estado, que de los conflictos entre fuerzas sociales y políticas. La tributación es una relación de fuerzas, los resultados jurídicos o administrativos son sólo un momento de los enfrentamientos, o de las negociaciones. El diagnóstico del nuevo gobierno en 1970 era apenas un elemento de su definición estratégica, las leyes de ingresos, las “misceláneas fiscales” de los años subsiguientes serán otras batallas, con otros dispositivos técnicos y políticos, con otras denuncias o acuerdos ideológicos y fiscales. La tributación es una restricción a la estrategia gubernamental, según podría establecer cualquier problema de optimización, pero es también un instrumento, un modo de alentar, incidir, concitar o negar acciones, no sólo un modo de recaudar ingresos. Las exenciones, las deducciones, los tratamientos particulares, los subsidios fiscales, todos son parte de una utilización táctica del impuesto, como forma de promoción de actividades, instituciones o conductas. Aumentar el ingreso disponible, exentar de pagos a industrias nuevas y necesarias, alentar zonas libres, imponer aranceles, todos son objetivos y mecanismos específicos, y no necesariamente únicos, en el diseño de programas gubernamentales. Por tanto, una reconstrucción de la fiscalidad en el periodo 1970-1976 debe considerar los dos elementos básicos de la política fiscal, el recaudatorio y el incitativo, como política de ingresos y como instrumento de conducción, orientación, promoción o negación de actividades, pero dispuestos siempre sobre una relación de poder, en donde las resistencias, las contradicciones, las batallas siempre están presentes. Los resultados de la incitación gubernamental y de la obligación de tributar se modelan, en consecuencia, por la ley y la resistencia, por el conflicto y el acuerdo. Una breve historia de las adecuaciones a la legislación fiscal del periodo 1970-1976 muestra la triple cara de la relación tributaria: la recaudación, la incitación y el conflicto.

Las modificaciones fiscales

La reforma fiscal ha sido un propósito recurrente del gobierno mexicano. Desde la segunda guerra mundial, las modificaciones a la tributación han sido permanentes. Hasta antes de 1970, pueden encontrarse

por lo menos dos momentos reformadores, de 1947 a 1949,⁴⁴ de 1962 a 1965.⁴⁵ Entre 1947 y 1949 se establecieron las delegaciones regionales de impuestos, se reorganizó la Secretaría de Hacienda, se crearon mecanismos de consulta económica y fiscal entre el gobierno y el capital privado, se modificaron los mecanismos de coordinación hacendaria entre la Federación, estados y municipios, por ejemplo, la supresión de la cuota adicional federal sobre impuestos locales, el Plan de Arbitrios, para distribuir todos los gastos públicos, y se derogaron algunas modalidades dispositivas, como el impuesto al timbre de compraventa y, sobre todo, se crearon nuevas figuras tributarias, como el impuesto sobre ingresos mercantiles, el impuesto sobre utilidades excedentes a 15% del producto, los aranceles con cuota específica y *ad valorem* y la sobretasa de 15% al impuesto sobre exportación.⁴⁶

La reforma de finales de los años cuarenta es una reforma organizativa en los aspectos relativos a la estructura interna de la secretaría, la delegación de funciones y responsabilidades, y, sobre todo, en cuanto a la coordinación extraparlamentaria sobre la política económica y fiscal. La consulta permanente al capital privado sobre las directrices de las finanzas públicas se convirtió en una tradición no escrita de la sanción jurídico-política de la fiscalidad. Por otra parte, las reformas sustantivas, como los ingresos mercantiles, el impuesto sobre utilidades o los aranceles, rápidamente encontraron lagunas suficientes para reducir su importancia recaudatoria. En 1955 se realizaron nuevos ajustes a la legislación tributaria. La capitalización de reservas y las deducciones por depreciación se proponían fomentar la acumulación de capital, a través del autofinanciamiento y la restricción del consumo suntuario,

⁴⁴ Hasta 1955, según la periodización de Leopoldo Solís, en: *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, FCE, México, 1972, p. 101-106. Pedro Aspe señala que son cinco las reformas más importantes, 1955, 1962, 1965, 1971 y 1972, en: *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993, p. 95, nota 26.

⁴⁵ Leopoldo Solís, en: *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, op. cit., p. 107-113, e Ifigenia Martínez de Navarrete, "El proceso de desarrollo económico y la política fiscal", en *Investigación Económica*, México, Escuela Nacional de Economía, vol. xv, núm. 2, 1955, p. 229-247, "Política fiscal y desarrollo industrial", Comercio Exterior, México, enero de 1956, p. 26-28, y "La política fiscal y la distribución del ingreso", *Investigación Económica*, México, Escuela Nacional de Economía, vol. xvii, núm. 1, 1957, p. 42-83.

⁴⁶ Para una relación pormenorizada de los cambios fiscales en este periodo, Ramón Beteta, *Tres años de política hacendaria*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951.

y también el apoyo a la educación y a la investigación científica con las deducciones por donativos. Menos de 10 años después, el déficit creciente del sector público y la relativa ausencia de un mercado nacional o internacional de capitales, orientó un nuevo periodo de reformas. Entre 1962 y 1964 se elevó la tasa del impuesto sobre productos del trabajo a los sectores medios y bajo, mientras se redujo la de los niveles altos de 50% a 35%, se empezó a gravar el rendimiento sobre el capital privado, se suprimió, en consecuencia, el impuesto sobre utilidades excedentes, herencia y legados, se crearon formas de deducibilidad y exención, los métodos de depreciación acelerada y los impuestos al comercio exterior.⁴⁷ El informe de Kaldor, que tuvo gran impacto en el debate fiscal, si no tanto en las reformas jurídicas, consideraba que la baja recaudación y la desigual distribución de los ingresos eran los objetivos primordiales de cualquier reforma. Los ejes de la propuesta consistían en gravar el ingreso familiar, un sistema mixto que gravara tanto la riqueza como los ingresos, y una tasa única de 40% de impuesto a las sociedades anónimas, suprimir las diferencias de las transacciones civiles y comerciales, abolir el anonimato de las obligaciones y bonos e introducir el impuesto sobre la riqueza.⁴⁸ En 1965, el sistema cédular se fusionó en el impuesto global sobre la renta, aunque sin gravar, paradójicamente, los ingresos por intereses, dividendos y rentas, que continuaron con tasas fijas.⁴⁹ Los regímenes especiales para actividades como pesca, minería, transporte, agricultura, silvicultura pequeñas y medianas empresas, pagaban una cantidad fija, determinada discrecionalmente por la SHCP, que en la práctica se convertía de hecho en una exención fiscal, pero en un impulso económico, al reducir los costos de operación de las empresas y estimular sectores considerados prioritarios. Las paradojas frecuentes del sistema impositivo mexicano, entre el impulso a la recaudación para incidir sobre gastos en la acumulación de capital, vía deducciones

⁴⁷ Ifigenia Martínez. "La naturaleza de la reforma fiscal", en: *Comercio Exterior*. México, marzo de 1962, p. 138-142. C. Ocaña y J. Alejo. "La carga fiscal en México: su evolución y su importancia", en: *Comercio Exterior*. México, 1963, p. 80-82 y 169-173.

⁴⁸ Nicholas Kaldor. "¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?", en: *Comercio Exterior*. México, enero de 1963, p. 46-48.

⁴⁹ Leopoldo Solís. *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, op. cit., p. 110.

y exenciones, para privilegiar ramas productivas, o con restricciones a la acumulación del ingreso global, de los rendimientos por intereses, refieren muy bien las características del régimen tributario: fuente de ingresos públicos, mecanismo de dirección de actividades o conductas, y disputa política sobre el ingreso nacional. En estas tres condiciones se desenvuelve la práctica de la reforma fiscal en México, por lo menos desde los años cincuenta.

1971, aumentar la base gravable

La Ley de Ingresos y la miscelánea fiscal para 1971, enviadas al Congreso el 15 de diciembre por el nuevo gobierno, cuyo secretario de Hacienda, Hugo B. Margáin, había tomado posesión tres meses antes, “para facilitar la transición”, tenían tres objetivos fundamentales, además del propósito recaudatorio: aumentar la base gravable, corregir excesos en deducciones y exenciones y desalentar el consumo suntuario. Las tasas impositivas no se modificaron, con excepción de las de artículos de lujo, aguas envasadas y refresco, tabacos, cerveza y bebidas alcohólicas.

En términos de las fracciones de la ley de ingresos, el impuesto sobre la renta no modificaba ni los grupos ni las tasas, sólo el régimen depreciación, con 5% como tasa de amortización sobre activos fijos; tasas diferenciales, 3%, en edificios; 5% en viviendas para trabajadores; 6 y 25% en transportes; 3 y 16% en maquinaria, y tasas más altas en las actividades agropecuarias, 11% ganado mayor, 25% menor y 14% agricultura. Los gastos de publicidad disminuyeron su deducción en 50% en el año en curso, y el resto a cinco años, pero la inconformidad de los empresarios del ramo, y la intervención de la Cámara de Senadores, hizo que se aumentara a 60% la deducción anual y a tres años el resto.

El impuesto a las ganancias de capital se generalizó, independientemente del tiempo transcurrido entre el proyecto y la realización, y se redujo la exención en la reinversión de utilidades sólo a las que se utilizan en activos fijos tangibles para usos industriales. El ingreso global de las personas físicas amplió su base gravable, a 100 mil pesos. Mediante el incremento de la tasa de ingresos mercantiles a 10% en los artículos de lujo, automóviles, artículos deportivos y de pesca, joyas, se procuraba desalentar su consumo, a menudo importado, y también aumentar

la imposición a los sectores de ingresos mayores por vías distintas de la renta, y de más fácil control.

Los impuestos especiales a la producción o la compraventa, como el de aguas envasadas y refrescos, elevó a 25% la tasa que grava la compraventa de primera mano, para financiar la industria azucarera. El de tabacos labrados, redujo la tasa a los de precio bajo y aumentó la de precio mayor a 1.40%, en el caso de los de mayor precio el impuesto llega a 140%. Por último, “a iniciativa de un grupo de diputados”, aumentó el de cerveza y otras bebidas alcohólicas a 82 centavos litro y 60 para otras bebidas.⁵⁰

Las modificaciones de 1971 no podrían considerarse una reforma fiscal, sin embargo, fueron objeto de una enconada disputa entre el gobierno y los dirigentes empresariales. La disputa tuvo varios matices, desde las críticas a los límites en las deducciones de publicidad, que fueron atendidas y corregidas por los senadores, hasta lo que se consideró una ruptura en la consulta al sector privado antes de enviar la iniciativa al Congreso, según la práctica establecida desde el Consejo Consultivo de Política Económica y Social, a fines de los años cuarenta. El conflicto era más político que tributario, al no contener reformas sustantivas al impuesto sobre la renta, ni modificar las tasas impositivas, el debate era puntual, como en los casos de las deducciones, o procedimental. “En los últimos años las más altas autoridades del país han seguido la sana costumbre de dar a conocer a las organizaciones nacionales de empresarios las iniciativas de ley que, directa o indirectamente, pueden afectar la vida económica de México y el normal funcionamiento de las empresas (pero) esta vez se nos ha convocado para comunicarnos hechos prácticamente consumados.”⁵¹ La crítica al contenido de la iniciativa era una táctica de negociación, no una objeción de fondo: “no parece prudente y, mucho menos, oportuno, que los mencionados proyectos entren en vigor en una época en que la tensión inflacionaria en México se torna cada vez más grave. Las nuevas disposiciones no constituirán el mejor camino para frenar dicho proceso, sino que por el contrario contribuirán a acelerarlo. La situación podría

⁵⁰ “Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1971”, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 1970.

⁵¹ Roberto Suárez Guajardo, presidente de la Coaparmex, citado en Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, op. cit., p. 45.

agravarse si se toma en cuenta que, hasta la fecha (17 de diciembre), no se nos ha dado a conocer el proyecto de reformas fiscales que deberá ser examinado en las cámaras.”⁵² La táctica surtió efecto en aspectos puntuales, como en los gastos en publicidad, pero su mayor ventaja fue estratégica: todas las iniciativas de los años siguientes fueron consultadas con los empresarios. Consultadas, es decir, sancionadas por una instancia extraparlamentaria antes de su sanción legislativa.⁵³

1972, disputa sobre la progresividad

El conflicto tuvo secuelas en la formulación de la ley de ingresos y demás disposiciones fiscales para 1972. En esta ocasión, la ley fue consultada y negociada con la iniciativa privada. En este proceso, las modificaciones fiscales fueron ajustadas, matizadas, limitadas o, sencillamente, retiradas de la iniciativa. En 1972, se trataba de avanzar en una reforma fiscal que gravara el capital, el patrimonio, los activos en valores fijos, y acumular el ingreso gravable de las personas físicas, para lo que se requería convertir en acciones nominativas los títulos al portador. Sin embargo, gracias al mecanismo de consulta restablecido el año anterior, las discusiones entre los representantes de Hacienda, Banco de México y los dirigentes empresariales, particularmente del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, minaron la presunta radicalidad de la propuesta, y a cambio de aumentar las tasas del impuesto sobre la renta, de gravar los rendimientos sobre activos fijos, que no su propiedad, y de un mecanismo opcional para declarar el ingreso global a cambio de reducción de tasas y deducciones de honorarios médicos, dentales, gastos de hospital y funerarios.⁵⁴ La Iniciativa de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta fue dada a conocer el 25 de noviembre, discutida en la Cámara de Diputados el 2 de diciembre en una comparecencia

⁵² *Idem.*

⁵³ Lo que generó molestias en los representantes populares del PAN y el PPS. José Ángel Conchello, dirigente de Acción Nacional, “consideró indigno el que los aumentos de impuestos hayan sido consultados y conocidos por los dirigentes de Concanaco, Concamin, Canacindra, antes que por los diputados de los cuatro partidos nacionales, el conocer esos aumentos parece ser un privilegio que se concede sólo a las fuerzas económicas de México”, en Américo Saldívar, *Ideología y política del Estado mexicano*, op. cit., p. 102.

⁵⁴ *Idem.*

del secretario de Hacienda, aprobada con ligeras modificaciones y publicada el 29 de diciembre de 1971, en la que se reforman 22 artículos, a 12 se les adicionan elementos y se derogan cuatro.⁵⁵

La reforma fiscal que se propone tiende además a corregir la inequidad del sistema impositivo actual. Afecta sólo a los productos del capital y a los sectores de más altos ingresos, respondiendo así a la aspiración de los trabajadores del campo y la ciudad, cuya capacidad de compra no se verá disminuida sino, por el contrario, se fortalecerá; ya que la reforma se combinará con medidas de estímulo y fomento a la inversión de acuerdo con decretos que expedirá el ejecutivo a mi cargo... Siempre se ha deseado corregir las deficiencias de ese sistema tratando de llegar al impuesto al ingreso global con carácter personal; pero se han mantenido tasas bajas para los productos de valores, y las Leyes de Ingresos de la Federación han dispuesto que tales productos no se acumulen para determinar el ingreso gravable de las personas físicas. Esta Iniciativa introduce de manera permanente en la ley, el tratamiento fiscal a los ingresos derivados del capital, eleva las tasas de retención a los niveles que se estiman razonables y generaliza el principio de acumulación.⁵⁶

Además de los objetivos de mayor progresividad al ingreso personal, la iniciativa también se proponía fomentar las inversiones, el desarrollo regional, la disminución de la evasión fiscal y estimular las exportaciones.

Las reformas y adiciones a la Ley sobre el Impuesto a la Renta pretendían incrementar la recaudación con tasas progresivas, fomentar las inversiones y el desarrollo regional además de disminuir la evasión fiscal y corregir desequilibrios, como la concentración de capital en valores de renta fija. Estos últimos se habían convertido, en el periodo de crecimiento con estabilidad de precios, en una forma primordial del patrimonio individual, con una carga fiscal muy baja. La iniciativa aumentaba el impuesto, pero manteniendo el rendimiento neto por encima de otros países, para evitar fugas de capital. Las presiones empresariales determinaron mantener el anonimato, pero imponiendo tasas progresivas de

⁵⁵ Vid el resumen de Comercio Exterior, enero de 1972, p. 19-21, y la "Iniciativa..." en el *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 25 de noviembre de 1971.

⁵⁶ El resumen en *Comercio Exterior*, diciembre de 1971, p. 1072.

15% a 50%, cuando el interés ganado aumente de 8% a más de 10.6%. El objetivo de la progresividad continúa en el impuesto sobre productos del trabajo, en donde la tasa marginal máxima aumenta de 35% a 42%, en los ingresos provenientes de productos de capital salta de 31.65% a 42% y de 33.9% a 42% en el ingreso global. Junto al incremento en las tasas máximas, se crean mecanismos de protección a los ingresos bajos. Se duplican las deducciones del cónyuge, ascendientes y descendientes, sin límites a los servicios médicos. Además, para aumentar la base gravable, se agrega a los productos del trabajo las primas dominicales, vacacionales, de antigüedad; se aumentan los productos del capital con los ingresos de certificados de participación ordinaria, títulos de créditos, préstamos, y se reducen las exenciones del pago de impuestos a los intereses pagados o depositados por los bancos de depósito.

El fomento al desarrollo regional se da en la exención de la ganancia por enajenación de bienes inmuebles de activo fijo, si el importe se invierte en bienes depreciables en las regiones. Además, se permite la depreciación acelerada de industrias regionales, se hacen modificaciones a la base de impuestos de rendimientos de capital, para gravar únicamente los ingresos distribuidos, se aumenta el nivel de ingreso gravable para diferenciar a los causantes menores y mayores, el límite se amplía de 150 mil a 500 mil, después se opta por liberarlos de la obligación de llevar su contabilidad de acuerdo con las disposiciones legales, debiendo llevar los registros contables simplificados según la SHCP.

Por su parte, las medidas contra la evasión fiscal incluyen publicar los datos del causante, para que terceras personas afectadas por declaraciones bajas se puedan enterar y hacer la denuncia; expedir recibos a ciertos contribuyentes por la actividad que ejercen de forma independiente. Las modificaciones para regular el comercio exterior consisten en el fomento a las exportaciones y la regulación de las importaciones. El estímulo a las exportaciones considera ampliar los casos en los que se cobre únicamente 20% a los intereses provenientes de operaciones hechas por empresas extranjeras, exentar comisiones por exportación, disminuir la tasa a 10% de los ingresos de asistencia técnica o regalía, cuando provengan de empresas del extranjero, elevar de 10% a 20% la tasa cobrada a los intereses provenientes de convenios por personas físicas domiciliadas fuera de la

república, exentar a los que en el extranjero reciban utilidades por pago de patentes mexicanas. Por su parte, los estímulos a la importación de maquinaria fiscal amplían el subsidio de 50% a 65% concedido sobre el impuesto de importación, amplían el beneficio a los capítulos de calderas, máquinas, aparatos o artefactos mecánicos. El código aduanero limita a 20 kilómetros la penetración de vehículos importados que circulan en la frontera.

Junto a estas reformas y adiciones a los impuestos sobre la renta y el comercio exterior, se modificaron algunas disposiciones de leyes de impuestos a la producción y el comercio con propósitos de simplificación administrativa, manteniendo en lo general las tasas impositivas, como la Ley Federal de Impuestos a las Industrias del Azúcar, Alcohol, y Bebidas Alcohólicas. Otras, como la Ley del impuesto sobre compraventa de primera mano de alfombras, tapetes, tapices unifican el gravamen en 10%, o en 7% la Ley del impuesto sobre compraventa de primera mano de artículos electrónicos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras, aunque exentan las exportaciones, zonas fronterizas y puertos libres y reparten el impuesto en 10% a las entidades donde se fabriquen y 30% donde se consuman.

1973, administración fiscal

Las discusiones de los dos años anteriores entre el gobierno, los empresarios y el Congreso, hicieron que en las leyes fiscales y de ingresos para 1973 predominara el criterio de incrementar los recursos del Estado por medio de una mejor administración y control de los causantes, y no mediante el aumento o la creación de nuevos impuestos. En general las reformas y adiciones sólo adecuan disposiciones, ajustan bases, estimulan el comercio exterior y redefinen en algunos casos la participación de los Estados y municipios. Las modificaciones más importante se dan en la Ley de Ingresos Mercantiles, en donde se eleva la tasa general a 4%, y el aumento se reparte en 60% para estados y municipios y el resto para la Federación. Aumenta la tasa sobre ingresos por comisiones en 10%, y se amplían las condiciones de estos contratos. Disminuye la carga fiscal a la exportación; aumenta el porcentaje de certificados de devolución de impuestos, y se crea un régimen favorable para las sociedades de promoción que impulsan las actividades industriales. De manera particular,

aumenta el gravamen para cigarrillos de más alto precio. En la Ley del Impuesto sobre la Renta se gravan los ingresos por intereses en bonos, cédulas y valores de renta fija por encima de 100 mil pesos, y se diseñan condiciones para fomentar la conversión voluntaria de los títulos en nominativos: quienes mantengan el anonimato pagarán tasas máximas de 10%, 16 y 21% según títulos y ganancias. Los impuestos sobre la renta de las empresas de construcción se calcularán no sobre utilidades sino sobre el valor de las obras que realizan, a una tasa de 2.5% de impuestos. Se crean subsidios por depreciación acelerada en equipos para investigación y desarrollo.⁵⁷

1974, coordinación

En 1974, las reformas legislativas son de escasa importancia con relación a los recursos captados, no se afecta ningún impuesto importante, ni en renta ni en ingresos mercantiles, pero se modifica la repartición entre los diferentes niveles del gobierno. En la Ley de Ingresos Mercantiles se propicia un acuerdo federal para gravar en el lugar donde se percibe el ingreso, aumenta la participación a los estados en los artículos de lujo y se establecen impuestos estatales adicionales.⁵⁸ Se crea una tasa especial de 15% al impuesto al ingreso por venta con reserva de dominio de automóviles nuevos para 10 pasajeros, con precio superior a 55 mil pesos. El impuesto a los servicios telefónicos aumenta de 30% a 60% en llamadas locales, y de 20% a 35% en larga distancia. En el consumo de algodón, el impuesto cambia a 2% del valor de factura, y se modifica la distribución de este impuesto. En la sal, del rendimiento neto al impuesto, 40% a municipios y 60% a estados. En la reventa de aceites, 8% a municipios, 12% gobiernos estatales. En pesca, 20% a municipios, en el ensamble de automóviles, 12% a estados y 8% a municipios. En el gravamen de la Ley del Impuesto sobre la Tenencia de Automóviles, aumentaron los precios de las categorías de automóviles y los montos cobrados a varias categorías

⁵⁷ “Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos” y el “Decreto que deroga y adiciona diversas disposiciones fiscales”, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 12 de diciembre de 1972.

⁵⁸ “Comentarios a la Ley de Ingresos de la Federación para 1974 y el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones fiscales”, *Comercio Exterior*, enero de 1974.

de modelos. En los refrescos, además de la tasa fija de 25%, cuotas fijas que van de 5.25 a 14.48 centavos según el tamaño del refresco y de 5 centavos en envases abiertos. De los impuestos a los tabacos labrados, se reparte 15% a los estados y 5% a los municipios. En el lugar donde se produzca el aguardiente, los gobiernos locales y estatales participarán con 1.2% por litro en el rendimiento del impuesto federal. En el consumo, entre .4% y 4.2%, según la categoría de las bebidas. En la exportación se devolverán impuestos. Se exime de la parte federal a los pequeños productores. En la explotación forestal, 30% a estados y 20% a municipios. Para impulsar la recaudación de cuotas en el Seguro Social, y la modificación de los grupos por el proceso inflacionario, se crea el grupo “w” de cotización.

1975, ingresos petroleros

La Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1975, contiene una serie de modificaciones puntuales; la mayoría tiene por objeto aclarar algunos conceptos derivados de la experiencia administrativa. En la exposición de motivos se espera financiar el gasto público recurriendo en menor medida a los recursos que estimulen el proceso inflacionario, incidan en la redistribución del ingreso y no acudan al endeudamiento externo. “En la medida en que el gobierno recurra en menor proporción al financiamiento de la banca privada, el mercado de capitales podrá contar con mayores recursos que podrán ser destinados a los grupos económicos que los requieran para actividades fundamentales productivas, lo que ayudará a reducir el nivel de desempleo y subempleo existente.”⁵⁹ Para estas fechas, la disputa fiscal entre el gobierno y el sector privado prácticamente no existía. Todas las reformas a la legislación eran consultadas antes de ser enviadas al Congreso: “hemos conocido con detalles, las nuevas medidas impositivas y nos parece, en general, que son racionales y tienden a evitar el proceso inflacionario.”⁶⁰ Por supuesto, pues para 1975 las modificaciones fiscales dirigieron su atención a desarrollar la importancia de los ingresos petroleros y ajustar administra-

⁵⁹ “Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Federales para 1975”, en *Comercio Exterior*, enero de 1975.

⁶⁰ Ingeniero Barroso Gutiérrez, declaraciones a *El Sol de México*, citado en Américo Saldívar, *La ideología, op. cit.*, p. 102.

tivamente algunas disposiciones de la Ley del Ingreso sobre la Renta, el comercio exterior, la producción y los derechos. En el Impuesto sobre la Renta se exentaron las gratificaciones menores o iguales a un mes de sueldo. Los impuestos a la exportación aumentaron, gravando 10% el precio oficial del antimonio, barita, cadmio, cobre, plomo, cinc. Pero las tarifas del impuesto general de importación disminuyeron, tasa con 1% del valor más alto entre el precio oficial y el comercial, a todas las fracciones, en vez de 10% anterior. La modificación más importante fue en los hidrocarburos. A Pemex se le aplica una tasa de 16% sobre sus ingresos brutos sin deducción alguna, menos en petroquímica básica que es de 12%. En materia de derechos, se agrupan los relativos a la educación, por registro de profesiones, etcétera, y por vigilancia de la SIC, SSA, permisos y tarjetas de control sanitario.

1976, actualización de tasas

“El aumento en la recaudación tributaria de los cinco años anteriores –30% más de 1970 a 1975–, ha sido producto de aumentos en la base gravable, en las tasas impositivas y ajustes en la legislación para evitar lagunas o huecos”, así iniciaba la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y Cambios Fiscales para 1976. Las modificaciones se dan tanto en el régimen tributario como en los ingresos de la seguridad social. Los cambios afectan los impuestos al ingreso, al consumo o al patrimonio, con incrementos significativos en rubros que afectan el consumo de manera directa, en especial el consumo de grupos de altos ingresos, como automóviles. Los aumentos en tasas se proponen actualizar los gravámenes, que habían quedado rebasados por el efecto inflacionario de los años anteriores.⁶¹

En el impuesto sobre la renta se limitó la deducibilidad de donativos, se aplicaron impuestos sobre pérdida o ganancia de operaciones cambiarias, la amortización de pérdidas de operación en las utilidades de las empresas que las generó, se consideraron como realizadas las utilidades pendientes por enajenación de cartera, se gravaron tanto a las per-

⁶¹ Así, por ejemplo, antes de 1979, el 58% de los ingresos por impuestos sobre la renta estaba concentrado en el grupo de uno a cinco salarios mínimos. Pedro Aspe, *El camino mexicano de la reconstrucción económica*, op. cit., p. 95, nota 28.

sonas físicas integrantes de sociedades como a las que se constituyan en asociaciones civiles, para evitar las formas de evasión consecuentes, y se fijaron tasas por la enajenación de inmuebles por fideicomiso. En el impuesto a los valores, la gran modificación de 1972 fue que se determinó una sola tasa común de 21% a los de renta fija y variable, retenida por el pagador cuando el tenedor guarde el anonimato, pero cuando se identifique fiscalmente, 15%. Del mismo modo, la iniciativa propuso gravar con 21% a los intereses pagados a empresas del extranjero, la tasa aumentaría hasta 42% en los intereses derivados de operaciones efectuadas con empresas extranjeras domiciliadas en el extranjero. Para evitar la evasión en los impuestos sobre productos de capital, se consideraron como tales otros ingresos que por sí mismos constituyen una modificación del patrimonio de los contribuyentes. Del mismo modo, se suprimieron exenciones a agentes de bolsa, seguros, corredores y al arrendamiento de inmuebles con estos propósitos.

En el comercio exterior, la tarifa del impuesto general de importación aumentó a 2%, el rendimiento adicional se destinaría al Fondo de Fomento de las Exportaciones. En los impuestos sobre explotación de recursos naturales, producción y comercio, el incremento a los impuestos de pesca se extiende a quienes operen embarcaciones de matrícula extranjera con autorizaciones de la SIC, cambiando la cuota por tonelada neta de arqueo, por tasas *ad valorem* sobre los precios comerciales que fije la SIC. El impuesto de producción y consumo de cerveza aumentó .33% por litro, para quedar en 1.4% por litro, el envasamiento de bebidas alcohólicas aumentó a 20%.

En 1976 se aprueban dos nuevas leyes fiscales: la del Timbre y la de Explotación de Recursos Forestales. La nueva Ley del Timbre sustituía la de 1953 para señalar con mayor claridad el sujeto, el objeto y las bases del gravamen. Sus características principales eran: eliminación del requisito de pago para que las escrituras o minutas sean autorizadas por los fedatarios; la transmisión del dominio de inmuebles por herencia queda sujeta al mismo impuesto de compraventa; exención de la casa que habitó el autor, hasta por 500 mil pesos; modificación de tarifas de arrendamiento, a partir de 3001 mensuales, de 3 a 5 rentas superiores a 13 mil pesos mensuales; en la compraventa de inmuebles, aumenta la tasa máxima de 5% a

8% y se conservan las vigentes hasta 50 mil pesos. Por su parte, la Ley del Impuesto sobre la Explotación de Recursos Forestales, que sustituía a la de 1935, contiene además de la reducción del número de cuotas y el agrupamiento de los productos gravables, un cambio conceptual, para aprovechar integralmente el bosque: cambia el término volumen extraído por volumen autorizado, lo que ocasionaría presumiblemente un incremento en la recaudación de 20%. De manera especial, se otorgaba un trato fiscal favorable para personas con escasos recursos en la explotación forestal.

Una visión de conjunto

La reforma fiscal anunciada en la toma de posesión y en la presentación del secretario de Hacienda en diciembre de 1979, no se realizó de una sola vez, tampoco fue un programa de aplicación paulatina, con etapas y fases determinadas. Esta visión del programa y su cumplimiento no corresponde a la dinámica de una relación gubernamental. El programa de reformas fiscales era un diagnóstico, un conjunto de objetivos y de mecanismos específicos que funcionaban como punto de partida y referente estratégico, pero no una imposición a los causantes –y no porque no se quisiera, sino porque la relación de poder es acción sobre acción, no mandato irrecusable–. Entre el diagnóstico y los resultados concretos se da un tramo enorme, un tramo en el que se modelan las propuestas, los objetivos y los mecanismos de imposición. Es un recorrido político de formación, no un retraso administrativo entre el programa y su desarrollo. Por eso, las reformas fiscales efectivas se realizan por la modulación del diagnóstico y los objetivos del gobierno, y los objetivos, intereses y posiciones de los causantes, en este caso, en particular, de los dirigentes empresariales.

La estrategia fiscal del nuevo gobierno estaba orientada por dos ejes: el impulso al gasto público para atender rezagos sociales, fomentar el crecimiento y la distribución del ingreso, y la corrección de desequilibrios macroeconómicos que se venían acumulando desde mediados de los sesenta: estancamiento del sector agrícola, endeudamiento, presiones inflacionarias, déficit fiscal y corriente.

Fomentar el gasto público y corregir los desequilibrios, en el discurso gubernamental, sólo era posible por una reforma fiscal profunda, que

proveyera el ahorro interno para financiar el desarrollo. La estrategia de reforma definía cinco objetivos en la política de ingresos del gobierno federal:

- Aumento de la recaudación
- Distribución equitativa de la carga fiscal
- Promoción de actividades económicas
- Repartición de los ingresos entre la Federación, estados y municipios
- Desarrollo regional.

Las modificaciones a las leyes de ingresos, de impuesto sobre la renta, a los ingresos mercantiles y la reglamentación específica sobre impuestos de la producción, el comercio, derechos y productos, no tenían sólo un fin, como se supone en las teorías de la burocracia que suponen una entidad maximizadora de ingresos, sino una pluralidad de fines, no necesariamente coordinados sino en disputa permanente. El aumento en la recaudación es la parte más relevante, sin duda, de toda política tributaria, pero no la única, también se pretenden otras cosas: fomentar exportaciones, impulsar la acumulación de capital en sectores específicos, desalentar el consumo suntuario, orientar la localización industrial, repartir los ingresos fiscales en los diferentes niveles de gobierno, redistribuir el ingreso. Pluralidad de fines, estructurada, sin embargo, por las relaciones de fuerza entre el gobierno y los causantes. La recaudación, por ejemplo, es un objetivo compartido por casi todos, pero el acuerdo no existe en los medios para hacerlo, tampoco en la utilización de los ingresos. Un aumento en la recaudación se obtiene por tres vías: tasas impositivas, base gravable y mecanismos de fiscalización. Entre 1970 y 1976 se pusieron en marcha los tres, de manera permanente, pero según un conjunto de reglas electivas definidas en los conflictos iniciales. En 1971, las modificaciones fiscales se basaron en el aumento de la base gravable y en aumentos selectivos de tasas. La primera no definió nuevos objetos o sujetos imposables, sólo una ampliación de la base por recorte de exenciones y deducciones. Las ganancias de capital se generalizaron, independientemente del tiempo que transcurra para su realización, se eliminó el trato fiscal preferente a la

asistencia técnica, se limitó la exención por reinversión de utilidades a la compra de activos fijos tangibles, se amplió la base del impuesto global a las personas físicas. No se amplía la base social gravable, se reducen las exenciones, o se extienden las condiciones, nada más. El aumento de tasas, por su parte, no afectó el Impuesto sobre la Renta, sino impuestos específicos: tabaco labrado, cerveza, bebidas alcohólicas, bienes suntuarios, tenencias de automóviles. Su importancia en la recaudación es relativamente menor, está subordinado a la modificación de un patrón de consumo con impacto en la balanza comercial, o en la organización industrial oligopólica de los tabacos y las bebidas. Otros objetivos de la reforma, como el impulso a la acumulación de capital se da vía deducciones, en la depreciación acelerada, la reinversión de utilidades en activos fijos; o la repartición de ingresos marginales a los diferentes niveles de gobierno, en el alza de tasas al impuesto de artículos de lujo.

La lógica de las modificaciones en el primer año de gobierno consiste en ampliar la base gravable y aumentar tasas en impuestos de lujo, su impacto en la recaudación es menor que en las pautas de consumo, y simbólica en los demás objetivos de la reforma fiscal. Pero las modificaciones fiscales de 1971 tienen una marca de identidad: el conflicto con los grupos empresariales. En este año se delinearán las fronteras de la reforma, los alcances y orientaciones, también los desafíos que se le imponen a la estrategia gubernamental. En este año se estructuran las reglas de formación de la reforma fiscal durante el periodo. En primer lugar, una *regla de legitimidad*: ninguna reforma a la legislación sería admitida sin la consulta previa del capital privado. En segundo lugar, una *regla decisional*: las reformas serán discutidas antes de ser sancionadas por el legislativo, lo que implica una sanción extraparlamentaria, una suerte de denegación fáctica del Congreso en decisiones fiscales, como fue denunciada por los partidos de oposición. En tercero, una *regla limítrofe*: los objetivos de recaudación estarán limitados por la estructura de la propiedad, las ampliaciones de la base gravable se detendrán en el patrimonio, el incremento a las tasas afectaría los rendimientos del capital, no su estructura y magnitud. Éstos fueron los resultados de la disputa fiscal de diciembre de 1970 a diciembre de 1971, el momento de mayor profundidad de las reformas jurídicas. En la Ley de Ingresos para 1972 y la miscelánea fiscal

del mismo año, el propósito era incrementar la recaudación a través de ampliaciones en la base de los objetos gravables, mediante los impuestos a los rendimientos de valores de renta fija –no más allá de un límite determinado por su competitividad internacional–. Se pretendía gravar una forma de la propiedad desarrollada en los años sesenta con mucho éxito, pero que gozaba de beneficios fiscales. Así, la recaudación y la equidad de la carga fiscal se conjuntaban en la reforma para convertir acciones nominativas, acumular ingresos y proseguir con gravámenes patrimoniales, pero la reforma se detuvo. Ni impuestos patrimoniales, ni eliminación del anonimato, sólo impuesto a rendimientos diferenciados por una escala, y beneficios marginales a la identificación de propietarios, que rápidamente fueron eliminados por el alza de tasas al impuesto de las personas físicas, de modo que seguía siendo mejor mantener el anonimato de los activos financieros, aun pagando su tasa, que acumular el rendimiento a los ingresos personales con una tasa de 42%. Las contradicciones de la reforma de 1972 provenían de una serie de disputas: entre el gobierno y los dueños del capital, entre los mismos integrantes del gobierno, particularmente Hacienda y Banco de México, en alianza con los empresarios, y Presidencia y Patrimonio Nacional, de la otra parte. Los demás objetivos de la reforma de 1972, como el fomento al desarrollo regional, a través de depreciación acelerada en las industrias que se establezcan en determinadas regiones, la exención a la enajenación de bienes inmuebles con fines industriales; los estímulos a las exportaciones, o las medidas contra la evasión fiscal, centradas en su mayoría en reformas administrativas a los impuestos sobre producción, consumo y distribución de tabacos, bebidas, tapices, no fueron objeto de discusiones mayores una vez que se definió el límite “estructural de la reforma”: la propiedad individual. Para eso sirvió el desafío de 1971, no sólo para reclamar injerencia en las decisiones fiscales, sino para establecer la frontera de posibilidades de los cambios fiscales. Los años siguientes fueron intentos gubernamentales por salir o acomodarse a los márgenes definidos con anterioridad. Entre 1973 y 1974, las modificaciones se centraron en los objetivos del control de la evasión, la eficiencia administrativa de los impuestos y la repartición de los ingresos fiscales marginales, obtenidos a través de la actualización de tasas, nuevos conceptos y categorías –como el grupo “w” del

IMSS, o el cambio en la imposición por volumen, en la ley de Explotación Forestal-. En 1975 y 1976 se dio un viraje. El énfasis se puso de nueva cuenta en la recaudación, pero a través de los gravámenes a las empresas públicas, particularmente Pemex, en la cuota diaria y en el impuesto a los ingresos sin deducciones, lo que se convertiría, como se sabe desde entonces, en una de las fuentes principales de ingresos fiscales.⁶²

La reforma fiscal transitó de los intentos por ampliar la base gravable (con nuevos objetos, como los activos financieros fijos) y la mayor progresividad de tasas al impuesto sobre la renta entre 1971 y 1972, a una reforma de la administración y vigilancia fiscales, en los dos años siguientes, para terminar en una reestructuración de los ingresos públicos basada en la explotación de hidrocarburos, en los dos últimos años –por supuesto, sin dejar de considerar ajustes particulares, como en timbre, en aranceles de importación, en la tasa de ingresos mercantiles.

En síntesis, la reforma fiscal que en 1970 parecía centrarse en aumento de tasas y base gravable centradas en el capital privado, terminó en una reestructuración de los ingresos del sector público, a partir de los impuestos, derechos y productos de Pemex. Paradojas del límite: los mecanismos de recaudación, pensados inicialmente a partir de una distribución equitativa de la carga fiscal –lo que implicaba gravar la propiedad–, terminaron en un mecanismo de recaudación derivado de la propiedad, pero no privada sino pública: los hidrocarburos.⁶³

Recaudación

En la Ley de Ingresos de la Federación se registran anualmente los ingresos ordinarios y de financiamientos del gobierno federal, en XXIII fraccio-

⁶² En la Ley de Ingresos de la Federación para 1975 se aumentó la tasa de impuesto a Pemex, cuando fuera causante directo, de 12% a 16% del importe total de sus ingresos brutos, y el entero diario por concepto de pago provisional de impuestos de 5 a 15 millones de pesos. Los mismos porcentajes se mantendrán en 1976, “Ley de Ingresos de la Federación para 1975”, artículo 6, párrafo 1 y 3, *Diario Oficial de la Federación*, martes 24 de diciembre de 1974, p. 9.

⁶³ Los efectos estratégicos de estas reformas se resintieron más tarde, generando la “petrolización” de los ingresos estatales que ocurre hasta la fecha. Un resultado del azar, sin duda, por la aparición de la crisis internacional del petróleo, pero de una intervención sobre las contingencias económicas internacionales, pues la exploración y explotación de los hidrocarburos era una oportunidad generada por la magnitud de la renta petrolera, y una forma de sortear los límites de la reforma fiscal.

nes, con incisos y subincisos.⁶⁴ La ley especifica las actividades gravables y las condiciones de la administración fiscal, otorgando facultades al gobierno federal para suprimir, modificar o adicionar disposiciones sobre la administración, control, forma de pago y procedimientos, pero no sobre sujetos, objetos, cuotas, tasas, tarifas, infracciones o sanciones, excepto en los casos de los productos, aprovechamientos y derechos.⁶⁵ También faculta al gobierno para emitir valores en moneda nacional y contratar empréstitos, a la SHCP para determinar las compensaciones por explotación de recursos naturales, autorizar la recaudación de ingresos especificados por la ley y demás atribuciones propias de la administración fiscal, tanto para el gobierno federal como para los organismos y empresas controlados presupuestalmente, que deberán, por ejemplo, depositar todos sus ingresos en la Tesorería de la Federación.⁶⁶

La técnica jurídica clasifica por fracciones los objetos de gravamen, sin pronunciarse sobre clasificaciones de orden económico o administrativo. El artículo 1 contiene 23 fracciones, cada una con incisos y subincisos que detallan los objetos imponibles. Ésta es la clasificación que podríamos denominar jurídica de los ingresos públicos, pero también pueden establecerse otras que privilegiaron los aspectos administrativos del gobierno central o las empresas y organismos sujetos a control presupuestal, o también la clasificación económica, que distingue los ingresos corrientes y de capital, los ingresos propios u ordinarios, de los ingresos por financiamiento, del gobierno o de las empresas. La ley no distingue de manera económica los ingresos, define la naturaleza jurídica de los objetos y sujetos de imposición, así como las fuentes extraordinarias de ingresos, y los mecanismos de sanción jurídica y administrativa correspondientes. Así, mientras en el artículo primero se encuentran todos los sujetos, actividades y objetos gravables, en el dos se encuentran las facultades del Ejecu-

⁶⁴ Artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para 1975, *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 31 de diciembre de 1975, p. 1-11. Sin embargo, en 1972 fueron xxii fracciones, y se agregaron de manera distinta algunos impuestos, como los de timbre, migración, etcétera. Aquí utilizaremos la presentación de la última ley del periodo, haciendo los ajustes correspondientes en cada una de las fracciones, según la información contenida en la Cuenta Pública de la Federación, para cada uno de los años.

⁶⁵ *Ibidem*, artículo 2, p. 7.

⁶⁶ *Idem*.

tivo federal para la administración, el control y vigilancia de los ingresos, en el tercero, las facultades de la Secretaría de Hacienda, y del cuarto al décimo séptimo los casos de impuestos, cuotas, tarifas particulares, entre los que destaca el régimen fiscal de Pemex (artículo 7), las regulaciones sobre ingresos del sector paraestatal controlado (14) y los impuestos *ad valorem* (16).⁶⁷

Los ingresos ordinarios del gobierno federal incluyen los tributarios, no tributarios y de capital, los del sector paraestatal, los ingresos de los organismos descentralizados y de participación estatal; los ingresos extraordinarios son los financiamientos de los dos sectores, como aparece en el presupuesto de doble cuenta desde 1972. Sin embargo, los ingresos extraordinarios tienen una lógica jurídica y económica diferente. No están sujetos a una lógica impositiva, derivada de la relación de gobierno, sino a una lógica financiera, derivada de programas y resultados económicos esperados. Por eso, en el análisis de la carga fiscal siempre se distinguen tanto los ingresos del sector paraestatal como los de financiamiento, para distinguir los ingresos derivados de la tributación y los bienes y servicios públicos, de las empresas públicas y el financiamiento. Una reforma fiscal incide en la estructura y el monto de la carga fiscal, y en general de la estructura de ingresos de la Federación en un periodo determinado, o de las bases para su transformación.

En el periodo 1971 a 1976, la carga fiscal aumentó en un poco más de 30%, si consideramos tanto la carga tributaria como la carga bruta total.

⁶⁷ “Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1971”, *Diario Oficial de la Federación*, martes 30 de diciembre de 1969, p. 2-22. La estructura de la ley cambió poco en los seis años posteriores, si acaso el orden de los artículos, las tasas, tarifas y regulaciones. En la ley de 1971, en lugar de xxiii fracciones aparecieron xxii, las mismas, excepto los impuestos sobre egresos. En la información estadística seguimos la presentación final de la cuenta pública, las exposiciones de motivos y los resúmenes de *Comercio Exterior* en cada uno de los años para dar homogeneidad a las series, y los decretos en el *Diario Oficial* para ver los cambios efectivos en la legislación.

Carga fiscal del gobierno federal

Carga fiscal del gobierno federal ⁶⁸	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Carga fiscal bruta	9.43	9.64	9.88	9.87	10.68	11.32	11.92	13.50	13.69
Carga tributaria	8.36	8.54	8.75	8.85	9.53	10.09	11.21	12.62	12.68

Fuente: Segundo Informe de Gobierno, José López Portillo.

Si se consideran los ingresos efectivos del gobierno, la evolución de la carga fiscal por cada una de las fracciones de la Ley de Ingresos y su agrupación económica, se pueden establecer cinco tendencias.

1. Un crecimiento sostenido de la carga fiscal efectiva de los ingresos tributarios, de poco más de 7% del PIB desde mediados de los sesenta hasta 1972, para ganar tres puntos porcentuales en 1976.
2. Este crecimiento de los ingresos tributarios estuvo sostenido por el crecimiento de los impuestos sobre la renta, de 3.6% a 5.29% al final del periodo; de los impuestos a las industrias, la producción y el comercio, de 1% a 2% y, de manera marginal, por el aumento en la tasa de los impuestos a los ingresos mercantiles, que más bien tuvo efectos redistributivos en los niveles de gobierno, porque con relación al producto sólo aumenta de 0.98%, en 1968, a 1.3%, en 1976.
3. Los impuestos sobre la renta siguieron basados en las personas físicas, particularmente al trabajo, y en menor medida a las empresas y al capital. En 1971 representaban 1.15% del PIB, en 1976, 1.98%, mientras que el capital pasó de .3% a .46%, en los mismos años, y el ingreso global de .06% a .14%. A pesar de las modificaciones en la legislación sobre tabacos labrados, aguas y bebidas alcohólicas envasadas, y en general los artículos suntuarios, los impuestos responsables del crecimiento de la fracción III de la Ley de Ingresos fueron sobre la gasolina, desde 1975, cerveza y teléfonos.

⁶⁸ Porcentaje de los ingresos brutos del gobierno federal, y de los ingresos tributarios, con relación al PIB.

4. El estancamiento de la carga tributaria sobre el comercio exterior, las erogaciones por remuneraciones al trabajo y los impuestos sobre rifas, legados, herencias, campañas sanitarias y demás. Lo mismo sucede con los ingresos no tributarios, con un coeficiente menor a 1% del PIB en todo el periodo.
5. Los ingresos derivados de financiamiento y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal es el rubro de mayor crecimiento. Pasa de 15% del PIB en 1971, a 25% en 1975 y 21.22% un año después. Diez puntos porcentuales, con una tasa de crecimiento sostenida de 1971 a 1974, y acelerada desde entonces. La composición es la que sigue: los financiamientos pasan de 2.28% en 1971 a 8.48% del PIB en 1975; los financiamientos a organismos de participación estatal, de 2.5% hasta 4.76% en 1975, para disminuir a 2.76% en 1976; los ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de 12.70% en 1971 se mantienen en pocos menos de 13% en todo el periodo.

La evolución de las cargas fiscales es resultado de las reformas a los impuestos directos, principalmente al factor trabajo, y en los impuestos a la producción de gasolina y el consumo de cerveza, uso de teléfonos y automóviles. Sin embargo, el incremento sustantivo de todos los ingresos públicos, los ordinarios y de financiamiento, de 26.65% del PIB en 1971, a 28.68%, 33.19, 34.61, 40.29 y 35.80%, en los años posteriores, fue debido al financiamiento del sector público. Éste es el lado oscuro de una reforma fiscal que permitió aumentar en 30% su carga bruta y tributaria, pero que aumentó diez puntos porcentuales del PIB los financiamientos.

La otra perspectiva de la reforma es la estructura de los ingresos, no en la carga respecto al PIB, sino en su composición interna. Aquí se observa mejor la estabilidad estructural de los ingresos públicos. Después de los conflictos, las derogaciones, reformas y adiciones a la legislación fiscal, en 1976 las fracciones de la Ley de Ingresos mantienen casi la misma composición interna que en 1971. Casi, porque las disminuciones marginales de los ingresos corrientes y tributarios a lo largo del periodo, fueron compensadas con el alza de los coeficientes de otros ingresos de financiamientos y organismos. En especial, los de financiamientos, que pararon

de representar 7.89% de los ingresos totales en 1971, a 19.66% en 1975. En general, el proceso es el mismo observado antes: los ingresos ordinarios del gobierno federal disminuyen su participación en los totales en los años de crecimiento económico sostenido, y aumentan relativamente en los periodos de menor ritmo de crecimiento, como en 1971 y en 1976; por contra, los ingresos por financiamiento y de las empresas del sector paraestatal aumentan su importancia relativa entre 1972 y 1975, cercanos a 60% de los ingresos totales del sector público.

Estructura de los ingresos brutos del sector público

Concepto	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Ingresos corrientes	41.33	41.43	37.12	37.54	36.95	41.25
Tributarios	30.53	30.36	28.07	29.31	28.90	32.83
Renta	12.88	13.18	11.89	12.07	12.19	13.76
Explotación de recursos naturales	0.55	0.45	0.39	0.64	0.43	0.64
Industrias, producción y comercio	6.82	7.37	5.48	6.01	7.41	7.29
Ingresos mercantiles	3.72	3.43	5.82	6.00	4.97	6.25
Timbre	0.45	0.41	0.37	0.34	0.32	0.39
Importación	4.44	4.08	2.85	2.88	2.34	3.00
Exportación	0.74	0.60	0.57	0.55	0.67	0.90
Erogaciones por remuneración del trabajo	0.53	0.48	0.41	0.42	0.37	0.41
Otros impuestos⁶⁹	0.38	0.35	0.29	0.37	0.20	0.20
Cuotas para el Seguro Social	6.30	6.11	4.95	5.07	4.73	4.99
No tributarios	4.51	4.96	4.10	3.17	3.32	3.43
Derechos por la prestación de servicios	2.14	2.45	1.59	2.06	2.13	1.95
Productos	0.92	0.82	0.59	0.55	0.61	0.58
Aprovechamientos	1.45	1.69	1.91	0.56	0.57	0.90
De capital	0.60	0.42	0.73	0.30	0.21	0.19
Ingresos derivados de venta de bienes	0.01	0.03	0.01	0.03	0.02	0.03
Recuperaciones de capital	0.59	0.39	0.73	0.27	0.19	0.15
Otros ingresos de financiamiento y organismos	51.77	52.04	57.20	57.09	58.12	53.57
Ingresos derivados de financiamiento	7.89	14.01	15.35	15.58	19.66	17.11
Otros ingresos de organismos descentralizados	43.88	24.81	22.19	24.64	21.73	23.30
De empresas de participación estatal	n.d.	3.67	6.65	5.89	5.74	6.21
Financiamientos de organismos de participación estatal	n.d.	9.55	13.01	10.98	10.98	6.96
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985, SFP, II Informe de Gobierno de José López Portillo.

⁶⁹ Incluye impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos, herencias y legados, impuestos pendientes de liquidación y pago, impuestos sobre primas, pagadas a instituciones de seguros, impuestos para campañas sanitarias, prevención y erradicación de plagas.

De manera especial, a partir de 1974, con las reformas a los enteros de Pemex, a su carga fiscal y los impuestos a la exportación de hidrocarburos, el sector petrolero de los ingresos tributarios empieza a cobrar una mayor importancia relativa, como se observa en la composición de los ingresos corrientes, resumidos en el siguiente cuadro. Una clasificación que desde 1978 empezó a ser esencial en las nuevas finanzas públicas.

Sector petrolero en los ingresos corrientes

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sector petrolero	2.55	4.57	1.76	3.59	5.74	4.33
Consumo interno	2.37	4.42	1.66	3.35	3.99	2.66
Exportación	0.17	0.15	0.10	0.24	1.75	1.67
No petrolero	95.69	94.19	95.92	95.46	93.32	94.30

Fuente: *Estadísticas de Finanzas Públicas, 1970-1985*, INEGI-SPP.

¿Se realizó una reforma fiscal como la delineada en el programa económico de la toma de posesión y el discurso del secretario de Hacienda? Depende de los indicadores: si vemos la evolución del balance fiscal, desde luego que no. El déficit fiscal siguió creciendo. En 1970 era de más de 13 mil mdp corrientes, en 1976 pasó los 124 mil mdp. En relación con el PIB fue de 2.7% para 1971, y 7.4% en 1976, con un máximo de 9.4% en 1975. En el endeudamiento, tampoco. En 1970, la deuda externa era de 4 mil mdd, al final, cerca de 20 mil mdd. En términos de la estabilidad macroeconómica, la reforma fiscal fue ineficaz, no existió. En términos políticos, si por esto entendemos la legitimidad de las acciones gubernamentales, tampoco, desde el principio generó conflictos cada vez mayores con los dirigentes empresariales.

Ni el desendeudamiento, ni el control del déficit, ni la estabilidad política se consiguieron; por el contrario, en todos los casos los problemas aumentaron, en magnitud y profundidad. La reforma, sencillamente, no funcionó. No existió. ¿Por qué? Las respuestas son muy distintas, tanto en el significado como en las razones. Para algunos, manifiesta los límites de la autonomía relativa del Estado. La reforma no fue tal porque intervenía directamente en la propiedad o en la apropiación del plusvalor. Ninguna

reforma que afecte el patrimonio o el rendimiento del capital podría funcionar en un régimen político caracterizado por la profunda imbricación de los sectores monopolistas con la burocracia política. Para otros, manifiesta el exceso intervencionista del gobierno. La pregunta, en este caso, no es cómo gravar más, sino por qué gravar, por qué someter los mercados a distorsiones en los precios relativos causados por la tributación. ¿Por qué gravar más, a más objetos y con mayores tasas, y no gravar mejor, con un mayor control de los causantes y mejores aplicaciones de los impuestos? La reforma no fracasó, en esta versión, porque afectaba al capital, sino porque interfería la formación de los precios y la asignación eficiente de los recursos, sobre todo en una época de presiones inflacionarias, con el efecto cascada de los ingresos mercantiles, o en los precios de los productos importados, a través de los gravámenes *ad valorem*. Además, la reforma no fracasó por la tributación, sino por los gastos. Fue el exceso de gasto, sobre las condiciones efectivas de una tributación eficiente, la que genera la ilusión del fracaso fiscal. La reforma no fracasó por el capital, sino por el gobierno, por el exceso intervencionista, por la obsesión de gastar “más de lo que se tiene”.

¿Debilidad del gobierno, límites sistémicos del Estado capitalista, exceso populista? Todas y ninguna, ¿por qué? La reforma fiscal es un resultado, no un dictado instrumental, menos un proyecto voluntarista. Es una disputa por la riqueza y el ingreso nacional, un conflicto permanente entre gobernados y gobernantes, tanto por las retracciones impositivas como por el destino y la utilización de esos fondos en la movilización estatal. En este sentido, como proyecto, la reforma fue inviable porque rápidamente enfrentó la negativa de los sectores propietarios, y esto obligó a una redefinición estratégica, apoyada en la situación coyuntural: los recursos petroleros. Tanto la crisis del petróleo como las exploraciones y explotaciones a partir de 1973-1974, hicieron que el propósito de gravar la propiedad privada, que fracasó estrepitosamente, dirigiera la atención a utilizar la propiedad estatal del subsuelo para cargar estratégicamente los ingresos públicos en ese sector, proyecto iniciado con las reformas a los enteros y el esquema fiscal de Pemex desde 1975. Además, la reforma fiscal trunca, pero redefinida estratégicamente, cambió el escenario estratégico de los déficit financieros del sector público, hacia el problema

de la dinámica auto-referencial del endeudamiento externo público, una vez que tanto la inflación como la pérdida de legitimidad de la moneda nacional fueron el nuevo campo utilizado por las estrategias de los sectores propietarios, en su lucha entre sí y con el Estado.

EL FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT

En el inicio del nuevo gobierno, todos los diagnósticos reconocían la necesidad de una reforma fiscal para financiar el desarrollo con ahorro interno. En la Exposición de Motivos para la Ley de Ingresos de 1971 y las modificaciones fiscales subsecuentes, se decía:

Los recursos fiscales han aumentado ininterrumpidamente en los últimos años, como resultado de un desarrollo económico constante y sostenido. Sin embargo, persisten ciertos desajustes importantes que constituyen cada vez en mayor medida, serios obstáculos para que continúe la marcha ascendente de la economía. [entre éstos] La desigualdad en la distribución del ingreso, los niveles de desocupación y subocupación prevaletentes, los bajos niveles de productividad que existen en numerosos sectores económicos, y las presiones deficitarias de balanza de pagos, resultado de la inflexibilidad del crecimiento de las importaciones, a que dan lugar los requerimientos de bienes de producción que plantea del propio desarrollo, la inestabilidad de las exportaciones y la disminución del crecimiento del saldo positivo del turismo... El gasto público se mantuvo a un nivel que aseguró que el volumen de la demanda global estuviera de acuerdo con las posibilidades de la oferta. Para financiar el déficit público, se captaron los recursos internos, generados por la rápida expansión del sistema bancario y se acudió al crédito externo aprovechando la capacidad de endeudamiento del país. La moderada carga fiscal promedio indujo mayores volúmenes de ahorro voluntario, y propició la creciente inversión en las principales ramas productivas... Esta política, que fue posible en el pasado, ya presenta algunas dificultades para seguirla en el futuro, principalmente por las menores posibilidades de recurrir a los mercados internacionales de capital, tanto por la propia situación de éstos como por la necesidad de mantener la estabilidad de nuestro sector externo. Aunque la capacidad de financiamiento del sistema bancario continuará creciendo, ello sea moderadamente y sólo cubrirá las más urgentes

necesidades de la inversión pública. ...(ante esto, es necesario) financiar preponderantemente el gasto público a través del sistema tributario, poniendo especial énfasis en la modernización de su manejo.⁷⁰

El diagnóstico era muy claro, las tentativas de los primeros años actuaron en consecuencia, pero no avanzaron, fueron detenidas una y otra vez por el capital privado y las fuentes de ingresos públicos giraron estratégicamente hacia los hidrocarburos, en las reformas iniciadas desde 1974. Así, mientras los ingresos públicos prácticamente se estancaron, y los ingresos petroleros se preparaban para el despegue, mientras el gasto público continuaba creciendo, según las fases y propósitos señalados antes, el déficit del sector público inexorablemente se fue presentando como un problema adicional de gobierno, en abierta contradicción con los diagnósticos de principios de sexenio.

Déficit del sector público

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Gasto total	110,409	139,680	192,404	272,138	360,200	-
Ingreso total	98,980	117,361	155,893	216,949	285,957	-
Déficit	11,429	22,319	36,511	55,189	74,243	101,300
Deuda de los organismos financieros	1,758	3,892	8,577	11,481	16,759	22,700
Financiamiento total	13,187	26,212	45,088	66,670	91,001	124,000
Interno	9,687 (73%)	20,412 (77.9)	20,888 (46)	31,870 (47.8)	53,000 (58)	40,900 (33)
Externo	3,500 (27%)	5,800 (22.1)	24,200 (54)	34,800 (52.2)	38,000 (42)	83,100 (67)

Fuente: Banco de México, citado en Gribomontz y Rimez, "La política económica de Luis Echeverría", *op. cit*

En términos del PIB, el déficit financiero, que era la medida estimada entonces, siguió una tendencia ascendente, sobre todo a partir de 1972, el primer año del presupuesto expansivo, después del fracaso de la reforma fiscal progresiva, pero relanzado casi dos puntos porcentuales al año siguiente, primero de la inflación rampante, sin indización de los precios

⁷⁰ "Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1971", *Diario de los Debates*, *op. cit*.

y tarifas públicas, y acelerado en 1975, otra vez con presupuesto expansivo y fuga de capitales, para mantenerse en el mismo nivel el último año del periodo, pero ahora con un presupuesto restringido y la modificación del estatuto jurídico de Pemex, aunque con fugas aceleradas de capital y caída vertical en los ingresos tributarios reales.

Balance fiscal del sector público (del PIB)

Año	Déficit financiero	Déficit primario	Déficit operacional
1970	-3.4	-1.3	-2.6
1971	-2.3	-0.4	-1.3
1972	-4.5	-2.2	-3.3
1973	-6.3	-3.7	-2.1
1974	-6.7	-3.7	-1.3
1975	-9.3	-6.0	-6.8
1976	-9.1	-4.6	-4.1

Fuente: VI Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

El crecimiento del déficit público, medido en su indicador contemporáneo, sin incorporar todavía los problemas del saldo de la deuda y la ilusión monetaria, enfrentó un problema de financiamiento que el discurso de toma de posesión ya anunciaba y trataba de evitar. Sin embargo, todavía los dos primeros años el gobierno pudo acudir al financiamiento interno, sobre todo vía encaje legal y convenios especiales de crédito. En 1971, por ejemplo, aun con un déficit pequeño, 2.3% del PIB, el financiamiento interno representó más de 70% del total, y todavía un año después, cuando el déficit alcanzaba ya 4.5% del PIB, el porcentaje de financiamiento interno era 80% del total. Sin embargo, a partir de 1973 se agudizaron los problemas financieros del gobierno, pero en un momento de gran liquidez en los mercados internacionales de capital. Mientras el déficit público superaba 6% del PIB, el mercado de euromonedas, por ejemplo, crecía 50% ese año, y entre 20% y 35% los años siguientes.⁷¹ El resultado de la debilidad gubernamental para incre-

⁷¹ Citado en: *World Financial Markets, The Morgan Guaranty Trust Company*, septiembre de 1983.

mentar ingresos vía tributación, y de presupuestos expansivos, en un contexto internacional de gran liquidez y bajos réditos, fue el aumento del componente externo del financiamiento del déficit público. 1973 fue el año de inflexión: 54% se cubrió con recursos externos, en 1974, un poco menos, 52%, un año más tarde regresó al orden de 40%, y en 1976, ya fue de 67%. Así, la deuda consolidada total, interna y externa, del gobierno federal y los organismos y empresas paraestatales, creció sustantivamente, desde 4 291 mil mdp, en 1970, hasta 264 617 mil mdp en 1976, a precios corrientes.

Composición de la deuda consolidada del sector público

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Gobierno Federal	58.55	63.59	65.88	66.40	68.30	64.46	63.86
Interna	54.09	52.37	55.47	56.30	55.35	52.44	48.31
Externa	4.40	11.23	10.42	10.10	12.94	12.02	15.55
Organismos y empresas	41.53	36.41	34.12	33.60	31.70	35.54	36.14
Pemex	11.02	9.46	8.34	7.28	5.56	7.44	9.10
CFE	18.28	16.50	16.63	15.63	15.37	15.18	13.54
Luz y Fuerza	3.47	3.32	3.49	3.11	3.12	2.85	2.67
Conasupo	0.61	0.40	0.22	0.73	0.00	2.07	2.22
Otras entidades	8.14	6.73	5.43	0.69	7.66	8.01	8.60
Sector público	100	100	100	100	100.	100	100

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, 1970-1985, INEGI-SPP.

Así se generó un encadenamiento de dificultades crecientes en la evolución de las finanzas públicas: mientras que el componente interno del financiamiento tendía a ser menor en relación con el externo, a partir de 1973, en esos mismos años el coeficiente del sector público en el financiamiento bancario total era de 43%, después de representar menos de una cuarta parte del total en 1970, abriendo la discusión del conocido efecto *crowding-out*”, con los problemas subsecuentes para las empresas medianas y pequeñas solicitantes de crédito, sobre todo de capital de trabajo en los periodos de la inflación rampante, con los mecanismos de indexación

entre salarios y precios y tarifas públicas. La información anual se encuentra en el siguiente cuadro, en miles de millones de pesos corrientes.

Financiamiento bancario total

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Financiamiento bancario total	194.5	220.2	256.4	304.4	378.7	480.1	682.85
Empresas y particulares	147.3	168.2	171.5	193.3	230.8	284.8	387.71
Gobierno	47.1	53	85	111	148	195.3	295.13
Tasa de financiamiento público	24	23.6	33.2	36.5	39.1	41	43.2

Fuente: *Informes del Banco de México*

Junto a esto, y evadiendo los problemas del *crowding-out*, pues las grandes empresas acudieron también al ahorro externo,⁷² sobre todo ante la abundancia de eurodólares, las tasas bajas de interés (menores a 5% promedio) y el tipo de cambio fijo, el gobierno utilizó cada vez más, y en condiciones también cada vez más difíciles y desventajosas, al endeudamiento externo.

Saldos netos anuales de la deuda pública externa

Año	Total	Subtotal: a más de un año	Gobiernos	Organizaciones internacionales	Proveedores	Instituciones financieras privadas	Otros
1970	4'230,326	3'227,526	420,144	758,382	351,944	1'678,563	18,787
1971	4'514,059	3'522,659	396,767	883,167	323,030	1'905,083	14,612
1972	4'659,526	3'917,126	405,979	1'006,061	288,155	2'206,195	10438
1973	6'748,872	5'410,272	424,439	1'176,554	293,086	3'515,931	6,262
1974	10'068,997	8'074,777	543,213	1'414,278	475,434	5'639,765	2,087
1975	13'904,452	11'250,052	717,098	1'624,152	455,728	8'550,074	-
1976	19'223,961	15'547,161	801,761	1'824,834	426,580	12'493,936	-

Fuente: Banco Mundial, *World Debt Tables* y Banco de México, *informes anuales*.

⁷² A fines de 1976, el saldo neto de la deuda externa privada era de alrededor de 5 mil millones de dólares.

De esta información se desprende una serie de tendencias y contradicciones relevantes para las finanzas públicas y el desarrollo de la crisis en que terminará la gestión populista. En primer lugar, la ya reseñada inflexión en el financiamiento externo del déficit público, a partir de 1973. En segundo, la multiplicación por casi cinco de la deuda total, y el crecimiento de la misma a ritmos cada vez mayores. En tercero, la creciente importancia de la deuda contratada con agencias privadas, bancarias, financieras y comerciales, de manera sobresaliente las primeras, en la contratación de la deuda a plazos mayores de un año, sobre todo después de 1974. En cuarto, lo que podríamos llamar la inmediatez de los nuevos endeudamientos, a partir de 1975 y, de manera relevante, los primeros seis meses de 1976. Una tendencia adicional, no reflejada en el cuadro, es la “relevancia de las instituciones bancarias norteamericanas, en la estructura de los acreedores del gobierno mexicano”.⁷³

La problemática de la deuda externa, entonces, tiene múltiples caras, distintas perspectivas, todas problemáticas, de una espiral cada vez más desenfrenada de endeudamiento. Si a principios del periodo la deuda externa ya había sido denunciada como un problema de las finanzas públicas, cuando el monto total era del orden de los 4 200 mdd, y el coeficiente de solvencia⁷⁴ de 26%, y el déficit público era financiado en más de 70% por el crédito interno, ¿cómo enfrentar, al final del periodo, una deuda externa pública casi cinco veces mayor, con un coeficiente de solvencia mayor a 30%, y una tendencia acelerada en su crecimiento, pues en sólo dos años, de 1974 a 1976, aumentó el doble? La cuestión, entonces, no es sólo el crecimiento desmesurado de la deuda pública externa, sino su aceleración, es decir, la autonomización de las condiciones de endeudamiento, la dinámica autorreferencial de la deuda. Si en los primeros años del periodo, e incluso en los años previos a 1970, la deuda pública estaba ligada a la evolución del déficit fiscal, y específicamente a la de los gastos e ingresos corrientes, en los últimos años, particularmente desde 1975, la deuda cambia de orientación y fuerza motriz: ya no sólo los déficit co-

⁷³ Rosario Green. *Lecciones de la deuda externa mexicana, 1973-1996*. FCE/Fundación Colosio, México, 1998, p. 21.

⁷⁴ Una medida gruesa de la capacidad de pago de la economía, el servicio de la deuda, amortizaciones, intereses y administración, en relación con los ingresos por exportaciones.

rrientes, sino, sobre todo, la misma deuda, la contratación de deuda para financiar deuda, el refinanciamiento de la deuda externa, con plazos cortos y condiciones más onerosas. De ahí la dinámica de corto plazo, así como acudir a instituciones bancarias privadas.

En 1976, por ejemplo, más de 55% de la deuda contratada ese año se destinó al servicio de la deuda. Si acumulamos a esto las fugas de capital del periodo, más de 2 mil mdd, encontraremos que la contratación general de la nueva deuda fue para cubrir la deuda anterior, y la conversión de los títulos de deuda privada en pesos, a deuda pública en dólares. Podría decirse al final: si en un principio el déficit fiscal alimentó el endeudamiento público, principalmente en títulos de deuda internos y en pesos, al final, la deuda pública se alimenta a sí misma, y convierte títulos de deuda en pesos a títulos de deuda en dólares, con instituciones bancarias norteamericanas: el ciclo de la soberanía fiscal y monetaria se pierde, lanzado a una espiral autovalidante: el gobierno que utilizaba la soberanía económica para suscribir títulos de deuda que financiaran el déficit resultado de sus acciones públicas, aun con las resistencias del sector privado, progresivamente renuncia a su soberanía, o la pierde, cuando es la misma deuda la que demanda acumular más deuda y sustituir su denominación por otra divisa. Se tendrá que arreglar esta fractura en la soberanía estatal para la emisión de deuda, con los acuerdos internacionales posteriores a la flotación del peso, que se verá luego, para restituir la legitimidad perdida de la moneda nacional, y el apuntalamiento de la soberanía estatal con nuevos títulos de deuda, también denominados en dólares.

ORGANISMOS

Desde su formación, a principios del siglo XIX, el Estado mexicano ha seguido un patrón de desarrollo similar al de todos los Estados occidentales. En una primera fase, la que inicia en 1821, por ejemplo, los organismos administrativos del Ejecutivo, las secretarías de Estado y de despacho, referían los cuatro problemas básicos del Estado como potencia soberana: hacienda, guerra y marina, justicia y relaciones exteriores e interiores. Un siglo después, la estructura era otra. A los ministerios de la soberanía se

les agregaron otros para atender problemas específicos: fomento, comunicaciones y obras públicas, educación, industria y comercio, trabajo. Las dependencias crecieron en número y diversidad. Cincuenta años más tarde, en 1970, las secretarías ya eran 15, 4 departamentos, 2 procuradurías de justicia y un enjambre de organismos descentralizados, empresas, comités, consejos, comisiones y fideicomisos junto y al margen del Estado: paraestatales.

En siglo y medio, el Estado mexicano ha seguido un proceso de formación con tres características: aumento en el número de dependencias; multiplicidad en los organismos y áreas de gestión, y pluralidad en las formas jurídico-administrativas. Para entender la dinámica del populismo en la reproducción del Estado, hacemos una breve recapitulación de estas tres.

El aparato estatal

La formación del Estado mexicano moderno inicia con la separación de los lazos coloniales y su autonomización frente a las corporaciones eclesiásticas. Independencia y laicización son los dos procesos constitutivos del Estado. En la administración pública, esto refiere las cuatro funciones básicas de la soberanía estatal: tributación, diplomacia, guerra y procuración de justicia. Son las cuatro secretarías de Estado de 1821, y la base de la estructura ministerial hasta nuestros días. Es el momento fundacional del Estado moderno y la base de todas las figuras estatales: *el Estado de soberanía*.⁷⁵ Un segundo momento de la administración pública aparece a mediados del siglo XIX, en 1853, cuando se crea el Ministerio de Fomento y se añaden Instrucción Pública, Industria y Colonización al Ministerio de Justicia; sigue en 1891 con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, se agrega Comercio a Hacienda y en 1917 se crean los departamentos de Estado de Salubridad Pública, Asistencia Pública, Universitario y Bellas Artes, y Aprovechamientos Generales. Un largo proceso, que no termina todavía, inicia a mediados del siglo pasado, en el que el Estado produce, impulsa y regula los factores productivos (Fomento), la infraes-

⁷⁵ Para las distintas figuras estatales, Pierre Rosanvallon. *L'État en France, de 1789 à nos jours*. Paris, Éditions du Seuil, 1992.

estructura (Comunicaciones, Obras Públicas), los individuos (Instrucción Pública), las poblaciones (Colonización, Salubridad y Asistencia Pública), las actividades productivas (Comercio, Industria, Establecimientos Fabriles). La noción de territorio se transforma: no sólo frontera, sino espacio habitable, factor productivo, vínculo nacional. La población se forma también, con el conocimiento de sus enfermedades, de sus problemas, de los peligros que tiene y representa, pero también los mismos individuos, a través de su instrucción, de su cultura, de su moral y costumbres, de sus actividades económicas y sus relaciones productivas. Es el momento de la regulación y codificación de los intercambios (código de comercio), de la industria, de la minería y demás. Un largo proceso, vigente hasta hoy, de gubernamentalización de las actividades de los individuos y de la población, pero también del circuito económico, producción, circulación y consumo. En esta etapa, el crecimiento de las dependencias se da por la creación de unidades para atender materias y objetos específicos: instrucción, salud, higiene y salubridad pública, obras, comunicaciones. Es una nueva figura estatal: *el Estado productor de la nación y de los lazos sociales*.

En la revolución, la administración pública se modificó funcional y estructuralmente. Se recogieron y afianzaron las funciones de soberanía estatal, y se modificaron en alcance y relevancia las de producción de la nación y los lazos sociales, a través de la especialización administrativa de algunas secretarías, la creación de los departamentos de Estado y la integración y redefinición de otras; de manera significativa, la de Educación Pública cambió de nombre, funciones y atribuciones. Pero en la revolución, además de la especialización y la remodelación de las dependencias administrativas, se definieron nuevas materias de regulación estatal: grupos sociales, principalmente los trabajadores y los campesinos.

El Departamento Agrario se creó en 1934, diferenciado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, para aplicar la reforma agraria y atender los problemas de la tenencia de la tierra y las relaciones sociales y productivas en el campo, en 1958 se convirtió en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Por su parte, las relaciones de trabajo fueron reguladas por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo de 1917, se separaron en 1932 para concentrarse en el Departamento de Trabajo y fueron elevadas

a rango ministerial en 1946, en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Es un periodo, además, de creación de departamentos administrativos y organismos descentralizados para atender condiciones de riesgo social y poblaciones específicas.

El Departamento de Pensiones se creó en 1925, y a mediados de los años treinta se inicia la discusión y elaboración de los programas de seguro social vinculados al trabajo. Son nuevos ámbitos de regulación estatal, otros objetivos y estrategias: la reducción de los riesgos sociales, de los conflictos laborales y de la propiedad de la tierra, a través de la seguridad social y de la reforma agraria. Una nueva figura: *el Estado del control social*, de la seguridad del orden interno por los mecanismos de protección social y tutela de los conflictos con trabajadores y campesinos. Una figura iniciada en los años treinta, con el programa revolucionario, pero que expande sus funciones muchos años después, y cristaliza no sólo en secretarías y departamentos de Estado, sino en organismos descentralizados (IMSS, ISSSTE), comisiones y consejos muy variados.

Por último, a partir de los años cuarenta, el Estado define una nueva tecnología gubernamental, vinculada a la regulación del proceso económico en cada una de sus fases, también del ciclo y los grandes equilibrios macroeconómicos. En 1946, por ejemplo, se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y en 1958, la de la Presidencia, resultado de la integración de la Comisión de Inversiones, el Departamento del Presupuesto y la Secretaría Particular del Presidente. Es en esta fase, también, cuando las dependencias administrativas crecen por efecto de la especialización, la separación y elevación a rango secretarial, pero cuando el entramado estatal incrementa por otras vías, sobre todo por empresas de participación, organismos descentralizados, comisiones y consejos. Es la última figura estatal hasta los años setenta: *el Estado regulador de la economía*, con un entresijo institucional denso y extenso, pero no sólo en la forma de secretarías y departamentos de Estado, sino de entidades paraestatales de distintas funciones, objetos, objetivos y estrategias gubernamentales.

El crecimiento del Estado

La formación del Estado como potencia soberana, la primera fase de cualquier estructura autónoma e independiente de la sociedad, las corporaciones y otros Estados, se advierte en las primeras cuatro secretarías de Estado y de despacho creadas en 1821: Hacienda; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Relaciones Exteriores e Interiores; Guerra y Marina. Es el núcleo de la institución estatal: la imposición, la procuración de justicia, el orden interno y el ejercicio de la violencia. Esta estructura es la constante y la garantía de la existencia del Estado. A estas cuatro secretarías, que en 1836 cambian a ministerios y en 1861 regresan a su denominación original, progresivamente se añaden otras con nuevos blancos de intervención y nuevos objetivos de control gubernamental. Se forma un entramado institucional complejo y cada vez mayor (ver tabla siguiente).

Etapas del crecimiento institucional del Estado mexicano

Año	Estructura	Secretarías	Departamentos
1821	4 secretarías de Estado y de despacho.	Relaciones Exteriores y Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda; Justicia y Negocios Eclesiásticos.	
1853	6 secretarías de Estado y de despacho.	Gobernación; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda; Secretaría de Relaciones Exteriores, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública y Justicia; Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.	
1891	7 secretarías de Estado.	Gobernación; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda, Crédito Público y Comercio; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas.	
1913	8 secretarías de Estado.	Gobernación; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda y Crédito Público; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes.	
1917-1921	8 secretarías, 7 departamentos de Estado y 2 empresas.	Gobernación; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda y Crédito Público; Fomento y Agricultura; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Industria, Comercio y Trabajo.	Distrito Federal; Judicial; Aprovisionamientos Generales; Contraloría; Estadística; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
1946-1948	13 secretarías, 3 departamentos, 2 procuradurías, 112 empresas y 46 organismos descentralizados.	Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Obras públicas Educación Pública; Economía; Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; Trabajo y Previsión Social; Recursos Hidráulicos; Salubridad y Asistencia Pública; Marina.	Distrito Federal; Agrario; Industria Militar; Procuraduría General de la República; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
1958-1970	15 secretarías, 4 departamentos, 2 procuradurías, 282 empresas y 109 organismos descentralizados.	Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Recursos Hidráulicos; Salubridad y Asistencia Pública; Marina; Presidencia; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Obras Públicas.	Distrito Federal; Asuntos Agrarios y Colonización; Industria Militar; Turismo; Procuraduría General de la República; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Fuente: SPP, *Manual de Organización del Gobierno Federal, 1973.*

El crecimiento de las secretarías de Estado y de despacho, que van de 4 en 1821 a 15 en 1970, siguió un proceso diverso. De la recapitulación de sus momentos más importantes se pueden establecer las vías de crecimiento del aparato estatal. En 1853, los ministerios ya son seis. Las dos

plazas resultan de la separación de las relaciones exteriores e interiores y la creación del Ministerio de Fomento. Una nueva actividad y una especialización funcional. Pero las nuevas actividades estatales no sólo se registran en la creación de ministerios, sino en el agregado funcional de los anteriores. Por ejemplo, en ese mismo año, al Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos se le añade la Instrucción Pública y la Industria. Entonces son tres funciones adicionales del Estado y una separación funcional, en dos ministerios. De hecho, el control del orden interno y las relaciones con el exterior fue un asunto en disputa hasta finales del siglo XIX. Una y otra vez se crearon gabinetes para integrarlos o separarlos, incluso con nuevas funciones, como la policía y la gobernación. La especialización no fue garantizada sino hasta 1891, cuando en la Secretaría de Gobernación se integraron las relaciones interiores con el Poder Legislativo, así como la seguridad política y la paz social. En ese mismo año se reestructura el gabinete con la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y se añade la regulación comercial a Hacienda y Crédito Público. En 1913, las secretarías fueron 8, con la separación de Justicia e Instrucción Pública y Bellas Artes. La reestructuración de 1917 no afecta tanto el número de las dependencias, como su organización jurídico-administrativa. Se crean los departamentos de Estado, por efecto de la descentralización de la instrucción pública en los ayuntamientos, de los tribunales de circuito al Poder Judicial, de la separación de la salubridad pública del orden interno, así como de la contraloría, los aprovisionamientos generales y establecimientos fabriles y militares. En lugar de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, queda el Departamento Universitario y de Bellas Artes; en vez de la Secretaría de Justicia, el Departamento de Justicia; y se separa la regulación comercial de Hacienda y Crédito Público, para incorporar Industria, Comercio y Trabajo en una misma secretaría.

Esta reforma estructural es significativa por la aparición de una nueva figura administrativa: el departamento de Estado, de estatuto inferior a la secretaría, sobre todo por la especialización y concreción de sus actividades, que posteriormente podrían acceder al rango ministerial, como se verá luego. En 1921, con la integración, de nueva cuenta, de la instrucción escolar, la universidad, las bellas artes y la cultura, se creó la Secretaría

de Educación Pública, el mismo año en que se formó un departamento de Estado para el gobierno del Distrito Federal. Hasta 1934, el número de secretarías fue el mismo, 8, pero con modificaciones administrativas. El Departamento de Justicia devino Procuraduría General de la República, la Secretaría de Economía sustituyó a la de Industria, Comercio y Trabajo, y los departamentos de Estado se redujeron a Trabajo, Agrario, de Salubridad Pública, Aprovisionamientos Generales, Prensa y del Distrito Federal. No es sino hasta 1946 cuando aumenta significativamente el número de secretarías de Estado. Se crean cinco nuevas, para llegar a 13, con la separación de Guerra, ahora Defensa Nacional, y la Secretaría de Marina; la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la de Recursos Hidráulicos, la conversión de los departamentos del Trabajo y de Salubridad Pública, en las Secretarías de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad y Asistencia Pública, respectivamente. Los departamentos de Estado se reducen a tres, el del Distrito Federal, Asuntos Agrarios y Colonización y el de Industria Militar. En 1958, se crearon dos nuevas secretarías y un departamento de Estado: la Secretaría de la Presidencia, con la integración de la Secretaría Particular del Presidente y la Comisión de Inversiones, se separa Obras Públicas y se crea el Departamento de Turismo. Así, en 1970, la administración pública federal tenía 15 secretarías de Estado, cuatro departamentos y dos procuradurías generales de justicia.

Cuatro secretarías de Estado en 1821, 15 en 1970, más cuatro departamentos y cerca de trescientas entidades paraestatales, este crecimiento de las dependencias del Ejecutivo se dio por cuatro vías distintas:

- Creación: Secretaría de Fomento en 1853, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en 1891, departamentos de Estado en 1917: Universitario y Bellas Artes; Salubridad Pública; Establecimientos Militares; Justicia; Contraloría; Trabajo; Distrito Federal, en 1921; Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en 1946; Secretaría de Recursos Hidráulicos, en 1946; Secretaría de la Presidencia, en 1958.
- Agregación: Instrucción Pública, Industria y Colonización, a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos en 1853; Comercio, a la

- Secretaría de Hacienda y Créditos Público en 1891; Transportes, a la Secretaría de Comunicaciones en 1958.
- Separación: Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, en 1853; Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, en 1913; Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en 1917; Secretarías de Guerra y Marina, en 1946; Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas, en 1958.
 - Elevación a rango ministerial: Secretaría de Educación Pública, en 1921; Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en 1946; Secretaría de Salubridad y Asistencia, en 1946.⁷⁶

Son cuatro procedimientos diferentes, pero que pueden establecer relaciones de sucesión, regreso, integración, concentración, diferenciación. Por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública, creada en 1921, es el resultado de varios de estos procesos. En 1853, se agregó la instrucción pública a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, junto con la industria y la colonización. En 1891, todavía con la forma de instrucción, se fundió en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, para separarse en 1913, y en 1917 descentralizar la instrucción primaria en los ayuntamientos y quedar la educación universitaria y las bellas artes en un departamento de Estado, que accedería a rango secretarial en 1921 con la centralización de nueva cuenta de la instrucción primaria, de la cultura, la educación universitaria y las bellas artes en una misma Secretaría de Educación Pública. Casos similares ocurren en industria, trabajo, salubridad y asistencia. En otros, como Fomento y Obras Públicas, son secretarías que se crean directamente para atender trabajos de promoción e infraestructura vinculados con una nueva orientación de las funciones estatales, o de la vigilancia de las mismas, como la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y la integración del presupuesto, la Comisión de Inversiones y la Secretaría Particular, en la de la Presidencia, en 1958.

Las cuatro formas de crecimiento de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal refieren procesos de especialización funcional,

⁷⁶ Elaboración propia a partir *Del manual de organización del Gobierno Federal*, 1973.

de definición de áreas, ámbitos y materias de gubernamentalización, de vigilancia y control de los mismos organismos estatales y, en general, de figuras del mismo aparato estatal, derivadas de regímenes de gubernamentalización distintos.

La pluralidad institucional

Las vías de crecimiento organizacional del Estado son: número, multiplicidad y dimensión jurídico-administrativa. Primero, las secretarías crecen por agregación de ámbitos de intervención, grupos de atención y especialización funcional. Segundo, los objetivos y las funciones del Estado se multiplican. Tercero, aparecen formas administrativas novedosas. En 1917 los departamentos de Estado, con funciones muy concretas (universitario y bellas artes, agrario, estadística, industria militar, aprovisionamientos generales), pero sin acceder a la dignidad ministerial; a partir de 1925, entidades de regulación, vigilancia, producción o distribución de bienes y servicios son los organismos descentralizados, las empresas estatales, los fideicomisos, una nueva dimensión del Estado, junto y al margen de sus instituciones: la paraestatalidad.⁷⁷

Los departamentos de Estado, las comisiones y los consejos son formas jurídico-administrativas para la atención de problemas específicos, en el mismo marco normativo de las secretarías. Aparecen en 1917, y son la forma de resolución de problemas novedosos, como la tutela del trabajo, de los problemas agrarios, o de encapsulamiento de funciones añejas, como la salubridad pública y la asistencia social, o formas políticas preventivas, como el estatuto del Distrito Federal en 1921. Algunos desaparecen, como el de Prensa y Publicidad o el de Aprovisionamientos Generales, otros se incorporan a alguna secretaría, como el de Estadística, pero la mayoría se integra para formar secretarías o acceden al rango ministerial, como Trabajo, Salubridad y Asistencia Pública, persisten hasta 1970, como el del Distrito Federal, Industria Militar y Asuntos Agrarios y Colonización, o aparecen nuevos, como el de Turismo. En general son

⁷⁷ En sentido estricto, el término paraestatal se incorpora a la Constitución hasta 1981, con las reformas al artículo 90 en el que se reconoce la administración pública paraestatal junto a la central, para definir orgánicamente a la administración pública federal.

figuras transitorias de atención a problemas específicos, con el tiempo o se vuelven ministerios, se fusionan o desaparecen.

Las empresas, organismos descentralizados y fideicomisos tienen una significación muy distinta. Representan una nueva dimensión jurídico-administrativa, pero también histórica y política del Estado. Son agencias de regulación de los factores económicos, o de la producción, distribución, circulación y consumo, del ciclo y la estabilidad macroeconómica. Figuras jurídicas y administrativas novedosas. Por ejemplo, los organismos descentralizados: entidades o empresas creadas por el Poder Ejecutivo o Legislativo, *ex profeso*, para realizar servicios específicos, son la forma más pura de las agencias paraestatales, en su creación no intervienen agentes externos a los públicos ni formas jurídicas distintas del derecho administrativo; o las sociedades mercantiles, figuras jurídicas propias del derecho privado, pero que realizan acciones de interés público, por lo que están sujetas al control gubernamental, son creadas, transformadas o recuperadas del capital privado. En general, son sociedades mercantiles, sociedades por acciones, se diferencian por su grado de propiedad estatal, es decir, en las que el Estado tiene una participación accionaria mayoritaria o minoritaria. Los fideicomisos públicos son la tercera figura paraestatal. De acuerdo con el derecho mercantil mexicano, son operaciones crediticias, soportadas por una institución fiduciaria a partir de un contrato. Actos mercantiles, mediante los cuales el "fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario".⁷⁸ Tradicionalmente, el fideicomitente único del gobierno federal era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La constitución histórica del sector paraestatal ha sido un proceso sinuoso, pero consistente, por lo menos desde los años veinte. Se ha presentado como la acumulación azarosa de decisiones políticas, coyunturales, sin atención al trazado general de largo alcance. Más allá de la veracidad o

⁷⁸ José Manuel Villagordo. "El régimen jurídico del fideicomiso público en México", SHCP, 1981, p. 25, citado en Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez. *Las empresas públicas en México*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1983, p. 18.

no de esta afirmación, incluido su tono finalista y prescriptivo, la historia de las entidades paraestatales tiene, ciertamente, matices imponderables, como las luchas, las batallas, los salvamentos, los compromisos, los acuerdos, los intereses, pero insertos en una racionalidad económica-política, en un modo de concebir y atender los problemas gubernamentales, que forman los aparatos estatales, modelan y modulan el desarrollo económico. La historia de la paraestatalidad, en consecuencia, tiene orígenes bajos, sin duda resultado del uso patrimonial del aparato estatal, cómo negarlo, pero ha sido facilitado por el modo específico de creación institucional, porque un modo de enfrentar los problemas ha sido a través de la formación de entidades gubernamentales *ad hoc*, tantas como sean necesarias en el momento, y no en la administración central, sino paraestatal. La historia del sector paraestatal es tanto coyuntura –decisiones e intereses–, como modelo de resolución de problemas de gobierno, de conducción gubernamental de los circuitos económicos, las actividades productivas o los conflictos sociales. En un periodo largo, las empresas y organismos paraestatales organizan etapas y fases con lógicas específicas, respondiendo a objetivos gubernamentales más o menos definidos. En la tabla siguiente se establecen secuencias de creación del sector paraestatal hasta finales de 1970.⁷⁹

⁷⁹ Como en otras estadísticas gubernamentales, el número de empresas estatales, de fideicomisos y organismos descentralizados es poco confiable. No existe una reconstrucción detallada de la formación del sector paraestatal, ni siquiera en las entidades responsables. Los investigadores de la administración pública o trabajan con muestras o son datos parciales o su información es insuficiente. Nuestra reconstrucción inició con estas fuentes, y derivó hacia las de la Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la Sepanal, sólo para encontrar un considerable número de rezagos en el registro, problemas de interpretación, errores y omisiones, entre otros. En el *Diario Oficial de la Federación* se encuentran las relaciones de los organismos paraestatales en varias fechas, sobre ellos trabajamos la reconstrucción inicial, complementada con el Manual de organización del Gobierno Federal, los informes de labores de la Sepanal y los estudios de Carrillo Castro y García Ramírez, Casar y Peres, Rey Román y Acle Vega.

Evolución del sector paraestatal

Periodo	Empresas de participación estatal	Organismos descentralizados
1917-1921	2	0
1921-1930	8	2
1930-1933	6	0
1934-1940	29	10
1940-1945	37	14
1945-1950	30	20
1950-1959	65	36
1960-1970	105	27
Totales acumulados	282	109

Fuente: Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa*.

En poco menos de cincuenta años, las empresas, fideicomisos y organismos descentralizados del Estado crecieron significativamente. Este crecimiento obedece a un principio general: se gobiernan más ámbitos, pero no directamente, sino subordinados a figuras administrativas junto y al margen: paraestatales.

En los años veinte, los organismos y empresas responden a dos series de problemas: la regulación monetaria y la (re)construcción de la infraestructura. Para eso se crearon la Comisión Monetaria, el Banco de México, institución central en el control de la oferta monetaria, e instituciones financieras para la promoción del desarrollo rural, como el Banco de Crédito Agrícola, y en la otra vertiente, las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación, las Juntas Federales de Mejoras Materiales, todas en 1925.

Una década después, las agencias paraestatales ampliaron su radio de acción, en tres líneas: nuevos ámbitos de financiamiento, como el ejido, con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en 1935; las cooperativas, en 1936, con el Banco de Fomento Cooperativo; las obras públicas y vivienda, con el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, en 1933, el Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera, primer banco general de desarrollo; la regulación del abasto, con la creación de

los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), en 1936, y la nacionalización de sectores llamados estratégicos: la Comisión Federal de Electricidad, los ferrocarriles, primero en el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, en junio de 1937, tras el conflicto obrero-patronal, con la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales, en abril de 1938, y el 30 de diciembre de 1940, la corporación pública descentralizada de Ferrocarriles Nacionales de México del mismo modo, para combatir el monopolio privado del papel, se creó la Productora e Importadora de Papel (PIPSA), en 1938, y sobre todo, Pemex, en el mismo 1938. Este último eje de creación institucional resulta, es bueno recordarlo, después de una serie de conflictos previos a la expropiación y nacionalización, de conflictos obrero-patronales, huelgas de inversiones, boicots, etcétera. Inicia, por su importancia y significación ulterior, una forma de atender y resolver los problemas político-económicos: la nacionalización de industrias, la creación de sectores estratégicos y el monopolio público de productos y servicios. A partir de entonces, un modo de enfrentar los problemas obrero-patronales, Estado-capitales internos o externos, será recurrir a la expropiación y el crecimiento de las agencias paraestatales.

En los años cuarenta, el aparato paraestatal creció en otras direcciones, con nuevos objetivos. En el sector financiero, dos nuevos bancos para atender sectores específicos: el Banco Nacional Cinematográfico, en 1945, y el Banco Nacional del Ejército y la Armada, en 1946. En el abasto y la comercialización de los productos agrícolas y materias primas, la Compañía Nacional Distribuidora y Comercializadora (Nadirsa), en 1945. Pero lo más relevante son las instituciones de seguridad social y educación, así como la creación-absorción de empresas manufactureras. En 1943, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Comité Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, en 1940. La intervención estatal en la producción de manufacturas e insumos generales se dio a través de la participación mayoritaria en las acciones de una empresa manufacturera o la creación de nuevas empresas e industrias básicas, por ejemplo, Guanos y Fertilizantes, Sosa Texcoco, Beneficios Mexicanos del Café, para señalar algunas de estas últimas, o de Altos Hornos de México, Fundiciones de Hierro y Acero, Aceros Esmaltados, Máquinas y Herramientas, Indus-

tria Eléctrica Mexicana, entre las primeras. Sobre estas líneas generales de crecimiento paraestatal, regulación monetaria, intermediación financiera, sector agrícola, infraestructura, control del abasto, manufacturas y seguridad social, se siguieron creando agencias en las dos décadas siguientes. Se modificó la estructura y el funcionamiento de Nafinsa, del Banco de Comercio Exterior, del de Obras Públicas, y se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), en 1953, nuevas Comisiones Regionales, como la del Río Papaloapan, Nadirsa se transformó en la Compañía Exportadora e Importadora de México (CEIMSA), se nacionalizó la electricidad en 1960 y se absorbieron empresas al borde del colapso tras la devaluación de 1954. Los nuevos sectores de intervención estatal fueron el turismo y los transportes aéreos, con la compra de Aeronaes de México, la Operadora de Hoteles y el Club de Pesca.

LA RECONSTRUCCIÓN POPULISTA

La emergencia de nuevos regímenes de gubernamentalización, o la reconstrucción de otros, reseñados en la parte segunda de este libro, hizo necesaria una enorme cantidad de organismos. El aparato institucional se modificó. Como los objetos y objetivos de gobierno, también creció en multiplicidad, polivalencia e incluso forma institucional. Los nuevos organismos forman parte del Ejecutivo, del Gobierno Central, de las empresas paraestatales, fideicomisos, instituciones educativas, centros, comisiones y organismos descentralizados. Su forma jurídica depende del régimen de gubernamentalización. La gran movilización estatal construyó un andamiaje institucional enorme, así como una instancia de discusión y consulta basada en la representación sectorial de los factores productivos y el gobierno, para definir una agenda general, más allá del régimen político y de las formas de decisión republicanas: una Comisión Nacional Tripartita, en la que se procesarán discusiones y recomendaciones de política económica.

La reconstrucción populista de las instituciones estatales se da a través de tres grandes ejes: el remozamiento de las agencias de la administración pública central; el crecimiento explosivo, en cantidad e intensidad, de las

entidades del sector paraestatal, y la creación de instituciones meta-constitucionales, basadas en la representación factorial de la sociedad, para atender problemas de la estrategia económica en general, y la generalización de este método de discusión en áreas específicas –no necesariamente institucionalizado–.⁸⁰ En el periodo 1970-1976, el crecimiento institucional del Estado siguió las mismas líneas de desarrollo de las reformas ejecutivas de 1958, en lo referente a las estructuras ministeriales, y con una mayor aceleración en la importancia, creación, absorción y transformación de organismos descentralizados y empresas paraestatales. A estas dos tendencias básicas, deberá añadirse una serie de reformas internas en las dependencias ejecutivas y del sector paraestatal, en el nivel tanto operativo como funcional, así como el diseño de una figura novedosa: la Comisión Nacional Tripartita, espacio de deliberación y negociación entre el gobierno, trabajadores y campesinos y sector privado de la economía. Crecimiento del sector central y paraestatal, reformas operativas y funcionales e instancia meta constitucional de planeación económica son los tres ejes de las modificaciones institucionales del Estado entre 1970-1976.

El Remozamiento del Ejecutivo

Durante 1971, las dependencias del Poder Ejecutivo iniciaron una transformación interna en los niveles funcional y operativo. Modificaron reglamentos, manuales de organización, crearon nuevas instancias directivas, de vigilancia y control, de planeación y organización, y un conjunto de disposiciones operativas en el marco de la llamada Reforma Administrativa. En esta primera etapa, la reorganización administrativa fue de las funciones y modelos operativos de las instituciones existentes. No se creó ninguna nueva secretaría, y el crecimiento institucional se dio por la creación de subsecretarías y, sobre todo, direcciones generales, así como la depuración o creación de consejos, comisiones, institutos y unidades al interior de las secretarías de Estado existentes.

⁸⁰ Por ejemplo, en la discusión sobre los libros de texto, los representantes empresariales no discutieron en el marco de una comisión nacional tripartita educativa, tampoco estuvo en las mesas de discusión o en la agenda, pero sí discutieron y negociaron elementos del currículum, incluso con el secretario de Trabajo y Previsión Social. Lo mismo hicieron algunos dirigentes sindicales, no sólo de los maestros. El modelo tripartito se generalizó a muchos sectores y momentos de conflicto, la parte institucionalizada fue la menor.

Cambios en las dependencias del Poder Ejecutivo Federal⁸¹

Secretarías	Subsecretarías	Direcciones Generales	Unidades	Comisiones	Institutos
Gobernación	2	10-12	2-6	1-7	1
Relaciones Exteriores	2-3	15-18	1-3	0-2	0-1
Defensa Nacional	1	13-20	8-3		
Marina	1	9-8	4-6		
Hacienda y Crédito Público	3-4	18-38	11-9	1	
Presidencia	1-2	7-9		4-7	
Patrimonio Nacional	3	12-20	n/d-2	3-10	n/d-1
Industria y Comercio	2-3	18-24	n/d-1	n/d-1	n/d-1
Agricultura y Ganadería	3	20-25	1-4	1-0	7
Recursos Hidráulicos	2-3	26-13	n/d-2		
Comunicaciones y Transportes	1-2	13-21	3	7	1
Obras Públicas	1-2	20-21	n/d.	4-11	1
Educación Pública	3-4	26-35	5-7	9-5	15
Salubridad y Asistencia	2-3	24-37	2-5	3-5	
Trabajo y Previsión Social	2	5-11	5-6	n/d-1	n/d-1
Reforma Agraria*	2-3	14-25	n/d-1	1-4	
Turismo*	1	12-10	n/d-1	n/d-1	
PGR ⁸²	2	1-6	8-0	n/d-1	
PGJDF	1	2-9			
DDF ⁸³	1-2	25-19	0-2	1	1
Industria Militar	1	n/d-2	n/d-5	n/d-1	

*Secretaría de Estado desde el 1 de enero de 1975

Fuente: José López Portillo, *Segundo Informe de Gobierno, Anexo Histórico*.

⁸¹ El primer número refiere la cantidad a inicios del sexenio, el segundo, al final del mismo.

⁸² En las procuradurías, el nivel de subsecretario es el de subprocurador, para establecer una simetría administrativa en dependencias con funciones y modos de organización distintos.

⁸³ Las secretarías en el gobierno del D.F. se consignan al nivel de subsecretarías, lo mismo en el caso de las otras instancias de cada dependencia. Sólo con objeto de exposición y síntesis, porque formalmente el nivel de secretaría y departamento de Estado es distinto.

El 28 de enero de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal”, por el cual se crean las Comisiones Internas de Administración (CIDAS), “con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto” (artículo primero), y las Unidades de Organización y Métodos “con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependen directamente del titular de cada dependencia o del funcionario en el que éste delegue a autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativa” (artículo tercero).⁸⁴ El 11 de marzo, en el mismo Diario Oficial, apareció el segundo acuerdo de esta reforma administrativa, el “Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal”.⁸⁵ Las comisiones internas de administración, así como las unidades de organización y métodos, de programación, los acuerdos de coordinación intersecretarial de la reforma administrativa, y otros posteriores sobre capacitación del personal público,⁸⁶ de orientación e información al público,⁸⁷ o el Censo de los Recursos Humanos del Sector Público,⁸⁸ son los ejes de una revisión del proceso administrativo interno de las instituciones estatales, así como de sus recursos y de los servicios que presta. Esta reforma del proceso interno de gestión de los organismos públicos, que comprende las fases (programación, organización, ejecución y control), así como de sus recursos humanos (los financieros se tratan en el apartado de fiscalidad, y los materiales queda-

⁸⁴ Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales, La administración pública*. México, 1976, p. 509-510.

⁸⁵ *México a través de los Informes Presidenciales, op. cit.*, p. 507-508.

⁸⁶ *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo para promover una mejor Capacitación Administrativa y Profesional de los Trabajadores al Servicio del Estado”, junio 26 de 1971.

⁸⁷ *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo por el que se dispone que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la Administración Pública Federal, procedan a establecer sistemas de información y orientación al público”, 5 de abril de 1973.

⁸⁸ *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo que ordena la realización del Censo de los Recursos Humanos del Sector Público”, 17 de julio de 1974.

ron para modificaciones internas en las oficialías mayores, todavía sin una instancia central de regulación administrativa, discrecionalmente manejados por las CIDAs), aumentó las instancias internas de gestión en los organismos estatales, en una suerte de potenciación de la aporía de la gestión: la administración de los administradores, lo que generó el efecto externo del crecimiento discrecional de la burocracia, incrementado, además, por una remodelación funcional de las mismas dependencias, es decir, de definición de nuevas áreas de gestión, de nuevas materias y objetivos de gobierno. Es el nivel funcional o material del remozamiento ejecutivo. Por ejemplo, algunas secretarías aumentaron sus instancias directivas a nivel de subsecretaría y dirección general, para definir nuevas áreas de atención, nuevos blancos de gobierno. La Secretaría de Salubridad y Asistencia creó la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental, en consonancia con una nueva área de atención gubernamental. La Secretaría de Educación Pública reorganizó las subsecretarías y estableció la de Planeación y Coordinación Educativa. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes incorporó una Subsecretaría de Radiodifusión; la de Industria y Comercio agregó una Subsecretaría de Pesca; la de Obras Públicas, otra Subsecretaría "B" para atender la conservación y el tratamiento de obras públicas; la de la Presidencia reorganizó la comunicación social en una Subsecretaría de Prensa. De otro modo, las nuevas áreas de intervención fueron incorporadas en los reglamentos internos de las secretarías en comisiones, consejos o como direcciones generales. En 1973, por ejemplo, la Secretaría de Gobernación reorganizó su organización y funcionamiento en un nuevo reglamento interior publicado en el Diario Oficial el 16 de agosto, en el que se incorporaron atribuciones relacionadas con la seguridad interior, la cinematografía, la radio y la televisión, y la coordinación de la participación ciudadana.

En 1974 se creó el Consejo Nacional de Población. El 2 de mayo de 1972, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes empezó a ejecutar el plan y los programas de la televisión rural del gobierno federal, con el objeto de hacer llegar la señal televisiva al agro mexicano y coadyuvar a elevar el nivel cultural del campesino. En la Secretaría del Patrimonio Nacional, las nuevas direcciones generales atendieron los problemas de urbanismo, avalúo y estudios generales. En la de Agricultura y Ganadería,

los inventarios, la educación y la vigilancia forestal, así como las especies menores y la investigación agrícola.

El 1 de enero de 1975, los departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y de Turismo, cambiaron su estatuto jurídico-administrativo y accedieron al rango secretarial, con nueva denominación, Secretaría de la Reforma Agraria y Turismo, respectivamente.⁸⁹ Así, al final del periodo, las secretarías de Estado pasaron de 15 a 17, con dos departamentos de Estado y dos procuradurías. El aparato ejecutivo en su conjunto había crecido de 476 dependencias, contando secretarías, subsecretarías, direcciones generales, unidades, oficialías mayores, consejos, comisiones e institutos, a 633, y la fuerza laboral al servicio del Estado, únicamente en la administración central, de 557 496 a poco más de un millón de trabajadores, según la distribución que aparece en el siguiente cuadro.⁹⁰

⁸⁹ *Diario Oficial de la Federación*, "Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", 31 de diciembre de 1974.

⁹⁰ No se pudieron reconstruir las series completas del personal público. La serie más consistente se construyó después de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976, en la que se reorganizaron las siguientes secretarías de Estado: Agricultura y Ganadería se incorporó a la Secretaría de Recursos Hidráulicos; Obras Públicas añadió los Asentamientos Humanos, Industria y Comercio pasó a ser Comercio, pasando el Fomento Industrial a Patrimonio Nacional; la Secretaría de la Presidencia se transformó en Programación y Presupuesto; y se creó el Departamento de Pesca. Aunque no es comparable con la estructura ministerial de 1970-1976, es resultado de los cambios efectuados en este periodo y no afecta sustantivamente las tendencias de desarrollo de los trabajadores al servicio del Estado.

Trabajadores en el gobierno federal

Secretarías	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Agricultura y Recursos Hidráulicos	53,826	57,081	64,852	97,601	110,478	115,270	127,841
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	27,743	28,780	29,252	31,800	32,500	32,980	34,350
Comercio	5,849	5,929	6,312	6,552	7,604	8,638	10,142
Comunicaciones y Transportes	38,905	40,403	44,294	45,280	46,903	49,345	50,541
Defensa Nacional	71,504	73,326	72,947	77,088	82,192	87,902	93,326
Educación Pública	171,233	198,468	225,766	265,000	309,847	357,064	407,013
Gobernación	3,723	3,937	4,100	4,402	4,785	5,086	5,688
Hacienda y Crédito Público	31,013	31,119	31,260	35,553	35,446	41,085	43,685
Marina	15,656	16,298	17,968	19,860	20,032	20,862	22,534
Patrimonio y Fomento Industrial	1,109	1,142	1,163	1,179	1,267	1,382	3,412
Programación y Presupuesto	1,155	1,221	1,341	1,669	2,207	2,442	4,022
Relaciones Exteriores	1,186	1,216	1,220	1,236	1,269	1,769	2,306
Reforma Agraria	3,603	4,005	5,802	6,528	7,755	7,999	10,828
Salubridad y Asistencia	46,244	50,476	52,301	56,253	63,162	69,322	68,507
Trabajo y Previsión Social	2,216	2,419	2,836	2,996	3,062	3,358	4,187
Turismo	n.d.	963	1,243	1,511	1,675	1,782	1,862
Distrito Federal	76,680	80,859	87,613	92,395	98,464	107,538	108,820
Industria Militar	1,803	1,803	1,809	1,834	1,857	1,908	1,909
Procuraduría General de la República	1,522	1,522	1,898	2,137	2,313	2,802	3,463
Procuraduría General de Justicia del D.F.	1,719	1,624	1,835	2,287	2,462	2,425	2,582
Presidencia de la República	807	837	754	777	874	926	1,048
TOTALES	557,496	603,428	656,566	753,938	836,154	921,885	1'008,066

Fuente: José López Portillo, *II Informe de Gobierno, Anexo Histórico*.

En sólo seis años, el número de trabajadores al servicio del Estado creció más del doble, fundamentalmente en la educación pública, el sector agrícola e hidráulico, salubridad y asistencia, defensa nacional y marina, y el Departamento del Distrito Federal. Entre 1970 y 1976, la participación marginal de los trabajadores educativos en el crecimiento de la fuerza de trabajo estatal fue de 59, 51, 40, 54, 55 y 58%, mientras que la de los empleados de salubridad osciló entre 8-10%, los de defensa y marina, 14 y 10%, y de los trabajadores capitalinos entre 14 y 10% al inicio y final del periodo. En general, 9 de cada 10 nuevos trabajadores públicos fueron maestros, médicos, enfermeras, soldados, marinos o burócratas del D. F.

La explosión paraestatal

Una de las primeras acciones del gobierno fue revisar los modos de control de las entidades paraestatales. El 31 de diciembre de 1970 apareció en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva “Ley para el control por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal”, que abrogaba la anterior, del 27 de diciembre de 1965. Más que una nueva ley, en la que se cambiara el modelo de vigilancia y control, fue en realidad un ajuste, la corrección de algunos aspectos indeterminados y la especificación de nuevos mecanismos de gestión y evaluación. En los aspectos sustantivos el modelo siguió el mismo esquema anterior, basado en el “triángulo de la eficiencia”, mediante el cual tres dependencias distintas revisaban la planeación de inversiones (Secretaría de la Presidencia), el ejercicio presupuestal (Hacienda y Crédito Público), y la revisión administrativa y operativa (Secretaría del Patrimonio Nacional).⁹¹ Sobre este esquema se realizaron las modificaciones puntuales. Por ejemplo, en el capítulo III se incorporan las empresas de participación minoritaria (menos de 50% y hasta 25% del capital), vigiladas por un comisario designado por la Sepanal; el mismo procedimiento se aplicaría a los fideicomisos públicos (capítulo II, artículos 25 y 26); pero los ajustes específicos de la nueva

⁹¹ Artículos 2 y 6 de la “Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal”, en: Secretaría de la Presidencia, Manual de organización del gobierno federal, *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, 1974, p. 41-42.

ley se encuentran en las etapas del proceso administrativo, y en las atribuciones de la Secretaría de Patrimonio Nacional: todos los organismos y empresas estarían obligados a presentar oportunamente sus presupuestos y programas anuales de operación, sus estados financieros mensuales y anuales, y a dar facilidades para que la misma secretaría conozca, investigue, revise y verifique, sin limitación alguna, la contabilidad, actas libres, documentos, sistemas y procedimientos de trabajo y producción, y en general la total operación que se relacione directa o indirectamente con los fines u objeto del organismo o empresa (artículo 8o. fracciones II, III y IV); para designar y remover libremente al auditor externo y al personal técnico de asesoría y vigilancia (artículo 10, fracciones I y II); autorizar la enajenación de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos de los organismos empresas (artículo 15); la venta, subasta o adquisición de inmuebles (artículo 16); y la revisión de los contratos de arrendamiento (artículo 17); la cancelación de deudas incobrables y en general tanto el funcionamiento, la operación, como el cumplimiento de los objetivos y fines de organismos y empresas de participación estatal.

La nueva ley mantiene el esquema de vigilancia desmembrado, pero otorga a Patrimonio Nacional facultades para incidir directamente en todos los aspectos operativos, técnicos y de gestión de cada organismo o empresa de participación estatal, incluso vigilando la entrega oportuna de información y reportes sobre inversiones y presupuesto a las secretarías respectivas. En sentido estricto, la nueva ley formaliza la primacía de la vigilancia y el control de las entidades paraestatales a la Secretaría del Patrimonio Nacional en dos direcciones: estableciendo un nuevo directorio de control (para eso se modificaron los requisitos del registro, con el registro de las empresas minoritarias y los mecanismos de revisión para todas las que no se inscribieran), y actividades de vigilancia (planes y programas, revisiones técnicas y operativas). El nuevo esquema quizá no lo sea tanto en su racionalidad, como en su extensión y profundidad. Más empresas y organismos, ampliando la base de regulación, más actividades y nuevos mecanismos de control y vigilancia concentrados en una secretaría, sin dejar de intervenir las otras dos en aspectos concretos, lo que originaba duplicaciones, conflictos de intereses y demás fenómenos propios del “triángulo de la eficiencia”.

Entre 1970 y noviembre de 1976 las entidades paraestatales crecieron en extensión y profundizaron su intervención en los circuitos económicos y políticos. René Villarreal y Rocío R. de Villarreal multiplicaron por 10 el sector paraestatal, considerando las cuatro figuras jurídico-administrativas: empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos. Datos muy similares fueron ofrecidos por el secretario del Patrimonio Nacional, pero dos años antes!: “El número de entidades registradas aumentó de 87 en 1970 a 817 en 1974. Esta última cifra está integrada por 65 organismos descentralizados, 282 empresas de participación estatal mayoritaria, 47 juntas federales de mejoras materiales, 387 fideicomisos constituidos por el Gobierno federal y 36 empresas de participación estatal minoritaria.”⁹² Alejandro Carrillo Castro, por su parte, calculó otras cifras tan sólo para 1972: “247 empresas de participación estatal mayoritaria, 65 minoritaria y 123 organismos descentralizados”,⁹³ Casar y Peres sólo encontraron 160 empresas creadas en el sexenio de referencia,⁹⁴ y en el II Informe de Gobierno de José López Portillo, en 1978, las entidades sectorizadas en enero de 1977 eran 796, 128 organismos descentralizados, 475 empresas de participación estatal mayoritaria y 193 fideicomisos. Años más tarde, Carrillo Castro y Sergio García Ramírez corrigieron las estimaciones previas, encontrando 162 entidades no registradas, para quedar en 1 013 entidades paraestatales al 13 de enero de 1977.⁹⁵ Quizá menos espectacular que las estimaciones de Villarreal y Villarreal, que las correcciones posteriores o el subregistro de los informes presidenciales, lo cierto es que entre 1970 y 1976 el sector paraestatal se expandió de manera significativa. Los datos de Casar y Peres para la creación o incorporación de empresas por sexenio resultan muy reveladores: del total histórico de empresas creadas hasta 1976, 54% corresponde al gobierno de Luis Echeverría.⁹⁶

⁹² “Informes del sector paraestatal”, en: *Comercio Exterior*, julio de 1974.

⁹³ En Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa*, op. cit., p. 98.

⁹⁴ María Amparo Casar y Wilson Peres. *El estado empresario en México ¿agotamiento o renovación?* México, Siglo XXI Editores, 1988, p. 36, aunque su estudio sólo se refiere al sector industrial.

⁹⁵ Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez. *Las empresas públicas en México*. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1983, p. 109.

⁹⁶ *El estado empresario en México*, op. cit., p. 36.

Por otra parte, el sector paraestatal también profundizó su participación en el PIB, en la inversión total, en su participación en los ingresos tributarios, en la producción de nuevos bienes y servicios, en la adquisición de tecnologías y en general en la extensión de los dispositivos de regulación de la población y el territorio. Por ejemplo, de 1970 a 1975 las empresas públicas pasaron de representar 8.3% del PIB al 11.2; de generar 9.6% de la tributación a más del 12; de 17% en las exportaciones, al 32.6; mientras que la población ocupada en todo el sector fue aumentando de 304 761 trabajadores en 1970, a 319 607 en 1971, 336 299, 369 417, 408 664, 428 597, en los años siguientes, hasta llegar a 460 275 personas en 1976.

Extensión y profundidad. El conjunto de entidades paraestatales crece de manera extraordinaria en sólo seis años, y su impacto en los circuitos económicos y políticos aumenta en el mismo periodo. Más empresas, organismos y fideicomisos para intervenir en la producción y distribución de mercancías y servicios, o para atender y regular grupos sociales, sectores específicos o nuevas materias de gobierno y más participación de todas las entidades en el gobierno del territorio, la población y las actividades económicas: ése es, más allá de las cifras, el significado general de la explosión paraestatal entre 1970 y 1976. Veámoslo por separado.

Primero, la extensión cuantitativa. Nuevas y más empresas de participación estatal, mayoritaria y minoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos. Más entidades, abarcando más sectores, ramas y clases de actividad económica, o grupos sociales y objetos de gobierno. La ampliación es tanto cuantitativa como funcional. Crecen las entidades y crecen los ámbitos de gobierno, o al menos se extienden territorialmente. El crecimiento es general, palpable, se registra en la Dirección General de Control y Evaluación de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de la Sepanal, y se publica en los informes de labores de la misma dependencia, en el Diario Oficial de la Federación y se recoge en los informes anuales de gobierno. Pero aun así, el crecimiento es un efecto general, no un registro meticuloso y confiable. La expansión es verificable, pero incierta, sospechosa. Todos los estudios lo confirman, como vimos antes, pero más aún, los mismos registros y publicaciones oficiales lo muestran. Y los procedimientos de registro, contenidos en

la nueva ley, lo estimulan: se exceptúan del control y vigilancia las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como las instituciones docentes y culturales (artículo 1); las definiciones de empresa de participación estatal, de organismo descentralizado o fideicomiso permiten nuevas excepciones de facto, reconocidas en la misma ley, al grado de diseñar un procedimiento de autoexclusión, al considerar la improcedencia de su registro en la Sepanal (artículo 9); las formas de propiedad de los paquetes accionarios, sea directamente por el gobierno federal, instituciones financieras (Nafinsa) o empresas controladoras de participación estatal; el rango de propiedad accionaria para las minoritarias y las nuevas aportaciones de capital; los rezagos entre el registro y la publicación; las disparidades de criterios; los errores y, en general, el azaroso proceso burocrático y los intereses mismos de estabilidad de los directores de las entidades. Los rezagos, las omisiones, los errores, las diferencias y las incompatibilidades en los registros, que proporcionan la base del control y evaluación de las entidades paraestatales son una parte sustantiva no sólo de los problemas del modelo de gestión paraestatal, sino parte misma del proceso de crecimiento del sector paraestatal. Se registran y evalúan así, porque así funcionan: una perogrullada, pero ilustrativo de una mecánica de gobierno, sobre todo en un periodo de crecimiento acelerado. A pesar de todos los riesgos, y de reconocer que una estimación definitiva de las entidades paraestatales ha sido imposible de determinar, al menos hasta fines de 1976, se puede reconstruir una serie confiable a partir de los documentos oficiales ya señalados, cruzando la información entre ellos y con otras series calculadas previamente, como las de Acle y Vega, Casar y Peres y Benito Rey Román.⁹⁷

⁹⁷ En particular, de este último, *La ofensiva empresarial contra la intervención del estado*. México, Siglo XXI Editores/IIEc, 1984.

Entidades paraestatales creadas en 1970-1976⁹⁸

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Empresas de participación estatal mayoritaria	136	148	198	243	300	363	439
Empresas de participación estatal minoritaria	n.d.	23	28	34	45	52	64
Organismos descentralizados	n.d.	n.d.	73	107	112	118	122
Fideicomisos	n.d.	48	161	383	387	325	211
TOTAL	136	219	460	767	844	858	836

Fuente: elaboración propia a partir de los *Informes Anuales* de la Sepanal, *Diario Oficial de la Federación* y *Manual de organización del Gobierno Federal*.

En sentido estricto, siguiendo las definiciones contenidas en la ley, las cuatro figuras que adoptan las entidades paraestatales crecen, en conjunto, de manera acelerada desde el primer año del nuevo gobierno. Si no estrictamente por diez, sí por más de seis veces. Sin embargo, estos datos agregados deben ser tomados con cautela, indican poco, sólo la explosión paraestatal que ya conocemos. Se debe desconfiar de ellos por varias razones: primero, por la importancia de los fideicomisos, una figura que no está bajo el control de la ley, y que bien puede modificarse sustantivamente, como se hizo entre 1975 y 1976, cuando la SHCP depuró los fideicomisos existentes; segundo, porque la referencia inicial, la de 1970, tiene muy poca información relativa a los organismos descentralizados y las empresas de participación minoritaria, que la ley de 1965 excluía del control; tercero, porque se registra el número global de entidades, sin atender las formas de control de cada una –por ejemplo, las empresas subsidiarias, las controladoras, las de diferenciación territorial y ámbito regional–;

⁹⁸ Para elaborar el cuadro se siguieron los siguientes criterios: la información inicial proviene de la Dirección General de Control y Evaluación de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se siguió con los listados publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y en los informes de labores de la Sepanal, y se corroboró con los aparecidos en el Manual de organización del Gobierno Federal, en el tomo II, relativo a las entidades paraestatales. A pesar de esto, entre los listados aparecían y desaparecían empresas en dos o tres años seguidos, por lo que se tomó la fecha de creación del Manual de organización –pues contiene los documentos de creación, la organización y la normatividad en que se ampara. En los casos de disparidad de fechas, de rezago en el registro u omisión, se acudió a las fuentes secundarias, Rey Román y Casar y Peres, en ese orden.

cuarto, porque entre las empresas registradas, algunas fueron liquidadas o fusionadas, y otras más impugnaron el registro, para evadir el control y la vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional (Sepanal). En fin, con todas estas salvedades, propias del mismo esquema de control y creación, de un padrón total de 475 empresas de participación estatal mayoritaria, a fines de 1976 se obtuvo un registro consistente de 439; de 133 organismos descentralizados, se confirmaron 122, y de 68 empresas de participación estatal minoritaria (entre 25% y menos de 50% de las acciones), se obtuvieron registros de 64, recuperando la información sobre los fideicomisos, por ser una serie ampliamente reconocida.

¿Cuál es la racionalidad político-económica de esta proliferación de empresas mayoritarias? ¿En qué sectores se crean, qué producen, por qué el Estado se convierte en el único o el mayor socio de éstas? Si se atiende el ciclo de rotación del capital, encontraremos que 12% de las que se pudo obtener información, son empresas dedicadas a la comercialización de productos, de consumo popular, como las 11 bodegas rurales, almacenes y distribuidoras Conasupo, o productos específicos, como la sal, comercializadoras de productos intermedios y materias primas, o de cooperación bilateral como Exmex, de cooperación germano-mexicana; otras 60 empresas, cerca de 35% del total, son del sector servicios, incluyen 15 dedicadas al transporte, fundamentalmente marítimo, 8 de comunicaciones, 14 inmobiliarias y 13 de asesoría técnica, fomento e impulso de sectores y regiones específicas, como las empresas turísticas o los restaurantes y hoteles; 22% de las empresas industriales producen alimentos y bebidas, principalmente productos cárnicos y lácteos, frutas y conservas, café, tabaco y, sobre todo, azúcar. En este sector destaca la reorganización de la industria azucarera, a través de la estatización de 27 ingenios, absorbidos por el Fideicomiso Azucarero, radicado en la Financiera Nacional Azucarera (Finasa), y la creación de 17 empresas dedicadas a la pesca, envasado y elaboración de productos del mar. En la industria manufacturera se crearon 9 empresas de hilados, tejidos y otros productos textiles, 11 vinculadas a la industria de la madera, incluyendo aserraderos, 7 de la clase imprenta y editoriales, fundamentalmente en la producción de directorios especializados, así como filiales y subsidiarias del Fondo de Cultura Económica, 4 de minas y canteras, y en la producción de bienes

intermedios y materias primas, 8 de la industria química y petroquímica básica, 3 de abonos y fertilizantes, 6 de minerales no metálicos, así como 7 en la producción de maquinaria y equipo de transporte, 3 de maquinaria eléctrica y otras tantas de maquinaria no eléctrica. De todas las empresas industriales, 42% producía bienes de consumo, principalmente azúcar y productos del mar, 48% bienes intermedios y materias primas, hierro y acero, minerales no metálicos, maderas, abonos y fertilizantes, y el restante 10% bienes de capital, maquinaria de transporte y eléctrica. Algunas de las empresas, como lo observó Benito Rey Román, introdujeron nuevos productos y procesos en las cadenas productivas, como la lisina (Fermentaciones Mexicanas), la regeneración del papel periódico (Mexicana de Papel Periódico), tractores de oruga (DINA Komatsu), forjas y fundiciones pesadas (Forjamex), fibras y telas de polipropileno (Poliestireno y Derivados), diosgenina (Productos Químico Vegetales Mexicanos), fabricación de cigüeñales (Manufacturera de Cigüeñales de México) y tornos paralelos (AHMSA/FNDH).⁹⁹ La producción de estos nuevos bienes intermedios, se hizo a partir de la creación de las empresas o de nuevas inversiones que originaron su estatización, en el caso de algunas empresas de participación minoritaria, complementando la inversión de los particulares en empresas necesarias para la renovación tecnológica o la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, como en Mexinox, para producir láminas de acero inoxidable, o de Centrífugas Broadbent Interamericanas, en la producción de centrífugas azucareras, o de equipo radiológico, en la Compañía Mexicana de Radiología, o de fresadoras, en Oerlikon Italiana de México. Sin embargo, la gran cantidad de empresas creadas o estatizadas entre 1970 y 1976, diferencia su significación política y económica, de la meramente administrativa: las 17 empresas pesqueras son subsidiarias y filiales de Productos Pesqueros Mexicanos; los 27 ingenios azucareros son, efectivamente, empresas distintas, absorbidas por el fideicomiso de Finasa, las nuevas inversiones en Altos Hornos de México (AHMSA) crearon empresas filiales, como Rassin Rheem; Conasupo creó almacenes, depósitos y distribuidoras en todo

⁹⁹ María Amparo Casar y Wilson Peres. *El estado empresario en México*, op. cit., p. 38-41, a partir de Benito Rey Román, *La ofensiva empresarial...*, op. cit., p. 52-53.

el país; las 11 empresas de transporte se encuentran diseminadas en los puertos y mares del territorio nacional, mientras que la estrategia de desarrollo sectorial implica, por ejemplo, la regulación del abasto de consumo popular y la comercialización de materias primas del campo; las figuras administrativas de esta estrategia implican la proliferación territorial y jurídica de empresas distintas, con personal, presupuesto y regulaciones propias. Por eso, mientras que en términos cuantitativos, 44% de las empresas creadas o estatizadas se encuentra en el sector comercio y servicios, y otro 22% en la producción de alimentos, azúcar, café y tabaco, menos de la tercera parte lo hace en la producción de bienes intermedios y de capital, 10% en las industrias de madera y papel, 14% en químicas, abonos y fertilizantes y sólo 10% en la producción de bienes de capital. La significación jurídico-administrativa es diferente de la funcional: cerca de la mitad de las empresas en comercio y servicios, otra cuarta parte en bienes de consumo y el resto en intermedios y de capital, pero entre estas últimas se encuentra la producción de insumos de uso generalizado y bienes de capital que sustituyen importaciones.

Así, la construcción del sector paraestatal, en el caso de las empresas mayoritarias, diferencia los propósitos de regulación del abasto (azúcar), ampliación del mercado interno, sea por productos (como los pesqueros), o por territorio (como los transportes), de la producción de bienes intermedios y de capital, para reducir la dependencia de divisas o integrar nacionalmente las cadenas productivas (autopartes, químicos, no metálicos). 246 empresas mayoritarias, muchas empresas, ciertamente, pero localizadas en pocos sectores, comercio y servicios, de baja productividad y escaso valor agregado, o como filiales y subsidiarias de empresas ya existentes. Ampliación, en este sentido, del conjunto básico de empresas heredadas en periodos anteriores (Conasupo, AHMSA, ingenios azucareros), o creadas alrededor de un polo industrial (por ejemplo, Las Truchas, con servicios inmobiliarios, panificadora, transportes, tortillerías), o rescate de empresas privadas insolventes (hoteles, textiles, minas). De las empresas que se obtuvo información, suponiendo que el restante se distribuye de manera homogénea, más de 50% fueron absorbidas por el gobierno federal por problemas financieros o como parte del paquete accionario de

otras empresas, 20% fueron creadas por el gobierno y el resto son filiales o subsidiarias de alguna otra empresa paraestatal.

En las empresas de participación minoritaria, la intervención estatal se da por tres tipos de razones: para financiar proyectos de inversión que requieren altos montos iniciales de capital e introducen productos nuevos en el mercado, como en Teletra, Mexinox y la Compañía Mexicana de Radiología; para intervenir en empresas con dificultades financieras, como los hoteles, las procesadoras de alimentos y empresas químicas; y para extender su participación en mercados regulados, como las inmobiliarias, las acereras y las metalúrgicas. En estas empresas, el papel del Estado, sea a través del salvamento o como socio capitalista, es enteramente complementario: no sustituye al capital privado, lo que no significa que estos mercados sean competitivos, pues algunas de estas empresas (Gli-coles, por ejemplo), tienen una situación cuasimonopólica en el mercado, sino una integración del capital público y privado para sostener proyectos e inversiones que inician, en el caso de empresas de productos nuevos o tecnología novedosa, o de empresas en dificultades financieras.

Los organismos descentralizados tienen expresiones jurídico-administrativas diversas. Pueden ser entidades, comisiones, consejos o también empresas, creadas por el Ejecutivo o Legislativo, para realizar servicios específicos. A diferencia de las empresas mercantiles, su creación está determinada únicamente por los poderes públicos, y su campo de aplicación corresponde únicamente al derecho administrativo. Los organismos descentralizados son actos político-jurídicos, más que mercantiles, aunque algunos de ellos tomen la forma de empresas productivas, similares a las demás, como la Comisión Federal de Electricidad o Pemex, o, en el periodo, la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios o los Productos Forestales de la Tarahumara; o también instituciones de educación media o superior, como la UNAM, y desde mediados de los años setenta, el Colegio de Bachilleres, la UAM o la Universidad Autónoma de Chapingo; también centros de investigación, como el Instituto Mexicano del Petróleo, o en el periodo, el de Astrofísica, Óptica y Electrónica, el de Nefrología o el de Investigaciones Siderúrgicas; también son las Juntas Federales de Mejoras Materiales o diversos centros de estudio e investigación regional o sectorial. Pueden ser de largo plazo, como las universidades o las empresas

de energéticos, o de corta duración, como la Comisión Unificadora de Frecuencia, de reorganización sectorial, como la Comisión Nacional de Puertos, o regional, como diversos programas de promoción, o incluso por productos. En realidad, la vigencia como organismo descentralizado está indeterminada, puede pasar a convertirse en comisión o consejo, empresa mercantil, o puede liquidarse cuando termine su función. Están íntimamente ligados a la evolución de los regímenes de gubernamentalización, por tanto, de formas jurídico-administrativas cambiantes, como los consejos, comisiones, comités, centros e institutos.

No todos son organismos descentralizados, algunos dependen de secretarías u otras instituciones, pero siguen un comportamiento similar: instituciones creadas *ex profeso* para regular problemas específicos: sean de desarrollo regional, como los comités promotores de desarrollo estatal, o regional, como los de la frontera norte y los distintos ríos; o los de regulación industrial, como las comisiones industriales, de maquinaria y equipo; o de fomento educativo y métodos de enseñanza; o de investigación, sea social o referida a los campos de la medicina, la física, el trabajo; o las universidades, pero también los de seguridad social, como el Infonavit, o de vivienda y desarrollo comunitario, como el Indeco; o distintas empresas forestales, industriales o de servicios; y también las comisiones territoriales, como las zonas áridas, las de tenencia de la tierra o los puertos, o los transportes. Múltiples y muy variados, los organismos descentralizados, o las entidades desconcentradas, o las comisiones, consejos, comités, institutos, centros, escuelas e instituciones *ad hoc*, refieren, en última instancia, la extensión del aparato estatal, la multiplicidad de sus formas y de sus funciones, son la manifestación más visible de la proliferante gubernamentalización de la sociedad y el crecimiento del Estado. Al final del periodo, en los últimos días de noviembre, se efectúan diversas liquidaciones o incorporaciones de empresas y organismos descentralizados, por ejemplo, el 23 de noviembre, aparece en el *Diario Oficial* el decreto que autoriza la liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria Sale y Alcalis, o el 26 del mismo mes, la disolución del Comité de Unificación de Frecuencia, pasando sus bienes a la CFE.

LA COMISIÓN NACIONAL TRIPARTITA

Las entidades de la administración central son instancias de regulación general y operación de las estrategias sobre el territorio y la población; las del sector paraestatal, de producción y distribución; los fideicomisos de fondeo tienen propósitos diversos, desde el consumo de los trabajadores hasta la realización de obras de infraestructura. Los consejos y comisiones tienen propósitos diversos, desde la operación de programas particulares hasta formas transitorias de realización de programas, o instancias administrativas de regulación. El conjunto es el aparato institucional, o mejor, la red institucional de la forma Estado. Pero esta forma institucional, ampliada y densificada en el periodo 1970-1976, se acompañó de figuras nuevas, no estatales, ni descentralizadas, ni entidades paraestatales, figuras extrañas a la administración pública, y también a la representación política de la sociedad y de las instituciones republicanas. Se trata de formas novedosas, de instancias de consulta, deliberación y recomendación, y no de gestión, que es lo que hace, después de todo, una entidad estatal, o paraestatal. Son arreglos metaconstitucionales, más allá de la forma política de representación, basada en la soberanía y el ciudadano, formas de representación económica, o mejor, factorial, de los factores productivos y el gobierno, instancias de representación de los trabajadores, de los empresarios y el gobierno. Una Comisión Nacional Tripartita para consultar, deliberar y hacer recomendaciones sobre una agenda económica general.

No es, ciertamente, un organismo más del aparato estatal, ya de sí plural en sus figuras jurídico-administrativas, se trata de una institución para-gubernamental, es decir, de una institución creada desde el gobierno, para gobernar la sociedad fuera del Estado, es decir, para gobernar acudiendo a instancias de representación factorial, o mejor, de clase, con el propósito de redefinir la agenda económica del país, de formular, identificar y compartir una problemática común, dejando la operación de los programas a los organismos gestores del Estado. Una instancia de gobierno, de formación de agenda, pero no del Estado, con representación clasista, aunque sin facultades gestoras, sólo de recomendación, consulta, debate y definición. La retórica gubernamental presentaba esta institu-

ción como la “alianza nacional y nacionalista de los factores productivos”, para reorientar la estrategia del desarrollo. Entonces, no sólo una instancia de mediación de conflictos, o arbitraje, en las versiones clásicas del gobierno como árbitro o conductor del bloque del poder, sino una forma política de conformación de la agenda gubernamental, una instancia de legitimación, sin duda, pero también de elección y selección de problemas y actividades prioritarias. La integración por factores productivos de la Comisión Nacional Tripartita, es conocida: representantes de las cámaras industriales, de comercio, banqueros, hombres de negocios y las centrales sindicales oficiales, junto a los funcionarios gubernamentales. La misma comisión definió sus objetivos, agenda y formas de trabajo. Los objetivos planteados eran:

- Fortalecer la política de diálogo, coparticipación y corresponsabilidad entre el gobierno y los sectores, en el tratamiento y resolución de los problemas del país.
- Favorecer la adopción de nuevos métodos de trabajo y colaboración entre el gobierno y los representantes de los factores de la producción, que permitan un avance más acelerado en la consecución de las metas nacionales.
- Vigorizar la alianza nacionalista del gobierno y de los sectores en defensa de los intereses y valores sociales de la república.
- Propugnar la búsqueda de soluciones a los problemas del país, que reafirmen los vínculos de solidaridad social.
- Configurar un órgano de consulta del estado para la definición de las orientaciones económicas y sociales del proceso de desarrollo nacional.¹⁰⁰

Del mismo modo, se organizaron seis comisiones de trabajo para estudiar diez problemas básicos. La primera comisión, responsable del estudio de las inversiones para la mano de obra, la productividad y la descentralización; la segunda, del análisis del desempleo y la capacitación de los recursos humanos; la tercera, del comercio exterior, las exportaciones y las empresas maquiladoras; la cuarta, de la carestía de la vida; la quinta, de

¹⁰⁰ Diego Ramírez. *La Comisión Nacional Tripartita*. México, FCE, 1979, p. 15.

la vivienda popular, y la sexta, de la contaminación ambiental. Sin duda, fueron las recomendaciones de la quinta comisión las más conocidas y valoradas del enfoque tripartito, al grado de generar una institución que recuperara la forma tripartita en su administración y dirección: el Infonavit. En otras actividades económicas también se recuperó la organización factorial, específicamente en el campo, con la conformación de la Comisión Tripartita Agraria, sin grandes elaboraciones, perdida más bien en los debates y discusiones de la tenencia de la tierra, las expropiaciones, las afectaciones, invasiones, descapitalización y migración. Para fines del sexenio, esta y la otra comisión se habían perdido en la denominada crisis de confianza. La forma no estatal de conformación de agenda gubernamental fue, entonces, denunciada como instancia de mediatización de las decisiones del Ejecutivo, y de enfrentamiento con los sectores de los trabajadores, campesinos y ejidatarios.

CUARTA PARTE
CRISIS POLÍTICAS Y CONFLICTOS MONETARIOS

GOBERNAR LA INFLACIÓN

Los programas gubernamentales no siguen al pie de la letra los dictados de su racionalidad; mantienen una tensión permanente entre los objetivos y las metas, entre lo conseguido y lo propuesto: entre el poder y las resistencias. Éste es el espacio de las crisis, de los conflictos, de las contradicciones entre la definición y la instrumentación, como se vio reiteradamente en las dos partes anteriores. Casi en cada uno de los dispositivos biopolíticos (educación, salud, vivienda, asentamientos humanos) y en los instrumentos de la soberanía económica, el gobierno enfrentó conflictos y tensiones.

La crisis, el fracaso, la negativa, el incumplimiento son posibilidades inmanentes a la relación de gobierno, pues se desenvuelve entre sujetos libres, actuando según sus impulsos y voliciones, o simplemente sus intereses y beneficios. El gobierno populista de los años setenta no es la excepción; por el contrario, parece la regla. Enfrentó crisis y desarrolló otras. ¿Dónde aparecieron? ¿En qué forma? Su manifestación es múltiple. Su dimensión y profundidad también. Crisis de las estrategias, en la elección de los objetos y objetivos de gobierno, como por ejemplo en los cambios en el currículum de la educación, al in-

corporar la temática de la reproducción y las figuras ideológicas, que propiciaron protestas de padres de familia, de la jerarquía católica o las cúpulas empresariales; en los regímenes de salubridad general, cuando ligaron las campañas de vacunación con los programas de control de la fecundidad, generando rumores imparables; la crisis de la retórica presidencial, al denunciar los excesos en objetivos y metas, como en los planes de salud, o en el voto contra el sionismo; las crisis de los mecanismos de soberanía económica, cuando se cuestionaron las leyes para regular la inversión extranjera y las de transferencia de tecnología, inmediatamente conectadas con el discurso tercermundista y la cercanía con gobiernos socialistas, particularmente Chile; o la creciente desconfianza en los programas de control inflacionario, después de las estrategias de vigilancia especulativa en la circulación de mercancías, por un lado, y promoción de las inversiones en monedas en dólares, por el otro.

Las crisis aparecieron como protestas, descalificaciones, rumores, salidas de capitales, huelgas de inversiones, boicots empresariales o presiones de gobiernos extranjeros. Sin embargo, las diversas crisis –y aquí la crisis sólo designa una tensión en un programa, en cualquiera de sus fases–, parecen seguir una dinámica propia, siguen patrones distintos de solución o de desarrollo, se acaban o se prorrogan, establecen comunicación, se encabalgan, o se crean condiciones para crisis subsecuentes. Cuando sucede esto aparece la crisis de la racionalidad gubernamental, como incapacidad para dirigir los mismos programas que había desarrollado, como desconfianza general a su estrategia, como cuestionamiento radical de su lógica política y de gobierno: la ingobernabilidad. ¿Y dónde aparece en el sexenio 1970-1976, periodo plagado de tensiones, de manifestaciones de descontento, de guerrillas, de conflictos con empresarios y trabajadores, de fugas de capital y especulación, de rumores e incluso de crítica ácida de la figura y el discurso presidencial? En la moneda, en la inflación y, particularmente, en la devaluación del peso.

Al final de su mandato, el gobierno entró en barrena. Las contradicciones estallaron en un conflicto masivo, múltiple, inaugurando un periodo de crisis sexenales recurrentes. Desconfianza, devaluación,

rumores de golpe de Estado, boicots empresariales, huelgas y represión a movimientos populares, alternados con activismo de última hora: expropiaciones, afectaciones, giras, declaraciones.

Por último, la flotación del peso: el acontecimiento que sintetizó todos los conflictos económicos y políticos: la debacle. Todas las contradicciones de la racionalidad gubernamental, en el momento Echeverría, parecen sintetizarse en la moneda. La inflación, los impuestos, el gasto, el déficit, la cuenta corriente, la dolarización, los subsidios, las exenciones, las transferencias, los préstamos y las tasas negativas, todos los indicadores económicos, todos los conflictos distributivos, todas las instituciones, todas las iniciativas, se desfiguran en las crisis inflacionarias y el abandono de la soberanía monetaria: la flotación: la prueba del fracaso populista, el signo último de su error histórico.

Menos que eso, pero más que un evento técnico-financiero, los disturbios que antecedieron y siguieron a la devaluación concentran las disputas estratégicas que la movilización estatal había desatado años antes. En los conflictos monetarios se anudan las disputas políticas y económicas del periodo, tanto en su aparición, problematización y tratamiento, como en su significado posterior. En los fenómenos monetarios se contiene la violencia social soterrada, que sólo acontecimientos externos, resistencias internas y enfrentamientos estratégicos hacen estallar.

LA INFLACIÓN, UN PROBLEMA DE GOBIERNO

En 1973, los precios al mayoreo en la ciudad de México aumentaron 16%. Un año después, 22%, en 1975 menos, 10%, el promedio anual para 1976 fue otra vez 22%. Fue el fin de una etapa de la historia económica reciente, la que va de la devaluación de 1954 a 1973, el denominado “desarrollo estabilizador”, un periodo de tasas de crecimiento de los precios de un dígito y del PIB de 6-7% promedio. El fin de una era, y el inicio de otra: inestabilidad macroeconómica, inflación de dos y tres dígitos, crisis recurrentes.

Se han escrito muchos textos sobre la inflación de los años setenta. En general, recuperan el debate teórico de décadas anteriores¹ entre dos tradiciones rivales, el monetarismo y el estructuralismo, remozadas con las novedades del momento, sea Friedman y las expectativas racionales, o el estructuralismo de las economías abiertas, mecanismos de indización y conflictos distributivos. Estos ensayos forman una literatura muy vasta, con diferentes explicaciones y metodologías, desde las conceptuales hasta los modelos econométricos muy sofisticados, incluso ha habido intentos de normalización.² Los debates no se cierran nunca, las causas de la inflación permanecen desconocidas, como lo declaró Leopoldo Solís en un seminario técnico de El Colegio de México: “El ciclo culminó con una mesa redonda en la que intervinieron Alain Ize, Ernesto Zedillo y Alfredo Genel, en donde comenté que la conclusión más importante era que no se sabía con certeza cuáles eran las causas de la inflación.”³ Es verdad: no sabemos si algún día puedan desentrañarse, al modo como sabemos las causas de la hidrofobia o la viruela, pues a diferencia de estas enfermedades, la inflación no está sujeta a comprobación empírica, con resultados inobjetables y verificables experimentalmente, sino a debate y resolución político-económica.

Entre tantas interpretaciones, tantas polémicas, tantas versiones, quizá sea el momento de un análisis histórico-gubernamental. En lugar de buscar las causas últimas de la inflación, o de proporcionar la enésima interpretación del crecimiento de los precios en los setenta, con beneficios marginales casi nulos, debemos reconstruir la inflación como un problema de gobierno, que incluye tanto su concepción como las diferentes formas de resolución coyuntural, los conflictos que acarrea y el engarce con los mecanismos generales de gobierno; en pocas palabras, tratar la inflación como una política de gobierno, más aún, como un régimen de gubernamentalidad.

¹ Leopoldo Solís. *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*. México, FCE, 1972.

² Una evaluación de los dos modelos en Alain Ize y Javier Salas, “El comportamiento macroeconómico de la economía mexicana entre 1961 y 1981: especificaciones alternativas y pruebas de hipótesis”, en: Alain Ize y Gabriel Vera (comps.), *La inflación en México, op. cit.*, p. 171- 230, y el texto de Inder Rupra, “¿Es la inflación siempre y en todos lados un fenómeno monetario?”, en el mismo volumen.

³ *Ibidem*, p. 9.

La inflación no surge de manera inesperada, no sorprende al gobierno y a los actores sociales, no es el resultado final de un periodo, es un componente sustantivo de todos los diagnósticos y todas las estrategias económicas entre 1970 y 1976. No es un resultado incomprensible de las políticas públicas; durante todo el periodo estuvo presente en el discurso y en las prácticas de gobierno. Tampoco es responsabilidad de una sola institución, por ejemplo el Banco de México, se atiende en todas las secretarías y departamentos, en las organizaciones económicas, en las cúpulas empresariales, en los partidos políticos, el Legislativo y Judicial, los sindicatos y ligas ejidales, las comunidades y los centros financieros internacionales. También en la academia. La inflación es un problema de gobierno, no sólo un producto de las acciones gubernamentales, sino un problema por resolver, por conducir; un problema que ocasiona ciertos impactos que deben reducirse o evitarse. La inflación, más que tener causas últimas incomprensibles, que demandan la intervención de un sujeto con poderes de dilucidación, es un problema manifiesto en los discursos y estrategias políticas de todas las fuerzas sociales. Por eso hay que seguir otro método en la historia de la inflación: no la inflación como una entidad con secretos por develar, sino como problema de gobierno, y en tanto tal, espacio de conflicto político y regulación económica. Como en los casos anteriores, en lugar de una teoría de la inflación, que resuelva las controversias monetaristas o estructuralistas, o adapte los instrumentos de moda, aquí se hace un análisis del gobierno de la inflación, una reconstrucción de la inflación como problema de gobierno. Una inflación que estuvo presente en todo el periodo, o mejor, un sendero inflacionario que venía de lejos, a finales de los sesenta, y que en 1973 tomó otras dimensiones y luego fue transformándose hasta llegar a la crisis del equivalente general y la pérdida de la soberanía monetaria, en agosto de 1976.⁴

⁴ No se trata de elaborar un estudio “definitivo”, o añadir una explicación olvidada a la inflación de 1970-1976, se trata de reconstruir su gobierno. Por supuesto, los estudios técnicos son fundamentales, tanto para la elaboración de diagnósticos y medidas de control, como para la inteligibilidad de los combates sobre la política antiinflacionaria. Por eso, más que una crítica puntual a los distintos modos de concebirla, es necesario incluirlos en lo que Hirschman llama “la matriz de la inflación”, el conjunto de estrategias, mecanismos, instituciones y políticas en que se desarrolla la inflación. Albert Hirschman. *De la economía a la política y más allá*. México, FCE, 1984, p. 225-269.

La inflación acompaña, determina, es utilizada, se transforma, hace regular o modifica las acciones públicas; ella misma es un campo gobernable, algo que hay que domeñar o suavizar. Así se trata aquí: campo específico para gobernar, que requiere un dispositivo, con saberes, modos de observación y concepción, campo de luchas, arsenal de técnicas.

FASES DE LA CRISIS INFLACIONARIA

Desde principios de los setenta, la inflación se ha vuelto un problema recurrente en el gobierno de la economía. La inflación, “el crecimiento sostenido y generalizado de los precios”, según los manuales de teoría económica. Un fenómeno reconocido, con repercusiones muy sabidas: impuesto a los sectores de ingresos fijos, distorsiones en los precios relativos, señales inciertas para la asignación de recursos, horizonte adverso para la planeación de inversiones, presiones sobre la balanza de pagos y el tipo de cambio, la especulación y el desabasto. Las causas de la inflación pueden ser una o muchas, según la tradición intelectual y la posición política, desde los sectores de baja productividad y los obstáculos al desarrollo, hasta el déficit fiscal y el crecimiento del circulante, los choques externos, las disputas distributivas y los mecanismos inerciales. Causas económicas, pero también sociales y políticas, tomadas como referencias contextuales, detonantes o causas profundas.⁵ Las disputas son de orden teórico y político, controversias sobre la forma de enfrentarla, a través de restricciones en la liquidez, el gasto y en general la demanda, o mediante la gestión de las expectativas, pactos sociales y modificaciones estructurales. La inflación es la misma, quizá con causas diferentes, una o muchas, pero siempre igual. La inflación es el crecimiento de los precios, y los programas de control los mismos, según las preferencias, o los intereses, de los analistas. Nada más.

Sin embargo, la reconstrucción del gobierno de la inflación entre 1970 y 1976 enseña otras cosas. En primer lugar, la inflación no se desa-

⁵ Hirsch y Goldthorpe. *La economía política de la inflación*. México, FCE, 1983.

tó en 1973 y desde entonces flagela la economía mexicana, viene de antes, desde finales de la década anterior, cuando los precios empezaron a crecer en algunas ramas productivas por encima del promedio, jalando el índice y afectando los términos de intercambio. Es la inflación que en 1970 llega a ser de 6% en el índice de precios implícitos, pero que se advierte ya desde dos años antes, en el mismo índice, con un crecimiento lento, quizá con tropiezos, pero visible. Una inflación de 6%, poca en comparación con los años posteriores, pero casi el doble de los parámetros de la época. Este crecimiento de los precios, que no es general, ni sostenido, no es el mismo, ni puede ser considerado como similar, al de 1973 y 1974, ni en magnitud (16% y 23%, respectivamente), ni en extensión (abarca todas las ramas productivas), tampoco en el detonante (no el crecimiento desigual de los sectores, sino los choques externos, a través de los precios de las importaciones), ni en la forma como afecta a las clases sociales, ni en el modo como se atienden, se controlan y se regulan sus efectos en la población y en las tareas del gobierno.

¿Crecimiento de los precios? Sí, pero no la misma inflación. No puede serlo cuando se presenta en montos diferentes, según detonantes específicos, repercusiones y formas de conducción totalmente distintas. En este sentido, la inflación designa poco, sólo el crecimiento de los precios, pero deja lo relevante de lado: causas, repercusiones, políticas. Por supuesto, siempre existe la opción de descartarla como antecedente, declarar que la inflación empezó en 1973, como lo hacen casi todos los historiadores y analistas, pero el precio es muy alto: desconocer el programa explícitamente antiinflacionario de 1971 y la atonía consecuente. Un mínimo consejo de prudencia teórica nos indica: ni hacer iguales todas las inflaciones, ni desconocer periodos de crecimiento de precios que no se ajustan a modelos teóricos o históricos.

Nombrar *inflación* a todos los crecimientos de precios es igualarlos sólo por lo aparente. Así como el crecimiento de los precios de 1970-1972 no es igual al de 1973-1974, tampoco éste es similar al que va de 1975 a los primeros siete meses de 1976, cuando existen controles de precios y relativa estabilidad internacional. La inflación mensual promedio de entonces era inferior a 1%, mientras que la de los dos años previos era casi de 2%, y al principio de la década menor a 0.5%. Ni la

magnitud, ni las condiciones, ni la forma de atenderla son similares. No es lo mismo desarrollar un sistema de abasto público, con precios subsidiados y control de la intermediación, que cuando no lo hay, y menos cuando sin haberlo no producía efectos inflacionarios o especulativos. Tampoco cuando existen disputas salariales, como en 1973-1974, que cuando no las hay, como en 1975, o cuando el gasto público aumenta a ritmos acelerados como en 1972 y 1973, y no en 1975, cuando la economía venía de una desaceleración en la inversión pública, o en 1976, cuando en los primeros meses a pesar del déficit del año anterior, los precios no crecieron. Por supuesto, los rezagos tienen impacto inflacionario, son importantes, siempre se consideran, pero no explican por qué el control de la demanda y el circulante opera en algunas circunstancias y en otras no. ¿Y qué decir de la inflación desatada después de la devaluación, cuando las tasas mensuales fueron superiores a 5%? Seguir denominando inflación –sin adjetivos– a distintos procesos de crecimiento de los precios, oculta la historia específica de los periodos, las magnitudes, las repercusiones y formas de atención. Es necesario nombrar, identificar, el crecimiento de los precios de forma particular, a fin de conocer tanto su evolución como sus diferencias, los momentos de ruptura y las formas en que se gobierna.⁶

Una tipología de la inflación, o un sendero de fases inflacionarias quizá, y no una mezcla indiferenciada de variables, cuyas varianzas permitan explicar en algún porcentaje el cambio de los precios. Una tipología de la inflación en la que cada tipo sea reconstruido a partir de la historia, según los tres criterios mencionados: magnitud y extensión, repercusiones y formas de control. Un complejo de relaciones técnicas (en la formación de precios), de saber (en los modelos teóricos de referencia utilizados) y de poder (tanto en el diseño de las políticas de gobierno, como en las disputas generadas entre clases, sectores y grupos).

En el periodo 1970-1976 pueden identificarse cuatro tipos: la inflación reptante, de 1970 a 1972; la rampante, de 1973 a 1974; la inflación

⁶ Cfr. "Las tipologías de la inflación" de Juan Castaingts Teillery, en: *México: economía, mito y poder*, op. cit., p. 257 y ss.

reprimida de 1975 a principios de 1976, y la inducida por la devaluación del 31 de agosto de 1976.

La inflación reptante: 1968-1972

Características

Desde finales de 1968 el Índice Nacional de Precios al Consumidor (recién creado) registró crecimientos no habituales de los precios. En ese año aumentaron 2.4% respecto al año anterior; en 1969, 3.9%, y en 1970, 4.5%, lo mismo que en 1971; pero en 1972 ya fue de 5.6%. En 1973 la ruptura es mayor: los precios crecen 12.6% para marcar un nuevo corte en la historia de la inflación. Ya se ha señalado que a menudo se desestima la inflación de 1968-1972, suponiendo que sigue el mismo comportamiento del desarrollo estabilizador. No es cierto: si se atienden las cifras del deflactor implícito, puede advertirse que la tasa promedio de este periodo, de 1955 a 1970, es de 2.6%, pero al final crece al doble. El índice general de precios aumenta de manera sostenida, un repunte inflacionario, según los estándares de la época. En este sentido, la inflación inició antes de 1973, contrariamente a lo que aparece en las historias económicas recientes. Es una inflación menor, si se le compara con la de 1973 en adelante, ¿pero no es un crecimiento sostenido del nivel de precios, y no es diferente del que va de 1955 a 1968? Además, no es una rareza estadística, sino un problema de gobierno: en la campaña presidencial de 1969-1970, se señalaban “las presiones inflacionarias” como un problema que atender, también se dijo en el discurso de toma de posesión, ¿y no se diseñó un presupuesto austero para 1971 de modo que frenara el endeudamiento externo, el déficit corriente y el crecimiento anormal de los precios? Es con esta inflación con la que se enfrenta el gobierno en sus dos primeros años, una inflación que en 1970 era de 5-6% según los índices de referencia, y que se mantuvo en esos niveles hasta finales de 1972. Pero ¿cuáles son sus características? ¿Cuáles sus mecanismos de transmisión? ¿Cuáles sus causas? ¿Cómo se gobernó?

El crecimiento de los precios en el periodo 1968-1972 tiene las siguientes características:

- Tasa general de un dígito.
- Disparidades entre los índices al mayoreo, de producción y al menudeo.
- Tasa promedio mensual entre .38% y .54%.
- Precios fijos de los productos del sector público, hasta fines de 1972.
- Crecimiento del índice comandado por los precios de los productos agrícolas y de servicios.
- Modificación de los términos de intercambio entre precios agrícolas e industriales.
- Escenario internacional marcado por la flotación de tipos de cambio, devaluaciones del dólar y crisis en el mercado de materias primas.

El crecimiento de los precios no es homogéneo, tampoco general, es localizado, principalmente en los sectores agropecuarios y de servicios, y repercute en las manufacturas, como se observa en las tasas de crecimiento medio anual de los índices de precios implícitos del PIB.

Índice de precios implícitos del PIB

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Total	2.92	2.36	3.92	4.52	5.90	6.23	12.80	22.77	15.73	19.58
Agricultura	3.64	0.00	4.63	4.81	3.80	4.53	23.41	26.36	16.02	17.58
Minería	-0.25	3.73	-0.48	0.16	2.10	-1.37	16.58	59.88	12.89	3.40
Manufacturas	4.52	3.12	3.80	3.89	8.00	4.07	10.05	23.69	13.33	17.24
Construcción	5.81	-1.66	7.94	7.36	-1.50	16.65	5.57	29.27	28.00	23.82
Electricidad	-5.77	1.38	-2.47	0.70	4.30	-3.36	2.98	6.07	7.99	24.64
Comercio	0.08	2.17	2.95	4.45	6.00	5.00	13.39	23.93	12.15	18.19
Transportes y comunicaciones	2.42	0.26	1.49	1.46	2.90	5.73	5.42	16.91	23.19	25.24
Servicios	5.24	4.42	5.91	5.96	7.30	5.87	8.01	11.08	15.63	19.35
Servicios comunales, sociales	-	-	-	-	-	12.24	17.19	19.75	20.91	25.82

Fuente: *Indicadores Económicos* del Banco de México.

Es una inflación intermitente, no se ha extendido ni a todos los sectores de materias primas (la minería, por ejemplo, tiene índices negativos o cercanos a cero en esos años), ni a los energéticos, pues la electricidad presenta disminuciones de precios reales, ni de manera sistemática a los transportes y las comunicaciones, pero es una inflación tendencial, que recorre las cadenas productivas y distributivas progresivamente. Los sectores en los que aparece (agricultura y manufacturas) indican un origen “estructural” de la inflación. El de servicios, que representa cerca de una tercera parte del índice y del producto, refiere sistemas de formación de precios con rigidez institucional y escaso crecimiento de la productividad. En la agricultura, el estancamiento productivo se observó desde 1965. Así, las condiciones de emergencia de esta inflación se encuentran en los “obstáculos estructurales del desarrollo”, tanto en el ámbito institucional, en el sector servicios, como en los bajos índices de productividad de los sectores agrícolas. En las manufacturas, la estructura oligopólica permite la formación de precios ligados a los costos de producción y a un margen de ganancias determinado por el grado de monopolio, por lo que su índice de precios se alinea con el general, manteniendo relativamente fija la tasa de ganancia en el corto plazo.

Las modificaciones en los precios de los insumos, sin afectar costos salariales o tarifas energéticas e impositivas –es decir, sin mecanismos de indización–, establecen un nuevo índice general al alza, con tasas sostenidamente mayores que los del “desarrollo estabilizador”, pero sin extender la inflación a otros sectores productivos. Una inflación soterrada, presente en la evolución de los términos de intercambio, nacional e internacional, pero que no se traduce en un crecimiento generalizado y sostenido de los precios. Por eso es una “inflación reptante”,⁷ corroe lentamente el sistema general de formación de precios, acepta los mecanismos de transmisión de los precios en todas las cadenas productivas y distributivas, sin generar, por sí sola, una reacción inflacionaria general. Lo que sí vino después, con un choque externo.

⁷ De reptación: “movimiento lento de los materiales móviles del suelo, por desplazamiento y reagrupación de partículas sin que en realidad exista movimiento de masas”, *Diccionario Enciclopédico Grijalbo*, p. 1586.

El diagnóstico

A finales de los años sesenta reaparecieron las presiones inflacionarias en todos los países industrializados. En 1970, por ejemplo, el crecimiento promedio de los precios de los países de la OCDE fue de 6%, con un mínimo de 4% en Canadá y máximo de 7% en Alemania. En los EUA, la inflación fue de 5.25% y el desempleo abierto de 6%. Se percibía el fin de una era, iniciada en la posguerra, con el dominio económico de los EUA, la hegemonía del dólar en las transacciones internacionales, una relativa estabilidad de precios y políticas de pleno empleo. El fin de una era, amenazada por el crecimiento de la inflación y el desempleo, en contra de la normalidad keynesiana. Estancamiento con inflación, redistribución geográfica del crecimiento mundial e inestabilidad monetaria, podían caracterizar la fase terminal de los acuerdos de Bretton Woods.

En los últimos meses de 1970 se advirtió un crecimiento de los precios que llevó el Índice de Precios al Mayoreo en la Ciudad de México a un aumento de 6%. Las presiones inflacionarias de fin de año se explicaron por acciones del nuevo gobierno, como el alza de precios de algunos productos básicos,⁸ los aumentos de impuestos a refrescos y bebidas, contenidos en las reformas fiscales para 1971, o por la combinación de factores estacionales, elevación de costos y movimientos especulativos. El crecimiento de los costos, principalmente el de los productos agrícolas, venía del estancamiento en la producción del campo desde mediados de los años sesenta. Pero más que los factores de coyuntura, localizados en artículos específicos, el problema era una tendencia subterránea pero evidente en los índices: la combinación de cortos periodos de estabilidad, o incluso disminución de precios, con otros de aumentos sostenidos.

El diagnóstico gubernamental identificaba dos factores de presión inflacionaria: la escasez de oferta y la especulación; en consecuencia, incidiendo sobre los dos se moderaría el crecimiento de los precios. La reorganización de la industria azucarera, las iniciativas sobre comercio

⁸ El 17 de diciembre de 1970, el secretario de Industria y Comercio anunció los nuevos precios del azúcar, en el marco de una reorganización de la industria. Para un resumen, "Azúcar: modificación de precios y reorganización de la industria", en: *Comercio Exterior*, enero de 1971, p. 32.

exterior, la creación de la Comisión Portuaria y otras más actuarían sobre las condicionantes de oferta, pero su impacto sería en el mediano plazo; en lo inmediato, la política antiinflacionaria tuvo dos vertientes: la regulación del abasto y la modulación de la demanda agregada.

Estrategias: control de precios, restricción presupuestal y estatización de deudas

En diciembre de 1970, el secretario de Industria y Comercio anunció un programa para reforzar la vigilancia de los artículos sujetos a control, aplicar sanciones a los que aumenten los precios sin autorización y ampliar el número de artículos controlados. Además, garantizó el abasto de bienes de consumo popular, y un programa de racionalización del gasto familiar –de carácter publicitario–.⁹ La lucha contra la inflación se dio en varios frentes. Por la vía administrativa se buscaba vigilar el crecimiento no autorizado de los precios, para atacar los elementos especulativos de la inflación, y garantizar el abasto popular con aumentos en las importaciones de productos básicos. Se aumentó la oferta interna, disminuyendo las restricciones en los permisos de importación, y en los aranceles de materias primas e insumos necesarios, y propiciando mejoras en la producción de bienes de consumo indispensable. Por una vía macroeconómica, se buscaba disminuir la demanda agregada para ajustar los déficit fiscal y corriente, que presionaban tanto el nivel de precios como el de la deuda externa. El gasto público aumentó 6% en términos reales, pero la inversión pública disminuyó 27%.

Por su parte, la política monetaria restringió el acceso al crédito, orientándolo a los campos prioritarios. Para ello dispuso una serie de medidas específicas: reducir las tasas de interés en moneda nacional, de 8.73% a 7.92% en los instrumentos financieros y de 8% a 7.5% en los bonos hipotecarios, para reducir el ingreso excesivo de fondos de capital a corto plazo, de carácter especulativo, originado por bajas internacionales en las tasas de interés; aumentar los renglones obligatorios de inversión y crédito de las sociedades financieras privadas, para canalizar

⁹ Vid "Presiones inflacionarias: manifestaciones y reacciones", en: *Comercio Exterior*, enero de 1971, p. 25-26.

mayores recursos al financiamiento de la inversión pública, la agricultura, el turismo y las industrias de exportación; modificar los regímenes de inversión de los beneficios de casa-habitación con valor de 30 mil pesos a un plazo menor de 15 años o tasa máxima de 6%. Al final de 1971, el informe del Banco de México reportó una mayor generación de liquidez primaria, en 12 700 mdp por el incremento en el financiamiento bruto al gobierno, a los fideicomisos de fomento, a fuertes compras de dólares, así como líneas de créditos no utilizados por la banca privada, y un menor crecimiento del circulante, 8.3% frente a 10.5% en 1970.¹⁰

Repercusiones

El resultado de la política económica de 1971 fue la denominada "atónía", una desaceleración del crecimiento del PIB, a 3.5%, del crecimiento de los precios al mayoreo en 3.7%, y de 2.38% en los de menudeo. El débil crecimiento de los índices de precios resulta de las modificaciones impositivas y los aumentos de precios de insumos básicos, contemplados en diciembre del año anterior. Las alzas en los artículos elaborados, 9.1% en conjunto, reflejan la elevación del precio del azúcar en 44.8% y en las bebidas, 27.3%. Pero esta alzas espectaculares, aunque de baja ponderación, fueron contrarrestadas por el bajo crecimiento en los productos alimenticios no elaborados .9%, que contrasta con el 8.7% observado en igual periodo de 1970, con una escasa oferta de productos agropecuarios. Por último, la disminución en la inversión pública hizo que los precios de los bienes de producción sólo aumentaran 2.2%, frente al 4.1% de 1970.

En 1971, después de disminuir la inflación y los desequilibrios macroeconómicos, con una política de recorte de la inversión pública y control de las variables monetarias, la política económica para 1972 diseñó un crecimiento del gasto público, y disminuciones en las tasas de interés y en el encaje legal. El gasto público aumentó en 16%, y el circulante en sólo 7%. Sin embargo, el crecimiento de los precios fue mode-

¹⁰ Banco de México, *Informe del Banco de México de 1971*, México, 1972.

rado, prácticamente igual al de 1971, 4.5%, no el 2.8% mencionado en el Informe. Tampoco el aumento bianual de los salarios mínimos propició una escalada inflacionaria. Es un segundo momento del tipo reptante, el crecimiento inflacionista moderado, que va de enero a octubre de 1972. Fue en los últimos meses de 1972 y a principios de 1973 cuando se advirtió un crecimiento general y sostenido en los precios, dando origen a otro tipo de inflación.

Inflación reptante

Periodo: 1968-1971	
Signos de crisis inflacionaria	Disminución de los precios relativos del sector primario. Cambio de tendencia en el índice de precios implícitos, endeudamiento público, déficit comerciales y fiscales
Estrategias sociales	Ilusión monetaria en los sectores de ingresos fijos. Cambios en la estructura de la propiedad hacia los activos financieros
Acción de gobierno	Monetizar el déficit. Política restrictiva. Contracción del consumo y de la inversión
Instituciones	Control de precios, infraestructura y promoción de exportaciones
Moneda	Central, tipo de cambio fijo
Fase de la crisis inflacionaria	Inflación reptante, luchas soterradas por una nueva repartición de los ingresos y la propiedad

Transición: crecimiento con inflación reptante

Periodo: enero-octubre de 1972	
Signos de crisis inflacionaria	Disminución de los precios relativos del sector agropecuario, fracaso de la reforma fiscal e incremento del déficit público
Estrategias sociales	Ilusión monetaria de los sectores de ingresos fijos, endeudamiento público y privado con tasas negativas
Acción de gobierno	Política expansiva del gasto y del circulante. Financiamiento de actividades agrícolas e industriales de sectores hegemónicos
Instituciones	Promoción de exportaciones y sistema de exenciones de impuestos
Moneda	Central, tipo de cambio fijo e inicios de especulación
Fase de la crisis inflacionaria	Crecimiento inflacionista, o inflación gubernamental

La inflación rampante: 1973-1974

Características

Los acontecimientos internacionales rompieron la forma oculta y desigual del crecimiento de los precios agrícolas y de servicios. La rompieron, pero apoyándose en ella, por eso se denomina “inflación rampante” al nuevo ciclo inflacionario que va de fines de 1972 hasta 1974.¹¹ Sus características son:

- Tasas de inflación de dos dígitos
- Aceleración de las tasas mensuales, entre 1% y 3%
- Crecimiento general y sostenido en todos los sectores
- Aumentos rezagados de los precios del petróleo y electricidad
- Disputas por los aumentos salariales de emergencia
- Actualización de precios de garantía, precios y tarifas del sector público
- Creación de instituciones de control de precios y abasto popular.

El impulso de esta inflación es externo: la nueva devaluación del dólar de noviembre de 1972, las secuelas de incertidumbre monetaria internacional y las tendencias alcistas en el mercado de materias primas. Estos factores se agudizaron por otros, incidentales: los desastres naturales de 1972 redujeron la producción agrícola, lo que sumado al estancamiento secular del campo desde mediados de la década anterior, elevó de manera sustancial las importaciones, y con ellas tanto los nuevos términos de intercambio como la inflación. Así, en un primer momento, que va de diciembre de 1972 a junio de 1973, la inflación promedio mensual fue 1.64%, principalmente de los productos agrícolas y alimenticios, transmitida a través del precio de los productos importados de este sector y los relacionados.

¹¹ Rampante: “I. Adjetivo. Dícese de los cuadrúpedos levantados sobre sus patas traseras. II. De la construcción en declive, como el arco y la bóveda, que tienen sus impostas oblicuas o a distinto nivel”. *Diccionario Multimedia Salvat*.

Índice de precios de importaciones

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Índice general	4.10	2.69	7.76	21.01	10.04	31.55	56.44
Productos animales	3.10	6.11	9.41	4.43	0.72	30.18	61.62
Productos vegetales	9.60	-0.27	32.94	23.26	-7.93	34.81	42.11
Grasas y aceites	4.60	-3.25	39.82	14.35	5.50	12.48	75.52
Productos alimenticios	1.30	-0.79	53.23	12.34	-5.90	18.06	41.21
Productos minerales	9.00	3.39	11.71	53.53	16.97	10.79	57.29
Productos químicos	1.90	0.20	3.82	38.21	11.54	32.93	53.87
Plásticos	2.00	0.88	4.37	50.47	21.91	11.78	41.28
Pieles y cueros	8.40	16.24	22.70	-2.26	7.35	26.57	74.48
Madera y carbón	4.60	2.68	11.45	15.54	3.54	37.99	84.06
Materias para papel	10.70	2.35	0.00	24.36	22.43	36.23	53.19
Textiles	-3.50	4.77	10.39	12.63	1.75	36.20	61.19
Calzado	4.30	-1.44	7.00	10.27	29.76	20.58	41.04
Manufacturas de piedras	8.20	-0.09	4.53	4.16	17.50	3.90	69.24
Piedras preciosas	3.80	-0.67	8.83	25.31	9.32	2.41	47.97
Máquinas	-1.30	4.86	8.31	26.67	8.73	29.34	59.19
Material de transporte	5.10	1.14	3.39	11.83	10.25	40.52	56.41
Aparatos de óptica	5.00	6.48	3.58	12.78	18.99	26.13	45.41
Armas y municiones	6.40	0.00	5.36	25.42	14.94	4.39	62.60

Fuente: *Indicadores Económicos* del Banco de México.¹²

Las cifras son elocuentes: mientras el índice general sigue siendo de un dígito, las secciones arancelarias vinculadas a las materias primas, los productos agrícolas, vegetales y animales, los productos alimenticios, los textiles, el calzado, las pieles y cueros, crecen a tasas de dos dígitos, con máximos en los productos alimenticios, grasas y aceites y los productos vegetales. El origen importado de la inflación es evidente, pero

¹² El Banco de México dejó de producir este índice en 1978.

localizado en los sectores primarios; sin embargo, aunque en el índice general de importaciones no es muy significativo, por la composición de los productos importados, en el índice general de precios en México sí lo es, pues cerca de 70% de los productos de la canasta del consumidor y de los precios al mayoreo o de la canasta obrera, más esta última, pertenece a este sector; lo que, a su vez, genera una derivación más: en cuanto la gran mayoría de estos productos son bienes-salario, el costo de la vida obrera aumenta considerablemente, lo que a su vez incide en las demandas de aumentos salariales por encima de los contractuales, es decir, en demandas de emergencia. Es en este momento cuando aparece un nuevo impulso a la inflación: la disputa distributiva. Si bien los aumentos en los ingresos de los trabajadores en septiembre de 1973 y 1974, además de las revisiones bianuales y luego anuales de los salarios mínimos y contractuales, siempre se presentaron con rezagos respecto a la pérdida del poder adquisitivo, los controles de precios, extendidos a más de trescientos artículos, y las nuevas disposiciones sobre reparto de utilidades, incidieron directamente en los márgenes y montos de ganancia. Así, en la nueva etapa, después del impulso externo a la inflación, se generaron propulsores internos en la dinámica de costos-precios y utilidades, que el programa de control gubernamental de precios quería limitar. En este caso, la determinación “técnico-externa” de la inflación de principios de 1973 se extiende a todos los sectores productivos, no sólo primarios, a las manufacturas y los servicios, por el efecto en costos primero, por determinaciones políticas, como los precios máximos, y luego por la disputa distributiva que implica aumento de costos nominales, salarios y materias primas, y limitación de precios al público –lo que reduce ganancias–.

La disputa distributiva no está en las condiciones originarias de la inflación rampante, pues ésta se apoya en las condiciones de la baja productividad del sector agrícola y las importaciones, sigue después de la pérdida del poder adquisitivo y el intento de controlar ganancias. La confirmación de esta secuela es el fracaso de la estrategia gubernamental, cuando después del aumento de emergencia de 1974, se adaptó el sistema de control de precios, incorporando el de “aumento de precios por alza de costos se compruebe sea mayor a 5%”. Ése es el momento

en que se reconoce que el elemento expansivo y generalizable de la inflación es la carrera precios-utilidades, no precios-costos, ni precios-salarios, tampoco precios-dinero. Desde luego, aquí el problema ya no es técnico-económico, sino político-gubernamental.

La inflación se acelera en 1974 porque acumula nuevas determinaciones: a la inflación importada, ya generalizada, se le suma la disputa distributiva y la inercia precios-utilidades, es decir, la resistencia y embestida de los fijadores de precios en el mercado de productos y servicios, trasladado con rezagos al mercado laboral, pero únicamente en los sectores con influencia en la negociación de los aumentos salariales –en realidad pocos, dado el bajo índice de sindicalización–. Un año después, a pesar de la pérdida del poder adquisitivo, ya no habrá aumentos de emergencia, y en el mercado internacional de materias primas los precios se han estabilizado. Así empieza en 1975 un nuevo ciclo del crecimiento de los precios, sustantivamente menor al anterior.

Los diagnósticos

Entre noviembre de 1972 y marzo de 1973, el crecimiento acumulado de los precios al consumidor fue casi de 11%, más del doble del año anterior. Al finalizar 1973, el índice de precios al menudeo aumentó 16.89%, y el de mayoreo en la ciudad de México, 15.7%. El crecimiento de los precios fue general, sostenido y acelerado. Se observan dos periodos en el mismo año: en los primeros seis meses, el crecimiento promedio de los precios al consumidor fue 1.08% mensual, en la segunda mitad, 2.3%.

Índice Nacional de Precios al Consumidor

	Índice general	Alimento	Vestido	Arriendo	Muebles	Servicio médico	Transporte	Educación	Otros
Octubre-72	0.83	1.13	1.19	0.00	0.28	0.00	0.00	0.28	0.00
Noviembre	0.27	0.28	0.88	0.24	0.28	0.21	0.60	0.00	2.01
Diciembre	1.37	1.68	2.04	2.62	0.56	-0.21	0.30	0.83	0.28
Enero-73	0.81	1.10	1.43	0.46	0.84	0.21	0.00	0.82	0.28
Febrero	1.07	1.09	1.13	0.00	1.11	0.64	0.30	1.36	0.56
Marzo	1.59	1.88	0.84	2.31	3.01	3.38	0.30	0.27	0.83
Abril	1.04	1.85	1.38	0.23	1.33	0.00	0.30	0.53	1.10
Mayo	0.77	1.04	1.36	0.68	1.31	0.20	0.30	0.53	0.82
Junio	2.56	5.13	1.88	1.12	1.04	0.00	0.30	0.00	2.43
Julio	1.50	1.95	2.11	1.33	1.28	1.02	0.00	1.59	0.53
Agosto	2.46	3.83	1.29	1.53	1.77	1.41	0.59	2.08	0.52
Septiembre	1.20	0.92	1.02	2.15	1.74	0.20	0.29	1.79	1.57
Octubre	1.18	1.37	1.52	0.21	1.96	0.99	0.88	2.01	1.54
Noviembre	3.98	2.70	1.24	1.05	2.16	0.59	24.35	1.47	2.53
Diciembre	3.60	5.92	2.70	0.42	2.11	2.35	2.80	2.42	1.73
Enero-74	2.17	3.52	1.44	0.83	2.07	2.10	0.68	1.89	0.73
Febrero	0.85	0.80	1.42	0.21	1.35	0.75	0.23	0.93	1.45
Marzo	1.27	1.19	1.40	0.82	1.56	0.56	2.92	1.38	1.43

Fuente: *Indicadores Económicos* del Banco de México

El 25 de julio de 1973, en una declaración conjunta, el secretario de Hacienda y Crédito Público, el subsecretario de Industria, encargado del despacho, y el director del Banco de México, explicaron que la reaparición del fenómeno inflacionario se debía a los siguientes factores:

- Inflación internacional transmitida por las importaciones de bienes de consumo, insumos y bienes de capital;
- El fuerte crecimiento de la demanda interna por encima de la oferta, a causa de la aceleración de la actividad económica desde 1972, particularmente en el gasto del sector público;

- La falta de ampliaciones oportunas y suficientes de la inversión privada;
- El estancamiento de la producción agropecuaria, y
- Las prácticas de acaparamiento y especulación.¹³

Una explicación pluricausal, pero ordenada jerárquicamente. En primer lugar, la inflación importada, en segundo, la inelasticidad de la oferta, subrayada por el retraso e insuficiencia de la inversión privada, en tercero, un obstáculo estructural en la oferta agropecuaria, por último, la especulación. Una explicación de corte “estructuralista”, en lo general, pues insiste en los choques de oferta, internos y externos, sin considerar movimientos del circulante, sólo los inducidos por la demanda agregada; pero no para marcar tendencias inflacionarias derivadas, sino para insistir en las rigideces de la oferta interna.

A este diagnóstico, de utilidad programática, le siguió otro, más general, en el Tercer Informe de Gobierno. Comenzaba con una referencia a la situación económica nacional e internacional.

Catástrofes ocurridas en distintas regiones del planeta produjeron una baja espectacular de las cosechas en el pasado ciclo agrícola, considerado por los especialistas como el peor de los últimos veinte años. Este hecho se circunscribe en un contexto internacional que se caracteriza por el desorden en el plano económico y por una cada vez más aguda división clasista entre los países altamente industrializados y los países pobres. Las pugnas y contradicciones entre los poderosos grupos financieros han desatado un proceso inflacionario que se desenvuelve sobre el fondo caótico de la crisis monetaria. La inestabilidad de las principales divisas genera una actitud de incertidumbre y desconfianza frente al dinero, entorpece las operaciones comerciales, propicia el acaparamiento y la especulación... Este conjunto de fenómenos muestra la caducidad de las estructuras internacionales, la decadencia de un sistema fundado en la irracional concentración del poder político y económico, la necesidad de inventar nuevas fórmulas de convivencia que satisfagan las verdaderas ne-

¹³ “Medidas para combatir las presiones inflacionarias”, en: *Comercio Exterior*, julio de 1973, p. 602.

cesidades de pueblos y naciones. Sufrir el país las consecuencias de la inestabilidad internacional, los efectos de un fenómeno inflacionario generalizado que rebasa las fronteras y que sólo beneficia a quienes pueden acumular reservas de materias primas y fijar sus precios en el mercado.¹⁴

Pero las causas de la inflación no fueron atribuidas sólo a factores externos. El informe también identificó los desequilibrios entre el rápido crecimiento, la distribución y la oferta, principalmente por rezagos entre el incremento de la demanda, los hábitos empresariales y los sistemas de producción, además de la conocida insuficiencia en la oferta del sector agrícola. Esta explicación deslindaba cualquier responsabilidad del gobierno en la aceleración del crecimiento de los precios, en todo caso, el problema no era exceso de demanda y déficit público, sino inadecuación de la oferta y miopía de los empresarios a aprovechar todas las oportunidades de inversión que el crecimiento generaba. Las soluciones, en consecuencia, descartaban “políticas conservadoras”. La política de ingresos, que recorta los gastos sociales y ancla los salarios nominales, sería contraria al esquema distributivo y al desarrollo económico reiniciado el año anterior, por lo que la política antiinflacionaria debía estructurar un programa de contención inmediata. “En tanto se reduce el desequilibrio, es preciso regular la demanda, disminuir el gasto público y sostener el tipo de cambio.”¹⁵ Del mismo modo, se debía fomentar la producción desde su base: actualizando los precios de garantía, los salarios mínimos de los empleados de gobierno y los haberes militares. A los empresarios se les solicitaba absorber los aumentos de salarios, mediante un esquema de control de precios, el mismo de junio.

El otro organismo de control inflacionario, el Banco de México, compartía algunos de los puntos del diagnóstico gubernamental. Pero con algunos matices, los propios de una institución monetaria. Su informe de 1973 también divide factores externos e internos en la inflación. Entre los primeros, las súbitas modificaciones de los precios en los merca-

¹⁴ Luis Echeverría Álvarez, *Informes de Gobierno, 1970-1976*, Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Documento 3, párrafos 2 al 9, p. 61.

¹⁵ *Idem.*

dos internacionales, por el insuficiente suministro de algunas materias primas, causado por la especulación internacional y la crisis del petróleo. El desequilibrio interno fue generado por el rápido incremento de la inversión pública y el consumo privado. La oferta fue insuficiente para compensar el crecimiento de la demanda agregada, por lo que aumentaron las importaciones públicas, a los nuevos precios internacionales. Éste fue el mecanismo de la inflación importada. Pero también había una inflación interna, causada por los rezagos de la inversión privada, que no respondió de igual manera al aumento de la demanda. Después de que se alcanzó la utilización plena de la capacidad instalada, apareció la escasez de materias primas, y algunos cuellos de botella en los sistemas de distribución y transporte. Además, el PIB agrícola disminuyó .6% por trastornos climáticos. Según el Banco, los aumentos de salarios en el último trimestre, y los costos de los energéticos y otros bienes públicos, tuvieron una influencia menor que la insuficiencia de la oferta en el crecimiento de los precios. El aumento en el gasto público, en 1972, con capacidad ociosa, no mostró los problemas de oferta. Después, la escasez de inversión y los acontecimientos externos sí lo hicieron. El déficit público aumentó en tal magnitud que se tuvo que recurrir a “esquemas de financiamiento no tradicionales”: crédito externo y emisiones monetarias del banco central. El medio circulante aumentó 15 547 mdp, 24.2% mayor que el de 1972.

En noviembre de 1973, el índice general de precios creció 4%, en diciembre, 3.6%. Este repunte de la inflación, junto a los nuevos acontecimientos internacionales, modificó la programación económica para 1974. El 20 de diciembre de 1973 compareció el secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados, para presentar las líneas generales de política económica para 1974.

Desórdenes monetarios, agresiones comerciales, incluso fenómenos bélicos, ponen un horizonte de desorden generalizado que golpea fuertemente a todos los países, pero de especial manera a los más débiles, a los que estamos en vías de desarrollo... A los factores inflacionarios externos hemos añadido nuestras propias presiones; en lo que al Gobierno se refiere, podemos afirmar que éstas lo fueron vía gasto público. Por un lado, los incrementos de precios deformaron el Presupuesto originalmente

concebido; la necesidad de afrontar, como primera condición de la lucha antiinflacionaria, el alza de salarios a los trabajadores al servicio del Estado, [así como] la urgencia de atender demandas diferidas, todas ellas justificables y atendibles, hicieron subir el Presupuesto original de 1973. Todo ello fue embalando nuestra economía, que necesitaba salir de la retención que había sufrido por razones equivalentes en 1971. La necesidad, pues, de fortalecer nuestra economía, el efecto mismo de la inflación en nuestro gasto público determinó que éste subiera a niveles elevados y que en un momento determinado, cuando se resintió el efecto inflacionario a mediados de este año, se imprimiera ritmo al gasto público para contribuir a combatir el alza de precios dentro de las medidas antiinflacionarias. Todo ello, de alguna manera explica las características del Presupuesto de 1974... [como] se dice en la Exposición de Motivos éste tiene dos propósitos fundamentales: contribuir enérgicamente al control de la inflación porque no podremos de ninguna manera suponer que vamos a eliminarla, cuando de toda la selva internacional viene como una fuerza, para nosotros definitivamente imperiosa, la acción inflacionaria; pero sí podremos controlarla y mantener firmes los propósitos de desarrollo con justicia y libertad que caracterizan a nuestro régimen y a nuestro sistema. Es un presupuesto antiinflacionario en cuanto al monto, en cuanto a la estructura sectorial y en cuanto a su financiamiento. Si al ejercicio del presupuesto de 1974 añadimos la orientación del crédito, las características inflacionarias derivadas del exceso de circulante serán controladas y con ello, nuestra economía estará en mejor condición para realizar las funciones que de ella esperamos. El monto del presupuesto, pues, entraña un tope calculado del que nos responsabilizamos. En cuanto a la estructura sectorial, se ha orientado a aquellos sectores de actividad económico-social que son prioritarios, que por sus efectos en la producción son indispensables e impostergables. En estos renglones, el presupuesto no sólo no se restringe sino que crece con proporciones suficientes para causar el efecto perseguido... La inflación se combate, fundamentalmente, con incrementos de producción y recogiendo el exceso de dinero que hay en una economía. Este doble efecto trata de ser realizado a través del presupuesto; más que recoger, la expresión es proporcionar el circulante que nuestra economía requiere para impulsar las actividades productivas.¹⁶

¹⁶ “Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público para ampliar explicaciones sobre la Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1974”, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 20 de diciembre de 1973.

La novedad del diagnóstico es el reconocimiento del gasto público como mecanismo inflacionario, algo desdeñado explícitamente en el Informe de Gobierno y en los planteamientos de todo el año. Aunque la explicación es lamentable, pues considera aumentos nominales en el gasto, frente a aumentos reales en el gasto devengado de 22%, de 33% en la inversión pública, y de un coeficiente de realización de la inversión de 89%, y de 1.17% entre el gasto ejercido y el presupuestado originalmente –no sólo se gastó más en términos reales, sino más que lo planeado en términos generales–, el gobierno sí reconoce en el monto, la orientación y el financiamiento del gasto público una fuerza propulsora del crecimiento de los precios que era necesario controlar. De ahí, la utilización del presupuesto como instrumento más o menos convencional de administración de la demanda agregada, pero una utilización *sui generis*, pues el monto no disminuye en términos reales, sino sólo su ritmo de crecimiento y orientación a sectores prioritarios, como se señaló antes. Otro elemento peculiar del diagnóstico es el exceso del circulante, que en la expresión del diagnóstico se propone “recoger” de la economía, con los instrumentos de la política monetaria que se reseñan más abajo. Lo interesante, entonces, es la triple visión de la inflación contenida en la exposición de motivos: insuficiencia de oferta, exceso de demanda y de circulante. De ahí, también, la estrategia triple de control de la inflación: reducción del crecimiento del gasto público, política crediticia restrictiva y orientación selectiva de la inversión pública. Los demás elementos del diagnóstico y del programa anti-inflacionario continuaron igual, de hecho se profundizaron con las reformas del primer semestre de 1974.

Programas

A los diagnósticos, por lo menos cuatro en año y medio, y por tres diferentes figuras de gobierno, entre finales de 1972 y 1974, correspondieron distintas estrategias gubernamentales. No fueron solamente planes explícitamente antiinflacionarios, aunque hubo dos, entre marzo y julio de 1973, sino también un conjunto de acciones para protegerse de los impactos del crecimiento de los precios, a sectores particulares, como los asalariados, por ejemplo, los fondos para el consumo, o a los consumido-

res, como las leyes de protección respectivas, o ante la especulación, como en los controles de precios, o al ingreso de los trabajadores, como los aumentos de emergencia, o la capitalización de las empresas, como los apoyos crediticios y los subsidios y transferencias, etcétera. En la lucha contra la inflación se acude a un arsenal muy diverso de instrumentos y mecanismos, el saber económico recomienda acciones e instrumentos, los conflictos políticos determinan cursos que hay que seguir y las herramientas de la soberanía establecen las condiciones de la problematización y los márgenes de la toma de decisiones gubernamentales, como se verá en los conflictos distributivos y todos los mecanismos de indización desarrollados en el periodo.

En marzo de 1973, el gobierno respondió como si se tratara de un crecimiento coyuntural de los precios, causado por la especulación y la expectativa de ganancias extraordinarias por la devaluación del dólar de diciembre de 1972 y la incertidumbre internacional en los precios de las materias primas. Fue el secretario de Industria y Comercio quien anunció un plan nacional de control de la inflación. El plan consistía en:

- orientación al público consumidor;
- vigilancia de los precios;
- mayor participación del Estado en el mercado de bienes y servicios;
- creación de otras 230 tiendas populares;
- multiplicación de los mercados sobre ruedas;
- envío de remolques con mercancía adonde hubiera escasez;
- oferta a domicilio de productos básicos;
- aumento de 13 a 18 el número de delegaciones de la Secretaría de Industria y Comercio;
- contratación de más inspectores en el Distrito Federal para atender rápidamente las quejas del público, y
- apertura al público de las tiendas del ISSSTE, de la SHCP, del DDF, de la SOP y en las farmacias para empleados federales.¹⁷

¹⁷ "Medidas para combatir la carestía de la vida", en: *Comercio Exterior*, abril de 1973, p. 322.

Un plan centrado en la circulación de mercancías, en la información de los consumidores, vigilancia de los precios y el abasto, con un diagnóstico de la inflación, como resultado de prácticas especulativas, por la situación internacional y las catástrofes naturales, que el gobierno desbarataría con el abasto oportuno, a precios bajos y hasta a domicilio. Los empresarios reaccionaron con desconfianza, primordialmente por la inyección de recursos a Conasupo, y la competencia desleal que implicaba. En abril, el crecimiento mensual de los precios fue de 1.04%, en comparación con 1.59% en febrero, y para mayo la inflación parecía desacelerarse, sólo 0.77%. Sin embargo, en junio las presiones sobre los precios aparecieron con más fuerza. El Banco de México aumentó de inmediato las tasas de interés, 8.75% a bonos financieros y 8.25% a los hipotecarios.

En julio, se anunció un nuevo programa. Consistía en 16 medidas de orden presupuestal, monetario, productivo, distributivo y salarial.

1. Reajuste del ritmo del gasto público, revisándose su estructura sectorial y limitándose su financiamiento estrictamente a actividades no inflacionarias.
2. Fortalecimiento de las políticas de planeación, racionalización de abastecimiento y pago oportuno en las compras del sector público.
3. Control del crecimiento del medio circulante en la proporción requerida por la actividad real del país.
4. Apoyo aún mayor al financiamiento a las actividades productivas a corto plazo, principalmente en el sector agropecuario.
5. Impulso de un mayor empleo de la capacidad de aquellas industrias y predios agropecuarios que pueda aumentar rápidamente su oferta.
6. Intensificación de las medidas tendientes a estimular la inversión privada.
7. Fortalecimiento de la vigilancia y control de los precios.
8. Campañas para informar y orientar al consumidor.
9. Vigilancia de una relación razonable entre los aumentos de los costos y de los precios de productos de consumo masivo.
10. Fomento de las cooperativas de consumo rurales, sindicales y urbanas.
11. Promoción de centros de oferta y consumo por asociaciones de industriales.
12. Racionalización de la exportación de productos alimenticios, materias primas y, en general, la de aquellos artículos cuya producción se considere insuficiente para satisfacer la demanda interna.

13. Importación de granos y otros artículos alimenticios de consumo popular por la Conasupo.
14. Ampliación de la importación de otros productos escasos.
15. Reducción selectiva de los precios.
16. Cuidado de una relación adecuada entre los aumentos de los salarios y los incrementos en la productividad y el costo de la vida, con apoyo en el sistema de comisiones tripartitas.¹⁸

El programa proponía un equilibrio inestable entre ajustes a la demanda agregada y al circulante, y medidas selectivas de impulso a la producción, primordialmente agropecuaria, así como garantías al abasto de productos básicos. La inestabilidad de medidas antiinflacionarias y de promoción a la inversión y el gasto público, se advierte tanto en los resultados finales de las finanzas públicas, como en la evolución de precios en la segunda mitad del año. Un programa de ajuste y de promoción, presuntamente equilibrado por la selección de áreas y sectores de alta productividad. Un programa, también, en el que las medidas administrativas de control de precios y regulación del abasto, vía importaciones, control de exportaciones, provisión oportuna de materias primas y bienes de consumo popular, sobresalen respecto a las medidas convencionales de manejo de la demanda y restricción del crédito, pero sin olvidar la promoción de actividades prioritarias que contribuyan al incremento de la producción. Por una parte, regulación del abasto, en la idea de la inflación por motivos especulativos, pero también para distribuir los productos escasos a la población, por otra, los recortes al gasto, según las técnicas de control de demanda y esterilización del crédito, en la concepción de la inflación por exceso de demanda, por último, promoción de inversiones en sectores con oferta estancada, en la explicación estructural del choque de oferta y los cuellos de botella. Tres conjuntos de acciones, para tres tipos de inflación. Ninguno, sin embargo, y esto es lo notable, contempla acciones de política de ingresos, por el contrario, la “voluntad” gubernamental de recuperar el poder adquisitivo y disponer

¹⁸ *Comercio Exterior*, agosto de 1973.

comercialmente de los bienes de consumo popular es evidente, tanto en el programa como en los aumentos de salarios posteriores.

Para el Banco de México, entre 1972 y 1973 la política económica continuó actuando sobre la demanda para utilizar la capacidad ociosa. Al alcanzarse y aparecer cuellos de botella, debía procederse de manera estricta y reducir el ritmo de crecimiento del gasto a la disposición de los ingresos públicos y el crecimiento del producto nacional; así como acentuar las medidas de política monetaria tendiente a limitar el crédito a las actividades menos prioritarias. Con este fin, el Banco de México diseñó el siguiente conjunto de medidas:

1. Esterilizar excedentes sobre requisitos de depósito legal que mantenían los bancos de depósito en el banco central, mediante la creación de un cajón de efectivo en caja, de 5% para los bancos de depósito en el D.F., y 6% en el interior, y la firma de convenios con dichos bancos para que aportaran 2 mil millones como depósito en dólares. Se elevó el encaje sobre captaciones adicionales.
2. Con el mismo propósito de reducir la expansión excesiva del crédito proveniente de la utilización de recursos excedentes de las sociedades financieras en el mes de mayo, el banco elevó en 5% la proporción de depósitos respecto a su pasivo por bonos u pagarés que deben conservar en el Banxico. También estableció que de los incrementos en su captación de recursos canalizaran 15% y 10% adicionales de los precios recientes de bonos u pagarés para financiamientos del sector público por conducto de Banxico.
3. A fin de recurrir las demandas excesivas de la industria de la construcción, se limitó a las sociedades hipotecarias el uso de una parte de los excedentes líquidos al 15 de marzo, y se dispuso que 50% de canalización obligatoria de recursos para vivienda de interés social se hiciera a través de Banxico.
4. La necesidad de contrarrestar el debilitamiento en la captación de recursos en el sistema bancario por el aumento en el interés del exterior, determinó mayores tasas internas de interés.¹⁹

¹⁹ Banco de México, *Informe del Banco de México*, 1973, México, 1974, p. 26-39 y 47-74.

Las medidas para la protección de los ingresos de consumidores y trabajadores adoptaron diversas formas institucionales. Aumentos de emergencia, revisión anual de los incrementos salariales, participación en utilidades, fideicomisos de consumo, leyes de protección a los consumidores, etcétera. Los aumentos de emergencia en septiembre de 1973 y posteriormente en 1974 los trataremos más adelante, en los conflictos y resistencias; por ahora, sólo las medidas que dieron origen a nuevas instituciones, disposiciones jurídicas y organismos estatales. El 3 de abril de 1974 se constituyó el Comité Nacional Mixto para la Protección del Salario, iniciativa del Congreso del Trabajo como parte de la “Alianza Popular” entre el gobierno y el movimiento obrero. Fue el mismo secretario de Industria y Comercio quien definió los objetivos generales del Comité:

1. Defender el patrimonio de los trabajadores contra su perjuicio o menoscabo.
2. Luchar contra la especulación y el acaparamiento de los satisfactores necesarios para los trabajadores.
3. Estudiar y proponer la adopción de medidas o la creación de instituciones que protejan el salario e incrementen su capacidad adquisitiva.
4. Organizar la colaboración entre los sindicatos obreros y las autoridades competentes, para la vigilancia y el adecuado cumplimiento de las disposiciones que protegen el salario y el nivel de vida de los trabajadores.
5. Recabar la información necesaria, de carácter económico y social, para cumplir sus propios objetivos y para orientar tanto el consumo como la acción de los trabajadores.
6. Promover medidas y disposiciones que coadyuven directa o indirectamente al mejoramiento de los niveles de vida de la clase obrera y del pueblo en general.
7. Establecer nexos de cooperación entre los sindicatos y las autoridades y mantener estrecho diálogo con otros sectores de la población para la correcta observancia de estas medidas y para la vigencia permanente de nuestros principios de justicia social.²⁰

²⁰ “Creación del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario”, en: *Comercio Exterior*, abril de 1974, p. 352-358.

Además de estas acciones, eminentemente declarativas, pero ilustrativas de una concepción de la inflación –como práctica especulativa de productores y comerciantes–, el gobierno amplió la regulación del abasto, y constituyó un fondo para el consumo de los trabajadores. Una semana después de constituido el comité, se formó otro, el Comité Mixto de Comercialización de Productos de Consumo Básico, con el propósito de combatir la especulación de los productos de consumo popular. El comité estaba integrado por el titular de la Secretaría de Industria y Comercio, con representantes de la Concausa, la Concanaco y la Concamin. La Secretaría de Industria y Comercio se comprometió a “llevar a cabo una labor de orientación en materia de consumo, continuar aplicando todo el rigor de la ley en todos aquellos casos de especulación y acaparamiento comprobados o de infracción a los precios oficiales establecidos”.²¹ La Concausa se comprometió a continuar la distribución de productos básicos, mediante su propio sistema de comercialización, y a través del comercio organizado. La Concanaco a continuar la vigilancia para evitar acaparamientos ilegales y exhortar a sus miembros a respetar los precios oficiales. La Concamin, por su parte, promovería la producción de artículos “baratos de consumo generalizado”. Para continuar con esta política de regulación del abasto, a principios del mes de mayo, el Consejo de Administración de la Conasupo duplicó su presupuesto, para alcanzar 16 mil millones de pesos, tres veces más su presupuesto de 1970. Este incremento tendría la función de apoyar la política de auto-suficiencia en la producción de alimentos básicos, reforzar el consumo popular y regular los mercados de los productos de subsistencia, con el fin de proteger el poder adquisitivo de los sectores de bajos ingresos.

Para continuar con las medidas de protección de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, el 2 de mayo de 1974 se promulgó el decreto que ordena la constitución de un fideicomiso para la operación del fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores. El fondo surge como resultado de las reformas a los artículos 90, 97, 103 bis, 110 y 132 de la Ley Federal del Trabajo de diciembre de 1973,

²¹ *Idem.*

mediante las cuales se consideraba de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan el poder adquisitivo del salario, se declara que los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación o descuento, se regulan los descuentos a los trabajadores y, particularmente en el 103 bis de la Ley Federal del Trabajo, se crea el Fonacot.²² El fondo se propone dar “créditos socialmente justos para la adquisición de los satisfactores indispensables al decoro de la vida de los trabajadores y de sus familias” y apoyarlos para que reciban un “trato equitativo en las transacciones comerciales”. El patrimonio inicial se constituyó por una aportación de 100 millones de pesos del gobierno federal.²³ El fondo operaría como un aval de los trabajadores. Los préstamos para el consumo serían otorgados por cualquier institución de crédito, pública o privada, y el Fonacot sólo actuaría como aval de 50% del crédito, percibiendo 2%, de comisión. Del mismo modo, el Fonacot dedicaría parte de sus recursos a financiar la operación de almacenes, centros de oferta y tiendas de consumo, contemplados en el artículo 103 de la Ley Federal del Trabajo, y de acuerdo con las reformas a la misma, a los convenios de creación entre empresarios y trabajadores, de tiendas que pongan determinados bienes, principalmente de consumo necesario, al alcance de los trabajadores. Para realizar sus funciones, el Fonacot contará con un registro nacional de trabajadores y otro de proveedores que quieran operar con el fondo en las condiciones de precio y calidad que éste señale.

En junio de 1974 repuntó el índice nacional de precios. Subió 1.43%, frente a 1% del mes anterior y .8% de abril. En esas condiciones, intervino el Banco de México. En mayo aumentó las tasas de interés, en los primeros de junio, los encajes legales. Las tasas netas de interés a personas físicas de los pagarés mayores o iguales a un millón de pesos, que ya en marzo habían aumentado de 10.5% a 11%, se incrementaron un punto, a 12%, los menores de un millón subieron de 9.5% a 10 y 11%, respectivamente. También se elevaron las sobretasas de certificados de

²² *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del Gobierno Federal, 1970-1976*, tomo IV, vol. 1, p. 2581-2582.

²³ *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del Gobierno Federal, 1970-1976*, tomo V, vol. 1, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 2863-2866.

depósito, entre 9.5% y 12.5% netos, según monto y plazo.²⁴ En la misma perspectiva, para regular las presiones alcistas derivadas del sistema crediticio, así como para financiar el creciente déficit público, se modificó el sistema de encajes legales, con alzas en los distintos tipos y niveles, así como diversas medidas para reducir la liquidez de las instituciones de crédito privadas. Entre ellas:

- aumentar la proporción de los pasivos computables de los bancos hipotecarios en el Banco de México;
- modificar, unificar y simplificar el régimen de inversión obligatoria de las sociedades financieras, en sus diferentes instrumentos de captación, incluyendo bonos financieros;
- establecer que desde el 30 de julio hasta el 30 de diciembre, debía mantenerse el 39% del pasivo computable en moneda nacional, valores en cuenta corriente y depósitos con interés en el Banco de México, y de 50% a partir del 1 de enero de 1975;
- celebrar, en agosto, un convenio con las sociedades financieras para congelar parte de su captación hasta por 2 mil mdp;
- aumentar, en septiembre, el encaje de los bancos de depósito sobre el pasivo computable a la vista, moneda nacional, excedente al que existía al 27 de septiembre, se elevó de 54% a 77% en la zona metropolitana de la ciudad de México, y de 31% a 54% en el resto del país.²⁵

La elevación de las tasas de interés y la modificación del sistema de encajes legales atendían el eje restrictivo de la circulación y el crédito, según el programa de diciembre de 1973; sin embargo, junto a estas acciones contraccionistas, reaparecieron los combates distributivos. En enero de 1974, la revisión bianual de salarios mínimos los aumentó entre 12% y 15%, según la zona económica, pero la inflación acumulada en los primeros seis meses del año, 10.4%; ya había mermado su capacidad adquisitiva, más si se considera el 25.3% de junio de 1973 a junio de 1974, y el

²⁴ Banco de México, *Informe Anual de 1974*, México, 1975, p. 34.

²⁵ *Ibidem*, p. 36.

incremento de precios importantes para las cadenas productivas, como el del petróleo, que en el mismo lapso subió 73.3%, o para la canasta del consumidor, como los productos alimenticios, bebidas y tabaco, en 34.7% y los productos de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, 31.5%. La Comisión Nacional Tripartita fue, en esta ocasión, el escenario propicio para los debates sobre el control inflacionario y la recuperación del poder adquisitivo de los salarios. Tanto el programa obrero como el empresarial centran la atención en el control de los resultados inflacionarios. El obrero repite los argumentos especulativos sobre la inflación, y propone profundizar el control de precios y la regulación del abasto, con la intervención de Conasupo, tiendas sindicales y focos de comercialización popular. Pero añade un argumento: para evitar la especulación y la escasez en los productos farmacéuticos, nacionalizar su industria. El sector empresarial, por su parte, establecía una limitación coyuntural en el control de precios. En lugar de mecanismos administrativos centralizados, taxativos y generales, una canasta de consumo consensual, con estabilidad rotatoria de precios y establecimientos, así como señales normalizadas de precios, desde la fábrica, a fin de limitar las prácticas especulativas y de reetiquetación. La “canasta del mexicano” es una limitación explícita de los controles de precios instrumentados por el gobierno, y demandados por el movimiento obrero, desde los inicios del problema inflacionario, y con mayor fuerza desde la instalación del Comité de Protección al Salario. Las propuestas a la Comisión Nacional Tripartita son dos salidas tácticas a un problema inminente: los aumentos de salarios y la implantación de la escala móvil. Fue una tregua tácita que el gobierno utilizó con la aprobación del programa consensuado en los debates de la comisión. El programa estaba conformado por 14 puntos, en una evidente transacción de las dos propuestas presentadas, entre ellos,

un programa tendiente a estabilizar los precios de los productos que integran el consumo básico de las clases populares; establecer, de manera efectiva y permanente, descuentos en la venta de productos básicos; proporcionar a los pequeños comerciantes mercancías a precios de mayoreo; establecer una política de precios que apoye su estabilización y que haga posible, inclusive, rebajas en los precios de fábrica

de artículos de consumo popular; instaurar un sistema que permita identificar por medio de marbetes y desde las propias plantas industriales, los precios máximos de venta al público en los envases de los artículos de consumo final; poner en operación las centrales de abastos que sean necesarias, con el fin de hacer más expedita y menos onerosa la comercialización primaria de los productos agropecuarios y contrarrestar así los fenómenos recurrentes de acaparamiento y especulación; fortalecer la acción reguladora en los mercados de mayoreo de productos agropecuarios; promover la creación de almacenes populares en las zonas en donde radica la población de recursos más modestos; abordar la necesidad de estructurar nuevos sistemas que aseguren la relación de los salarios con el movimiento de los precios, para garantizar el poder de compra de las clases populares y el permanente equilibrio entre los factores de la producción.²⁶

La novedad del programa era la “canasta del mexicano”. De inmediato, la Secretaría de Industria y Comercio dio a conocer la lista de más de 300 productos que mantendrían precios hasta final de año. Los productos eran refrescos, cigarros, medicinas, llantas y cámaras, garrafo-nes de agua purificada, vajillas, avena, cafés solubles, cerillos, chícharos enlatados, chiles, frijol, galletas, harinas de arroz, de maíz y de trigo, leches condensada y evaporada, pan, masa de nixtamal, tortillas, pan de caja, pastas para sopas, puré de tomate, sal, sardina, algunas prendas de vestir, cierto tipo de calzado y algunos artículos para el hogar.²⁷ Como siempre, se cuestionó la integración de la canasta señalando que algunos de los productos no tenían nada que ver con la dieta del mexicano, que faltaban la carne, el huevo y la leche fresca. Pero la canasta ya estaba muerta. Rápidamente fue inoperante, y con ella el programa de 14 puntos. Una encuesta del periódico *El Día* encontró que “los precios de muchos artículos de la canasta fueron aumentados previamente a la publicación de la lista, es decir que los comerciantes se “protegeron” contra el congelamiento mediante incrementos, en algunos casos compulsivos, pues van más allá del 30% en los precios de los productos”.²⁸

²⁶ *Ibidem*, p. 680 y ss.

²⁷ “Elevación de precios y salarios”, en: *Comercio Exterior*, septiembre de 1974, p. 918.

²⁸ Carlos Tello. *La política económica en México, 1970-1976*, op. cit.

En septiembre, la tasa de crecimiento de los precios al consumidor fue 1.97%, en octubre, 2.14%. Para tratar de controlarlos, el 2 de octubre apareció en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto del Ejecutivo para establecer un nuevo “mecanismo de control de precios”. En los considerandos del decreto se repite la división de factores externos e internos en el crecimiento de los precios. Los factores externos son la inflación internacional, incertidumbre monetaria, escasez de materias primas, crisis del petróleo. Entre los factores internos, fenómenos climatológicos adversos; insuficiencia de los recursos del sector público; el incremento superior de la demanda respecto a la oferta, y “la necesidad de revisar una política de subsidios y precios que, por más de quince años, se habían mantenido artificialmente estables y que, de no haberse modificado, hubieran comprometido seriamente las posibilidades de nuestro desenvolvimiento futuro”.²⁹

El decreto señala que los sistemas de fijación de precios máximos fueron implantados en 1951 a partir, fundamentalmente, de los estudios sobre las empresas productoras nada más, lo que les daba un carácter rígido, además de que sólo eran viables para periodos de poca y lenta inflación, todo lo contrario de la inflación desatada desde 1973. Este sistema, sin embargo, se había desarrollado para evitar incrementos súbitos en 29 artículos de consumo popular, por lo que debería mantenerse, al menos para el caso de los siguientes productos “considerados de interés público y utilidad social: arroz, avena, azúcar, cafés solubles, carnes de ganado vacuno, frijol, grasas y aceites de origen vegetal, harina de maíz, masa de maíz y tortillas de maíz, huevo, leche en todas las categorías sanitarias, leche condensada, evaporada, maternizada y en polvo, pastas alimenticias, pescado, refrescos embotellados y agua purificada, sal molida y refinada de uso doméstico, trigo, harinas de trigo y pan blanco de harina de trigo, cigarros, medicinas de todas clases y combustibles derivados del petróleo.”³⁰ Sin embargo, para el resto de los artículos de consumo general se diseñó un nuevo sistema de control y regulación

²⁹ “Decreto de fijación de precios”, en: *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del Gobierno Federal 1970-1976*, tomo IV, vol. 2, p. 1345.

³⁰ *Idem*.

de precios que evitara alzas especulativas y desabasto, pero que al ser flexible garantice precios rentables. El nuevo sistema se denominó “de fijación de precios por variación de costos”, aplicable a cinco conjuntos de mercancías: artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales y artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional.

Según este sistema, los precios de los productos incluidos sólo podrían elevarse cuando el costo global de la empresa aumentara globalmente más de 5%, previa aprobación de la Secretaría de Industria y Comercio. El costo global se entendería como costos y gastos de la empresa autorizados como deducciones para la determinación del ingreso gravable por la Ley del Impuesto sobre la Renta. Según el mismo decreto, la Secretaría de Industria y Comercio podría fijar precios máximos de venta al público, considerando los márgenes de distribución y de venta al mayoreo o al menudeo. También excluir las empresas que por el volumen de sus ventas, su importancia relativa dentro de la rama, su localización geográfica u otros elementos, así lo ameritaran.³¹

El decreto tiene dos objetivos: uno, regular los precios de artículos de consumo general, para eso distingue dos grupos de artículos, con dos sistemas de regulación de precios: primero, el de consumo básico, con precios máximos de venta, fijados administrativamente, y el de consumo general, basados en el crecimiento verificable de los costos totales; segundo, y más ambicioso, la regulación de las utilidades de las empresas, pues consideraba la inflación como una fuente extraordinaria de ganancias. En este mismo sentido, el 4 de octubre, la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, estableció en 8% el porcentaje por distribuir entre los trabajadores de las utilidades o rentas gravables, determinadas conforme a las normas de la Ley del Impuesto sobre Renta, sin hacer ninguna deducción ni establecer diferencias entre las empresas.³²

³¹ *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del Gobierno Federal, 1970-1976*, tomo IV, vol. 2, p. 1345 y ss.

³² *Idem.*

Conflictos y resistencias: las batallas por la indización

Ante los programas antiinflacionarios de marzo y julio de 1973, las reacciones de los empresarios fueron contradictorias. Mientras algunos señalaron, con alivio, que el programa no contenía aumentos de impuestos, otros continuaron las censuras al control de precios y la intervención de Conasupo. En particular, a la propuesta gubernamental de controlar precios durante el periodo del 31 de julio al 31 de diciembre. Desde luego, la propuesta no fue respetada por nadie. En agosto, los precios subieron 2.46% más que el mes anterior, e inició el combate sobre el costo social de la inflación. Mientras el gobierno continuaba su política presupuestal, instrumentando los programas de inversión y de gasto autorizados,³³ los precios aumentaron y el Congreso del Trabajo demandó, el 8 de agosto, un aumento salarial de emergencia de 33%. El 16 se ratificó la demanda y amplió el pliego con la jornada laboral de 40 horas. Los dirigentes empresariales rechazaron las demandas, y subordinaron la discusión del aumento salarial a la negativa de la reducción de la jornada. Los líderes obreros protestaron y rompieron pláticas. Emplazaron a una huelga general el 1 de octubre.

En el III Informe de Gobierno, el punto central fue el debate sobre la política laboral y salarial. El gobierno anunció aumentos de 18% a los salarios mínimos y a los trabajadores del Estado, y la jornada de 40 horas en el sector público. Después de semanas de debates, negativas y acercamientos, el 15 de septiembre, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social anunció un acuerdo para incrementar 20% los salarios. Pero los emplazamientos a huelga no se retiraron, por la amenaza de algunos dirigentes empresariales tanto en la ciudad de México como en Puebla, Baja California Norte, Jalisco y otros estados, de que no cumplirían el aumento. El 17 los empresarios se negaron a firmar el acuerdo. La negativa se asoció con la muerte de Eugenio Garza Sada, líder del Grupo Monterrey. Los empresarios relacionaron el asesinato con la política del gobierno. Se expresó radicalmente en la oración fúnebre de Margáin Zosaya ante el presidente Echeverría, cuando se denunció la impunidad

³³ En 1973, el coeficiente de realización de la inversión pública fue de 98.67.

motivada por la pérdida de autoridad, el impulso a ideologías “extrañas” y la lucha de clases.³⁴ La cadena de ataques en la prensa siguió y motivó la iniciativa de la “Alianza Popular”, formulada por el secretario de Gobernación, Moya Palencia, en la Casa del Obrero Mundial.³⁵ La cosa no llegó a mayores. La familia Garza Lagüera intervino para reducir la animosidad contra el gobierno, los empresarios redujeron las críticas y el gobierno no formó la Alianza Popular. Los empresarios firmaron una recomendación para aumentos de emergencia, de 18%.³⁶ Pero los aumentos generales a los salarios mínimos y contractuales no fueron los únicos derivados de los programas antiinflacionarios, el gobierno aumentó salarios profesionales, bienes públicos, precios de garantía y tarifas.³⁷ En octubre, aumentó 30% la tarifa de consumo eléctrico, la gasolina y otros productos y derechos. En diciembre, el petróleo en 55%. En enero de 1974, acero y ferrocarriles.

Así como los aumentos de emergencia, el Fonacot también generó reacciones encontradas. Mientras los líderes sindicales manifestaron su satisfacción por un organismo propuesto por la diputación obrera en las reformas a la Ley del Trabajo, los dirigentes empresariales y comerciales señalaron algunos efectos negativos. Para el presidente de la Concanaco eran tres: la posible insolvencia de algunos deudores desempleados, el aumento en los costos de inventario y realización de las mercancías recogidas por falta de pago y una de orden histórico: “sería volver a las tiendas de raya”. A su vez, el presidente de la Cámara de Comercio de la ciudad de México alertaba sobre la posibilidad, manifiesta en el decreto, de crear 3 mil tiendas de consumo para los trabajadores, que dependerían del Fonacot y desplazarían a la iniciativa privada de las actividades comerciales, así como la duplicación de funciones del fondo con las secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público. El presiden-

³⁴ Saldívar, *op. cit.*, p. 101, y Arriola, *op. cit.*, p. 79-92.

³⁵ Arriola, *op. cit.*, p. 90.

³⁶ *Ibidem*, p. 92, Jorge Basurto, *El régimen de Echeverría: rebelión e independencia*, México, Siglo XXI Editores, Colección La clase obrera en la historia de México, 1983, p. 74-89.

³⁷ Sueldo a maestros, de 4 a 11.1%; a otros trabajadores del Estado y a empleados bancarios, de 12 a 15%; precios de garantía a la fibra de palma, 12%; al maíz, 27.6%; trigo, de 32 a 50%; frijol, alrededor del 31%; lechugilla, 42.8%; en: “Prosigue la lucha contra la inflación”, *Comercio Exterior*, abril de 1974.

te de la Concamin señaló la “posible constitución de un monopolio”, ya que se fijarían condiciones en la compra, con el pretexto de revisar la calidad y los precios de algunos productos. Además, reprobaba la competencia desleal de las tiendas sindicales. Los economistas del sector privado denunciaron el carácter inflacionario del fondo, pues el financiamiento fortalecería más la demanda agregada, que presionaría sobre una oferta relativamente inelástica, como en el caso de los suministros de energéticos y de ciertas materias primas básicas.³⁸

La respuesta del gobierno corrió a cargo del secretario de Trabajo y Previsión Social. En tono aclaratorio, explicó que el fondo garantizaría hasta cinco mensualidades de la deuda contraída por un trabajador desempleado, que es el tiempo máximo estimado para conseguir otro trabajo. Además, en el decreto de constitución del Fonacot se contemplaba la participación de la Asociación de Banqueros y de las confederaciones de cámaras de comercio e industria a través del Comité Técnico y de Distribución de Fondos del fideicomiso respectivo. De cualquier modo, las explicaciones estaban de más, porque las críticas del sector privado se dirigían a tres aspectos sustantivos del fondo: la contradicción entre una política de impulso a la demanda, en una época de crecimiento acelerado de los precios; la construcción de mecanismos de control de créditos y regulación de precios por vía administrativa, y el desplazamiento de la iniciativa privada de los circuitos de comercialización de bienes de consumo duradero e incluso básicos. El primer punto era incomprensible para los economistas privados, los otros dos, aspectos tácticos en el combate abierto con el gobierno meses antes, en lo referente a los controles de precios, denuncias especulativas y establecimiento de redes paralelas de abasto y comercialización.

Entre junio y julio, el índice nacional de precios al consumidor subió 2.5%, lo que elevó a 11.8% el aumento de los precios en los primeros siete meses de 1974, y a 21.8% el anualizado de agosto de 1973 a julio de 1974. Los incrementos de emergencia de septiembre de 1973 y el bianual de enero de 1974, estaban más que sobrepasados. Así lo consideró el líder

³⁸ Ver un compendio de críticas y contrarréplicas en “La creación del Fonacot: un esfuerzo para aumentar el consumo”, en: *Comercio Exterior*, mayo de 1974, p. 440.

de la Confederación de Trabajadores de México, Fidel Velázquez, quien declaró que “el deterioro efectivo e insoslayable de los salarios entre octubre de 1973 y julio de 1974 fue de 42% [y que] nada podrá cambiar la determinación del sector obrero de plantear un conflicto nacional por desequilibrio económico y que definitivamente el tripartismo es un fracaso en cuestiones de precios y salarios... La demanda de aumento de salarios es ya una idea fija en los obreros, un mandato que los líderes no pueden desobedecer y un asunto en el que, además, no sería conveniente hacer alto, a la vista de la gran inquietud que provoca el deterioro que se ha causado a la economía proletaria en los últimos meses”.³⁹ En efecto, la demanda de aumento de salarios ya era una idea fija, pero sobre todo una práctica corriente en los movimientos del sindicalismo independiente, como en las huelgas de Nissan, Grupo Interamericano de Cuernavaca, CINSA-CIFUNSA, General Electric, Upjohn y Lido Textiles. Los sindicatos de Volkswagen, Chrysler y Datsun obtuvieron mejores negociaciones que las del Congreso del Trabajo. De hecho, este repunte de los sindicatos fuera del control del Estado fue motivo de conflictos entre la iniciativa privada y el gobierno. En Monterrey, por ejemplo, el 18 de julio el sector empresarial de Monterrey realizó un paro por la “pasividad del Estado” frente a las huelgas de los sindicatos independientes, particularmente las de Tula, Saltillo y especialmente Cuernavaca, cuando atacaron al FAT y al obispo Méndez Arceo por “instigarlas”.⁴⁰ Así, entre los repuntes inflacionarios, la pérdida del poder adquisitivo, la emergencia de los sindicatos independientes y el fracaso de la “canasta del mexicano”, el 6 de agosto el Congreso del Trabajo acordó una demanda general de aumento de salarios de 35%. Amenazó emplazar a huelga a 180 mil empresas del país si para el 20 de septiembre no se llegaba a un arreglo con el sector patronal. Los diputados y senadores obreros recibieron el mandato de la asamblea para elaborar un anteproyecto de ley para establecer una escala móvil de salarios en relación con el incremento de los precios.⁴¹

³⁹ “Elevación de precios y salarios”, *op. cit.*

⁴⁰ Basáñez, *op. cit.*, p. 197-198, y Arriola, *op. cit.*, p. 105-107.

⁴¹ “Elevación de precios y salarios”, *op. cit.*

A diferencia del año anterior, cuando los dirigentes empresariales atacaron el problema de forma aislada, en esta ocasión la respuesta fue unánime y contundente: no negociarían. El director del Centro Patronal del Distrito Federal insistió en esperar los resultados del programa de estabilización de precios, pero calificó de absurda la propuesta del ajuste automático de salarios con relación a los precios. “Ese sistema fue implantado en Europa. No ha dado ningún resultado. La escala móvil de salarios es una permanente amenaza e imposibilita planear la producción por un periodo largo, pues habría un cambio de costos de producción permanente.”⁴² El presidente de la Confederación de Cámaras Industriales fue más enfático: “la Concamin de ninguna manera entrará en pláticas con las centrales obreras para analizar emplazamientos a huelga”. Ni ella ni ninguna otra, según lo acordado por todos los organismos empresariales, pues no había razón alguna para incrementos salariales de esa magnitud, mientras no se conocieran los resultados de los programas inflacionarios, a fin de año. Además, como señalaba la revista *Análisis Económico*, el origen de las demandas no era económico, sino político, para enfrentar la influencia del FAT y los sindicatos independientes, y convertir de nueva cuenta a la CTM en interlocutor válido del gobierno.⁴³ Un aumento a todas luces insuficiente, e incluso peligroso, pues atentaba contra la distribución del ingreso, la productividad y la misma existencia de las empresas medianas y pequeñas. El presidente de la Canacindra lo dijo así:

tratar de compensar los desajustes inflacionarios mediante un aumento generalizado en los salarios equivaldría a tratar de corregir los efectos y no las causas del proceso de deterioro económico que sufre el país atendiendo no a los defectos estructurales y de planeación de nuestro desarrollo sino a sus simples e inevitables resultantes. Mediante la aplicación de esta política de aumentos indiscriminados al salario, en el caso particular de la pequeña y mediana industria (porción mayoritaria de la pro-

⁴² *Ídem*.

⁴³ “Si esta teoría prueba ser correcta, como parece que lo es según círculos bien informados, podría significar un aumento considerable de la agresividad de la CTM en los meses próximos, para poder competir en igualdad de circunstancias con el nuevo movimiento obrero”, *Análisis Económico*, 3 de junio de 1974, citado en: Jorge Basurto, *El sexenio de Echeverría*, op. cit., p. 97.

ducción nacional), sólo se logrará transferir un aumento automático y considerable a los costos generales de operación, ya que, como es sabido, uno de los insumos primarios de este sector está representado por el trabajo. Todo ello, finalmente, no tendría más efecto que atentar peligrosamente contra la productividad misma de la industria, desalentando la inversión y el esfuerzo empresarial y propiciando un mayor grado de desempleo, factor también incidente y agravante del actual proceso inflacionario.⁴⁴

El 11 de agosto, la iniciativa privada en bloque advirtió que no negociaría, y le recordaron al gobierno que debía gobernar para todos.

Frente a esta negativa, los dirigentes obreros radicalizaron sus demandas y sus posiciones. Fidel Velázquez pidió legislar sobre precios y utilidades de las empresas. Hizo referencia a “un estudio de la Bolsa de Valores de México en el cual se señala que mientras las ventas de 94 empresas aumentaron de 1972 a 1973 en promedio 23.3%, las utilidades registraron un incremento, también promedio, de 113.8%, o sea, 4.8 veces más que las ventas”.⁴⁵ En los mismos días, aumentaron los emplazamientos a huelga. Para el 13 de agosto, en el D.F. se habían presentado 310, para el 15, 1 200 y un día después 1 526. Hasta las empresas de participación estatal fueron emplazadas para el día 19, a pesar de que el secretario de Patrimonio Nacional, Horacio Flores de la Peña, había reconocido la disminución del poder de compra de los salarios, pero también advertido sobre la imposibilidad de muchas empresas estatales para cubrir los incrementos demandados. Para el 20 de agosto, los emplazamientos registrados eran 5 647.⁴⁶ De ahí hasta el 30 de agosto, los empresarios continuaron con su negativa a discutir aumentos de salarios, aunque aceptaban la posibilidad de revisar anualmente los contratos colectivos. En Baja California Norte, por ejemplo, todas las cámaras industriales y comerciales se negaban a entablar negociaciones. Incluso realizaron un paro de 60 minutos el 27 de agosto, como protesta por las demandas excesivas. En Puebla,

⁴⁴ “Elevación de precios y salarios”, *op. cit.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Jorge Basurto, *El sexenio de Echeverría*, *op. cit.*, p. 99.

el gerente de la Cámara Nacional de Comercio fue más lejos, declaró que el aumento salarial “tiende a favorecer a las transnacionales, ya que los poderosos económicamente pueden llegar fácilmente a un acuerdo, pero llevándonos “entre las espuelas” a los pequeños comerciantes e industriales”. En Nuevo León tampoco aceptarían “el exorbitante aumento salarial”. Finalmente, el presidente de la Coparmex llevó el argumento a su conclusión lógica: “la huelga general es una amenaza que puede alterar la paz social y el orden jurídico establecido”.⁴⁷ Pero también en el gobierno las posiciones estaban contrapuestas. Mientras Hacienda e Industria y Comercio reconocían el peligro de la espiral salarios-precios, y recomendaban esperar los resultados del programa antiinflacionario de diciembre y junio, e incluso Patrimonio Nacional anunciaba problemas de cumplir el aumento en las empresas de participación estatal, en Trabajo y Previsión Social y en Presidencia se alentaban las negociaciones. En este ambiente complejo y polarizado, se esperaba la posición presidencial. La respuesta vino en el Cuarto Informe de Gobierno.

El proceso inflacionario altera el equilibrio de los factores de la producción en detrimento del trabajo; eleva el valor de las propiedades y abate el de los salarios; incrementa las ganancias del capital y suele reducir al mismo tiempo la oferta de empleo. Añade injusticia a la desigualdad existente... En modo alguno son responsables los sectores laborantes del alza en el costo de la vida. Sí, en cambio, ven disminuida su ya raquítica participación en el ingreso nacional. Quienes se preocupan por los síntomas del malestar obrero debieran preguntarse si las causas profundas de esa inconformidad no se encuentran en el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores y en la frecuente violación de las leyes destinadas a protegerlos... El Gobierno ratifica su compromiso moral y constitucional de luchar al lado de los trabajadores.⁴⁸

Ahí mismo anunció un incremento salarial a los trabajadores de los Poderes de la Unión y a los haberes de las fuerzas armadas, así como una iniciativa para revisar los salarios mínimos cada año y reformar el reparto de utilidades. A partir de entonces, la discusión estaba marcada:

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ “Cuarto Informe de Gobierno”, en: *Informes de Gobierno, op. cit.*, p. 111.

ya no las negativas a la negociación o la ilegalidad de las huelgas, sino el monto del incremento salarial. El 11 de septiembre, el CT rechazó la propuesta de 18%, argumentando que no podría ser menor al del año anterior, el 12 se reiniciaron las negociaciones directas entre empresarios y trabajadores. El 13 se llegó a un acuerdo: aumento de 22% a todos los salarios menores a 5 mil pesos, y 1 100 pesos a los mayores de esa cantidad. Los sindicatos que firmaron contratos colectivos entre el 1 de mayo y el 31 de agosto nivelarían sus salarios sobre la base del porcentaje acordado. Además de estos aumentos, se anunciaron modificaciones a los precios de garantía de algunos productos agrícolas.⁴⁹

Como estaba anunciado, después de los aumentos salariales y de precios de garantía, todos los índices repuntaron. A pesar de las declaraciones de líderes sindicales y diputados, que insistían que puesto que el salario representa menos del 30% de los costos directos, la repercusión sobre los precios finales no sería mayor del 5%, que sería absorbido por los empresarios, según los acuerdos anteriores. Pero el subsecretario de Industria fue más realista: “En época de inflación los costos necesariamente suben, en este caso subirán entre 8 y 30 por ciento.” Como en el año anterior, el incremento salarial fue sólo una recomendación, que sería cumplida según las posibilidades de cada empresa. No todas lo hicieron, ni a los salarios mínimos ni a los contractuales. En el caso de los mínimos, en diciembre se modificaron algunos artículos de la Ley Federal del Trabajo para someter a juicio penal a los empresarios que se negaran a cumplir los acuerdos sobre salarios mínimos, pero a petición de parte, lo que reavivó el debate sobre el seguimiento de oficio.⁵⁰ A pesar de todo, de los discursos condenatorios y las afirmaciones realistas, aun las amenazas penales o administrativas, los precios aumentaron, hasta los que requerían aprobación, como los de la canasta obrera.

⁴⁹ Entre ellos: frijol, que en el ciclo invierno 1973-74 había sido de 2 300 pesos, a partir de septiembre de 1974 sería de 6 mil; maíz, de 1 225 en el ciclo invierno 1973-74, a 1 350, de mayo de 1974 a abril de 1975; trigo: ciclo invierno 1973-74, 1 300 pesos; ciclo invierno 1974-75, 1 500; arroz pulido con 45% de quebrado, en 1973, 1 900 pesos; en 1974 4 500; cártamo, en 1973, 1 600; en 1974 3 mil pesos; cebada común, de 1971 hasta el verano de 1973 el precio fue de 950 pesos, a partir del ciclo invierno 1973-74, 1 200; soya, en el ciclo 1973-74, 2 700 pesos, en el de 1974-75, 3 300; sorgo, en el ciclo primavera-verano 1974, 1 100, en el ciclo de invierno, 1 420 y 1 600 en el de primavera de 1975. “Precios de garantía”, en: *Comercio Exterior*, octubre de 1975.

⁵⁰ “Sólo a petición de parte”, en: *Comercio Exterior*, octubre de 1975.

Inflación rampante

Periodo: 1973-septiembre de 1974	
Signos de crisis inflacionaria	Alza general y sostenida de los precios
Estrategias sociales	Aumentos periódicos y de emergencia de salarios e ingresos. Aumentos del margen de ganancias, especulación con el tipo de cambio
Acción de gobierno	Presupuestos de promoción. Transferencias a sectores agrícolas e industriales
Instituciones	Administrativas de control y vigilancia de precios; de abasto y regulación comercial; de salarios y reparto de utilidades; de consumo popular y crédito a los trabajadores
Moneda	Crisis de la unidad de cuenta. Propagación de los mecanismos de indización, en salarios y utilidades, en precios de referencia y variables económicas. Desarrollo especulativo, crecimiento de los pasivos no monetarios
Fase de la crisis inflacionaria	Inflación rampante, disputas distributivas

La inflación reprimida: 1975-agosto de 1976

Después de los conflictos distributivos de los dos años previos, con fuertes rezagos en los precios y tarifas públicas y un presupuesto expansivo, los pronósticos inflacionarios para 1975 no eran halagüeños. Sin embargo, el promedio anual del crecimiento de los precios se redujo casi a la mitad, 12%, y durante casi 16 meses los promedios mensuales fueron apenas superiores a 1%, como se observa en los siguientes índices.

Índices de precios

Índices/años	1975	1976						1976
	ene-dic	ene-feb	mar-abr	may-jun	jul-ago	sep-oct	nov-dic	ene-dic
Consumidor nacional	0.9	1.9	0.9	0.6	0.9	4.5	3.5	2.0
Consumidor en la ciudad de México	1.1	1.8	0.9	0.5	0.9	3.2	3.8	1.8
Mayoreo en la ciudad de México	1.1	2.1	1.0	1.2	1.1	7.3	6.8	3.2

Fuente: Informe del Banco de México, 1976.

Características

A principios de 1975, la inflación parecía controlada, a pesar del déficit fiscal y comercial, pero a costa de una disminución en la producción y

el empleo. La inflación corroe las cadenas productivas, y la inversión privada no repunta. Una inflación constante, sin duda, pero sin los elementos inerciales que parecían volverla explosiva, según los dos años anteriores. Una inflación persistente, sin alterar la incertidumbre, sin solución en el corto plazo, por el contrario, trabajando en el interior de las expectativas de los agentes económicos de distinto modo: utilizada por el gobierno para relanzar una nueva escalada expansionista, sobre todo en inversiones “estratégicas”, como petróleo y electricidad, pero sin jalonar la inversión privada, por el contrario, inhibiéndola, dirigiendo las utilidades hacia los mercados financieros y cambiarios.

Una inflación reprimida, en consecuencia, tanto por los nuevos controles de precios, utilidades y salarios, como por la reducción de la demanda privada. Sobre todo, una inflación que altera el funcionamiento del aparato productivo, reduciendo la tasa de crecimiento, sin propiciar los efectos aceleradores y multiplicadores del gasto público. En general, las características de esta inflación son las siguientes:

- Tasas mensuales inferiores a 1%
- Revisión anual de salarios, sin aumentos de emergencia
- Control de precios y utilidades
- Disminución en el crecimiento de la producción
- Dolarización y fuga de capitales.

Producción del sector manufacturero

	1975	Primer semestre	Segundo semestre	1976	Primer semestre	Segundo semestre
Alimentos, bebidas y tabaco	2.1	2.8	1.1	1.1	0.5	1.7
Fabricación de textiles	3.0	-4.2	10.3	1.1	7.0	-6.5
Prendas de vestir	7.9	-1.6	17.6	1.2	8.9	-6.5
Industria de la madera	20.9	11.6	30.9	3.6	7.1	0.1
Papel y productos de papel	-4.8	-2.2	-7.4	11.2	5.5	16.9
Imprenta y editorial	8.1	2.5	13.7	6.7	2.0	11.4
Productos de hule	6.3	-3.0	15.3	9.9	27.4	-7.6
Productos químicos	4.7	1.9	7.5	4.9	8.2	1.6
Minerales no metálicos	9.7	12.5	7.0	8.0	8.8	7.2
Siderurgia	-0.4	0.6	-1.4	1.6	1.4	1.7
Construcción de maquinaria	11.9	11.1	12.7	10.7	14.8	6.6
Equipo de transporte	6.2	10.2	2.0	-11.5	-3.5	-19.5

Fuente: Informe del Banco de México, 1976.

La represión monetaria, junto a la expansión del gasto público, la huelga de inversiones y la reestructuración de las carteras privadas en activos denominados en dólares, determinaron una mezcla extraña de inflación baja con fugas de capital y dolarización del sistema financiero, en un primer momento, lo que llevó, posteriormente, a una conversión de los pasivos no monetarios en dólares a una creciente deuda pública y a un abandono del sistema de cambios fijos, para alterar, de nueva cuenta, la dinámica inflacionaria, invirtiendo la relación inflación interna-mercado de cambios, a otra serie diferente: tipo de cambio-inflación interna, en la inflación relanzada por la devaluación de agosto de 1976.

Problemas

En septiembre de 1974, la política antiinflacionaria no se redujo a la recomendación de incrementos salariales, los controles de precios, la modificación del régimen de reparto de utilidades o la revisión anual de los salarios; en el mismo informe presidencial se anunciaron los lineamien-

tos de un nuevo programa. “Si en la lucha contra la inflación no se propiciara el aumento del ahorro y la inversión productiva, se podría provocar el sacrificio de objetivos principales. No podemos buscar la estabilidad de precios a costa del empleo, de acentuar la mala distribución del ingreso, ni menos la independencia.” Para eso se proponía mantener el tipo de cambio y combatir la inflación reduciendo el consumo no necesario, fortalecer la política de ingresos, estimular la producción y promover el restablecimiento del poder de compra de las clases populares, reducir las tensiones sociales y ofrecer posibilidades de aumentar la inversión privada y pública. Estos objetivos estaban integrados en un nuevo programa de control inflacionario.

Acciones

Se perfilaron desde el IV Informe de Gobierno:

Nuestra lucha contra la inflación será aplicada con toda energía y durante el tiempo que sea necesario, pero sin alterar nuestros objetivos sociales básicos. Para lograrlo confirmamos el programa económico y social basado en los siguientes lineamientos:

- Una planeación y control más eficaz del gasto público, para frenar su déficit inflacionario y financiarlo con base en la disponibilidad de recursos corrientes y crediticios sanamente disponibles en nuestra economía, que atienda a las prelación que la coyuntura exige y sea un factor básico en la promoción del desarrollo con justicia social. De este modo, el presupuesto de 1975 será un instrumento poderoso de dirección de la actividad económica, al atender únicamente aquellos gastos que puedan ser financiados con recursos propios y crédito interno y externo no inflacionario;
- Una política de crédito congruente con el adecuado control de la expansión monetaria y con el necesario aliento al financiamiento de las actividades productivas del sector privado de mayor prioridad, principalmente en la industria mediana y pequeña. Continuaremos con toda firmeza la decisión de no ampliar el crédito para fines suntuarios ni especulativos o que no contribuyan al buen funcionamiento de nuestra economía. Lo canalizaremos exclusivamente a aquellas actividades que satisfagan necesidades básicas y que sean productivas, coadyuven a satisfacer demandas internas, sustituyan las importaciones y alienen las exportaciones. Integrar un sistema que garantice en forma más eficiente

la recuperación del poder adquisitivo del salario de los trabajadores, y propicie aumentos en la productividad en un clima de concordia entre los factores de la producción;

- Una nueva política de financiamiento del desarrollo apoyada en el racional incremento de los recursos del Estado.
- Estructurar un mecanismo que asegure con eficacia precios rentables a los bienes y servicios, incluyendo los del sector público, y que frene, al mismo tiempo, los abusos, la especulación y el acaparamiento mediante un sistema legal para la protección del consumidor que propondremos en breve ante esta Soberanía, a efecto de evitar que se transfieran a las clases populares aumentos que no se justifiquen y que no correspondan a un incremento real en el costo de los factores productivos;
- Finalmente, en materia de abastecimiento de productos alimenticios básicos, el estado importará todos aquellos que, no obstante nuestras buenas cosechas del presente año, sean necesarios para asegurar el aprovisionamiento del pueblo a precios que éste pueda pagar.⁵¹

En realidad, no era una nueva propuesta. Sólo un compendio de los programas diseñados un año antes. Si acaso, es más evidente la tensión entre los mecanismos propulsores del gasto con los estabilizadores, pues en 1974 el déficit fiscal y el endeudamiento aumentaron en mayor proporción que el gasto real ejercido, sobre todo en actividades prioritarias, como la generación de energía eléctrica, educación e hidrocarburos. Pero lo más notable de este programa, y del mismo informe, más allá de la posición sobre la disputa salarial y las repercusiones en el programa anti-inflacionario, es la concepción del presupuesto como un instrumento poderoso de dirección de la actividad económica en 1975, sujeto a restricciones de disponibilidad de recursos internos no inflacionarios –cuestión secundaria, si atendemos los resultados fiscales de 1974–. Esto es lo notable, y lo problemático del presupuesto de 1975. Cuando a final del año los datos acumulados de la inflación señalaban índices entre 23%, en el caso de los precios nacionales al consumidor,

⁵¹ "IV Informe de Gobierno", en: *Informes de Gobierno, op. cit.*, Documento 5, párrafos 406-408, 415-416, p. 111-112.

y 32% en la canasta obrera, con un déficit fiscal de 55 700 millones de pesos, con presiones sobre la balanza de pagos, salidas de capital, que llevaron a una inusual crítica a los riquillos y denuncia de los compradores de dólares en los días últimos de agosto, el presupuesto de 1975 se proponía impulsar el crecimiento económico. Para muchos, irresponsabilidad gubernamental, para otros, contradicción en la política de freno y arranque, para el gobierno, continuidad de su estrategia económica. Así se explicaba en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Presupuesto de la Federación para 1975:

En virtud del desajuste económico que está viviendo el mundo, en algunos países se ha recurrido a reducir el gasto público, con el deseo de evitar que su derramamiento de dinero estimule la demanda y sea un incentivo para la especulación. En la mayor parte de dichos países esa política ha contribuido al estancamiento de la actividad económica, sin haber logrado eliminar las presiones inflacionarias, que adoptan formas cada vez más complejas. Inflación-estancamiento se ha llamado a este fenómeno, que ha tenido desafortunadas repercusiones sobre el empleo, el desarrollo y la economía general de tales naciones. El crecimiento de la población mexicana, su estructura preponderantemente de jóvenes, la necesidad de crear un número de empleos cada vez mayor y las tradicionales carencias del país desatendidas e ingentes, hacen imposible e inconveniente disminuir la marcha. Detener, o reducir el gasto público podría provocar contracción en la actividad económica y tendría un impacto directo sobre el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores.⁵²

Cualquier análisis de la inflación debe partir de este hecho: en medio de las mayores presiones inflacionarias, después de varios programas, de disputas distributivas y del empeoramiento en las finanzas públicas y los ataques especulativos, el gobierno decidió incrementar el gasto público para 1975. No ignoraba los riesgos inflacionarios, por el contrario, los reconocía en todos sus planes y declaraciones. No los ignoraba, por el contrario, los utilizó. Utilizó el riesgo inflacionario, utilizó las presiones

⁵² "Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1975", *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 5 de diciembre de 1974.

especulativas, utilizó las disputas distributivas para gobernar. Ningún análisis de la inflación debe pasar de lado este aspecto paradójico: la inflación fue utilizada por el gobierno. Desarrolló en ella y con ella todos sus programas.

En los dos últimos meses de 1974 la inflación fue de .94% y 1.12%, respectivamente, pero desde enero hasta marzo, el crecimiento mensual de los precios fue menor a uno por ciento. Los programas parecían tener éxito, y el gobierno utilizó esta relativa estabilidad para aumentar algunos precios y tarifas públicas: frijol, arroz, leche condensada y en polvo, gas doméstico, pasajes de ferrocarril, agua y predial en el D.F. Como consecuencia, en abril y mayo los precios repuntaron 1.45% y 1.6%, respectivamente. Y, en un programa de impulso a la producción que en los años anteriores seguía en picada, se fijaron nuevos precios de garantía a algunos productos agrícolas. A partir del 13 de mayo, el precio del maíz aumentó a 1 750 pesos tonelada, el trigo a la misma cantidad, el arroz pulido con 45% de quebrado, a 5 700, el ajonjolí a 5 mil, el cártamo, 3 500, la soya, 3 500 también y el sorgo a 1 600 pesos. En correspondencia, el 17 de mayo, el gobierno autorizó incrementos en los derivados: la telera y el bolillo de 70 gramos aumentaron 33%, de 30 a 40 centavos la pieza; la tortilla 27% de 2.20 pesos a 2.80 kilogramo. Las barras de pan, 1.30 pesos las de 250 gramos, y 2.60 las de 500. Al final del mes, Conasupo incluyó la copra en el sistema de precios de garantía, a 5 500 pesos la tonelada.

Como parte de estos programas, pero incidiendo en los costos de transacción, más que en los de producción, el 13 de junio se fusionaron Almacenes Nacionales de Depósito, Sociedad Anónima (ANDSA), y Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa), empresa filial de Conasupo. La fusión respondía a un programa de construcción de redes de almacenaje en todo el país, en un programa delimitado para el corto plazo.⁵³

El efecto de los precios de garantía y de los servicios públicos en el primer semestre de 1975, que entre abril y mayo propició una burbuja inflacionaria promedio de 1.5% mensual, a partir de junio empezó a desvanecerse. En el resto del año, el crecimiento medio mensual de los

⁵³ "Fusión de Andsa y Conasupo", *Comercio Exterior*, junio de 1975.

precios fue menor a 1%. Esto tuvo dos efectos: el más importante, que después de dos años de disputas salariales, en 1975 ni el Congreso del Trabajo ni las organizaciones independientes emplazaran a huelga por aumentos de emergencia, y que la relativa calma en el sistema de precios fuera aprovechada por las autoridades para actualizar algunas tarifas públicas rezagadas. El 13 de agosto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que autorizaba un nuevo aumento en las tarifas de la energía eléctrica. El último había sido casi dos años antes, el 15 de octubre de 1973. El alza era de 10% para el servicio doméstico y de 30% para la industria y el comercio. Además de las tarifas por consumo de energía, y del impuesto respectivo, que por ley se les entrega, la Comisión Federal de Electricidad diseñó un régimen de cuotas diferenciado para gastos de instalación, que entrarían en vigor el 1 de enero de 1976. Los usuarios pagarían estas cuotas al firmar nuevos contratos, al renovar los actuales, por ampliaciones o cambios de domicilio. En conjunto, el incremento en tarifas y cuotas de instalación subirían los ingresos de las dos empresas eléctricas en más de 30%, 23% por tarifas y 7% por las cuotas de instalación. Frente a las críticas sobre el impacto en los costos de producción, y consecuentemente en los precios, se diseñaron acciones para exentar o diferir las formas de pago, particularmente en el caso de las cuotas de instalación. Por ejemplo, en convenios para que los pagos fueran bimestrales, serían cubiertos en dos años, con intereses de 12% anual sobre saldos insolutos; o si el costo de instalación fuera superior a 5% del monto total del proyecto de inversión, se podrían establecer convenios especiales para ramas de producción de interés nacional.⁵⁴ La elevación de los costos salariales, de los insumos importados y nacionales, y, sobre todo, la necesidad de incrementar las inversiones en la generación de energía eléctrica, justificaron el alza en las tarifas y cuotas de instalación. Desde hacía más de un año que la rentabilidad de las dos empresas había disminuido, con el consiguiente perjuicio sobre las finanzas públicas y el retraso en los proyectos de inversión, pero lo interesante es que el aumento se planteó cuando las presiones

⁵⁴ “Decreto por el que se aumentan los precios y tarifas de servicios públicos que se refieren”, en *Leyes, decretos, reglamentos y acuerdos del Gobierno Federal*, op. cit.

inflacionarias disminuyeron, en agosto, con una tasa media de .69%. El impacto en los costos de producción no se advirtió inmediatamente. Un mes después, en septiembre de 1975, el crecimiento de los precios fue el menor en dos años, 0.51%. En los siguientes tres meses, aumentaron también los precios del acero, el azúcar, los refrescos, los servicios telefónicos, el tabaco, la cerveza, las bebidas alcohólicas y los automóviles. El índice general subió 0.68% en octubre, 0.85% en noviembre, y un repunte coyuntural de tres meses, entre diciembre y febrero de 1976, por el efecto estacional e impositivo: 2.01, 1.81 y 0.97% respectivamente.

En la misma lógica de control inflacionario, tanto en sus repercusiones como en las causas identificadas por el gobierno, el 23 de septiembre se envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor. Se trata de un conjunto de disposiciones de orden público e interés social, irrenunciables y obligatorias para todos los establecimientos comerciales y productivos, tanto a los comerciantes, industriales y prestadores de servicios del sector privado, como a las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y las dependencias del sector público que “desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores”.

La exposición de motivos es muy explícita en los problemas de un aparato distributivo aquejado de vicios y deformaciones, en los altos costos de transacción derivados de ellos y en las repercusiones sobre los precios y el poder adquisitivo. El secretario de Industria y Comercio informó, en su comparecencia para explicar la iniciativa, que a diferencia de los países desarrollados, la participación del comercio en el PIB en México era superior a 30%, cuando en Estados Unidos era sólo 17.3, en Japón 17.4, en la República Federal de Alemania 12.4, en Italia 13.4, y en Colombia 16.3, en Ecuador 11.6, en Nicaragua 20.6 y en Venezuela 10%. Además, las prácticas de crédito comercial fijaban tasas arbitrarias muy por encima del crédito bancario. En un estudio de la zona metropolitana de Monterrey, realizado por el Banco de México en 1973, se encontró que el costo del crédito para el consumidor en los bancos era de 20% promedio anual, pero en los establecimientos comerciales llegaba a 51% anual

en automóviles nuevos, 70 en autos usados, refrigeradores y lavadoras, 80 en consolas, 87 en televisores, 142 en licuadoras, 312 en radios y 336% en estufas de gas.⁵⁵ Así, por el lado de los costos de la intermediación, o por el del impacto en el poder adquisitivo, la ley se concibió como un mecanismo más del programa antiinflacionario, junto a la revisión anual de los salarios, la modificación del sistema de reparto de utilidades a los trabajadores, el Fondo Nacional de Garantía y Fomento al Consumo de los Trabajadores, el Comité Nacional Mixto para la Protección del Salario, las elevaciones de los precios de garantía de los productos agrícolas básicos, los sistemas de comercialización con propósitos sociales, el mecanismo de fijación de precios por variación de costos, y el control de precios fijos máximos para las mercancías de consumo popular.

En particular, los objetivos de la ley son dos: “la modernización del sistema económico y la defensa del interés popular”. El primero, se refiere a la corrección del aparato distributivo, el segundo, a la afectación de los intereses del consumidor. La ley se proponía vigilar que la publicidad comercial fuera veraz y correspondiera a las características reales del producto o del servicio ofrecido; que el vendedor cumpliera las garantías ofrecidas e informara suficientemente de su alcance, duración y condiciones; que el vendedor cumpliera las promociones o las ofertas comerciales que realizara. También

- Prohíbe que la venta de un producto o la prestación de un servicio se condicione a la adquisición o contratación de otro;
- Regula las ventas a crédito a fin de evitar los abusos en intereses elevados y otras cargas y condiciones injustificadas;
- Deja al comprador que haya incurrido en mora en el caso de compraventas a plazo y tenga pagada más de la mitad del precio del bien, la opción de elegir entre la rescisión del contrato o el pago del adeudo vencido;
- Impone a los fabricantes o importadores de productos que se vendan al público la obligación de asegurar el suministro oportuno de partes y refacciones durante

⁵⁵ “La Ley Federal de Protección al Consumidor: fortalecimiento del derecho social”, en: *Comercio Exterior*, septiembre de 1975.

el lapso en que esos productos se fabriquen, ensamblen o distribuyan y, después, durante un tiempo razonable según su vida útil;

- Establece una garantía mínima de dos meses para todos los productos y servicios;
- Protege al consumidor contra las ventas a domicilio de productos duraderos que excedan su capacidad económica y para ello establece la posibilidad de rescindir el contrato dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya celebrado;
- Establece la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor, organismo autónomo que se encargará de cuidar el cabal cumplimiento de las normas tutelares de los consumidores, representar colectivamente a éstos y de servir como conciliador y árbitro entre compradores y proveedores de bienes y servicios;
- Crea el Instituto Nacional del Consumidor, organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de las tareas de orientación, información y capacitación de los consumidores a fin de que las modalidades de consumo correspondan a las características y necesidades nacionales y promuevan el desarrollo socioeconómico y una mejor asignación de los recursos del país.⁵⁶

La iniciativa de ley fue rápidamente combatida por los organismos empresariales, particularmente por el recién fundado Consejo Coordinador Empresarial.⁵⁷ El centro de la controversia fue el carácter tutelar de la ley, ajeno a la doctrina positiva del derecho civil y mercantil, en el que los actos de contrato son realizados por personas jurídicas, definidas por el ejercicio de actos libres y voluntarios. En la iniciativa, las relaciones mercantiles se sustraen del derecho privado, al considerar que, en realidad, la supuesta igualdad de condiciones de las personas contratantes oculta desigualdades efectivas, particularmente las de la propiedad de los medios de producción. La iniciativa señala que estas asimetrías se encuentran en las relaciones laborales y sociales, lo que demanda que el Estado tutele estas relaciones en leyes específicas, como la legislación

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ Fundado al calor de los combates por el aumento de salarios de los dos años anteriores, el 15 de mayo de 1975. El CCE le entregó su declaración de principios y programa de acción al presidente en una reunión en Los Pinos, que dio lugar a una pequeña escaramuza verbal, seguida por críticas de secretarios de Estado, dirigentes políticos y líderes sindicales los días siguientes.

laboral, la agraria, la de menores, seguridad social, vivienda popular y las cooperativas. El objetivo del Estado es proteger a los grupos o clases sociales más débiles, pues “dar trato igual a los que son de hecho desiguales sólo conduce a acentuar las diferencias e injusticias, a concentrar más la riqueza y a dificultar crecientemente el sano funcionamiento de la economía”.⁵⁸ Con reformas menores, la iniciativa fue aprobada y promulgada el 22 de diciembre de 1975, en el *Diario Oficial de la Federación*.

Para 1975, la política antiinflacionaria se concentró en el fortalecimiento de los mecanismos administrativos de control de precios, regulación del abasto, precios de garantía y tarifas de servicios y productos públicos. El gasto público creció considerablemente, y las modificaciones fiscales, preponderantemente en lo relativo al régimen de Pemex y otras empresas paraestatales, aumentaron los ingresos del gobierno, sin acudir a la emisión del circulante, que creció a un ritmo similar al del producto en términos nominales, 21%. El financiamiento del déficit del sector público se hizo a través de los encajes legales y los convenios especiales de financiamiento, y de endeudamiento interno y externo. En las reformas al sistema de reservas obligatorias del año anterior, se contemplaba una que entró en vigor el 1 de enero de 1975, según la cual las sociedades financieras debían depositar en efectivo, en cuentas con intereses, 50% del crecimiento del pasivo computable en moneda nacional, lo que aumentó marginalmente la tasa de encaje promedio en 2.5 puntos porcentuales, para situarse en 41.5; los convenios especiales de financiamiento, mediante los cuales se canalizan recursos a los sectores estratégicos, aumentaron 5 977 mdp adicionales en 1975. Los recursos adicionales captados por el sistema bancario se apoyaron en la elevación de las tasas de interés, para no sobrecargar el encaje legal y reducir los fondos prestables a las instituciones privadas, de este modo, creció la captación total de recursos del sistema bancario a 100 720 mdp, más de 50% respecto al año anterior. Sin embargo, cambió la composición de los recursos captados. Mientras en los años anteriores seguían domi-

⁵⁸ “Iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor”, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 23 de septiembre de 1975.

nados por el crecimiento de los pasivos monetarios, en 1975 los pasivos no monetarios aumentaron de manera relativa y absoluta, por el diferencial en tasas internas y externas de interés y la introducción de nuevos instrumentos financieros. Para 1975, el medio circulante representó el 29.34% de los pasivos totales, un año antes, 37.2%, en el mismo sentido, la composición de los pasivos no circulantes estuvo dirigida por los pasivos de alta liquidez. En el transcurso del año, los pasivos líquidos pasaron de representar 10% de la captación total de moneda nacional en junio, a 22.8% en diciembre, frente a una disminución marginal de las monedas, billetes y cuentas de cheques, y también de los pasivos no líquidos, que redujeron su participación de 36% a 30%, en los mismos meses. Pero las modificaciones en las estrategias monetarias de los agentes económicos también se observaron en el rápido crecimiento de los recursos captados en moneda extranjera. Mientras los recursos en moneda nacional aumentaron en 25% y en moneda extranjera 34.6%, en buena medida por el aumento en los rendimientos de los certificados de depósito el plazo en moneda extranjera, realizado a fines de 1974, y también por el endeudamiento del sector público.⁵⁹

Captación de recursos del sistema bancario

(Tasa de crecimiento)	Diciembre 1975	Diciembre 1976
Captación total	25.5	44.3
Captación total ajustada por revalorización *	25.5	26.5
Captación moneda nacional	23.2	12.3
Medio circulante	21.3	30.9
Pasivos no monetarios líquidos	22.2	-14.9
Pasivos no monetarios líquidos	25.3	16.3
Captación moneda extranjera	34.6	156.3
Captación moneda extranjera ajustada por revalorización	34.6	76.2

Fuente: Informe del Banco de México, 1976, % respecto al mismo periodo del año anterior.

⁵⁹ Banco de México, *Informe Anual de 1975*, p. 36-46.

Evaluaciones

Al final de 1975, la inflación promedio, medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor, fue de 10.1%, significativamente menor a la de un año antes, 22.3%. Para el gobierno significaba el éxito de los programas desarrollados, para otros, el efecto de una disminución en la inflación internacional, una reducción de la demanda agregada, por el débil crecimiento de la inversión privada y las exportaciones, la contención artificial de los controles de precios, los encajes legales que financiaron el déficit público sin emisiones monetarias excesivas y, en general, el bajo nivel de la actividad económica, con un crecimiento del PIB de sólo 4.2%, frente a 5.9% de 74 y las tasas históricas de 6-7%. La baja inflación, entonces, no fue atribuida a los programas gubernamentales, sino a los controles artificiales y a las tendencias recesivas en algunas ramas productivas, como la agricultura, entre otras. El problema era que a pesar del crecimiento acelerado del gasto público en 1975, primordialmente en el sector paraestatal productor de energéticos y en los proyectos agrícolas, no se impulsaron la inversión privada ni las exportaciones, y los mismos proyectos de inversión pública no estaban garantizados. La paradoja de la política económica en 1975 consiste en que si bien se incrementó el gasto público, y se controlaron las presiones inflacionarias, la tasa de crecimiento siguió en picada, y aumentó el déficit fiscal y el comercial, con los requerimientos de divisas consecuentes. Al final del año, el PIB sólo creció 4.1%, pero el déficit fiscal superó 9% y el de cuenta corriente pasó de 6.2 a 6.8% del PIB. Estos indicadores, además del repunte inflacionario de noviembre y diciembre, determinaron un presupuesto estabilizador para 1976. El énfasis, sin embargo, a diferencia de los dos años previos, no estuvo en la política antiinflacionaria sino en el control del gasto, en las importaciones y en general en los equilibrios fiscales y externos. Ya en el Quinto Informe de Gobierno se advertían estos problemas, de manera especial: “Antes de emprender mi última gira internacional, dicté una serie de medidas para jerarquizar y racionalizar nuestras compras al exterior y para impulsar la actividad productiva del país, con el objeto de corregir el déficit de nuestra balanza comercial, mediante una estrategia coherente de decisiones fiscales y administrativas que en el aspecto general de importaciones tienden

a ajustar, reducir, sustituir o eliminar aquellas que no sean inmediatamente indispensables. En lo que toca a las entidades públicas, el Plan de Acción del Comité de Importaciones que autoriza o rechaza sus compras cuenta ya con un nuevo reglamento en el que la programación de las adquisiciones es un elemento central para racionalizar estas y apoyar la industria nacional.”⁶⁰ Otra vez, medidas administrativas. Pero en la comparecencia del nuevo secretario de Hacienda y Crédito Público, Mario Ramón Beteta, reapareció la restricción de la demanda agregada, particularmente del sector público.

... creo que es oportuno examinar, aquí con ustedes, señores, el texto de los artículos 10 y 23 de la iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación que se propone para 1976. Artículo 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio del presupuesto cuidará que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que haya autorizado, y, en tal caso, no reconocer adeudos ni efectuar pagos por cantidades reclamadas en contravención a lo dispuesto en este artículo. Artículo 23. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deber vigilar que la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación se haga en forma estricta, para lo cual tendrá amplias facultades, a fin de que toda erogación con cargo a dicho Presupuesto esté debidamente justificada con apego a la ley, pudiendo rechazar una erogación si, efectuadas las investigaciones del caso, ésta se considera lesiva para los intereses del Erario Federal. Se faculta a la dependencia del Ejecutivo Federal antes indicada para tomar todas las medidas que estime necesarias, tendientes a lograr la mayor eficiencia y economía en los gastos públicos y la realización honesta de los mismos.⁶¹

Este presupuesto de orientación programática, pero también de reducción real del gasto público, era parte de una política de austeridad que permitía disminuir el déficit fiscal, y contener la actividad económica, para reducir la demanda de importaciones de bienes y servicios y el endeudamiento externo. El gasto del sector público proyectado para 1976,

⁶⁰ Luis Echeverría Álvarez, “Quinto Informe de Gobierno”, en: *Informes de Gobierno, 1970-1976*, op. cit., párrafos 472 y 473, p. 153.

⁶¹ *Idem.*

era 10% mayor que el estimado para 1975, con una tasa de inflación proyectada también de 15%, por lo que en términos reales significaba una reducción cercana al 6%. Al final del año, las proyecciones estaban erradas, la inflación fue de 22%, el gasto realmente devengado disminuyó 1.5%, y tanto el déficit comercial como el fiscal efectivamente disminuyeron, sin llegar a corregir los desequilibrios macroeconómicos, por el contrario, agudizándolos hasta llegar a la devaluación. El déficit corriente pasó de 6.8% del PIB en 1975, a 6.7% en 1976, y el fiscal, de 9.3% a 7.4%, respectivamente.⁶² Pero, en la inflación no se afectó la tendencia de manera especial, sobre todo después de la burbuja de noviembre de 1975 a febrero de 1976, en la que la tasa promedio mensual fue de 1.5%, de marzo a julio, la tasa de crecimiento promedio fue inferior a 1%, con un mínimo de 0.32% en mayo, para recobrar porcentajes de 0.9% los dos meses siguientes, y un salto notable en agosto de 3.4%. El 31 de agosto, el gobierno mexicano anunció la flotación del peso, en septiembre, la inflación fue de 5.67%, en octubre, de 4.52%, y el gobierno terminó su periodo constitucional con una tasa mensual de 2.43%, el 30 de noviembre de 1976. La importancia de la flotación del peso en agosto merece un capítulo específico, pues fue el resultado de un conjunto de prácticas económicas y políticas, de enfrentamientos ideológicos y estratégicos que es necesario identificar y establecer, también el modo como se intentaron gobernar. Por el momento, sólo interesa señalar el acontecimiento que disparó el sistema de precios a otros niveles de inestabilidad. El contraste es evidente: mientras que en los primeros ocho meses del año la inflación acumulada era de 8.7%, después de la flotación, y las sucesivas devaluaciones, fue de 17%, con una tasa media mensual superior a 4%.

⁶² "El presupuesto federal de 1976", en: *Comercio Exterior*, enero de 1976.

Inflación reprimida con especulación dirigida por el estado

Periodo: octubre de 1974-agosto de 1976	
Signos de crisis inflacionaria	Disminución en el crecimiento de los precios. Dolarización de la economía y estancamiento productivo
Estrategias sociales	Indexaciones sectoriales, en los precios y tarifas del sector público, y en el sistema impositivo. Relativa estabilidad y creciente liquidez en el sistema monetario internacional
Acción de gobierno	Política de <i>fine tuning</i> en el gasto público, aumentos en las tasas de encaje legal y restricción monetaria generalizada
Instituciones	Nuevos modos de control de precios y utilidades; instituciones de vigilancia del consumo
Moneda	Crisis de la función de reserva. Especulación contra la moneda central, reducción en las tasas de captación bancaria, crecimiento de los pasivos no monetarios. Dolarización
Fase de la crisis inflacionaria	Inflación reprimida, o especulativa bajo control estatal

La inflación relanzada: septiembre-diciembre de 1976

Con la devaluación del 31 de agosto de 1976 estallaron las contradicciones larvadas en la inflación reprimida de los meses anteriores. La respuesta fue inmediata, y se reflejó plásticamente en la “reetiquetación”. Los comerciantes actualizaron los precios según la evolución del tipo de cambio, libre en el mercado por unos días, luego vuelto a fijar, por la solicitud de los mismos empresarios y comerciantes, y abandonado posteriormente. La especulación reapareció, no sólo sobre el dólar o los metales amonedados, sino también sobre las mercancías de uso cotidiano. El mercado negro, el desabasto, el acaparamiento, acompañaron la carestía en los días posteriores a la flotación del peso. Los mecanismos inflacionarios se trastocaron: la paridad cambiaria sirvió de referencia inicial e inercial del crecimiento de los precios, arrastrando con ella todo el sistema de precios y de variables económicas, desde los términos de intercambio hasta los salarios, tasas de interés, pasivos monetarios y no monetarios, deuda pública y privada, etcétera. Los mecanismos de indización se alinearon generando una espiral creciente de indización e inflación que llevaba nuevos niveles de incertidumbre, afectando la estructura de la demanda y bloqueando la producción y la inversión. Apareció, ahora sí, la combinación temida: inflación-estancamiento-de-

valuación-recesión, que se había observado en otros países y ya afectaba algunas ramas durante la inflación reprimida. En general, este nuevo periodo de inflación relanzada, o inflación por tipo de cambio, se caracteriza por:

- Flotación y devaluaciones del peso, entre 53% y 120% de septiembre a diciembre
- Tasa promedio mensual entre 3% y 4%
- Aumentos salariales de emergencia
- Convenio con el Fondo Monetario Internacional
- Recesión y crisis productiva.

En una perspectiva histórica, los cuatro tipos de inflación descritos antes pueden ser también concebidos como cuatro fases, o momentos, de un sendero inflacionario iniciado a mediados de la década de los sesenta que, a través de acontecimientos y procesos particulares, se fueron articulando hasta llevar a una crisis general del orden monetario expresado en la flotación del peso en agosto y la renuncia estatal a la soberanía monetaria, que exigió nuevos mecanismos institucionales de gestión posteriores al acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, así como un nuevo arreglo de clases y sectores económicos conducido por el nuevo gobierno a partir de diciembre de 1976.

Inflación por pérdida de referencia monetaria

Periodo: septiembre-diciembre de 1976	
Signos de crisis inflacionaria	Flotación del tipo de cambio
Estrategias sociales	Generalización de los mecanismos especulativos. Aumentos de salarios, de precios, reetiquetación.
Acción de gobierno	Abandono de la soberanía monetaria. Búsqueda de nuevos acuerdos institucionales, pero ruptura definitiva con las fracciones del capital
Instituciones	Controles de precios y de importaciones. Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional
Moneda	Crisis del medio circulante. Rivalidad entre moneda central y el objeto especulativo, el dólar
Fase de la crisis inflacionaria	Inflación por destrucción del equivalente general, pérdida del referente soberano en el espacio nacional

La inflación mexicana entre 1970 y 1976 es un proceso a saltos, con diferentes niveles de intensidad, de conflictividad y formas de gestión, es un proceso azaroso, tormentoso: brutal, y no una tendencia creciente generada por una variable única o una serie de variables definidas *a priori*. La sucesión de las distintas fases inflacionarias, los cortes, las batallas y resistencias, los acuerdos y desacuerdos, la creación y destrucción institucional generadas por los disturbios monetarios del periodo, pueden ser aprehendidas en una matriz: la reconstrucción teórico-política de los conflictos inflacionarios del populismo en el momento Echeverría.

LA MATRIZ DE LA INFLACIÓN

El populismo termina en inflaciones incontrolables. Es el signo de su fracaso histórico. Los economistas del seminario de Washington encontraron su dinámica inexorable en los errores de la política económica. Las fases de esta mecánica autodestructiva han sido establecidas por Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards: en un principio, con altos niveles de capacidad ociosa, las políticas expansivas del gasto y los subsidios generalizados incrementan los niveles de producción y de empleo. Los controles de precios y el aumento de las importaciones garantizan el abasto. Inmediatamente después, cuando se colma la capacidad instalada, la expansión de la demanda agregada encuentra cuellos de botella en la producción de insumos y bienes de capital. La sobrevaluación de la moneda lleva a un mayor déficit de cuenta corriente y aumenta el déficit fiscal. Inicia la escasez de bienes nacionales y los conflictos mercantiles. Aparecen el desabasto, el mercado negro y la inflación. Los conflictos distributivos, manifiestos en la indexación de los salarios, conducen a la fuga de divisas, la huelga de inversiones y el endeudamiento. El déficit fiscal aumenta y se intenta estabilizar reduciendo subsidios y efectuando una depreciación real. Bajan los salarios reales y la política se torna inestable. El fracaso termina con la adopción de programas ortodoxos de estabilización, con un nuevo gobierno, a menudo resultado de golpes militares.

La sencillez de la interpretación es propia de los modelos normalizadores. Tiene el encanto del tópico anclado en la experiencia de las

clases medias, y la convicción de los analistas previamente convencidos. Las fases corresponden a casi todos los programas identificados como populistas en América Latina por lo menos desde los años cincuenta. En efecto, es frecuente que los gobiernos populistas terminen con golpes de Estado, o con amenazas de éstos, que lleven a nuevos arreglos institucionales con el capital doméstico e internacional, a través del Fondo Monetario. Es característico de ellos un rápido crecimiento inicial pero no sostenido, que lleva a un empeoramiento final de los niveles de actividad económica: recesiones, desempleo y caída abrupta de los salarios reales. Los objetivos del comienzo se pervierten por la irresponsabilidad en el manejo de los equilibrios macro, en el área fiscal, monetaria y externa. Los déficit se financian con recursos inflacionarios y la subvaluación del tipo de cambio alimenta los saldos negativos con el exterior, lo que provoca endeudamiento y salida de capitales, empeorando la situación precedente, en una fuga hacia adelante de las dinámicas de la crisis. Es una explicación sencilla. Si la economía es un campo de lo real circunscrito por un sistema de ecuaciones de comportamiento de sujetos racionales que anticipan los movimientos de las variables reales, entonces, la alteración de una tasa de crecimiento de la masa monetaria por encima del crecimiento del ingreso generará inexorablemente inflación, que en un sistema de cambios fijos lleva a la devaluación y la ruina de las finanzas públicas, la balanza de pagos y las cadenas productivas.

La explicación tiene la fuerza de los modelos, de las interpretaciones normalizadas para uso y seducción de los políticos, como lo repiten incansablemente los gobernantes neoliberales del presente. Sin embargo, el precio que se tiene que pagar es demasiado alto: dejar la historia de lado, eliminar la conflictividad social, destematizar las batallas políticas, ignorar las estrategias, las instituciones, los cambios de velocidad y dirección de las situaciones inflacionarias. Son, en general, los problemas de las teorías cuantitativas del dinero, obsedidas por el número, incapaces de comprender tanto la génesis como las transformaciones de la institución monetaria y las implicaciones que tiene con la estructura productiva y la socialización.

Para analizar las dinámicas inflacionarias se necesita menos una teoría cuantitativa que una analítica de la organización monetaria, de los

cambios y las batallas que ocasiona y de la que ella misma es resultado. Lo que Hirschman ha llamado una matriz de la inflación –ciertamente con otros propósitos–. Así, se entenderá que la inflación no es una fuerza oculta despertada por las malas políticas económicas, tampoco la dinámica inexorable de quienes atentaron contra el orden natural de las variables económicas, sino las condiciones de emergencia y transformación de los conflictos monetarios que se precipitan en alzas incontrolables de los precios, en diversas fases sucesivas de complejidad, sin destino inmanente, resultado de los comportamientos estratégicos de los agentes económicos. La matriz de la inflación es, en última instancia, el espacio de las batallas político-económicas por el ingreso nacional y la colocación de las clases y sectores en la dinámica social.

Se trata de ver cómo en el periodo 1970-1976 la inflación se desarrolla, cambia de dirección y ritmo, es utilizada o propiciada por los conflictos entre los detentadores de deudas y dinero, es relanzada o reprimida por el gobierno y modifica las condiciones de la organización monetaria, la estructura de propiedad y hasta los acuerdos estratégicos entre grupos, sectores y clases sociales. Por eso es necesario establecer periodos inflacionarios, en los que los diagnósticos, los programas, los enfrentamientos, las estrategias, las instituciones y las funciones de la moneda se articulen en un dispositivo de regulación inflacionaria específico, de acuerdo con los tipos de inflación.⁶³

Los tipos de inflación, en nuestro caso, son complejos de poder-saber, técnicos y conceptuales, políticos y económicos, que refieren siempre un régimen de gubernamentalización, un modo de concebir y atender el problema inflacionario, que no sólo contiene los elementos técnicos de su diagnóstico, sino también las condiciones polémicas para definir un espacio gobernable. Los objetos y objetivos particulares según las condiciones de problematización y de lucha en el proceso, pero también las

⁶³ Hemos recuperado del análisis teórico-práctico de Juan Castaingts la idea de las tipologías de la inflación y la cadena que va de un tipo de inflación a un caos y luego a otro tipo, sucesivamente; y hemos adaptado el modelo de Aglietta y Orleán para nuestros propósitos, porque recupera muy bien las estrategias de los actores sociales en la política inflacionaria. La diferencia es que para nosotros se trata de un análisis de la inflación como problema de gobierno, en donde las causas últimas o preponderantes están subsumidas en las estrategias de los agentes y el modo en que se problematizan y se enfrentan.

estrategias de solución, los conflictos alrededor de éstas y sus repercusiones, o los modos de engarce con otros tipos de inflación, que pueden resultar tanto de choques externos como de batallas en la resolución, o en los modos de concepción, o, sencillamente, en los intereses de los agentes económicos y políticos. Por eso no se trata de un estudio de la inflación, sino un análisis de la inflación concebida como problema de gobierno y, en tanto tal, las sucesivas fases de la inflación contienen elementos que las definen tanto por sus “causas como por sus soluciones”.

Al inicio del gobierno de Echeverría la inflación era un dato preocupante. Un crecimiento intermitente de los precios de los productos agropecuarios y los servicios, que venía de lejos, por lo menos desde mediados de la década de los sesenta, advertido en la alteración de los términos de intercambio entre los productos del campo y la ciudad. Las deudas de las empresas agropecuarias se acumularon progresivamente incidiendo en la formación de los precios, primero, y posteriormente en el balance fiscal, a través de los subsidios y transferencias. Los saldos deficitarios fueron monetizados hasta 1970, sin traspasar los umbrales de la ilusión monetaria, por lo que los aumentos en los precios no fueron indexados en los costos generales, en los salarios o los bienes públicos. En 1970, con el nuevo gobierno, esta inflación se advirtió en los zócalos de la economía, junto al crecimiento de los títulos de deuda pública y la carga de las transferencias al exterior. La reacción del nuevo gobierno, frente al problema de los sectores arruinados del campo y el déficit fiscal, no fue permitir la desvalorización del capital agrícola y la transferencia de la propiedad, sino reorganizar estatalmente sectores estratégicos (en particular, durante 1971, la industria azucarera, con la constitución de Azúcar, S.A., y el fideicomiso respectivo), lo que implicaba la absorción estatal de las deudas privadas y la conformación de un sector agroindustrial paraestatal; así como restringir la oferta de crédito —incrementando las tasas de interés ofrecidas por el Banco de México a las sociedades de inversión—, disminuir el gasto y, sobre todo, la inversión pública. La lucha contra la inflación devino atonía, la abundancia de créditos se tornó insuficiencia de medios de pago y de circulante produciendo una recesión económica sin precedente desde los años cin-

cuenta. *Baja inflación con atonía y transferencia de las deudas hacia el Estado: ésos fueron los resultados de la política restrictiva de 1971.* El año siguiente, la política monetaria propició un aumento en los recursos prestables, junto a un impulso a la demanda de inversión y gasto público. Se recuperaron los niveles de producción y empleo, sin afectar sustantivamente la formación de los precios ni salarios, todavía en revisión bianual, tampoco los activos financieros o la estructura de los derechos de propiedad privada. Esta política expansiva de la oferta monetaria y de la demanda agregada, junto a la absorción de saldos de los sectores deficitarios, fue posterior a la derrota de la reforma fiscal del gobierno, centrada precisamente en impuestos progresivos a la riqueza, y en los gravámenes a formas de propiedad exentas: los activos financieros. En los hechos, el capital privado vetó la estrategia expansiva del gobierno, lo que hubiera implicado forzar las crisis de desvalorización y las transferencias de propiedad hacia los sectores acreedores, pero en su lugar se optó por una estrategia combinada, de impulso al sector paraestatal, por una parte, y de nuevas transferencias hacia los sectores agrícolas e industriales, en los rubros presupuestales de apoyos a industrias y comercios, favorecido por una coyuntura internacional de exceso de liquidez en los mercados financieros. Así, la lucha contra la inflación y la recesión, en 1972, identifica la estrategia económica populista de la primera etapa: *para impedir crisis de valorización y transferencias privadas de capital, el gobierno estatiza las deudas y conforma un sector paraestatal con ramas deficitarias, sorteando los obstáculos impuestos por el mismo capital, en el proyecto de reforma fiscal para gravar la propiedad, acudiendo a los excedentes internacionales de liquidez. El populismo, en esta fase, es una estrategia para impedir la crisis de pagos, a través de la incorporación estatal de los saldos deudores privados. La crisis inflacionaria se evade por el endeudamiento público y el crecimiento del sector paraestatal.* Sin embargo, a finales de 1972 se alteran radicalmente los términos de intercambio internacionales de las materias primas y, esta vez, se transfieren hacia los precios de los insumos importados. Los términos de intercambio ya no se absorben en los balances de las empresas, sino que repercuten directamente en los precios finales. Es el primer momento de la indexación de costos-precios, y el giro de la inflación. *Una inflación en la que se*

cuestiona directamente la función de unidad de cuenta de la moneda central: el peso. El capital comercial es el primer sector que indexa los costos a sus precios, e incluye porcentajes adicionales de inflación anticipada, principalmente las agencias aduanales y de importación. Posteriormente los industriales, quienes vieron reducidas sus ganancias por el alza de los costos directos. Es la primera etapa de la indexación, de la pérdida de la ilusión monetaria, cuando el gobierno diseña planes de control administrativo de los precios, ampliando las mercancías bajo control y denunciando las prácticas especulativas del mercado. La segunda etapa del mismo proceso es la indexación de los salarios, a través de los aumentos de emergencia. La tercera son los aumentos a precios y tarifas del sector público. La cuarta, la actualización de impuestos, derechos y productos. Los ritmos diferenciales de indización propician un crecimiento sostenido, y a sobresaltos, de los precios, que valida las respuestas de mayor intensidad de los demás sectores, un comportamiento mimético de todos los agentes económicos y mercantiles, con disputas cada vez mayores por el ingreso nacional. *Es la inflación rampante*, que se apoya en las alteraciones de los términos de intercambio, pero se convierte en batalla distributiva cuando todos los agentes mimetizan el comportamiento y desconfían de la unidad de cuenta, todos incluyen porcentajes adicionales en los precios para capturar parte del ingreso de los demás: una inflación descontrolada, sin referente monetario estable, desatada el ansia de lucro, o la defensa de los ingresos reales de los trabajadores con centrales institucionalizadas, aunque siempre con rezago. Es también el momento para la especulación feroz en los mercados, cuando aparecen el acaparamiento, el desabasto, los rumores: la crisis de los mercados. Son las denuncias por enriquecimiento desmedido, cuando el gobierno crea nuevas instituciones de distribución –reparto de utilidades, fomento al consumo, vigilancia del salario, esquema de control de precios–, y prosigue la absorción de deudas y la transferencia de subsidios a las unidades industriales y agropecuarias. Son los años 1973 y 1974: la inflación incontrolable, los conflictos distributivos, el crecimiento del sector paraestatal y la deuda pública. En 1975, la inflación modera su ritmo. Parece desdibujarse poco a poco. En lugar de las tasas mensuales de 2 y 3%, menos de uno, a pesar de las burbujas estacionales

conocidas, en lugar de las batallas por el excedente o por aumentos salariales, las instituciones de indización parecían funcionar: ya no se concedieron aumentos de emergencia, pero sí aumentos anuales y repartos de utilidades, así como aumentos en los precios vía costos. La indización se institucionalizó sin generar una respuesta hiperinflacionaria: se absorbieron las nuevas condiciones de formación de precios y reparto del ingreso. El gobierno relanzó la economía a través de un presupuesto expansivo, esta vez en los sectores estratégicos, petróleo, electricidad, educación y ayudas industriales y agropecuarias, sin que este aumento en la demanda alterara los índices de precios de manera sustantiva. En otras condiciones, la combinación de dos años de inflación creciente, con mecanismos de indexación institucionalizados, crecimientos en los déficit fiscales y comerciales, y un presupuesto expansivo, hubiera pronosticado hiperinflación, pero en 1975 y mediados de 1976, no fue así. El mecanicismo en economía no enfrenta la historia. Sin embargo, esta nueva inflación reducida y paradójica, con mecanismos de indización y expansión de la demanda agregada, propició nuevas condiciones económicas, monetarias y financieras. La inflación precedente alteró la estructura del consumo y la inversión privada. Los aumentos salariales de emergencia protegieron los sectores sindicalizados –algo menor del 25% de la población económicamente activa–, pero atacaron a los sectores de ingresos fijos, afectando los mecanismos de aceleración y multiplicación del incremento en el gasto público. Inició una crisis de los mercados. El banco central aumentó los tipos de interés para retener capitales, y autorizó la creación de nuevos instrumentos financieros, en moneda nacional y extranjera. Los empresarios dirigieron las ganancias al sector financiero, particularmente a los bonos y certificados de depósito, cada vez más denominados en dólares. El resultado fue una nueva acumulación de pasivos no monetarios de los bancos, en dólares, con retracción de la inversión privada y salida de capitales. Menor inflación, sin duda, pero con estancamiento productivo, dolarización, endeudamiento y fugas de capital. *Es una nueva fase inflacionaria, que se caracteriza por afectar la función de reserva de la moneda central, y la elección de nuevos instrumentos financieros, lo que debilita a su vez la estrategia monetaria de las autoridades centrales.* Al final de 1975 y durante el primer semes-

tre de 1976, la política recesiva en la fiscalidad y la oferta monetaria no fue eficaz precisamente porque la desconfianza hacia la moneda central estaba en una fase avanzada, y había sido estimulada por las decisiones del banco central de dolarizar cada vez más la economía, incrementando la deuda pública cada día que mantenía el tipo de cambio fijo en plena escalada contra el peso. Ninguna política económica podía detener la violencia contra la moneda central, si crecían los instrumentos financieros en dólares y caía la captación bancaria en moneda nacional. La inflación fue reprimida, en consecuencia, porque los detentadores del capital cambiaron su estrategia, su modo de jugar: en lugar de invertir en capital fijo, lo hicieron en instrumentos financieros, en vez de hacerlo en pesos, el banco central permitió la creación de activos en dólares, la combinación fue fatal: al estancamiento se le sumó una nueva acumulación de deudas en dólares, convertidas cada vez más en deuda pública por el tipo de cambio fijo: el 31 de agosto de 1976 esta combinación perversa de intereses entre sectores importadores, bancos privados y agentes financieros, retiró su confianza a la moneda central y obligó al gobierno a renunciar a la soberanía de la moneda: puso a flotar al peso.

La flotación del peso es el punto final, en el periodo 1970-1976, de un proceso inflacionario que va de la alteración de los términos de intercambio y la estatización de deudas, a los conflictos distributivos, a través de los distintos mecanismos y velocidades de indexación, hasta el cuestionamiento de la moneda central y la elección de un nuevo objeto de reserva de valor –el dólar–, que obliga a la renuncia de la soberanía estatal de la moneda.

CRISIS DE LEGITIMIDAD MONETARIA

La flotación

El 31 de agosto de 1976, en conferencia de prensa, el secretario de Hacienda y Crédito Público, Mario Ramón Beteta, y el director del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado, anunciaron que el gobierno había decidido modificar la paridad del peso respecto al dólar norteamericano, fija en 12.50 pesos desde abril de 1954. La medida se explicaba

por la magnitud del déficit de nuestra balanza de pagos, por el deterioro de la situación competitiva de los productos mexicanos en el exterior, con la consecuente dificultad para realizar uno de los puntos básicos de nuestra estrategia económica, que es la de aumentar nuestras exportaciones de bienes y servicios con un dinamismo y en una magnitud tales que nos permitan financiar las importaciones indispensables para continuar nuestro desarrollo económico, sin seguir incurriendo en un endeudamiento cuantioso que pueda llegar a ser excesivo... Las medidas de aliento a las exportaciones tanto de carácter fiscal como los Cedis –los Certificados de Devolución de Impuestos que todos conocemos– o los apoyos crediticios, como los proporcionados a través del Fondo de Financiamiento a las Exportaciones, y los de promoción directa que el Gobierno ha venido otorgando, así como los esfuerzos del propio Gobierno para reducir al mínimo las importaciones, parecen haberse agotado ya en su eficacia, respecto a la necesidad que el país tiene de aumentar las exportaciones y reducir las importaciones. En estas condiciones de inflexibilidad relativa para aumentar nuestras exportaciones y reducir nuestras importaciones dentro del tipo de cambio vigente, y viéndose amenazada no sólo nuestra situación de balanza de pagos, sino, con ella, nuestra capacidad para generar aceleradamente nuevos empleos y alentar nuestra tasa de crecimiento económico, y observándose simultáneamente una actitud de duda o de desconfianza que induce a transferir ahorros fuera del país, el Gobierno de la República ha concluido que el mantenimiento de la presente paridad cambiaria fija del peso mexicano con respecto al dólar estadounidense, ha dejado de ser compatible con nuestras metas de política económica y social... Es plenamente justificado endeudarnos en el exterior, como hasta ahora lo hemos hecho, para fortalecer nuestro aparato productivo y con él nuestra base potencial de crecimiento; pero resulta absolutamente inadmisibles endeudar al país para hacer frente, con recursos traídos del exterior, a la salida especulativa de capitales realizada por quienes, con actitud egoísta e indiferente frente a los problemas de la nación, pretenden lucrar de esta manera. Por esta razón adicional se ha concluido que no es congruente con el interés del país incrementar el financiamiento exterior para empeñarnos en mantener el tipo de cambio fijo existente... En consecuencia, anunciamos a ustedes que se ha adoptado la decisión de abandonar el tipo de cambio fijo del peso mexicano frente al dólar norteamericano. Simultáneamente (se) ha decidido no sustituirlo de inmediato por otro tipo de cambio fijo, sino dejarlo flotar de tal manera que las fuerzas del mercado actúen de manera indicativa respecto del nuevo tipo que deberá establecerse en el futuro. La flotación del tipo de cambio debe ser regulada de tal manera

que se aprovechen las indicaciones del mercado sobre los niveles a los que deberá establecerse el nuevo tipo de cambio, pero con la participación marginal del Banco de México, que actuará para moderar los movimientos especulativos o erráticos y con el objeto de que el tipo de cambio vaya reflejando la posición real de las fuerzas económicas del mercado, en sus aspectos de competitividad en la compra y venta de bienes y servicios al exterior...⁶⁴

Por su parte, el director del Banco de México insistió en las insuficiencias de la política económica, sin insistir en la fuga de capitales:

Dijimos que había una insuficiente recuperación de las exportaciones, no obstante que ya estaba en pleno vigor la recuperación de la demanda externa; nos habíamos fijado ciertos objetivos necesarios de recuperación en las exportaciones de mercancías y no se materializaron éstas en los últimos meses; la recuperación ocurrió, pero [de manera] insuficiente. En segundo lugar, nos habíamos trazado ciertos objetivos de recuperación en la actividad turística extranjera y esperado que el turismo nacional moderara suficientemente sus salidas. Tampoco ocurrió este ajuste, en la medida de lo que cuantitativamente se estimó necesario. En el caso de las compras al exterior, que fueron objeto de una serie de medidas tendientes a ajustarlas, controlándolas, no hubo el descenso suficiente como para que pudiéramos considerar que la baja en las importaciones alcanzaba los objetivos; y en el caso de las exportaciones, no obstante que se alentaron con Cedis y se hizo toda la promoción, nos encontramos con un fenómeno también de insuficiencia. En tercer lugar, el comportamiento del nivel de precios en México, en comparación con el comportamiento de los precios en el exterior, no tuvo el ajuste esperado, pues han seguido creciendo a un ritmo mayor que los externos. Esto, obviamente, indica que teníamos una creciente falta de competitividad, ya que los precios han estado aumentando aproximadamente 12%, en tanto que en el país que es nuestro comprador más importante estaban aumentando 6%. También tuvimos una insuficiente generación de empleos, respecto a

⁶⁴ Miguel de la Madrid Hurtado, subsecretario de Hacienda, informó que al mes de junio de 1976 la deuda externa total del sector público, a plazo mayor de un año, ascendía a 13 mil millones de dólares. Agregó que las líneas de crédito revolvente oscilaban alrededor de 3 mil millones de dólares. Por su parte, Ernesto Fernández Hurtado, director del Banco de México, señaló que las reservas monetarias ascendían, al finalizar agosto, a 1 381 millones de dólares, sin considerar las líneas secundarias de reserva del Fondo Monetario Internacional y de la Tesorería de Estados Unidos. En: "Flotación de la moneda mexicana", *Comercio Exterior*, agosto de 1976.

los objetivos nacionales. Entonces, todas las medidas correctivas que se aplicaron al actual tipo de cambio no fueron suficientes...⁶⁵

Al día siguiente, en su último informe de gobierno, el presidente Echeverría señalaba las razones de la elección de esta táctica económica:

Ciertamente, podríamos seguir sosteniendo el tipo de cambio actual con nuevos financiamientos externos o contrayendo la actividad económica y el nivel de empleo en el país, para reducir nuestras importaciones pero en las actuales circunstancias esa política sería inadecuada e inaceptable para una administración con sentido social... 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 general de la actividad productiva, pueda alcanzar el éxito que deseamos. El tipo de cambio actual ya no es conciliable con nuestras metas.⁶⁶

Dos series de razones, articuladas de diferente manera, jerarquizando los factores técnico-instrumentales de la balanza de pagos, o en los objetivos no cumplidos de la estrategia económica, junto a la fuga de capitales, en un lugar subordinado, explicaban la decisión gubernamental. Las explicaciones técnicas incorporaban, en otras intervenciones, los problemas de sobrevaloración del peso, por las disparidades en los ritmos inflacionarios de los dos países, el endeudamiento público, luego del fracaso en la reforma fiscal y los presupuestos expansivos de los años anteriores, los déficit estructurales de la balanza comercial, derivadas del programa incompleto en la sustitución de importaciones (rigidez de las importaciones en bienes de capital e insumos intermedios, crecimiento desigual de los sectores de bienes de consumo no duradero), en fin, factores técnico-económicos propios de los modelos ortodoxos de ajuste en las balanzas de pagos. Desde luego, cuando el Banco de México señala objetivos no cumplidos en el programa de recuperación de

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ Luis Echeverría, *Informes de Gobierno, 1970-1976*, Cámara de Diputados, documento 6, p. 345 y ss.

variables comerciales, se involucra un elemento de ineficacia de política económica, ya no sólo de operación técnico-monetaria, similar, pero de orden distinto, al denunciado por el secretario de Hacienda, referido a la fuga de capitales.

La flotación de la moneda central es una respuesta técnico-política a una situación de desajuste en la balanza de pagos, originado por déficit crecientes en la balanza comercial, como en transferencias externas del ahorro privado. La flotación y la devaluación consecuente sería una elección de política económica, para sortear alternativas que implicaran o endeudamiento progresivo, o control de cambios, no convertibilidad y programas recesivos, y permitieran encontrar un nuevo equilibrio en la balanza de pagos, al realinear los precios reales de los bienes comerciales y, en consecuencia, los balances comerciales con el exterior. El secretario de Hacienda evaluaba así las oportunidades de la nueva política cambiaria:

- Habrá una mayor apertura para posibilidades de exportación.
- Se incrementará la afluencia turística hacia nuestro país, se impulsará el turismo interno y se desalentará el gasto en el exterior de nuestros connacionales, que con frecuencia resulta excesivo.
- Se incrementará la competitividad de la industria mexicana en el mercado interno, además de en el externo.
- Se ampliarán los mercados internos y, por tanto, surgirán nuevas oportunidades a la inversión en nuestro país.
- Habrá, consecuentemente, una mayor generación de empleo, tanto por el aumento de la inversión como por el uso más cabal de la capacidad instalada que existe actualmente en nuestro país.
- Se mejorará la situación competitiva en las numerosas y crecientes industrias maquiladoras, que no solamente operan en la frontera, sino ya lo hacen también en el interior del país.
- Se dará un uso más racional a las importaciones y, en general, a las divisas. Muy probablemente comenzarán a retornar capitales que han salido al exterior y, sin duda, se desalentará efectivamente el contrabando, al que la forma cambiaria flotante encarece.⁶⁷

Las posiciones de los agentes económicos y políticos fueron diversas. Desde las consabidas muestras de apoyo y racionalidad económica de los representantes del partido oficial y del gobierno, que iban de la retórica grandilocuente del secretario de la Presidencia, “la paridad monetaria no representa ni el honor, ni la dignidad, ni el escudo nacional, sino un instrumento en manos del estado”⁶⁷, a la elaboración histórico-política de Jesús Puente Leyva: “la flotación del peso es el costo acumulado y diferido de una engañosa estabilidad de dos décadas... es un acto trascendente con el que Echeverría sepulta, pone lápida y epitafio al ensueño socialmente oneroso, utilitariamente sospechoso, del desarrollo estabilizador que agotó todas sus posibilidades”; las apreciaciones técnicas del PAN: la flotación “significa que ahora y desde hace muchos años, la paridad oficial del peso había venido siendo una paridad política, no la expresión monetaria concreta de bienes y servicios mexicanos intercambiables por bienes y servicios extranjeros. El país se encuentra en riesgo de una crisis económica, mucho más grave de lo que se acepta, por el acentuado desequilibrio en la balanza de pagos”, o la denuncia estratégica del PCM, “la devaluación aumentará la especulación y no garantiza de ninguna manera la repatriación de los capitales que la gran burguesía ha sacado del país”. Por su parte, los representantes del capital comercial, industrial o financiero, eran prudentes, manifestaban su sorpresa o anunciaban repercusiones inminentes. El presidente de Bancomer justificó la flotación, “se hacía indispensable abandonar el tipo de cambio fijo; no se debe malinterpretar la medida, puede sin embargo no ser un mal irreparable. Si reaccionamos con calma y sin precipitación el ajuste se podrá absorber”; los presidentes de los banqueros y los industriales no ocultaron su sorpresa, “porque no tenían la información con que contaba el banco central”, pero la flotación era una medida muy seria, “la cual no se puede tomar a la ligera, es una acción de gran trascendencia, pero desconocemos qué alcance pudiera tener”. Quienes sí advirtieron de inmediato los impactos fueron los comerciantes. El presidente de la Concanaco recordó que sería lógico que después de la de-

⁶⁷ *Flotación de la moneda mexicana, op. cit.*

⁶⁸ Las citas de estas declaraciones están tomadas de Carlos Tello, *La política económica en México, op. cit.*, p.147-150.

valuación aumentarían precios y salarios, y el de la Canaco advirtió que “tendría que volver la confianza para que la inversión se incremente”.

El anuncio de la flotación fue una sorpresa, como se evidencia en las posturas de los representantes del capital privado, y ese ambiente de incertidumbre y desazón se expresó en los mercados cambiarios los días siguientes. Después de 22 años de paridad fija, de un sistema centralizado de la moneda, donde las diferencias en los flujos monetarios estaban sometidas al arbitraje del banco central, la flotación del peso propició la multiplicación indiscriminada de mercados locales, sin una referencia central inmediata, con la actuación del banco central como tasador de última instancia. Los focos de cambio que se encontraban en las fronteras, los puertos y los centros financieros reaccionaron con distinta virulencia, sin articulación clara, geográfica o económica. Así, por ejemplo, el dólar se cotizó a 20 pesos en lugares tan distintos y distantes como Acapulco, Guadalajara, Cuernavaca, Ciudad Juárez y Reynosa, es decir, fronteras y zonas turísticas, de relativa afluencia de dólares, pero también de creciente demanda. En lugares tan extremos como Cozumel y Nuevo Laredo, otra vez fronteras y turismo, sin relación alguna, el tipo de cambio era 25% mayor, 25 pesos por dólar, mientras que en otras fronteras y otras zonas turísticas, como Oaxaca, Mérida y Tijuana, la flotación no alcanzó niveles especulativos tan amplios, pues el tipo de cambio osciló entre 16 y 18 pesos. En una misma plaza, como en Matamoros, por ejemplo, el movimiento fue casi browniano, con una banda tan elástica que iba de 17.50 a 30 pesos, igual en Chihuahua, con movimientos entre 16.50 y 25 pesos. En los mercados externos, de Nueva York a Zurich, el dólar se vendió entre 20 y 21 pesos.⁶⁹ La especulación contagió los mercados. Para sostener la posición librecambista, en medio de la virulencia de las reacciones, el 3 de septiembre el Banco de México declaró tener capacidad ilimitada para comprar y vender dólares sin restricciones. A este comportamiento mimético de los cambistas, se sumó la indexación del tipo de cambio en los precios locales. Los comerciantes reaccionaron modificando los precios de los productos en venta, “reetiquetando”, como se le conoció a esa práctica denunciada

⁶⁹ Carlos Tello, *La política económica en México, op. cit.*, p.152.

en los periódicos y ante la Procuraduría del Consumidor, aun sin un aumento reconocido o anunciado de salarios, insumos o tarifas de servicios públicos. Incorporar el estimado de tipo de cambio en los precios era una práctica de revaloración de inventarios y de estimación de costos de reposición para proteger inversiones actuales y futuras, por lo que este incremento de los precios de los productos finales, en primer lugar, repercutió más en los bienes de consumo, afectando tanto los ingresos familiares como los activos de los acreedores, principalmente de las industrias manufactureras y los productores de materias primas, junto a los importadores. Para enfrentar esta situación, el 8 de septiembre inició un programa con medidas emergentes “destinadas a controlar precios, a ajustar salarios, a evitar utilidades excesivas y a proporcionar un monto estrictamente adecuado de crédito a los sectores público y privado:

- Aumento de los impuestos a la exportación de mercancías.
- Establecimiento de un impuesto sobre utilidades excedentes, derivadas del ajuste cambiario y del efecto inflacionario que dicho ajuste pueda tener. Supresión de los Cedis.
- Reducción selectiva de aranceles a la importación y una significativa disminución de los controles administrativos a la importación de materias primas o productos indispensables para el consumo popular y las actividades económicas esenciales.
- Adecuar mejor el suministro del crédito, tanto para impedir que su impacto aliente el fenómeno inflacionario como para acentuar el efecto beneficioso del financiamiento a una mayor inversión y adecuado desenvolvimiento de las actividades económicas.
- Elevación de las tasas de interés que perciban los pequeños ahorradores, sin encarecer el crédito para los pequeños usuarios.
- Más atención al desarrollo del presupuesto por programas para fijar más adecuadamente límites cuantitativos al gasto, así como mecanismos eficientes de control y evaluación del mismo.
- El déficit del sector público deberá mantenerse a niveles que puedan ser financiados con recursos disponibles no inflacionarios.
- Fortalecimiento de los mecanismos de control de precios de los artículos de consumo general.

- Sostener los precios de venta de la Conasupo y ajustar los de compra de este organismo, en la medida indispensable para cubrir los costos de producción y mantener el nivel de vida de los campesinos.
- Hacer los ajustes necesarios en las percepciones de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo a las fuerzas armadas, tanto los del servicio activo, como los jubilados, lo mismo dentro del personal civil, en proporción suficiente para mantener el poder adquisitivo real ante las alzas de precios que ocurren, inducir al sector privado a actuar de manera paralela.⁷⁰

En los días siguientes, el dólar tendía a situarse en una banda con menos márgenes, entre los 20.35 y 20.60, y de manera más homogénea en el territorio nacional, pero los sectores acreedores, así como las organizaciones sindicales mayoritarias, demandaron una nueva paridad fija, que les permitiera estimar las pérdidas de valorización de activos o de ingresos, como lo declaró, por ejemplo, el presidente de la Canacintra: el gobierno deberá fijar una nueva paridad “para que no se causen mayores daños a la economía de las industrias”, en caso similar, pero enfocados en las percepciones de los trabajadores, se manifestaron los dirigentes del Congreso del Trabajo. El 13 de septiembre, las demandas tuvieron eco, el Banco de México determinó una nueva paridad fija: 19.70 pesos por dólar a la compra, con un *spread* de veinte centavos para la venta. En menos de quince días, la devaluación efectiva de la moneda central mexicana fue de 58%, y en la nueva paridad los intermediarios obtenían un premio adicional de 1% por transacción. El problema es que en lugar de apaciguar las oleadas especulativas, esta decisión incrementó la desconfianza de los ahorradores, y al día siguiente creció el rumor de que los bancos privados se encontraban en problemas, que se congelarían las cuentas y establecería el control de cambios, ¡a pesar de la nueva cotización oficial y del beneficio para los agentes cambiarios! Se generó una corrida de ahorradores, con largas colas en las instituciones bancarias para retirar depósitos, lo que llevó al Banco de México a emitir una circular en la que desmentían puntualmente cada uno de los rumores:

⁷⁰ Flotación de la moneda mexicana, *op. cit.*

- No se limitarán, congelarán o afectarán de manera alguna los depósitos, inversiones, ni cajas de seguridad de empresas o particulares en la banca mexicana.
- No se establecerá o aumentará impuesto alguno a las inversiones e intereses de la misma que tenga el público en la banca mexicana en cualquier moneda.
- No se establecerá el control de cambios.
- No se nacionalizará la banca privada mexicana.
- No se promoverá impuesto alguno sobre el patrimonio familiar.⁷¹

La infección especulativa hacía estragos en la economía. Todos los agentes se comportaban de manera similar, esperaban obtener tajadas mayores de una riqueza social que ya no se expresaba confiablemente en la moneda nacional, y encontraron la divisa extranjera como resguardo de su fortuna. Por eso, cuando el Banco de México se retiró del mercado cambiario, dejando la convertibilidad fuera de los propósitos de endeudamiento público, los deudores utilizaron el momento para incrementar su reclamo sobre la riqueza a través de la indexación de los tipos de cambio en los precios, mientras que los acreedores vieron disminuidos sus retornos de inversión, por lo que demandaron una nueva paridad para estimar las pérdidas de valorización. Una vez que estas últimas posiciones definieron la política monetaria, fijando la nueva paridad, ¿cómo suponer que se aceptarían las pérdidas y la devaluación de los activos, sobre todo las grandes empresas industriales? Se preparaba, solamente, una nueva oleada especulativa en el frente de los salarios y costos de producción y transacción, que afectaría a todo el sistema de precios, no sólo de los productos finales. La CTM y el Congreso del Trabajo demandaron 65% de aumento de emergencia, pero las organizaciones empresariales ofrecieron solamente el 10%. Otra vez, como hacía dos años, las diferencias parecían dirigirse hacia una contienda sin solución, la misma Comisión Nacional Tripartita parecía desbordada por la virulencia del conflicto. Los representantes patronales prácticamente dictaron su defunción, pero el 24 de septiembre aceptaron una recomendación presidencial de aumentar los salarios 23% para los ingresos menores de 10 mil pesos, de 21% a los de 10 mil a 20 mil pesos, y 16% para los

⁷¹ *Excélsior*, 17 de septiembre de 1976.

superiores a 20 mil, con retroactividad al 1 de septiembre. Los mismos porcentajes se aplicaron a los trabajadores al servicio del Estado y a los haberes de las fuerzas armadas.⁷² En los precios de garantía, los incrementos fueron muy distintos. Un día después se anunciaron los aumentos al maíz, de 23%, a la cebada y la semilla de algodón, 20%, al frijol, soya, 14%, al ajonjolí, la copra y el sorgo, 10%, lo mismo para el arroz de Sinaloa, castigado, porque para el resto del país el porcentaje fue mayor, 20%. Desde luego, las velocidades y los porcentajes de indexación fueron distintos, y más aún entre precios, costos y utilidades, porque mientras los precios de insumos y salarios variaron entre 10 y 23%, los de los productos finales sujetos a control sólo aumentaron 10%, sobre el último incremento de apenas un mes antes. Al final del mes, el estimado de la inflación fue 3.4%.

Para continuar con el programa emergente, el 28 de septiembre se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de austeridad, por el cual:

Artículo 1o. Las dependencias del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados, las empresas propiedad del Gobierno Federal y los fideicomisos públicos se sujetarán a las siguientes normas:

- I. No se autorizarán ampliaciones presupuestales a los niveles de gasto aprobados.
- II. En materia de servicios personales, se tomarán las siguientes medidas:
 - a) Se abstendrán de llevar a cabo la creación de plazas...
 - b) El ejercicio de las partidas del capítulo 8000, "Erogaciones Especiales", se sujetará a los gastos estrictamente indispensables que no puedan diferirse...
 - c) Cuando exista necesidad de que los funcionarios públicos salgan al extranjero, las SRE y SHCP determinarán el número de integrantes, la duración y las cuotas...

...

Artículo 2o. En materia de inversiones se adoptarán las siguientes medidas:

- I. No se iniciarán construcciones de edificios e instalaciones, no se adquirirán inmuebles, salvo aquellos con fines estrictamente productivos o indispensables para la prestación de servicios educativos y asistenciales.

⁷² "Un mes largo... largo", en: *Comercio Exterior*, México, septiembre de 1976, p. 1025-1033.

- II. Las obras de infraestructura, el equipo, las instalaciones y los servicios existentes en los distintos sectores, deberán utilizarse en forma cabal y eficiente, antes de iniciar nuevas inversiones.
- III. La adquisición o formación de nuevas empresas del sector público sólo podrá llevarse a cabo, a condición de que puedan ser financiadas con recursos provenientes de la realización de otros activos menos prioritarios y previa evaluación de su autosuficiencia financiera por parte de SB, SHCP y Sepanal.
- IV. En materia de adquisiciones no se realizarán compras de muebles, equipos de oficina y vehículos de transporte, tal como aviones, helicópteros y automóviles.

Artículo 3o. La SHCP, en función de la disponibilidad de recursos financieros, podrá reducir o cancelar los saldos de las partidas presupuestales no comprometidos.

Artículo 4o. Se activarán los estudios y trámites necesarios a fin de liquidar en el menor tiempo posible los organismos y empresas que hayan cumplido los fines para los que fueron creados. Asimismo, se fusionarán aquellos otros cuya actividad combinada redunde en un incremento de su eficiencia y productividad.

Artículo 5o. Se eliminarán los subsidios, donativos o apoyos para actividades que no se consideren prioritarias.

Artículo 6o. La SHCP no reconocerá adeudos contraídos por encima de los niveles autorizados, ni gastos efectuados en fines distintos a los presupuestados...⁷³

La significación económica del Decreto no es mucha, no afecta sustantivamente el ejercicio presupuestal, con tantos candados y consideraciones discrecionales, pero sí es un signo de las condiciones en que se desarrolló la toma de decisiones económicas y, sobre todo, los problemas estimados en la conversión de los títulos de deuda, sobre todo del sector público, lo

⁷³ "Decreto por el que se dispone que las dependencias del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados, las empresas propiedad del gobierno federal y los fideicomisos públicos se sujetarán a las normas indicadas", en: *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal, 1970-1976*, tomo VII, p. 119-122.

que hacía inminente un acuerdo con los organismos internacionales para soportar la acumulación de deudas del sector público. Un acuerdo que tardaría todavía en firmarse. Al finalizar el primer mes de la flotación y devaluación consecuente, la presunta soberanía estatal en el manejo de los instrumentos monetarios se reveló una falacia. En un mes, en lugar de alcanzar un nuevo equilibrio económico, en lugar de una corrección de los ajustes técnicos en la balanza de pagos y demás ventajas de un supuesto instrumento de política monetaria, la flotación se mostraba tal cual era: el reconocimiento estatal de la crisis de la moneda central, sobre todo en sus funciones de medio de reserva y unidad de cuenta, y la sustitución de esa moneda por una divisa cuya característica central era encontrarse fuera de la soberanía estatal, por tanto, fuera de los instrumentos de control monetario de un sistema centralizado. Después de la flotación, el mercado no sólo asumió la pérdida de referencia del peso en los títulos de propiedad, que desde hacía meses había sustituido lentamente, sino que incluso desplazó la utilización del peso en las estimaciones de los precios, indexando el tipo de cambio en la formación de precios. Sin embargo, la desvalorización de sectores acreedores del producto nacional, junto a los sindicatos oficiales, hizo que el Estado absorbiera las pérdidas de valuación –muy significativamente incorporados en el informe del Banco de México como revalorización por ajuste de tipo de cambio– y fijara una nueva paridad, sin evitar los contagios especulativos de los ahorradores y las nuevas etapas de indexación en costos salariales e insumos primarios e intermedios. Al final de septiembre, mientras los precios aumentaban a una tasa promedio superior al 3%, los agentes económicos continuaron las actividades especulativas, ahora al nivel de corridas de ahorradores, disminución de la captación bancaria, créditos convertidos en divisas, y el mismo gobierno aceptaba los problemas de conversión de las deudas, al decretar la austeridad presupuestal y el desconocimiento de las deudas no proyectadas. Al finalizar septiembre, en consecuencia, la nueva paridad fija distaba mucho de ser un nuevo equilibrio entre los sectores acreedores y deudores, y una nueva legitimidad del signo monetario central, por el contrario, sólo un momento de los conflictos monetarios, un momento de tregua para resarcir pérdidas y posicionarse en la nueva escalada especulativa. Al finalizar septiembre, ya no sólo el gobierno,

sino también los bancos privados eran sospechosos de incapacidad para soportar sus pasivos. El dólar seguía siendo el activo adecuado para resguardar la riqueza personal, o protegerse ante los embates especulativos de los contrarios.

En los primeros días de octubre, los organismos financieros internacionales mostraron su apoyo al programa mexicano. En la reunión de Filipinas, el director general del Fondo Monetario Internacional, Johannes Witteveen indicó que “hay un total acuerdo sobre el programa económico que debe seguir México a partir del 1 de enero de 1977... México podrá recuperar en dos años su posición de prestigio, solidez económica y ejemplo mundial con las medidas que pondrá en práctica el próximo régimen... No hay que olvidar que será necesario adoptar medidas tendientes a no estimular un crecimiento de la demanda, un crecimiento desorbitado de los precios y salarios y un aumento excesivo del crédito interno, que son estimulantes inflacionarios... Los beneficios de las medidas demorarán, pero México llegará a la plena recuperación en un plazo no mayor de dos años... Todo depende de una gran disciplina que incluye momentos difíciles”.⁷⁴ Eso en el marco de los organismos financieros internacionales, porque en México, la discusión giraba sobre las pérdidas de valuación y las restricciones impuestas en el programa emergente. El dirigente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), Juan Betanzo, afirmó que las medidas adoptadas por el gobierno después de la devaluación del peso causaron un retraimiento en las exportaciones solamente en el mes de septiembre de más de 300 millones de pesos. “Por falta de competitividad, manufacturas y productos primarios con valor de muchos millones de pesos, están siendo devueltos de las fronteras del país y ésta es la razón por la que se habla de una ‘caída vertical’ de las exportaciones del país... El impuesto a las exportaciones debe ser eliminado... es mejor que el Gobierno obtenga ganancias de la exportación mediante el impuesto sobre la renta, a que mantenga la ilusión de percibir ingresos por la vía de impuestos a unas exportaciones que no se

⁷⁴ *Excelsior*, México, 3 de octubre de 1976.

van a efectuar... No pretendemos que el Gobierno exima de impuestos a quien demuestre que está en situaciones difíciles, sino que exima a todos y después aplique el gravamen a quien considere conveniente.”⁷⁵ El 14 de octubre, el gobierno respondió a las pérdidas de valuación con un decreto publicado en el *Diario Oficial* por el que se adiciona un cuarto párrafo al artículo 2o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Hasta fines de 1975, este artículo señalaba que “las obligaciones en moneda extranjera contraídas por los causantes, así como los créditos de dicha moneda de que sean titulares, se registrarán en la contabilidad al tipo de cambio oficial en la fecha de cierre del ejercicio”, pero el 1 de enero de 1976 se adicionó un tercer párrafo para incorporar los cambios en la paridad, para quedar así: “... y la utilidad o pérdida que resulte de las fluctuaciones de dichas monedas al cumplirse aquéllas o satisfacerse éstos, serán declaradas como ingreso o como deducción en el ejercicio en que se paguen”. En el nuevo decreto se adiciona lo siguiente: “La pérdida no será deducible en el ejercicio a que se refiere el párrafo anterior cuando resulte con motivo del cumplimiento anticipado de deudas concertadas originalmente a determinado plazo o cuando por cualquier medio se reduzca éste o se aumente el monto de los pagos parciales. En este caso, la pérdida se deducirá tomando en cuenta las fechas en las que debió cumplirse la deuda, en los plazos y montos originalmente contenidos a los que se hayan pactado en caso de obtenerse plazos mayores para su cumplimiento.”⁷⁶ Mientras el gobierno absorbía las pérdidas cambiarias, seguía enfrascado en disputas ideológicas, verbales y territoriales con algunos sectores empresariales. Por una parte, se encargaba de resarcir pérdidas de valuación y beneficiaba a sectores deudores y exportadores, por la otra, fustigaba a los empresarios de Monterrey y a los propietarios de grandes extensiones agrícolas en el noreste. El 15 de octubre, apenas un día después de los beneficios fiscales por pérdida de valuación, en un discurso en el Congreso del estado de Nuevo León, el presidente Echeverría censuró enérgicamente al Grupo Monterrey: “se dicen cristianos

⁷⁵ *Excelsior*, México, 24 de octubre de 1976.

⁷⁶ “Decreto por el que se adiciona un cuarto párrafo del artículo 2o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta”, en: *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal*, tomo VII, p. 107.

y se dan golpes de pecho, lo cual es muy fácil; pero no establecen instituciones para el desarrollo económico y social de los marginados de la zona metropolitana de Monterrey".⁷⁷

Los comentaristas señalan que al día siguiente, salieron cientos de millones de dólares del país. Independientemente de la razón inmediata, discursiva o económica, el comportamiento de los detentadores de dinero seguía la lógica especulativa inaugurada muchos meses antes, desde finales de 1974, cuando se inició la fase de la inflación reprimida, de la especulación bajo control gubernamental. Desde entonces, el capital dirigió sus reservas monetarias hacia la adquisición de títulos denominados en moneda extranjera, que el instituto central autorizó progresivamente. La especulación que en los meses anteriores había sido permitida y alentada por el Banco de México, primero en los activos financieros en general, luego en los denominados en dólares, después de la flotación se convirtió en una especulación autorreferencial, en donde todos los acontecimientos se evaluaban como momentos sucesivos de batallas por la riqueza social a través de las deudas y la conversión en dólares de todos los precios, los activos y hasta las contabilidades de las empresas. Más que la ideología o las declaraciones, la fuga de capitales era una estrategia seguida meses antes por los detentadores de saldos monetarios favorecidos por las acciones gubernamentales. Que en esos días salieran más divisas, convertidas a la nueva paridad fija, sólo mostraba la creciente ilegitimidad de la moneda nacional para seguir encarnando la riqueza social, por cierto, una ilegitimidad también impulsada por el gobierno y los responsables de la política monetaria desde meses antes, al aceptar y favorecer la estrategia privada de multiplicación de cuasi monedas, así como la autorización de instrumentos financieros en divisa extranjera, que si en su momento reprimieron la indexación en los precios, ahora se revelaron incapaces para mantener la función de reserva de la moneda central.

Fueron las mismas contradicciones de la política monetaria, expresión de las asimetrías en las relaciones de poder entre los sectores del

⁷⁷ Partes del discurso fueron improvisadas, la versión completa se encuentra en *El Día*, 16 de octubre de 1976.

capital y sus facciones en el gobierno, las que se revelan brutalmente en la flotación y las semanas subsecuentes. Y en esa lucha abierta de todos contra todos, del gobierno con el capital en general, y de la multiplicidad de capitales entre sí, los sectores del capital industrial vinculados a la exportación obtuvieron un nuevo triunfo el 25 de octubre, cuando en el *Diario Oficial* se publicó un decreto por el que se derogaron los impuestos a la exportación de productos manufacturados y semimanufacturados y se redujo a la mitad el arancel a la exportación de productos primarios. En las consideraciones del decreto se señala que:

El Ejecutivo Federal ha seguido la evolución de la situación competitiva de las exportaciones mexicanas en el mercado mundial; se ha superado la etapa inicial del ajuste previsto en la economía nacional al adoptarse la flotación regulada y temporal del tipo de cambio del peso mexicano; se cuenta ya con bases firmes para efectuar cotizaciones internacionales de productos manufacturados, así como para evaluar la situación competitiva de los productos primarios, cuyos precios se fijan en el mercado mundial; siguiendo los principios fundamentales establecidos desde el inicio de la presente administración, para el fomento del comercio exterior, el Estado seguirá impulsando con todos los medios a su alcance las exportaciones nacionales; los niveles arancelarios a la exportación, establecidos el 8 de septiembre pasado, ya han cumplido con las funciones que los hicieron necesarios.⁷⁸

La nueva tarifa a los productos primarios es de 9%, y a los que tienen un bajo grado de elaboración, 5%. Se mantiene en 5% el gravamen a la exportación de las principales sustancias mineras, así como el de 38% al café y el de 50% al petróleo. El arancel para el algodón en rama o en pepita era de 40%, y se incluyó un gravamen de 100% a la exportación de algunas especies animales y de varios productos vegetales que se destinan a la fabricación de hormonas. La exportación de aceites crudos de petróleo, ciertas piedras preciosas y semipreciosas en bruto, cenizas de orfebrería y desperdicios de metales preciosos se gravaron con tasas que iban de 18 a 50%. Por último, al suprimirse los aranceles a la venta en

⁷⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1976, p. 4.

el exterior de los productos manufacturados, se abrió la posibilidad de otorgar Cedis en los casos que se requirieran.

Entre las disputas ideológicas, los cambios en la política monetaria, la disminución de la captación bancaria, las salidas de divisas, los rumores y los enfrentamientos sectoriales y sociales, los mercados cambiarios, sujetos a la regla central de la convertibilidad fija y libérrima, de nueva cuenta acumularon las demandas por dólares y se refugiaron en bancos privados extranjeros o en títulos en deuda denominados en esa divisa, que sólo en el mes de octubre llevaron a los pasivos no monetarios en pesos de las instituciones bancarias privadas y mixtas a disminuir de 183 mil mdp en septiembre, a 175 mdp a finales de octubre, mientras los denominados en dólares pasaban de 1 574 mdd a 1 798 mdd, respectivamente. Las reservas del banco central prácticamente se evaporaron, y ante el riesgo de inconvertibilidad de los títulos de deuda, pública primordialmente, pero no sólo, surgió un nuevo programa emergente de política monetario-financiera, en dos vertientes: una nueva flotación de la moneda y una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional, para liberar líneas crediticias al gobierno mexicano, junto al tradicional memorándum de política económica general. El 26 de octubre, el Banco de México se retiró del mercado cambiario, ante su imposibilidad de sostener el tipo de cambio de 19.90. El comunicado del Banco de México señala:

1. Las fuertes presiones en el mercado de cambios, derivadas de la situación inflacionaria que ha privado en la economía nacional e internacional, del déficit de la balanza de pagos y de las salidas de capital al exterior, determinaron que el Banco de México, por decisión de su Comisión de Consejo de Cambios y Valores, en uso de sus facultades, decidiera que a partir del 1 de septiembre de este año, la cotización del peso mexicano respecto a otras divisas, fuera establecida por las fuerzas del mercado de cambios, bajo la técnica de la flotación de la moneda nacional. Dicha flotación sería regulada marginalmente por el Banco de México.
2. El día 12 de septiembre pasado, ante la solicitud de empresarios y trabajadores de que se definiera un nivel estable del peso mexicano en los mercados cambiarios, a fin de sentar bases para una negociación adecuada de precios y salarios, el Banco de México, sin abandonar la técnica de flotación regulada, estableció

tentativamente el nivel de 19.90 pesos para la venta de dólares estadounidenses a la banca y 19.70 para la compra. Se consideró que ese nivel era sostenible por un plazo razonable, pues representaba 58% de ajuste cambiario expresado en pesos, por lo que compensaba con amplitud la sobrevaluación del peso mexicano al tipo de 12.50 pesos por un dólar.

3. En semanas recientes se han presentado nuevas presiones en el mercado de cambios que, aunque fuertes, son de naturaleza temporal. Con objeto de que la economía nacional pueda absorberlas, se ha considerado conveniente y necesario hacerles frente mediante una política de mayor flexibilidad en la intervención del Banco de México en el mercado de cambios, dentro del procedimiento de flotación regulada del peso mexicano que priva desde el 1 de septiembre. Las bases de la intervención en el mercado de cambios a partir del día 27 de octubre de 1976 por el instituto central, serán las siguientes:
 - a) El Banco de México no intervendrá necesariamente en el mercado para sostener el nivel de flotación actual del peso mexicano dentro de los límites de 19.90 pesos para la venta y 19.70 pesos para la compra de dólares norteamericanos.
 - b) El Banco de México, cuando lo estime conveniente, realizará operaciones de compraventa con los bancos en el mercado de cambios, con el objeto de evitar fluctuaciones erráticas o especulativas.
 - c) Las instituciones bancarias en sus operaciones de compra y venta de dólares al público, deberán observar un diferencial diario no mayor de 1%, entre el tipo promedio de sus operaciones de compra y el de venta de divisas. Dentro de este diferencial deberán absorber sus costos de operación en el mercado de cambios.
 - d) Las instituciones bancarias deberán tener posiciones de divisas normales y deberán informar al Banco de México de sus activos y pasivos diarios en moneda extranjera.⁷⁹

El gobernador del Banco de México lo resumió así: “Estaremos presentes en el mercado, pero no limitados a la banda actual (19.90-19.70), pues dentro de ella hay demasiadas presiones.” El 27 de octubre, la paridad fue de 26.50

⁷⁹ Héctor Islas. “La moneda en el aire”, en: *Comercio Exterior*, noviembre de 1976.

pesos por dólar; al otro día, 26.05. El 28 de octubre, el Banco de México anunció la forma de un convenio de facilidad ampliada con el FMI:

... El Directorio del FMI aprobó los acuerdos de apoyo negociado con el gobierno de México para su balanza de pagos, con base en el programa de reajuste económico del propio gobierno mexicano, que suman 960 millones de dólares y que pueden alcanzar la cifra de 1 200 millones de dólares. En el mes de septiembre pasado el gobierno mexicano y una misión enviada por el FMI, acordaron todos los elementos cuantitativos y los términos del convenio de apoyo a conceder por el FMI en materia de política hacendaria, monetaria y crediticia y de financiamiento externo. Asimismo, se determinaron los objetivos en materia salarial y de precios y se determinó estadísticamente el nivel de competitividad del tipo de cambio dentro de un sistema flexible de flotación a regular por el Banco de México. Los estudios de la misión del FMI consideran que el nivel de tipo de cambio de aproximadamente 20 pesos por dólar norteamericano restablecía amplia y suficientemente la competitividad de México frente al exterior, considerando las estructuras de precios y costos básicos, en comparación con los otros países.⁸⁰

Desde luego, la proyección del tipo de cambio sería a futuro, porque la especulación desatada tras el anuncio de la nueva paridad lo llevó a que el dólar se cotizara en 25.50, el último día hábil del mes. La nueva paridad era más de 100% mayor a la del 31 de agosto, y 25% mayor al de equilibrio estimado por el FMI. Las características del programa económico acordado por el FMI son las típicas de todos los programas de estabilización ortodoxa:

1. Se establece que se procurará acelerar la tasa de crecimiento económico en términos reales, durante 1976-1979, hasta el límite que ello sea consistente con el logro del equilibrio externo para 1979.
2. Se propone reducir la inflación para que la tasa de elevación de los precios sea del orden de 20% en 1977, y que se inicie su declinación a partir de ese año, reprimiendo la tasa de expansión de la economía.

⁸⁰ SHCP, *Númerica*, núm. 25, octubre de 1976, p. 44, citado en Carlos Tello, *La política económica*, op. cit., p. 174.

3. Se precisa que la revisión de salarios debe ser tal que la tasa de aumento nominal debe ser equivalente a la que se registre en los principales países con los que México tiene relaciones comerciales.
4. Promover y canalizar hacia la inversión ofreciendo garantías y asegurando una rentabilidad elevada.
5. Determinar el monto total de gasto público, reduciendo su participación en el PIB.
6. Programar la inversión pública y el gasto corriente en función del impacto que puedan tener sobre los precios internos.
7. Regular las empresas paraestatales mediante mecanismos fortalecidos de control presupuestal.
8. Instrumentar una política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas que contribuya a reducir el déficit fiscal del sector público y que mantenga una estructura flexible en función de los aumentos de costos, y evite subsidios a los consumidores, salvo en casos excepcionales de artículos de consumo popular.
9. Incrementar los ingresos corrientes del sector público en 1.5% del PIB en 1977, ya sea por la vía tributaria, o por la vía de la revisión de los precios y las tarifas de las empresas públicas, o una combinación de ambas.
10. Limitar el endeudamiento interno de gobierno al monto que resulte del incremento de la captación de recursos por parte del Banco de México (vía encaje legal), con un margen de 1 500 mdp, en 1977, de creación primaria de dinero para cubrir los desajustes estacionales en los flujos de captación y canalización de recursos.
11. En materia de política de comercio exterior, reducir las barreras no arancelarias a la importación así como los estímulos artificiales indebidos a la exportación.
12. Reducción de endeudamiento externo mediante la fijación de topes absolutos (3 000 mdd netos en 1977).
13. Incrementar la reserva de divisas del país, utilizando 25% de endeudamiento externo neto de 1977 para reconstituir reservas en el Banco de México.
14. Retener el ahorro en pesos generado en el país dando seguridad a los depósitos, reiterando la política de libre convertibilidad de la moneda, atacando la inflación y manteniendo un diferencial atractivo en las tasas de interés respecto a las que prevalecen en el exterior.
15. Regular la creación de dinero, limitando la emisión de billetes al monto en que se incrementen las reservas internacionales del país.⁸¹

Tras los anuncios de la nueva flotación y el acuerdo de facilidad ampliada con el Fondo Monetario, otra vez aparecieron los ataques especulativos contra la moneda central, así como las prácticas de encarecimiento, desabasto y rumores de todo tipo, que perfilaban una creciente crisis de legitimidad de la política monetaria y, en consecuencia, de la misma moneda central mexicana. Sin embargo, en esta ocasión la indización no fue general, sino sectorial. No se indexaron los repuntes inflacionarios a los salarios, ni el nuevo tipo de cambio orientó el conflicto distributivo entre trabajo asalariado y capital. Para desalentar la posible solicitud de incrementos salariales, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) afirmaba que “El aumento de 23% otorgado a partir del 1o. de septiembre a la clase trabajadora, no sólo compensa la pérdida de poder adquisitivo, sino que además lo incrementa, en términos reales, en 16.6% respecto a enero de 1974... (el aumento) si bien significa un mayor bienestar para los trabajadores, se traducirá en un aumento de costos internos para la empresa, que afectará el aumento de competitividad que logró con la devaluación”.⁸² Los precios que sí aumentaron fueron otros, principalmente de los productos básicos, afectados tanto por la desvalorización de sus cuentas por cobrar en los periodos anteriores, como por la nueva devaluación. Por ejemplo, Gonzalo de la Fuente, director del Instituto Nacional de la Leche, afirmaba el 5 de noviembre que “de continuar los actuales precios de la leche, la industria corre riesgo de desaparecer... la situación es crítica y obliga a los productores a violar los reglamentos... el déficit alcanza 30% en la relación precio-costo de producción... no existen los incentivos necesarios para impulsar la producción”.⁸³ Cinco días más tarde, el 10 de noviembre, la Secretaría de Industria y Comercio autorizó un nuevo aumento al precio de la leche pasteurizada (con relación al incremento del mes anterior). Es un aumento diferencial para los distintos tipos de leche, que va de 6 a 14%. La secretaria señaló que el incremento se daba con el “fin de preservar

⁸¹ Carlos Tello. *La política económica en México: 1970-1976*. Siglo XXI Editores, p. 178-181.

⁸² *Excelsior*, México, 1 de noviembre de 1976.

⁸³ *Excelsior*, México, 6 de noviembre de 1976.

a las fuentes productoras de los riesgos de incosteabilidad que pudieran paralizarlas”.

En la zona metropolitana el precio por litro al menudeo, en envase de cartón, se fijó en 5.50 pesos, en envase de cristal, 5.10 pesos. El precio de garantía al productor de leche fresca se determinó en 3.80 y 3.90 pesos el litro de leche enfriada o no, respectivamente.⁸⁴ Los aumentos se dieron en un ambiente generalizado de confusión, rumores y desabasto. El 10 de noviembre, por ejemplo, en una actitud desesperada, pero inútil, en el Congreso se propuso una ley contra la calumnia, hasta los mismos empresarios, que después reconocerían que de ellos mismos iniciaba la ola de rumores, ofrecieron investigación al respecto. La nueva fase de indexación llegó, ahora, a los bienes y servicios del sector público. El 15 de noviembre se anunció el incremento de los precios de petróleo diáfano, gasolina, diesel, gas licuado y otros derivados del petróleo. La gasolina del tipo Nova aumentó de 2.10 a 2.80 pesos por litro; de 3.00 a 4.00 pesos fue el incremento del tipo Extra; el porcentaje de aumento de ambas fue de 33%. El diesel subió 15 centavos y llegó a 65 centavos por litro; el petróleo diáfano subió 6 centavos, a 55 centavos por litro; el gas licuado, que un mes antes se cotizaba a 2.28 pesos el kilogramo, alcanzó 2.40 pesos. La Comisión Federal de Electricidad, por su parte, informó el mismo día un aumento en sus tarifas. En la de servicio doméstico, por ejemplo, los primeros 50 kilowatt-hora costarían 48.4 centavos cada uno; los siguientes 50, 82.5 centavos y todo lo que se consumiera arriba de 100 se cotizaría en 1.48 pesos. Los incrementos serían de 21, 37 y 65% respectivamente, sin 10% de impuesto sobre el consumo. El 22 de noviembre la Secretaría de Industria y Comercio autorizó incrementos en el gas de importación. El aumento variaba estatal o regionalmente, pero el promedio era de alrededor de 10%, respecto al último incremento, de apenas un mes antes. Como era de esperarse, con estos aumentos se generó una nueva escalada inflacionaria, abarcando todos los sectores y cadenas productivas. La Asociación de Propietarios de Molinos y Tortillerías del Distrito Federal anunció que solicitaría un

⁸⁴ *El Sol de México*, 11 de noviembre de 1976.

aumento de 30% en el precio de las tortillas. “En caso de no ser atendida [la solicitud], elevaremos los precios por nuestra cuenta”.⁸⁵ El 21 de noviembre se perfiló un aumento a las tarifas telefónicas “para cubrir un déficit de 14 000 millones de pesos”, según señaló Francisco Hernández Juárez, líder del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana. Tal incremento “oscilaría entre 15 y 20 por ciento”.⁸⁶

Para cortar la espiral de indexación, se sometieron las demandas obreras. El 24 de noviembre, Fidel Velázquez señaló que no se plantearía un nuevo aumento de salarios. Eso lo decidiría el Congreso del Trabajo, pero a través de la revisión de contratos colectivos y no mediante un aumento general ni planteamientos generales de huelga. Las denuncias sobre encarecimiento y desabasto se generalizaron también, creando una avalancha de denuncias y demandas a la Procuraduría General del Consumidor, que se vio rebasada e inútil para resolverlas. Arturo Romo Gutiérrez, subprocurador Federal de Defensa del Consumidor, afirmó que para hacer efectiva la acción de esa dependencia y que ésta pueda cumplir sus fines, es necesario que se legisle y se le dé capacidad legal para actuar. “Actualmente no tiene capacidad más que para llevar a las partes en conflicto a conciliar intereses; cuando se solicita la intervención de otras autoridades, como las Secretarías de Industria y Comercio, Turismo, o Salubridad y Asistencia, por ejemplo, éstas no actúan en consecuencia”.⁸⁷ Una declaración que sólo tiene el valor de la desesperación de un funcionario público para enfrentar, no se diga detener, la crisis de los mercados derivada de los problemas mayores, los de una inflación generalizada por pérdida de referencia de la moneda central, que no sólo era incapaz de servir como unidad de cuenta, sino también de reserva de valor y hasta de medio de pago, cuando los acreedores empezaron a exigir convertir los títulos de deuda en dólares, o al tipo de cambio. Junto a estos problemas crecientes de la moneda central, aparecían otros derivados de los conflictos entre el gobierno y sectores propietarios agrícolas del noreste.

⁸⁵ *Excélsior*, México, 17 de noviembre de 1976.

⁸⁶ *Excélsior*, México, 22 de noviembre de 1976.

⁸⁷ *Excélsior*, México, 24 de noviembre de 1976.

El 18 de noviembre, se afectaron más de 37 mil hectáreas de riego en los valles del Yaqui y Mayo en Sinaloa, y más de 62 mil de agostadero en Sonora. Los empresarios, comerciantes e industriales de la región, junto a otros de Monterrey y Puebla, por ejemplo, iniciaron jornadas de protesta y denuncia política. Se paró el comercio, se publicaron desplegados anunciando el fin de la propiedad privada, y los representantes empresariales amenazaron retirarse de las instituciones tripartitas. La fractura del sector privado con el gobierno parecía ser total.⁸⁸ La fuga de capitales continuó con más fuerza, así como los rumores del golpe o autogolpe de Estado, que a pesar de desmentidos de las instituciones respectivas, desde el presidente hasta el ejército, nunca lograron atenuarse. La fecha para el golpe de Estado había cambiado, desde el 16 de septiembre hasta el 21 de noviembre, o la víspera de la sucesión presidencial. El golpe no llegó, pero sí un nuevo anuncio del Banco de México:

Considerando que en los últimos días se han estado presentando conversiones excesivas de moneda nacional a moneda extranjera, que no tienen relación con las corrientes internacionales de bienes y servicios ni con los movimientos de capital de inversión productiva, operaciones que han estado dando lugar a situaciones desordenadas que alteran gravemente el mercado de cambios, el Banco de México, S. A., ha resuelto adoptar con carácter temporal y hacer del conocimiento público las medidas siguientes:

1. A partir del 22 de noviembre de 1976 y hasta nuevo aviso, las instituciones de crédito se abstendrán de comprar y vender moneda extranjera y oro amonedado.
2. La liquidación de obligaciones en moneda extranjera, a favor o a cargo de las instituciones de crédito, se seguirá efectuando como de costumbre en la divisa correspondiente. Cuando la clientela de las instituciones opte porque dichas liquidaciones se efectúen mediante la entrega del valor equivalente en moneda nacional, se aplicará al tipo de cambio representativo que rija en el mercado de corredores.
3. Todas las demás operaciones bancarias se continuarán llevando a cabo en la forma usual, sin modificación alguna”.

⁸⁸ Vid. Américo Saldívar. *Ideología y política del estado mexicano, 1970-1976*. México, Siglo XXI Editores, 1980, p. 167-200, Carlos Arriola. “Los grupos empresariales frente al estado (1973-1976)”, en: *Foro Internacional*, vol. xvi, núm. 4, México, El Colegio de México, abril-junio de 1976.

Como en las ocasiones anteriores, el comunicado del Banco de México provocó confusiones e incertidumbre. En las sucursales bancarias del aeropuerto de la ciudad de México se vendían hasta 300 dólares por persona siempre y cuando comprobaran su calidad de viajeros mediante el pasaporte y el boleto de avión. El dólar subió a 28.48 la venta y 28.20 la compra. Al final del día, el tipo de cambio fue 27.50 y 25.50 pesos, venta y compra, respectivamente. Ese mismo día, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicó a la Comisión Nacional de Valores la autorización para que las casas de bolsa operaran divisas en sus respectivas oficinas, informando las operaciones realizadas al Banco de México. La función reguladora del banco central desapareció. “Temporalmente”, se decía. Si antes el Banco de México garantizaba dólares a las instituciones de crédito, ahora las casas de bolsa serían las responsables de operar el mercado cambiario. La mecánica era así: si una persona quiere comprar o vender dólares, debe acudir a una casa de bolsa y poner una orden de compra o venta. El agente de bolsa localiza en el mercado cambiario internacional la contrapartida correspondiente y realiza la transacción. En sentido estricto, ésta es la verdadera flotación de un mercado libre y limpio, sin las intervenciones “sucias” del banco central. Las instituciones de crédito actúan sólo como intermediarios entre su cliente y la casa de bolsa correspondiente. Los agentes de bolsa son los verdaderos intermediarios entre compradores y vendedores de divisas. La cotización del dólar siguió entre oscilaciones diversas, aunque a la baja. Después de la segunda flotación en octubre, que llevó al dólar hasta cerca de 30 pesos, un día antes del comunicado del Banco de México, la divisa se vendía a 24.32 pesos y se compraba en 24.08. El 22 de noviembre, alcanzó los 28 pesos, se decía que llegaría a los 30 después del golpe de Estado. El 30 de noviembre, el dólar se cotizó a 21.50 la compra y 22.50 la venta. Así terminó la aventura monetaria del gobierno populista: con un banco central sin intervención en el mercado cambiario, una devaluación cercana a 100%, inflación mayor del 5% en noviembre, fuga de capitales, desconfianza y rumores generalizados.

Ingobernabilidad y renuncia de la soberanía monetaria

El 31 de agosto de 1976, al anunciar la flotación de la moneda nacional, el secretario de Hacienda y el director del Banco de México anunciaban algo más que una medida de política monetaria, destinada a corregir los desequilibrios de la balanza de pagos. Los economistas del gobierno y de su partido la celebraron como el fin de la onerosa ilusión del desarrollo estabilizador, los técnicos del Banco de México la calificaron el destino lógico de insuficiencias en la política económica y, en voz baja, el resultado inmanente de un programa irresponsable en las variables macroeconómicas, iniciando una argumentación económico-política que los neoliberales llevaron hasta sus últimas consecuencias en la historia económica de Enrique Cárdenas y la valoración de Santiago Lévy y Carlos Bazsdrech. Los argumentos técnico-económicos de la sobreevaluación del peso, del déficit en cuenta corriente y demás, son el barniz teórico de problemas políticos que los historiadores neoliberales han puesto en evidencia: se trataba del fracaso histórico de una racionalidad gubernamental, o de una irracionalidad económica propia del populismo, como la teorizaron Dornbusch y Edwards. Sin duda, la flotación del peso fue más que un simple ajuste técnico con implicaciones económicas y políticas, como fue presentado en su momento. Fue el punto de llegada, pero no el final, de combates políticos y estrategias monetarias consecuentes, que se venían desarrollando desde hacía tiempo. En la flotación no culminan las dificultades económicas y monetarias de los agentes económicos, entre sí y con el gobierno, sino que es un acontecimiento que desata y es desatado por las pasiones y los intereses de todos los agentes alrededor del signo de la riqueza social en el espacio nacional. Esto se encuentra velado por la argumentación seudotécnica de los déficit, en el discurso del secretario de Hacienda y en la exposición presidencial, al señalar los ataques especulativos contra el peso por parte de capitalistas privados, y en la conversión en deuda pública de la especulación privada con tipo de cambio fijo.

Salida de capitales

Año	Total (mdd)	Trimestre			
		I	II	III	IV
1970	396	9	92	154	141
1971	193	45	258	87	-196
1972	799	-35	222	360	252
1973	-400	-67	-274	-243	185
1974	-560	-290	-119	-242	92
1975	-851	-94	165	-712	-211
1976	-2391	-338	-	-410	-559

Fuente: Banco de México.

Relación deuda/fugas de capital

Año	Contratación anual de deuda pública externa	Fugas de capital	Fuga/deuda
1970	782	396	-
1971	802	193	-
1972	500	799	-
1973	2007	-400	20%
1974	2904	-560	20%
1975	4474	-851	20%
1976	5151	-2391	46%

Fuente: Elaborado por Rosario Green, *Lecciones de la deuda externa mexicana, 1973-1997*, FCE, México, 1998.

La flotación marca una decisión política, y no un umbral cuantitativo estimable previamente: si la paridad fija implicaba endeudamiento público creciente, por la especulación y la fuga de capitales, ¿hasta qué momento esta práctica, alentada por el instituto central con las autorizaciones de marzo para establecer instrumentos financieros denominados en dólares, no frenada siquiera con las alzas de interés para mantener el ahorro en el país, se volvió inmanejable, insostenible? El umbral es una decisión política, la flotación marca el límite, es el reconocimiento estatal de la incapacidad para sostener la soberanía estatal de la moneda

central. Cuando el gobierno reconoce la imposibilidad de mantener un régimen monetario centralizado, cuando la moneda nacional ya no es reconocida como reserva de valor, después de haber perdido su función de unidad de cuenta en las indexaciones, los detentadores de saldos monetarios buscaron en el dólar, principalmente, el activo que conservara su participación en la riqueza social, pero cuando la paridad fija es utilizada estratégicamente para incrementar sus reclamos en el ingreso, al convertir saldos monetarios en pesos a montos de divisas, a cargo del endeudamiento público, y eso desata una espiral en que el mismo instituto central conspira contra la función de reserva de la moneda nacional, entonces a la ya perdida legitimidad monetaria del peso, se le suma la inmanejable situación de convertibilidad, y el banco central abandona su capacidad para incidir sobre la política monetaria. Ninguna variable monetaria parece funcionar, y los comportamientos no son los esperados “teóricamente”. Ni las cuentas en dólares evitaron la especulación, ni los aumentos en las tasas de interés evitaron la fuga de capitales, ni el control, relativo de la base monetaria (hasta agosto) evitó presiones en los pesos; por el contrario, cada acción gubernamental parecía conspirar contra la moneda central y la soberanía estatal en la regulación.

Pasivos no monetarios en pesos

Año	Total (mmp)	Cuentas de ahorro	Bonos financieros e hipotecarios	Pagarés	Certificados de depósito
1971	86.6	11.6	42.9	32.1	-
1972	106	13.6	51	41.4	-
1973	118.3	16.6	56.3	45.4	-
1974	141.1	20	54.8	51.3	15
1975	182.9	23.9	65.3	67.1	26.6

Fuente: SPP, *Información económica y social básica*.

Pasivos no monetarios en pesos

Año	Total (mmp)	Cuentas de ahorro	Bonos financieros e hipotecarios	Pagarés	Certificados de depósito
1975					
Enero	145.5	19.8	56.2	52.7	16.8
Agosto	173.4	21.6	64.6	62.1	25.1
Septiembre	174.7	21.6	63.9	63.2	26
Octubre	179.5	21.9	66.6	64.6	26.4
Noviembre	181.7	22.3	67.1	65.7	26.6
1976					
Enero	186.5	23.8	66.5	68.5	27.7
Agosto	193.5	25.7	66.4	69.6	31.8
Septiembre	182.9	25	57.3	69.3	31.3
Octubre	175.3	25	53	67.8	29.5
Noviembre	160.2	22.1	45.7	65.8	26.6

Fuente: SPP, *Información económica y social básica*

Pasivos no monetarios en dólares

Saldos al final	Total mdd	Cuentas de cheques	Cuentas de ahorro	Pagarés	Certificados de depósito
1971	400.3	140.3	64.3	195.7	
1972	357.4	170	69.9	117.5	
1973	587.8	339.8	115.3	132.7	
1974	540.6	280.6	124.2	131.8	4
1975	816.1	319	130	238.2	128.9
Enero	508.6	248.8	120.6	127.2	12
Agosto	641.9	273	118.5	177.7	72.7
Septiembre	656.2	257.3	117.4	195	86.5
Octubre	675.2	243.3	121.4	206.8	103.7
Noviembre	700.3	248.8	121	217	113.5
1976					
Enero	828.2	278.1	132.7	264.5	152.9
Agosto	1681.4	377.5	186.3	335.6	782
Septiembre	1574.4	349.3	124.4	313.7	787
Octubre	1798.7	444.7	179.3	307.5	867.2
Noviembre	1911.3	548.7	194	296.7	871.9

Fuente: SPP, *Información económica y social básica*.

Con el crecimiento de los pasivos no monetarios en las instituciones crediticias, con la fuga de capitales, con el endeudamiento público y, sobre todo, con la ilegitimidad creciente de la moneda nacional y la incapacidad para controlar la violencia social, que en los últimos meses había subido de tono, sobre todo con los enfrentamientos sobre la Ley de Asentamientos Sociales, los libros de texto gratuitos, las instituciones para regular el abasto y el consumo, así como por la retórica presidencial, la moneda nacional dejó de ser reconocida en sus funciones sustantivas, y el Estado como el garante de su soberanía y legitimidad. La flotación es, pues, el momento inicial de una nueva escalada violenta en el espacio monetario, por eso no resulta de un dictado técnico de los saldos deficitarios, sino del reconocimiento político de la ingoberna-

bilidad de los sujetos económicos, desatada su furia especulativa y su ansia por la riqueza social, desdibujada por la desilusión monetaria, es decir, invisible, incalculable por una moneda cuyo valor y significado es irreconocible, y sólo percible en el marco de otra soberanía monetaria: la del dólar. Por eso, tras la flotación no se encuentran los ajustes progresivos en los equilibrios macroeconómicos –como supondría un teórico walrasiano–, sino la pasión descontrolada de los agentes para estimar y revertir las pérdidas de valuación de sus activos, y la creciente presión para orientar las decisiones económicas y políticas del gobierno. Primero, los sectores acreedores, viendo disminuir sus cuentas por cobrar en términos reales, insistieron en revertir la flotación y determinar un nuevo tipo de cambio fijo. Segundo, para indexar todos, con diferentes ritmos e intensidades, la devaluación consecuente en los precios. Tercero, para controlar las disputas distributivas en los salarios y los impuestos, a ganancias y exportaciones. Cuarto, para eliminar los topes a las utilidades en los artículos sujetos a control de precios, así como la devolución de impuestos. Quinto, para desahorrar y continuar la conversión a instrumentos en dólares.

La flotación no llevó a nuevos equilibrios, sino a nuevos escenarios y oportunidades para especular de nueva cuenta, para relanzar la violencia de todos contra todos y utilizar al gobierno como camarilla de servicios a intereses múltiples. El mismo Estado pierde su función arbitral, y realiza acciones oscilatorias: la flotación “sucía” se mantiene doce días, para regresar al sistema de paridad fija, con un nuevo tipo de cambio, que se sostendrá poco más de un mes, después de una caída vertical en la captación y rumores de distinto signo, para regresar de nueva cuenta a la flotación intervenida, y dejar una flotación libre de, sin injerencia del instituto central, el 22 de noviembre, apenas a unos días la sucesión presidencial. Bandazos similares se dan en la política fiscal, primero se gravan exportaciones, eliminan subsidios, se congelan los Cedis, se imponen las ganancias extraordinarias, semanas después se da marcha atrás a los impuestos al sector exportador y regresan los subsidios, bajo la presión de los sectores correspondientes. En los controles de precios es similar, se aumentan salarios, pero luego se generan cascadas sucesivas de incrementos, en diferentes fases de indización, según los avatares

del tipo de cambio y de los mismos precios y tarifas públicas, que se ajustan varias veces, sin que los salarios lo vuelvan a hacer. Y en todas estas acciones casi pendulares, el Ejecutivo realiza expropiaciones, afectaciones, disputas verbales e ideológicas con distintas fracciones del capital privado. La política económica simula un permanente ejercicio de desplazamiento de contradicciones, sólo para caer en nuevas o lanzarse en fugas hacia adelante sin solución de continuidad, sin alcanzar nuevos equilibrios, de ahí los rumores, las corridas de ahorradores y contra el peso, el desabasto y la ocultación de mercancías: la especulación se volvió una práctica de supervivencia en una lucha sin cuartel: la desconfianza, la ingobernabilidad. El rumor que aparecía una y otra vez, sobre todo después de la flotación, funcionaba como denuncia táctica, y como ambición secreta del orden, del regreso al equilibrio conocido, donde podía funcionar la autoridad central, monetaria o política, pero sí un referente: el referente perdido de la legitimidad de la moneda central, y de la soberanía estatal: la nostalgia perdida de un arbitraje externo a la violencia generalizada.

QUINTA PARTE
CRÍTICA DE LA RAZÓN POPULISTA

¿UNA GUBERNAMENTALIDAD POPULISTA?

Existe una racionalidad populista? ¿Hay algo así como una lógica populista en el arte de gobernar? ¿Es una racionalidad gubernamental, o es un despropósito, una apuesta voluntarista, una irresponsabilidad que tiene en la desmesura y la improvisación sus principales características? En un periodo, en un sexenio en este caso, ¿todos los actos de gobierno están imbuidos de la misma racionalidad, en caso de que exista? ¿O pueden formarse diversos regímenes en que se gobierna de otro modo, en que los ensamblajes de relaciones de poder se forman de otra manera, se rigen de manera distinta? ¿El populismo, como racionalidad gubernamental, se despliega inmanente, o a tropezos, formando archipiélagos peculiares que puedan coexistir con otros de diferente régimen? ¿El populismo: menos una racionalidad omniabarcante que un cierto modo de concebir, tratar, atender y gestionar el gobierno del Estado?

Entre 1970 y 1976, el momento-Echeverría, se formaron, desarrollaron y modificaron distintos regímenes de gubernamentalidad en México; fue un momento de tensión, de crisis, de ebullición y de una gran movilización estatal. La crítica de la razón populista trata de desentrañar las condiciones en que se formaron, modificaron o aparecieron los distintos regímenes, para trazar las líneas de coexistencia o coordinación, la

emergencia o funcionamiento de otros nuevos, siguiendo los elementos que los componen: la definición de los objetos y objetivos de gobierno; las tecnologías gubernamentales; las tensiones y crisis.

Problematizaciones

En muchos sentidos, el gobierno es el manejo de las multiplicidades. Multiplicidades de campos de ejercicio, de materias, de instrumentos y mecanismos. Campos heterogéneos y en movimiento, contradictorios, en ocasiones antagónicos, a veces irreductibles. Por eso los antiguos decían que la prudencia era el mejor atributo de los gobernantes. La prudencia, entendida como la sabia disposición de los recursos en relación con los fines. ¿Y cómo recortar las multiplicidades, cómo individualizar los temas, cómo tratar los problemas? Es la cuestión de los programas y los planes: es decir, la identificación de qué, el cómo y el para qué gobernar.

La construcción de lo gobernable implica la identificación de los territorios de atención y los blancos de gobierno, va de la mano con las tecnologías de conducción, con las instituciones y los organismos que se requieran. El conjunto es un ensamble topológico y tecnológico. Un mapa, un itinerario y un arsenal de técnicas, comandadas por organismos específicos. Lo que permite la conjunción es una racionalidad gubernamental.

Sin embargo, los espacios no son infinitos, las materias no son eternas, ni los objetos son trascendentes, para qué hablar de la falibilidad de las técnicas y la ineficiencia de los instrumentos. El espacio gubernamental está en construcción y es inestable, así lo muestran los conflictos en la definición de los elementos de la agenda pública y la ejecución de los programas. Pero es lo que define y constituye una racionalidad gubernamental, lo que identifica su especificidad. Se trata de partir de los distintos regímenes de gubernamentalización en el periodo 1970-1976 para analizar las características de una posible racionalidad populista, sus límites y contradicciones.

En la segunda parte se encuentra el registro de las acciones gubernamentales en los dispositivos soberanos y biopolíticos. Es el conjunto programático de la gestión gubernamental sobre la población, entendi-

da como conjunto de seres vivos que se reproducen, mueren, enferman, crecen, se relacionan, producen, consumen, se entrenan, actúan políticamente, se congregan, luchan. Una población que no es una suma de individuos, ni tampoco una entidad trascendente o un conjunto de sujetos de derecho, sino un conjunto diferenciado, un conjunto que se regula de distintas maneras y con distintos objetivos. También encontramos acciones específicas sobre el territorio: para ubicarlo, hacerlo productivo, cercarlo, intensificarlo, integrarlo, aumentarlo, volverlo una variable, un instrumento y un campo de la acción gubernamental. Concebidos así, el territorio y la población podrían volverse atributos del Estado, como en la doctrina jurídica convencional, o factores productivos, como en las funciones neoclásicas de producción. No es el caso. La agenda del gobierno de Echeverría resulta de problemas en los mecanismos de seguridad interna del país, son condiciones que revelaron la ineficacia de los tradicionales mecanismos de regulación. Hay que recordarlo: desde la campaña hasta el mensaje de toma de posesión, Luis Echeverría no dejó de enumerar los peligros que enfrentaba el “régimen de la Revolución” si continuaban las inercias gubernamentales. En todos los programas del sexenio, el diagnóstico inicia con los riesgos de no cambiar, de seguir administrando igual, de no recomponer, de no reformar. Sobre el fondo de una práctica y un cuerpo jurídico-institucional constituido mayoritariamente en los años veinte y treinta, se definieron nuevos problemas de gobierno y, en consecuencia, nuevos objetivos, blancos, técnicas e instituciones de regulación.¹

Los regímenes de gubernamentalidad

Por su relevancia estratégica, por la vigencia de los problemas y los dispositivos gubernamentales, primero los aspectos generales de la población: su crecimiento, distribución, riesgos, sectores; luego, los relacionados con los individuos, su formación, entrenamiento, derechos,

¹ Hay que correr el riesgo de la repetición: los objetos y técnicas de regulación gubernamental son resultado de las batallas por la definición de los problemas de gobierno, y no al revés. Los problemas de gobierno se advierten, forman y atienden, y en el proceso se establecen los objetivos y los objetos. Lo gobernable es una construcción política, a partir del cálculo del riesgo entre el desarrollo de los focos de peligro y la no actuación sobre ellos.

sus relaciones y actividades. En segundo lugar, los problemas de los recursos del Estado, y del gobierno.

El dispositivo de control demográfico ilustra muy bien la formación de un nuevo régimen de gubernamentalidad. Desde mediados de los treinta, los problemas de la población tenían que ver con la disminución de la mortalidad y el repoblamiento por razones de soberanía nacional; a mediados de los sesenta inician los diagnósticos sobre el crecimiento demográfico acelerado, y las consecuencias sobre la demanda de servicios. El problema demográfico se concibió entonces de otra manera, con otros parámetros y otras variables. La tasa de crecimiento era superior al 3.5% anual, y para el año 2000, de seguir igual, la población superaría los 120 millones de personas, con las presiones subsecuentes en infraestructura, asentamientos, salud, empleo, educación. La serie *repoblamiento-soberanía nacional*, que formó la anterior política demográfica, desapareció para introducir una nueva serie basada en la relación *población-recursos*. El objetivo cambió: se trató de reducir el crecimiento demográfico a través del control de la fecundidad. Un nuevo objetivo, derivado de un cálculo económico, conforma un nuevo objeto de regulación. Reducir la tasa de crecimiento demográfico a través del control de la fecundidad, implicaba otras instituciones de regulación gubernamental, no centradas en el Estado sino en la sociedad, con tácticas para estimular la libertad de las personas sobre las decisiones del número y espaciamiento de los hijos, desarrolladas por un organismo de coordinación: el Conapo.

Un dispositivo completamente nuevo, que cambia la formulación del problema demográfico y diseña un complejo de técnicas de intervención basadas en la libertad de las personas, la igualdad de los géneros, la incitación de conductas por la educación y la prevención en los programas básicos de salud. Un dispositivo que utiliza figuras sociales reconocidas, como la escuela, la familia y el hospital, para fomentar las conductas de la paternidad responsable y favorece las condiciones de equidad entre los géneros que permita tomar decisiones libres entre iguales. La igualdad de derechos de las mujeres es menos una conquista de un movimiento feminista activo que parte de una estrategia de control demográfico. La educación sexual, la despenalización de la propaganda contraceptiva y

las campañas de legalización de parejas provienen de la misma problemática y son parte del mismo diseño.

El control demográfico es un objetivo gubernamental no estatalizado. La fecundidad es un nuevo objeto de gobierno, alcanzado a través de la intervención de la sociedad civil, con la plena libertad e igualdad de las personas en un espacio familiar, escolar y médico.

El régimen del control demográfico

Problema:	Crecimiento demográfico → Demanda de servicio → Recursos estatales
------------------	---

Objetivo	Reducción del crecimiento natural de la población
Objeto	Fecundidad
Técnicas	Dispositivo de la paternidad responsable: ensamble de reformulación de la familia, la igualdad de la mujer, las políticas de planeación familiar y la educación sexual
Recursos	Institución de regulación: Conapo. Instrumentos: médico-familiar-educativo y genérico

Un segundo problema de la población, como conjunto, es el de su distribución. Desde los años cincuenta, el crecimiento demográfico corrió al parejo de una emigración hacia las grandes ciudades y la conformación de cinturones de miseria alrededor de ellas, de ciudades perdidas. También se recrudece el hacinamiento y la depauperación al interior de las grandes urbes, con la formación de otras formas de la miseria urbana y de figuras sociales no vinculadas directamente a las clases o sectores populares: la plebe, el lumpen. Son las nuevas poblaciones peligrosas que acechan la ciudad y crecen dentro de ella, como bandas anómicas (Neza) o como reservaciones de movilización popular (las colonias populares: Tierra y Libertad, como ejemplo y guía). Son los indicadores de problemas mayores: asimetrías en el desarrollo regional, el abandono del campo, las megalópolis, la explosión de las demandas, que requerirán dispositivos específicos de gubernamentalización, pero todos relacionados con la distribución espacial de la población, de sus actividades productivas, servicios, demandas, formas de organización y representación. En este caso, los nuevos problemas recuperan técnicas de intervención diseñadas con anterioridad,

como los parques y las ciudades industriales, o los programas fiscales y de infraestructura, para fomentar el desarrollo económico y social de las regiones, aunque curiosamente aledaños a las grandes ciudades o a las zonas fronterizas.² Lo que sí aparece como una dirección nueva en el tratamiento de estos problemas es la definición de los asentamientos humanos como materia de regulación. Este dispositivo está menos desarrollado y preciso en sus técnicas, objetos y objetivos que el de control demográfico, pues sólo lo incorpora a las funciones del Ejecutivo en el ámbito federal y relega la formación de planes de desarrollo urbano a los estados y municipios, pero sin establecer mecanismos de control o instancias de regulación, más allá de las comisiones de desarrollo de la comunidad o de regulación de la tenencia de la tierra. Sin embargo, es importante por la definición de toda una nueva área o ámbito de gubernamentalización que puso en jaque a una de las formas de tenencia de la tierra menos reguladas: la urbana.

El régimen de la distribución espacial

Problema:	Regiones con desarrollo asimétrico → asentamientos irregulares → poblaciones peligrosas
Objetivo	Distribución armónica del desarrollo, integración de poblaciones marginales y dispersas
Objetos	Propiedades urbanas. Actividades y cadenas productivas
Técnicas	Ciudades y parques industriales. Zonas de desarrollo regional
Recursos	Indeco, CORETT, LGAH. Fideicomisos, incentivos fiscales, subsidios y transferencias

Un tercer aspecto de la regulación de la población general, o mejor, de sectores de la población, es el de los riesgos, particularmente en trabajo, accidentes, vejez y muerte. Son los aspectos de los programas de salubridad, de salud y de seguridad social. En estos casos, el procedimiento es distinto. La problemática es diversa y compleja. Resulta de viejos rezagos, de insuficiencia en la cobertura y de nuevos problemas de salud. El primero de ellos, al menos en su aparición cronológica, pero

² *Supra*, p. 224-233.

también estratégica, es el vinculado a la contaminación ambiental. Un nuevo problema, relacionado con la calidad del medio ambiente y su impacto en la salud de la población general, definió una nueva materia de regulación y nuevos objetos de gobierno: la contaminación, tanto del agua, como del aire, el suelo y hasta el ruido. Hasta ahí. Se incorporó en el Código Sanitario, y se creó una instancia estatal, la subsecretaría del ramo en la SSA.

A diferencia del crecimiento demográfico, la gubernamentalización del medio ambiente se hizo a través del crecimiento de los organismos estatales, y de la reglamentación para cada una de las modalidades de contaminación. Vigilancia operativa y control de la contaminación ambiental fueron tanto la estrategia como las responsabilidades de los organismos estatales. No se trata de incidir sobre otras figuras, ni de utilizar otras instancias para que en uso de su libertad establezcan conductas, sino de una regulación coercitiva por el Estado, sobre las fuentes de contaminación, ejercida por inspectores estatales, aunque con la ayuda de la “denuncia popular”. Lo más relevante en el control de los riesgos se dio en la modificación de la Ley del Seguro Social. Ciertamente no es una renovación conceptual de la seguridad social, sino la extensión de sus servicios, de una ampliación de su cobertura, de una profundización de los derechos de los trabajadores y de reformas en el IMSS, así como la aparición del Issfam.

En este caso, los problemas que intenta resolver no derivan de su concepción, sino de sus limitaciones operativas, administrativas y funcionales. No hay nuevos objetos de gobierno, pero sí nuevos objetivos, o mejor, actualización de sus objetivos en relación con las limitaciones observadas. Es el caso de una renovación del dispositivo de seguridad social, y no de la reformulación de los objetos, o la incorporación de materias nuevas, como en la contaminación o los asentamientos.

El diagnóstico surge de una evaluación de los alcances del organismo rector. Se identificaron problemas en la cobertura de los servicios del IMSS, en la diferenciación entre trabajadores y tipos de empleo, por ejemplo, privilegiando el empleo contractual, de salarios periódicos, urbano, activo y masculino, por sobre el rural, eventual, femenino, no sindicalizado, pensionado, etcétera.

Pero también se detectó el escaso impacto de la institución en los niveles generales de salud, en el control epidemiológico, la salubridad e higiene de la población. La reforma de la Ley del IMSS, en 1973, tuvo como propósito ampliar sus beneficios, tanto en los servicios y prestaciones otorgadas a la población cubierta, como en el diseño de nuevas formas de aseguramiento para incorporar a grupos y sectores sociales no considerados anteriormente.

El objetivo cambió: del régimen de seguros sociales al de seguridad social, de los esquemas de aseguramiento por ramos, de alcance social limitado, a los programas extensivos; y los objetivos específicos también fueron tres: mejorar la protección, los servicios y prestaciones de los asegurados; ampliar la cobertura incorporando nuevos riesgos y formas de aseguramiento para grupos no protegidos, principalmente trabajadores en condiciones especiales y grupos marginados y mejorar la operación y el funcionamiento del instituto. Se trata de una reforma institucional, dentro del mismo dispositivo de seguridad diseñado en los años cuarenta, basado en la seguridad vinculada al empleo, extendiendo tanto los sectores y modalidades de empleo atendidos, como la cobertura de riesgos, y los beneficios individuales para los asegurados. Es un típico procedimiento de reforma y extensión del dispositivo precedente, no de la incorporación de nuevas materias y ámbitos al gobierno. Quizá por eso los problemas de la salud, definidos hasta el cansancio en las Convenciones Nacionales de mediados de los setenta, enfrentaban un rico diagnóstico epidemiológico, de morbilidad y de cobertura, con respuestas puramente institucionales, o con un Plan Nacional de Salud que combinaba la amplitud de objetivos, la jerarquía de necesidades, centrada en la prevención y la salubridad general, con la focalización de recursos hacia las instituciones de seguridad social, preferentemente el IMSS.

Un cuarto aspecto de la población trata los problemas de los individuos, su formación y entrenamiento. Es una problemática central del periodo, sensible por los movimientos de años anteriores, que tuvieron en 1968 un clímax político y sangriento, pero presentes a lo largo de toda la década precedente, en movilizaciones en varios estados de la república, y en distintos ámbitos, desde los estudiantiles hasta los profesionistas jóvenes, así como trabajadores, campesinos y maestros. Una

problemática de acceso al mercado laboral, de cobertura de servicios educativos y sociales, de derechos cívicos y políticos, que encontró en las revueltas antiautoritarias su modelo general de protesta. La ilegitimación de la autoridad fue el contenido central del diagnóstico sobre la problemática juvenil y estudiantil.

Las técnicas de regulación previas, centradas en la formación de niños mexicanos, respetuosos de la autoridad familiar y de la identidad nacional, que la reforma educativa de los años cincuenta había desplegado, fueron evidentemente rechazadas por una juventud en franca rebeldía. Las nuevas técnicas de control tendría que desmarcarse de estos procedimientos formativos, y partir de la crítica, de la libertad, de la reflexión y la diversidad, para encontrar los nuevos objetos de control y los nuevos objetivos de regulación. Se cambiaron los objetivos y las materias del gobierno de la juventud. De la formación de la identidad mexicana, a la formación del individuo reflexivo en el mundo, pero participante en una comunidad heterogénea y jerarquizada. Se definieron nuevas materias y blancos de gobierno: ya no la identidad mexicana, sino la individualidad, basada en el control de las pulsiones sexuales y la fuerza de trabajo del individuo, para responder a los objetivos de inserción en el mercado laboral, y de participación política y social de los futuros ciudadanos que alcanzaron la mayoría de edad a los 18 años. Un complejo de técnicas pedagógicas, basadas en el aprender aprendiendo, en la crítica y el estudio de las realidades sociales y naturales, así como en técnicas de introducción a oficios y profesiones intermedias, completaron el nuevo dispositivo para enfrentar los riesgos de la ilegitimación de la autoridad.

El gasto público creciente en educación, así como las nuevas instituciones educativas, fueron los recursos utilizados preferentemente, sin descartar la represión abierta para los no incorporados, para los rezagados, como en 1971, o los que abiertamente abrazaron la violencia revolucionaria.

Gasto público, instituciones educativas y violencia no son alternativas de gestión gubernamental, sino elementos complementarios del mismo dispositivo de regulación de las expectativas de las nuevas generaciones. Nuevos individuos, participantes y entrenados, reflexivos

y críticos, en sustitución de los niños sujetos a la autoridad patriarcal, de la familia y el Estado, para incorporarlos a las tareas de la sociedad administrada, y para los que no: guerra sucia, desapariciones, muerte. La regulación se vuelve flexible y participativa, no se elude la crítica de la juventud, ni se rechazan sus movimientos, se engarzan en los objetivos gubernamentales, pero en el límite siempre se encuentra la violencia: la separación del cuerpo social: los desaparecidos, los muertos de la guerra sucia, los desconectados de la circulación.

El régimen de la formación de los individuos

Problema:	Ilegitimación de la autoridad → conflictos juveniles → estrategias anómicas y/o revolucionarias
------------------	--

Objetivo	Formación de individuos y ciudadanos integrados, pero libres, al régimen político y laboral
Blancos	El cuerpo y la mente de niños y adolescentes. El tiempo y las expectativas de las poblaciones no educadas
Técnicas	La extensión del sistema escolar, cantidad, tiempo y sectores de atención: educación bivalente, cambio curricular, en el método y contenido de aprendizaje, y educación para toda la vida, así como para adultos, discapacitados y poblaciones dispersas. Guerra sucia, desapariciones, unidades de servicio social del ejército
Recursos	Reorganización de la SEP. Nuevas instituciones: UAM, CCH, UPIICSA, tecnológicos, INEA, Conalite, CONAFE, CEMPAE. Gasto público en crecimiento. Ley Federal de Educación, Ley de Educación de Adultos, de Educación Técnica, organismos descentralizados. Brigada blanca, ejército

Una problemática diferente resulta de la pérdida, inutilidad o limitación de los recursos nacionales. En forma de retribuciones al exterior por el uso de patentes, marcas y tecnologías, por exacciones en el pago a factores productivos, por la desertificación del territorio, por el alto costo distancia-tiempo, por el saqueo de los recursos naturales, una limitación general de recursos para enfrentar el crecimiento poblacional y los rezagos en servicios generales. De este conjunto de problemas, aparecen nuevos objetivos y materias de regulación. En primer lugar, el crecimiento físico de los recursos, a través de la zona económica, de la incorporación soberana de 2 millones de kilómetros cuadrados de mar patrimonial, una nueva materia de soberanía, diferente del territorio estatal, con impacto económico inmediato. En segundo lugar, se rede-

fine la soberanía del territorio en materia de inversiones extranjeras y uso de patentes y marcas, para regular el impacto en divisas. En tercero, un nuevo objetivo de integración territorial, para establecer una nueva contigüidad del espacio, y reducir la distancia-costo a través de los mecanismos reticulares de integración; en cuarto, una nueva inserción de la nación en la economía y las relaciones económicas internacionales. Los nuevos objetivos definen nuevas materias de regulación: mar patrimonial, inversiones extranjeras, transferencia de tecnología, derechos y deberes de los estados. Un nuevo arsenal de objetos de gobierno, para enfrentar los problemas de la limitación o exacción de recursos del Estado y la nación.

El régimen de la soberanía económica

Problema:	Pérdida de soberanía nacional
Objetivo	Crecimiento de los recursos de la nación. Integración territorial. Control de la exacción de recursos
Blancos	Plataforma marina. Transferencia de tecnología. Inversiones extranjeras. Patentes y marcas
Técnicas	Zona económica exclusiva. Derechos y obligaciones de los estados. Integración reticular del territorio
Recursos	Carta de deberes y derechos económicos de los estados. Ley para regular la inversión extranjera y promover la nacional. Ley de transferencia de tecnología. Registro y Dirección de Inversiones Extranjeras

Los problemas de las poblaciones peligrosas, de la ilegitimación de la autoridad, de las ciudades perdidas y las megalópolis, de la exacción de recursos, del deterioro en el ambiente, son cuadros que originaron cambios en los objetivos gubernamentales: disminución del crecimiento demográfico, ordenamiento de los asentamientos humanos, incorporación de la juventud, crecimiento de los recursos nacionales, para los que se diseñaron nuevos objetos y materias de gobierno: fecundidad, propiedad urbana, individualidad, zona económica exclusiva, derechos y deberes económicos de los estados. Por supuesto, además de la actualización de los esquemas de regulación anterior, como los de seguridad social, pero extendidos y modificados, o los de integración territorial, basados en las telecomunicaciones y los transportes aéreos. Nuevos objetivos que defi-

nen nuevos objetos, pero también un arsenal de tecnologías y recursos que completan estos dispositivos.

En resumen, en el periodo 1970-1976, la agenda gubernamental advirtió los riesgos de seguridad relacionados con la población en tres vertientes: un crecimiento acelerado; concentración en megalópolis, e ilegitimación de la autoridad; y los del territorio nacional en dos: la insuficiencia de los recursos productivos, y la exacción de la riqueza nacional por el capital extranjero. Las materias y objetos de gobierno definieron una agenda para reducir el crecimiento en las tasas de fecundidad, para regular los asentamientos humanos, formar individuos preparados y reflexivos, aumentar los recursos del Estado y controlar los flujos de inversiones y tecnología. Un cambio en los objetos de gestión, para alcanzar nuevos objetivos estratégicos, y no sólo coyunturales, derivados de una puesta en jaque de los mecanismos de seguridad seguidos hasta finales de los años sesenta.

Tecnologías gubernamentales

Los nuevos objetivos y objetos construyeron dispositivos específicos con las técnicas y las instituciones de regulación gubernamental. Son conjuntos de instrumentos, mecanismos, organismos y recursos para atender los problemas de gobierno definidos, tanto coyuntural como estratégicamente. Las técnicas son diversas, pero de los problemas señalados con anterioridad, para ilustrar solamente, es posible establecer algunos modelos generales de atención. Un tipo, quizá único, es el conjunto de regulación sobre la fecundidad. Ejemplifica un tipo de control gubernamental no estatalizado. Si el problema es el de reducir la tasa de natalidad, el objeto es la fecundidad, particularmente la toma de decisiones sobre la natalidad, el número y el espaciamiento de los hijos. El problema, inmediato, es el de la responsabilidad en la decisión. ¿Quién la toma, el Estado o la familia, los hombres o las mujeres? ¿Es una decisión soberana o establecida a partir de límites coercitivos? Se siguió un modelo liberal, es decir, no obligatorio, centrado en las decisiones de los ciudadanos. Se tendría que modelar las conductas, las decisiones sobre la paternidad en un marco de responsabilidad individual, libre y voluntaria, por eso, el gobierno de la fecundidad incide en el cambio de conduc-

tas, en las representaciones de la familia, en las relaciones de los sexos, en la información sobre el autocontrol de la sexualidad.

Gobernar la fecundidad, es decir, regular la cantidad y el espaciamiento de los hijos, implica un conjunto de acciones para modelar el lugar de las decisiones sobre la paternidad (la familia), las relaciones entre los que toman las decisiones (igualdad de géneros), la información para la toma de decisiones (la educación sexual), y las técnicas de prevención de embarazos (contraceptivos). Se gobierna la fecundidad a través de la familia, la escuela, la pareja y el hospital, un conjunto de instituciones sociales, no necesariamente estatales, para incidir sobre la conducta de los que deciden, para modelar nuevas representaciones de la familia en un entorno de libertad y autonomía. La paternidad responsable y la igualdad entre los géneros, son las dos figuras paradigmáticas de este gobierno de la fecundidad, para reducir la tasa de crecimiento demográfico. Un régimen de gubernamentalidad no estatizado, en el sentido de no acudir al crecimiento de instituciones estatales para modelar las conductas, sino sólo de un Consejo de Población, para coordinar las acciones y campañas de regulación. Para gobernar la fecundidad se acude a las decisiones de los individuos, y no del Estado, para alcanzar los objetivos fijados.

Sin embargo, éste es un modelo único en el conjunto de los dispositivos populistas. Extraño, quizá de ahí derive su vigencia estratégica. Hasta la fecha continúa en lo esencial. En otros casos, las técnicas de regulación inventaron formas novedosas, modificaron las presentes o sencillamente las extendieron. Por ejemplo, el sistema educativo creció en extensión, pero también se modificaron las características de la educación secundaria, hasta hacerla bivalente, se crearon nuevos tipos institucionales, se modificó el currículum, se generaron dispositivos para atender comunidades específicas y extender la educación durante toda la vida. Lo mismo sucedió en la seguridad social, que extendió el marco institucional, sobre todo del IMSS, para abarcar nuevos sectores de trabajadores, extender y profundizar los beneficios de los existentes, pero a partir del mismo esquema de seguridad vinculado al empleo, aunque con reducciones marginales en el financiamiento público y crecimiento de la parte empresarial.

Aquí, las técnicas de regulación se modifican al interior de las instituciones educativas y de seguridad social, para atender los nuevos problemas y objetivos, aunque, como en el caso de la fecundidad, las primeras recuperan la libertad y la autonomía individual para formar individuos reflexivos y comprometidos con el desarrollo comunitario, para engarzar los conflictos en la dinámica del mismo sistema, autorreproduciéndose, y eliminando, *de facto*, los grupos irreductibles, las guerrillas y movimientos armados. Se trata de una regulación de las conductas desde el interior del sujeto, a través de una educación crítica y reflexiva, que prepare también para el mercado laboral. Las agencias estatales, aquí sí, crecen para modelar individuos y ciudadanos que se acoplen a un país heterogéneo, en un mundo desigual y problemático. Si bien crecen las instituciones educativas estatales, éstas actúan sobre la mente y el cuerpo de los niños y adolescentes para regular sus pulsiones sexuales, sus inquietudes políticas y sociales, y las habilidades que formarán una fuerza de trabajo potencial. Crecimiento del Estado, técnicas de libertad y de autoconocimiento, para formar individuos adaptables y participativos. Un tercer conjunto técnico-institucional es el que corresponde con el crecimiento de las agencias de vigilancia estatal sobre los flujos de capital, de inversión, tecnología, patentes y marcas.

En este caso, el modelo de regulación establece criterios taxativos: define áreas exclusivas para el Estado, otras para los nacionales, y máximos de intervención extranjera. Técnicas de exclusión, de umbral, bajo procedimientos administrativos, a cargo de organismos *ad hoc*. Conjunto similar al del crecimiento de los recursos estatales, cuando define un área económica exclusiva, resguardada por el Estado, aunque sin formar parte del territorio estatal de plena soberanía. Del mismo modo, como se señaló antes para el caso de las crisis inflacionarias, las técnicas de estatización de deudas, a través de la compra, absorción o fusión de empresas en quiebra o no rentables, representó un crecimiento significativo (cerca del 50%) del sector paraestatal. Un modelo más es el de los fondos de financiamiento, que el problema de la vivienda creó, con la participación de los empresarios, gobierno y trabajadores, modelo de participación factorial, que ya estaba presente en el IMSS, pero luego se extendió al Infonavit, y creó una Comisión Nacional Triparti-

ta para discutir y proponer la agenda económica nacional, industrial y agropecuaria.

La diversidad de tecnologías gubernamentales del periodo, sin embargo, tiene una regularidad sorprendente, con una excepción y un matiz. La regularidad es propia del intervencionismo: *los problemas de gobierno se conciben como demanda social de agencias estatales*. La definición de nuevas materias de gobierno implica la formación de organismos estatales de operación, vigilancia y supervisión. Sobre todo de los primeros, porque las técnicas de regulación proceden por estratos de atención exclusivos: son las áreas, actividades, zonas, niveles, reservados al Estado, o a los particulares nacionales, o de competencia de los extranjeros, siempre con modalidades de autorización (permisos, concesiones, autorizaciones) sujetas a las decisiones de las instancias administrativas de control. La fórmula general es la de *más gobierno, con más Estado*; es decir, introducir más ámbitos gobernados a los aparatos de Estado. *Gobernar es estatizar*, podría haber dicho Luis Echeverría en su momento. Sin embargo, en el caso del control demográfico, gobernar no implicaba estatizar las decisiones, ni la vigilancia operativa, sino incitar, producir representaciones, modular conductas, para incidir en la reducción de la natalidad. Se trata de un dispositivo no estatizado, porque utiliza los recursos de la sociedad civil para alcanzar los objetivos de gobierno. En este caso particular, *gobernar no es estatizar, sino socializar las representaciones* de la familia pequeña, e *individualizar las decisiones sobre la fecundidad*. La sociedad civil, en este caso, es tanto una construcción gubernamental (modelos de familia, relación entre géneros) como un instrumento para el control demográfico.

El matiz es el de los organismos tripartitos. Se trata de un modelo de participación factorial, en donde el mismo gobierno, en su figura estatal, se reconoce como agente económico. Un modelo para gobernar, por fuera del Estado, más allá incluso de los arreglos constitucionales que, sin embargo, sólo tendría facultades deliberativas, o enunciativas, a diferencia del de otros países, que tendrían acuerdos sobre la socialización de inversiones, en este caso, el campo limitado de sus atribuciones sólo propició la percepción demagógica de su diseño y de su actuación.

La pragmática gubernamental entre 1970-1976 no se diferencia, en lo sustantivo, de las modalidades que aparecieron entre los años treinta y cuarenta, sigue los mismos procedimientos de construcción de agencias estatales para la resolución de problemas de gobierno. Lo novedoso es la aparición de regímenes de gubernamentalización en los que la sociedad civil se forma y se utiliza para la consecución de objetivos, así como la utilización limitada de formas de representación factorial, como son los organismos tripartitos. Lo particular es la movilización estatal en el recuento de nuevos problemas de gobierno, la formación de nuevas materias, objetos, objetivos, técnicas y, sobre todo, instituciones de regulación en múltiples espacios de gobierno. La racionalidad gubernamental entre 1970-1976, menos que una racionalidad específica es la continuación y exacerbación de la racionalidad intervencionista desplegada desde los años treinta. Una nueva fase del intervencionismo o, si se quiere, la renovación de la racionalidad estatista-intervencionista ante los problemas derivados del crecimiento demográfico, la exacción de recursos y la ilegitimación de la autoridad. Pero también, el populismo puede verse como un llamado a la intervención “popular” en las problematizaciones, es decir, como la introducción de las expectativas de la sociedad nacional –el pueblo– en la formulación de los problemas de gobierno; la implantación táctico-discursiva del pueblo en las técnicas de gobierno: una reversión paradójica, aunque inmanente, de los mecanismos e instrumentos de gobierno vigilados/propiciados/determinados por los agentes populares.

El pueblo es un conjunto construido por estrategias discursivas e institucionales de gobierno, en un momento en que los dispositivos de seguridad interior del Estado estaban rotos por la emergencia de resistencias políticas, individuales, económicas y culturales de diferentes conjuntos poblacionales. El populismo no es una interpelación ideológica a una entidad abstracta llamada “pueblo”; este es una construcción simbólica y política resultado de las estrategias gubernamentales centradas en la soberanía nacional y el control biopolítico. Menos que una realidad inmanente o una referencia ideológica, el pueblo es el resultado de la revisión de las tecnologías gubernamentales derivadas de la crisis de 1968, en particular.

Tensiones y crisis

Los programas gubernamentales entre 1970-1976 se desarrollaron entre conflictos de distinto grado de intensidad. Prácticamente todas las acciones de gobierno se dieron entre batallas de todo tipo, y distintas tácticas y estrategias de combate, desde las negativas puntuales hasta las manifestaciones de repudio, las negociaciones abiertas o cerradas, las movilizaciones populares, la guerrilla, las huelgas de inversiones, la fuga de capitales, las campañas ideológicas, los rumores. Los combates no sólo enfrentaron al gobierno con el capital, o los capitales numerosos, sino también con sectores de trabajadores y campesinos, con la iglesia católica, con los inversionistas y algunos gobiernos extranjeros, con periodistas y estudiantes, con intelectuales y, desde luego, con fracciones del partido hegemónico y de la burocracia político-militar. Como pocas veces en la historia de la posrevolución, el gobierno se reveló como una multiplicidad de relaciones de poder, y no como el dictado de un *deus ex machina*, o el despliegue lógico de una entidad trascendente.

El poder gubernamental se mostró tal cual es: un teatro de la guerra, un campo de múltiples batallas, entre fuerzas diversas y móviles. Por eso, suponer que la renuncia a la soberanía monetaria, en agosto de 1976, es el signo definitivo de la crisis del populismo es sólo una referencia metafórica, o un concentrado simbólico de las crisis recurrentes de la gestión gubernamental. Lo mismo sucedería con los enfrentamientos acelerados desde 1975, con la Ley de Asentamientos Humanos, o las expropiaciones de última hora en el noreste. La crisis del populismo no se encuentra en un dato, en un acontecimiento o una declaración, sino en el conjunto de elementos que cuestionan la racionalidad gubernamental del periodo, que repelen la definición de los problemas de gobierno y los dispositivos particulares de atención. En rigor, no una crisis, sino muchas, frecuentes, pero que no necesariamente explotan para hacer inviable la gestión, sino que a menudo se resuelven en compromisos de alcance limitado, o prorrogan los enfrentamientos, o negocian distintos planos (como la crisis de los libros de texto gratuitos, en la que los empresarios negociaron contenidos educativos por el control estatal de la inflación especulativa). Sin embargo, al final del sexenio la acumulación de conflictos reveló una crisis sexenal, en varias

direcciones, que tomó carta de naturalización en las críticas de todo signo al populismo.

Primero, la más evidente, la crisis económica, que encontró en la devaluación del peso y los acuerdos con el FMI los acontecimientos que revertían los presuntos beneficios de la gestión gubernamental. Una crisis primariamente fiscal, convertida en financiera y luego monetaria, resultado de los vetos, contrapesos, renunciaciones y demandas del capital. No existen razones económicas de ningún tipo, como lo muestra la experiencia internacional de la posguerra, a incrementar los recursos fiscales a través de los gravámenes al capital, sino impedimentos político-estratégicos, el veto a la reforma fiscal y, más aún, una política monetaria y financiera que propiciaba la especulación y las transferencias de recursos públicos a las empresas industriales, comerciales y agrícolas. La crisis económica, en consecuencia, resulta de una incapacidad gubernamental para enfrentar la sangría recurrente del presupuesto, y la negativa a gravar la propiedad. La crisis fiscal, en ciernes desde el fracaso de la reforma tributaria, pero actualizada por los presupuestos expansivos, en el rubro de ayudas comerciales e industriales, y desarrollada en la especulación inducida estatalmente, no es un dictado técnico sobre las políticas económicas, sino un veto estratégico al intervencionismo. En sí misma no explicaría mucho de la crisis de fin de sexenio, sino que es un derivado, o una expresión de dudas mayores sobre la gestión estatal; dudas sobre la traducción estatal de los problemas sociales, de los mecanismos de seguridad que establece y, sobre todo, de las finalidades que persigue. Son los componentes de una verdadera crisis de legitimidad, pero no sólo de los gobernantes, que como se verá luego, terminan avasallados en los sexenios subsiguientes, sino de la racionalidad gubernamental. Una crisis de legitimidad que proviene de distintas fuentes: las del capital son conocidas y estudiadas, encuentran en la reforma fiscal y en la creación del Consejo Coordinador Empresarial sus puntos más ilustrativos, en la filosofía y la gestión del gobierno. Son dudas conocidas, desde arriba, pero también hay dudas desde abajo, de los sectores populares, de los trabajadores, estudiantes y campesinos, que advertían el crecimiento de las agencias estatales, la regulación de su consumo, de sus ingresos, de su capacitación y formación, de sus derechos patrimo-

niales, de los servicios públicos, de la solidaridad mecánica con sus grupos, sectores y clases, subordinadas al Estado, en la modificación de los beneficios en seguridad social o educación, por ejemplo, o en su capacidad de consumo, pero a través de organismos centralizados, sujetos a controles corporativos.

La debilidad mayor del populismo es pretender gobernar más con mayor Estado, en un momento en que desde arriba estaban siendo atacadas las bases fiscales y filosóficas del estatismo-intervencionista, y desde abajo estaban siendo cuestionadas las formas de organización de una solidaridad administrada por el Estado. La crisis del gobierno de Luis Echeverría estaba contenida en el mismo procedimiento expansivo de la gestión estatal; por eso sólo han pervivido los dispositivos de gobierno que no apelaban directamente al crecimiento de los aparatos estatales, *i.e.*, el de control demográfico; mientras los demás se han hundido irremisiblemente.

LAS DEFINICIONES DEL POPULISMO EN EL MOMENTO-ECHEVERRÍA

El populismo es la conciencia gubernamental de la crisis de la Nación, y el afán, inviable en las condiciones de 1970-1976, de enfrentar los riesgos sociales y políticos a través de un crecimiento de las agencias estatales, en una alianza multclasista y multilateral.

Los programas de gobierno populista son reflexivos, autocríticos; parten de las condiciones en que se desarrollaron los programas gubernamentales hasta ese momento, y elaboran diagnósticos inquietantes para la paz social y el régimen de la revolución mexicana. Se plantean explícitamente la gestión del peligro social, que encuentra sus raíces en la exclusión, la marginalidad, la ilegitimación de la autoridad, la pérdida de soberanía, la escasez de recursos y la inflación de demandas sociales.

En lugar de una mentalidad de gobierno que iniciara recortando expectativas, disminuyendo derechos, limitando accesos y estrechando los campos de atención estatal, el populismo procede de manera inversa: extiende beneficios, amplía las zonas de su intervención, ramifica sus acciones, incorpora nuevos objetos de control y regulación. Pero no sólo

extiende el arco estatal, sino también modifica los objetivos, remozca las instituciones, cambia las estrategias y las técnicas, los objetos y los blancos de gobierno. No puede decirse que es sólo una extensión del Estado –que se ve en el crecimiento explosivo de organismo estatales y paraestatales; en la proliferación de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos; en la retórica presidencial desbocada en promesas y soluciones imprevistas–, sino que también implicó un cambio en la orientación, en definición de los problemas de gobierno, como el ya reiterado problema demográfico, la formación de los adolescentes, o en la soberanía económica. Los cambios fueron de extensión y profundidad, pero también de enfoque, aunque todos orientados por la preocupación general de 1970: remozar los mecanismos de la seguridad interior a través de los dispositivos de regulación de la vida de la población y el refuerzo de la soberanía del Estado.

La gubernamentalidad populista, en los tiempos de Luis Echeverría, puede ser concebida como una gestión de las multiplicidades que implica:

- La gestión de las poblaciones peligrosas: del conjunto, sus regiones, los sectores (estudiantes, sindicatos, campesinos), los no adaptables (guerrilleros, luchadores sociales).
- La gestión de los intereses: de las fracciones del capital, de los trabajadores sindicalizados y no, de los burócratas y miembros del partido oficial, de la nación y los centros extranjeros, etcétera. El populismo es una estrategia de corrimiento de las contradicciones, que pone en el centro de los conflictos los intereses de la burocracia política, y la voluntad del líder carismático, en el caso mexicano, del presidente Echeverría.
- La gestión de los recursos de la nación, y su concentración y centralización en los aparatos estatales: mar patrimonial, infraestructura, aerofotografía, áreas reservadas exclusivamente al Estado, zonas restringidas a los nacionales, frontera de intercambios económicos regulados, por ejemplo, en inversión, transferencia de tecnología, patentes y marcas.

Y el populismo puede definirse como:

- Una gestión de la crisis de los mecanismos de seguridad, a través de la extensión de sus instrumentos, por ejemplo, seguridad social, salud.
- Una gestión de la crisis por las densificaciones de las mallas de poder, a través del desarrollo del modelo reticular de comunicación, que asegura la circulación acelerada y la redefinición de los elementos contigüidad-distancia del territorio.
- Una gestión que traduce las demandas de gobierno en una mayor producción de agencias estatales, como aparece tanto en el sector paraestatal como en el remozamiento del Ejecutivo y el crecimiento del personal al servicio del Estado.
- Una gestión de la violencia social, que trata de administrar en la extensión de los mecanismos de seguridad social, en la administración especulativa de la inflación y la práctica de la detención-desaparición, conjuntamente con las batidas militares contra focos de resistencia, al mismo tiempo que programas de asistencia social focalizada.
- Una gestión de las subjetividades, que trata de transformar a los individuos de la Unidad Nacional, homogénea y subordinada, en sujetos integrados y flexibles, adecuados para los dispositivos de gobierno que administren la libertad (*i.e.* el demográfico, la educación durante toda la vida, la participación política en la democracia).

LA SEDUCCIÓN NEOLIBERAL Y EL ARTE DEL DESCONOCIMIENTO

La seducción que ejerce la crítica neoliberal proviene de una secreta conjunción entre enunciados descriptivos y prescriptivos. Individualiza los mecanismos autodestructivos de la política económica, sus fases y objetivos, para postular las contradicciones inherentes del populismo. Es una posición radical: no se trata del manejo eficiente de las políticas macroeconómicas, ¡el populismo es intrínsecamente destructivo, tanto para la dis-

tribución de la riqueza como para la democracia! La descripción de su fracaso es una imagen especular del manejo adecuado de los instrumentos de una política promercado. Y si no, que se observe el comportamiento del capital: mientras el trabajo está arraigado en el territorio nacional, los capitales son móviles. Desde luego, esta movilidad del capital es una ley cuasi natural, funciona como *deus ex machina*: siempre que una política atente contra el capital, habrá corridas especulativas, fugas de divisas y huelga de inversiones. ¿Y cuándo aparece este comportamiento, a partir de qué momento? Imposible saberlo. No existe ningún umbral teórico predeterminado, sólo se capta históricamente, en condiciones precisas y, casi siempre, *ex post facto*. Pero sucede: los capitales se fugan en la tercera fase de la crisis populista e imponen un nuevo equilibrio macroeconómico y macropolítico en los programas de estabilización.

Hasta aquí, la crítica neoliberal va de la mano con la historia, incluso corre paralela a la crítica de la izquierda radical: las reformas siempre encuentran límites sistémicos, pero mientras los neoliberales pugnan por una nueva racionalidad gubernamental orientada al mercado, los revolucionarios llaman a saltar las barreras del capital. Críticas paralelas, objetivos contrapuestos: una misma problematización que tendrá vencedores, como lo sabemos. Y en esta victoria, la crítica neoliberal muestra su otra cara, su otro objetivo: la alternativa de gestión gubernamental, a través de las reformas constructoras o promotoras del mercado. Éstos son los juegos del poder-saber de la crítica neoliberal: los que constituyeron la norma intelectual de la historia económica reciente.

Sin embargo, estos juegos funcionan de manera jerárquica, excluyente, destructiva. ¿Qué desconocen, qué eliminan, qué destruyen? Pues todos los elementos que no cuadran en el modelo; los expulsan del campo económico, los consideran no científicos, no modelables, los remiten a la anécdota, al periodismo o a la sociología: les quitan valor epistemológico. ¿Cómo? Alterando la secuencia de los hechos, desconociendo la dinámica interna de las decisiones gubernamentales, el campo conflictivo de las políticas, los cambios de ritmo en los fenómenos, el desarrollo de los acontecimientos, los bandos ganadores. El resultado es una dinámica construida *ex profeso*, ignorando acontecimientos, subordinando políticas, excluyendo confrontaciones.

La historia gubernamental del periodo enseña otras cosas. Primero: lo excluido. Los programas y las políticas nunca incorporadas, a pesar de ser sustantivas en la agenda: la modulación del crecimiento demográfico, atendiendo la fertilidad; la redefinición de los objetivos educativos, hacia el individuo gobernable y productivo, y no al miembro de una comunidad ilusoria; la ampliación de la seguridad social; la regulación de la contaminación ambiental; el incremento de los recursos territoriales del Estado; la profundización del modelo reticular de integración territorial; es decir, la multiplicidad de regímenes de gubernamentalización creados, renovados o refuncionalizados en el periodo 1970-1976, que refieren lo específico de la racionalidad político-económica de ese gobierno: disponer de los recursos del Estado para regular la vida de la población. En la crítica neoliberal esto no aparece nunca, o si lo hace es una referencia contextual, adjetiva a un número: montos presupuestales, determinados por influencias políticas, como crecimiento de la guerrilla, demandas de la izquierda y de los intelectuales progresistas, entre otras. Esta referencia, sin embargo, tiene valor explicativo: los determinantes de una política, entendida en su mínima reducción operativa: como variable, como signo presupuestal. La paradoja es notable: para reducir los programas de gobierno a su mínima expresión cuantitativa, es necesario desconocer lo específico del gobierno –estrategias, tácticas, mecanismos, subjetividades– pero al mismo tiempo conservarlo trucado como determinante exógeno del modelo cuantitativo. Por una parte excluye lo sustantivo, por otra reduce los programas y, por último, elabora una explicación abstracta que tendría valor “científico”.

Segundo: lo subordinado. La crítica neoliberal no sólo excluye, también desvaloriza acontecimientos, construye una dinámica *ad hoc*. Es el caso de la inflación, síntesis del fracaso populista. La política expansiva del gasto, los incrementos en los salarios reales, la sobrevaluación de la moneda y los déficit fiscales impulsan la inflación, el gobierno establece controles de precios y eleva los salarios reales con propósitos distributivos. El déficit fiscal se monetiza y se acude a financiamientos externos, la deuda aumenta y se asiste a una reversión de las expectativas, en la que cambian los incentivos de los inversores y la estructura de sus riesgos; en suma, aparece la fuga de capitales. En el centro de la inflación se com-

bina el desdén por los programas de estabilización ortodoxos con los déficit fiscales causados por la política distributiva. La crítica neoliberal establece la serie: políticas distributivas → déficit fiscal → inflación → sobrevaluación → déficit comercial → subsidios y controles de precios → endeudamiento → salidas de capital. Sin embargo, las cosas no son tan sencillas. Existen acontecimientos que aquí se subordinan, otros que se eliminan y muchas decisiones y conflictos que ni siquiera se incorporan. La inflación es un proceso que afecta las funciones de la moneda, y no sólo el crecimiento sostenido de los precios. Afecta la organización del sistema monetario y las relaciones de sectores y clases sociales. Entre 1970 y 1976 no se observa sólo una inflación con mayor o menor intensidad, sino una verdadera crisis inflacionaria, con distintas fases, definidas tanto por la magnitud de los índices de precios como por las funciones de la moneda, las definiciones de política monetaria y el comportamiento de los agentes económicos. Los elementos iniciales de la secuencia neoliberal no aparecen en la historia de la crisis inflacionaria de principios de la década. La inflación en 1970 ya era un problema de gobierno, a pesar de los bajos déficit fiscales reconocidos por los mismos críticos. Era un problema de gobierno, pues se diseñó explícitamente un programa antiinflacionario, que desató posteriormente la “atonía” de 1971. Era una inflación peculiar, derivada de una lenta erosión en los términos de intercambio, que causaba sectores agrícolas fuertemente endeudados. En lugar de una desvalorización del capital que generara reacomodos en los patrones de acumulación, como en cualquier crisis clásica, el gobierno reestructuró algunas ramas y absorbió las deudas, restringiendo la inversión en infraestructura y programas sociales. El resultado: beneficios casi nulos en la inflación y recursos fiscales comprometidos por muchos años.

La lucha contra la inflación impulsó el déficit fiscal estratégicamente. La causalidad histórica es distinta la lógica neoliberal. En el primer año de gobierno, no es el déficit el que causa la inflación, por el contrario, la inflación incrementa el déficit al estatizar las deudas azucareras e incorporar entidades privadas a la gestión presupuestal, absorbiendo pérdidas y otorgando subsidios. En el segundo año, cuando propiamente inician los programas de impulso a la demanda agregada, aunque con

niveles salariales estables, el déficit resulta del activismo estatal y del veto de la iniciativa privada a la reforma fiscal. En el centro del déficit está una disputa de clase, una defensa estratégica de los intereses del capital para no gravar la propiedad, y seguir exigiendo subsidios y transferencias a sectores privados deficitarios. Recuérdesse: en los presupuestos expansivos, los rubros de apoyos a empresas comerciales, agrícolas e industriales –que son transferencias–, representan cerca de la mitad del crecimiento marginal del gasto público. Entonces, la redistribución de la política populista no es sólo a los sectores populares, a los trabajadores, es una redistribución de clase que acompaña a la negativa de una reforma fiscal basada en la propiedad.

En este momento, al menos para 1972, la secuencia sigue siendo distinta a la regla neoliberal: el déficit fiscal no se encuentra en la base de la inflación, sino al revés, es la inflación la que impulsa al déficit, y está causado tanto por una redistribución del presupuesto al capital vía subsidios y transferencias, como por los costos de la movilización estatal.

El impulso inflacionario de 1973 proviene de un choque externo, y no del “voluntarismo distributivo”. Los salarios reales siguen estables, y es hasta mediados de año cuando aparece la disputa salarial y las reformas en los mecanismos de indexación. Durante los meses iniciales, la única indexación aparecía en los márgenes de ganancia del capital comercial, mientras que los acreedores industriales y agrícolas veían disminuir sus tasas de retorno y la estructura de sus activos. La indexación de los salarios, las materias primas y los bienes y servicios del sector público fue posterior. El déficit fiscal siguió otra vez prendido de la inflación, por las velocidades diferenciales de la indexación, además de la nueva estatización de deudas causada por la misma crisis inflacionaria y la creciente incorporación de empresas deficitarias al sector paraestatal. Así, la incorporación de las deudas, los subsidios y transferencias siguen impulsando al déficit fiscal, y no sólo los programas sociales y educativos de la distribución popular. En el centro del déficit siguen pesando tanto las decisiones estratégicas del sector privado al negarse a gravar la propiedad, como la redistribución de los recursos públicos a las empresas en crisis y los apoyos a las empresas privadas, junto a los demás programas en crecimiento, sin duda,

pero ahora bajo el efecto del peso inflacionario sobre la rígida estructura de tributación. Las mismas condiciones se presentarán, acrecentadas, en 1974, cuando la disputa distributiva toma rasgos más dramáticos y se incorporan nuevos mecanismos de regulación de precios, del abasto, la comercialización y distribución. Pero también crece el déficit y el endeudamiento, tanto por el efecto fiscal como por el externo.

En 1975 cambian las condiciones, la inflación se modera, la disputa distributiva disminuye y el presupuesto se restringe, también en los programas de transferencias, pero el déficit crece y lo mismo el endeudamiento, en una nueva fase de la inflación por especulación administrada por el Estado. La estructura de los activos financieros cambia hacia los títulos de deuda denominados en dólares y otros objetos financieros de alta tasa de retorno, para premiar el alto riesgo de la sobrevaluación. El déficit crece y la inflación se reduce, el endeudamiento se acelera ya no tanto por el mismo déficit fiscal, sino por la especulación inducida, por las decisiones del banco central para retener capitales y financiar márgenes de especulación. La deuda y el déficit se autonomizan, los programas públicos disminuyen y los mecanismos distributivos operan a favor de los tenedores de títulos.

Otra vez, en el impulso del déficit y el endeudamiento no se encuentran las acciones “populares” del gobierno, sino el sistema de frenos, vetos y compromisos del gobierno con el capital financiero. La última fase inflacionaria, la que lleva a la flotación y la renuncia a la soberanía monetaria, con los programas de estabilización subsecuentes, ya no tienen nada que ver con políticas populistas, sino con el enfrentamiento puro y directo de los capitales entre sí, a través de la elección de otra soberanía monetaria y otra moneda que funcione como reserva de valor, para reclamar una porción mayor de la riqueza social.

En consecuencia, la serie neoliberal no es falsa, sino construida a partir del desconocimiento de los sucesos que generaron los índices inflacionarios, que retoma y ordena a su conveniencia. La inflación no tiene nada que ver con una sobredeterminación de las políticas populistas expresadas en el crecimiento de la demanda y los salarios reales, sino con distintas formas de distribución de recursos al capital: en las épocas de presupuesto expansivo, de estatización de deudas e incorpo-

ración de empresas, de gestión especulativa y del veto a una reforma fiscal centrada en la propiedad. La redistribución implícita en los programas educativos, sociales, de seguridad social e infraestructura está subordinada a la verdadera redistribución de la riqueza y los recursos a los sectores del capital que el gobierno realizó en las sucesivas etapas de la crisis inflacionaria.

Si el populismo económico tiene contenido se encuentra menos en la secuencia de la crítica neoliberal -crecimiento con redistribución a los sectores populares- que en el jaque permanente del capital al gobierno, expresado en las distintas formas de redistribución que se encuentran en el presupuesto, bajo la forma de subsidios y transferencias; en las distintas velocidades de la indexación, y en los instrumentos financieros que propiciaron la especulación del último año y medio. La expresión más ilustrativa de este proceso es la espiral de endeudamiento iniciada a partir del segundo semestre de 1974: cada vez más autónoma, autorreferencial, donde el mismo déficit fiscal y externo explicaban la menor parte de las necesidades de endeudamiento, sometidas a la lógica de la fuga de capitales, la disputa por la soberanía monetaria, los intereses de los sectores importadores y las agencias financieras. La paradoja de la crítica neoliberal es que para que su secuencia sea aceptable tiene que cambiar los sectores objetivo de la redistribución: no los sectores populares, el movimiento sindical o los trabajadores de la ciudad y el campo, menos los grupos izquierdistas, sino las distintas fracciones del capital, con suficiente poder para dirigir los mecanismos de asignación de recursos, sobre todo en condiciones de una crisis inflacionaria.

Esta reversión del significado de la redistribución populista, que tiene su origen en la subordinación del Estado a los vetos del capital durante los conflictos de la reforma fiscal, así como en las estrategias de indexación diferenciada y las crisis de las formas dinerarias, descubre el escaso valor histórico de la interpretación neoliberal del populismo, pero sobre todo cuestiona su valor político: para que su crítica sea eficaz es necesario que se revisen los sectores objetivo de la redistribución, sólo que al hacerlo se revela el compromiso de los gobernantes con el capital. El populismo es menos una política macroeconómica inadecuada, que una condición histórica de crisis en que la movilización estatal es asaltada

por los capitales numerosos, y los recursos del gobierno son sometidos a distintas estrategias monetarias para reclamar porciones crecientes de la riqueza social. El populismo de los años setenta es un conjunto de estrategias de resolución de las crisis económico-gubernamentales a partir de la estatización de las deudas y la adquisición de empresas no rentables, junto a la renovación de las condiciones de la infraestructura material, de los mecanismos de seguridad social y la recreación de las potencias productivas del Estado.

La crítica neoliberal es parcial e interesada, históricamente dudosa; pero no hay que pedirle peras al olmo, sus funciones son otras: denunciar al intervencionismo y fundar una nueva racionalidad política y gubernamental. En este sentido ha sido exitosa, ha triunfado: sus postulados tienen ya el valor de una norma, de un tópico. Es su función positiva; tiene otras, aviesas, totalitarias: bloquea la formación de otros enunciados críticos, inhibe la formación de otras prácticas de gobierno, que no acuden al cinismo vulgar de las utopías mercantiles, a la pragmática rapaz de los gobiernos del cambio y a las incapacidades estratégicas de la oposición parlamentaria presuntamente de izquierda.

GLOSARIO¹

Analítica de poder: análisis de las condiciones de emergencia de los ámbitos y entidades de gobierno. Se diferencia de los modelos teóricos, en que busca atender la singularidad de las formas en que se gobierna y se conduce a un objeto; por ejemplo, la población, la Nación, el Estado, el individuo, el yo. No refiere nunca tipos ideales o conceptos, ni atiende las manifestaciones de contradicciones esenciales o de leyes inmanentes. Examina las condiciones bajo las cuales aparecen los regímenes de gubernamentalidad, se mantienen y se transforman. Son prácticas institucionales bajo determinadas condiciones, en ciertos lugares y tiempos. Incluye cómo se establecen las problematizaciones y se conforman los objetos de conocimiento.

Autoritaria (gubernamentalidad): es una modalidad específica de articulación de elementos de soberanía y biopolítica. Puede ser un

¹ A partir del *Glosario* establecido por Mitchell Dean, en: *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, Sage Publications, London, 1999, p. 209-212, corregido y adaptado a las necesidades de este texto.

componente del liberalismo, en la medida que requiera prácticas despóticas contra aquellas poblaciones que no tienen, o no posean todavía, las capacidades y atributos de la responsabilidad y la libertad. Como un modo de gobierno propio, el autoritarismo privilegia la expectativa de obediencia de sus súbditos, por encima de su capacidad de acción. Neutraliza y hasta elimina toda oposición y resistencia. El gobierno autoritario opera a través de un uso más intensivo y generalizado de los instrumentos soberanos de represión.

Biopolítica: es un dispositivo político, surgido en el siglo XVIII, que consiste en la administración de las condiciones de vida de la población. El concepto de la población como una entidad viviente compuesta de procesos vitales es esencial a la biopolítica. Las intervenciones biopolíticas atienden la salud, habitación, ambiente urbano, educación, seguridad social, ecología, entre otras.

Crítica de la razón gubernamental: el conjunto de procedimientos analíticos que tienen como objetivo develar las condiciones de emergencia del dispositivo gubernamental; los mecanismos y formas de racionalidad que lo caracterizan; los modos de saber y las técnicas de poder que lo sustentan; los tipos de identidad y subjetividad que genera, y las formas de resistencia que origina.

Disciplinas: dispositivo de poder que surge en el siglo XVII, en la crisis de la soberanía. Se trata de una nueva mecánica del poder; otros procedimientos, instrumentos y aparatos que se incardinan en los cuerpos y las actividades, a través de la vigilancia y no de la tasación. Supone una densa retícula de coerciones materiales. Aparecen otros objetivos y técnicas del poder. Cambian los mecanismos y las representaciones. Se configura una nueva economía del poder: se deben hacer crecer al mismo tiempo las fuerzas sometidas y la eficacia del que somete. Al contrario del modelo de la soberanía, las disciplinas son un conjunto de técnicas que no cercenan, ni prohíben, ni restringen las fuerzas, sino que localizan, señalan, inducen, producen, incitan, forman y conducen al individuo. La escuela, la fábrica, el taller, el ejército, son los espacios en los que se organiza esta nueva tecnología disciplinaria. Se trata de modular el cuerpo y sus potencias, en un objetivo claro de intensificar las fuerzas, pero

también de domeñarlas, de hacerlas funcionar y de volverlas dóciles. Las disciplinas crean un individuo específico, distinto del súbdito, se trata de un individuo útil y dócil, formado en las disciplinas del cuerpo, con un alma escudriñada y retratada por las ciencias humanas y de la conducta.

Dispositivo: según Deleuze, son complejos de líneas *de visibilidad*, que aclaran los objetos preexistentes y forman las figuras particulares del dispositivo, distribuyendo lo visible y lo invisible; *de enunciación*, o los regímenes particulares de verdad que se constituyen al interior del dispositivo; *de fuerza*, o las relaciones de poder; y también de *subjetivación*, o el tipo de sujetos que se forman a su interior. Las líneas se juntan en series, regularidades, forman sujetos, instituciones, saberes, a menudo complementarias, o suplementarias, o contradictorias. Por tanto, el dispositivo es un conjunto complejo de relaciones de saber, de poder y de subjetivación que producen formas de verdad, científica o personal. Por supuesto, las líneas del dispositivo son construcciones históricas, captadas mediante la investigación genealógica, a través de rupturas, regularidades, segmentaciones y diferenciaciones.

Economía política del gobierno: una deriva analítica, que surge de la crítica a las teorías económicas del Estado. No parte de la categoría Estado, una entidad monolítica, sino de un conjunto de prácticas. No de un universal sin historia, perpetuamente remozado por las circunstancias, sino un conjunto de representaciones y acciones de estatalización. Tampoco de una potencia exógena a la economía y la sociedad, sino un efecto producido por una miríada de acciones y conflictos, que producen instituciones, programas, reglamentos. Es la producción y distribución de las prácticas y representaciones de la estatalidad.

Estado: un efecto de poder y de saber, producido por la multiplicidad de regímenes de gubernamentalización, en la transformación de los mecanismos de soberanía y disciplinarios, a la hegemonía de los dispositivos biopolíticos en una sociedad determinada. El resultado de múltiples procesos de gubernamentalización, diferenciados y articulados en una racionalidad específica de gobierno.

Estrategia: una lógica intencional, pero no subjetiva, o forma de inteligibilidad de regímenes de prácticas que sólo pueden conocerse a través de sus efectos. La analítica de gobierno puede tomar a menudo la forma de notar la disyunción entre la racionalidad explícita, programática, y su estrategia, que pueden conocerse y pueden codificarse a través del campo de efectos.

Gobernar: cualquier intento de modular con algún grado de deliberación aspectos de comportamiento de acuerdo con un conjunto de normas, para alcanzar una variedad de fines. Gobernar es modelar la conducta humana y los actos de los gobernados como un lugar o espacio común de acción y de libertad. Una acción que se ejerce siempre en plural. Gobernar es una actividad:

- Más o menos calculada
- Por una multiplicidad de autoridades y agencias
- Con una variedad de formas de conocimiento y de técnicas
- Que busca modelar conductas
- Trabajando sobre deseos, aspiraciones, intereses y creencias
- Para alcanzar fines diversos, definidos pero cambiantes
- Con un conjunto heterogéneo e impredecible de consecuencias, efectos y resultados.

Gobierno: en términos pragmáticos, significa “la conducción de las conductas. Una actividad más o menos calculada y racional, emprendida por una multiplicidad de autoridades y agencias, empleando una variedad de técnicas y formularios, que buscan formar nuestra conducta trabajando a través de nuestros deseos, aspiraciones, intereses y creencias, pero cambiando los fines y con un juego diverso de consecuencias relativamente imprevisibles, efectos y resultados. Las agencias pueden ser locales, regionales, nacionales, internacionales o globales.

Gubernamentalidad: El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, tácticas, reflexiones que han permitido ejercer un poder que tiene por blanco la población, por saber la economía política y por instrumentos técnicos los dispositivos de seguridad. pero que a partir del siglo XIX se encuentra ya enraizado en las economías y Estados occidentales, y que tiene como blanco la vida de la pobla-

ción, como objetivo, optimizar la vida, como forma de saber la economía política, y la estadística como técnica de regulación. Según Michel Foucault, implica:

1. “La tendencia hacia la preeminencia del gobierno sobre otros tipos de poder, y que ha implicado toda una serie específica de aparatos de gobierno y el desarrollo de un conjunto de saberes.
2. El proceso mediante el cual el Estado de justicia del medioevo, convertido en estado administrativo en el siglo xv y xvi se encuentra poco a poco gubernamentalizado.
3. Una forma que se vuelve hegemónica en el siglo xviii, a partir del desbloqueo al arte de gobernar por la temática de la población.”

La gubernamentalidad no se deduce de ningún modelo abstracto, surge entre las prácticas, las críticas y las nuevas representaciones del Estado y la política. La gubernamentalidad es un proceso histórico-teórico y político, una lenta sedimentación de saberes y prácticas, de críticas y afirmaciones. Es una reflexión teórica sobre problemas históricos y políticos, un trance intermedio entre las representaciones y las prácticas, entre la filosofía y la historia, pero ordenado por un saber específico, el económico, que le da fundamento a todas las artes de gobernar así como racionalidad a su discurso

Gubernamentalización del Estado: una trayectoria de largo plazo en la que el ejercicio de la soberanía se articula con la regulación de poblaciones e individuos y los procesos psicológicos, biológicos, sociológicos y económicos que los constituyen.

Liberalismo: crítica de gobierno excesivo. Un acercamiento al gobierno que recomienda mecanismos de revisión y racionalización. Puede aparecer como un formulario de filosofía política o como un arte práctico de gobierno. Normalmente se refiere a una filosofía de gobierno limitado que respeta los derechos y libertades de los ciudadanos y emplea la regla de ley. Como un arte de gobierno, el liberalismo busca formar las capacidades de individuos y colectividades a través de los medios disciplinarios y bio-políticos. También puede entenderse más ampliamente como una manera de articular un formulario democratizado de soberanía, y su noción

de los derechos jurídicos y políticos, de individuos responsables y autónomos, con los mecanismos de seguridad propios de la biopolítica.

Neoliberalismo: un modo de problematización del Estado de bienestar y de sus rasgos principales, como la burocracia, y la formación de actitudes de dependencia en los individuos. Recomienda la reforma de individuo y la conducta institucional para estimular su efectividad y competencia. Busca efectuar esta reforma por la extensión de la racionalidad del mercado a todas las esferas de la vida y la sociedad, a través de la elección de los individuos y las colectividades, así como por el establecimiento de una cultura de empresa y de autonomía responsable.

Programas: son los esfuerzos explícitos, planeados para reformar o transformar regímenes de prácticas reorientándolos a los fines específicos o invirtiéndolos con los propósitos del particular. Los programas toman a menudo la forma de un eslabón entre el conocimiento teórico, las preocupaciones, prácticas y objetivos de gobierno.

Racionalidad: cualquier forma de pensamiento que sea relativamente clara, sistemática y explícita sobre aspectos de existencia externa o interna, sobre lo que las cosas son o buscan ser. Weber señaló que no existe una Razón universal o una norma universal que juzgue las diversas formas de pensamiento; Foucault, que hay una multiplicidad de racionalidades, de diferentes formas de pensamiento, de hacer cálculos, definir propósitos y de emplear conocimientos.

Racionalidad gubernamental: una forma de pensamiento relativamente clara y sistemática sobre la resolución de los problemas de gobierno, que incluya los objetos, objetivos, técnicas, mecanismos e instituciones de control y regulación sea de la vida de la población, la seguridad y la soberanía del Estado.

Racionalidad política: cualquier actividad que tenga como objetivo la influencia, apropiación, redistribución, asignación o mantenimiento de los poderes del gobierno del Estado, o de otras organizaciones.

Problematización: para Robert Castel, “la existencia de un haz unificado de interrogantes (cuyas características comunes es preciso definir), que han emergido en un momento dado (que hay que datar),

que han sido reformulados varias veces a través de crisis e integrado datos nuevos (hay que periodizar esas transformaciones), y que siguen vivos en la actualidad. Este cuestionamiento está vivo y por ello impone el retorno a su propia historia, a fin de constituir la *historia del presente*.² Las problematizaciones son las condiciones de emergencia del pensamiento, el modo como se forman y elaboran las dificultades del presente. Para nosotros, las condiciones en que se advierte, se concibe y se define un problema de gobierno. En lugar de partir de una teoría general del Estado, las problematizaciones destacan las condiciones de emergencia de un problema y una práctica gubernamental. Una de las formas de racionalidad constitutivas de los regímenes de prácticas gubernamentales. Cada régimen es asociado con una manera de cuestionar e interrogar el pasado, el presente y sus alternativas potenciales. Incluye, también, los modos de evaluación de éxito o fracaso. Las problematizaciones destacan las condiciones de emergencia de un régimen de prácticas de gobierno. Constan de una serie de elementos interconectados. Primero: cómo se define el problema. Implican cómo conducir el gobierno, y cómo gobernar la conducta, la de los gobernantes y la de los gobernados, aunque a veces sea difícil distinguir los dos polos de los agentes. Las problematizaciones son generales, es decir, polivalentes tácticamente, el mismo lenguaje puede aparecer en todas partes, o provenir de todos lados: confundirse.

Regímenes de gubernamentalidad: son compuestos de elementos heterogéneos, con diversas trayectorias históricas, poliformes en sus relaciones internas y externas, que se encuentran en un amplio radio de acción, según los diferentes modos y objetos de problematización. Un ensamblaje, históricamente constituido, de prácticas, saberes e instituciones que conformaron cosas como la salud, la educación, el castigo, el entrenamiento. Pueden conocerse a partir de cuatro elementos generales: los campos de visibilidad; las for-

² Robert Castel. " 'Problematization' as a mode of reading history", en: Jan Goldstein (ed.), *Foucault and the writing of history*. Cambridge, Basil Blackwell, 1994.

mas de racionalidad; las técnicas y tecnologías; las identidades y las agencias. Son la materia de la analítica de gobierno.

Riesgo: una manera de entender las transformaciones en las formas de gobierno en el siglo xx. El gobierno social y el racismo estatal son las dos grandes estrategias para la conducción del riesgo en el siglo xx, como lo fueron la separación del ambiente y la herencia en el xix. El gobierno social surge de una serie de medidas por manejar el riesgo a las varias poblaciones en una economía liberal, por ejemplo los seguros de desempleo, las compensaciones obreras, las pensiones, el seguro médico, etcétera. El racismo estatal, por su parte, es la otra estrategia para manejar el riesgo social, pero identificando y eliminando las poblaciones consideradas peligrosas.

Soberanía: se inicia a mediados del siglo xii, con la actualización del derecho romano y la emergencia de las primeras monarquías. Se formaliza en los modelos de la soberanía de Marsilio de Padua, y adquiere carta de presentación teórico-política en las teorías de la soberanía del siglo xvi y xvii, en los modelos de Hobbes, Locke, Montesquieu y hasta Rousseau. Se trata de un modelo basado en una dicotomía esencial: el soberano y el súbdito. El súbdito ha cedido sus derechos al soberano, en la versión contractual, o está sometido a él por relaciones de fuerza, en la versión maquaviélica. La relación de poder es un derecho de captación: de sustracción, de deducción, de apropiación de vida y riquezas. La concepción del poder es negativa, el poder prohíbe, niega, impide, es una barrera o un obstáculo, se confunde con la dominación. El poder, se concentra en el soberano y se formula en la ley. Presupone la trascendencia del soberano dentro de un territorio dado. Es un modelo jurídico-administrativo de representación, práctica y subjetivación del poder: el soberano, el súbdito y la ley. Éste es un modelo que describe muy bien a la sociedad feudal, sociedad de la expoliación del trabajo, de la apropiación de productos, de las diferencias de sangre. En el límite, el derecho de captura se expresa en el poder de hacer morir al súbdito o dejarlo vivir. Sus instituciones principales son ley y los sistemas jurídicos; sus medios son deductivos, de género, trabajo, tiempo y vida, y sus símbolos son la espada y la sangre. Tiene como

sus condiciones externas un juego de arreglos gubernamentales internacionales que reconocen la existencia de un sistema de Estados, en sí misma, la condición de emergencia del gobierno, porque forma los espacios en que operará.

Social: un espacio político e intelectual construido para resolver los dilemas planteados por la pobreza y la desigualdad en una sociedad de los iguales, es decir, en un régimen democrático-liberal, pero también capitalista. Un conjunto de formas de intervención, plurales y heterogéneas, que cruzan y conectan problemas y soluciones relativos a la vida de la población y las necesidades de control del orden interno del país. Da lugar en el siglo xx a las tecnologías y programas del seguro y en general la seguridad social, a un conocimiento teórico de la sociedad, a partir de la estadística y las técnicas actuariales, una ética política, conocida como *solidarisme*, y una forma de Estado, el de Bienestar.

Técnicas de gobierno: los diversos medios, mecanismos e instrumentos utilizados para gobernar. Estos conceptos dan énfasis a los rasgos prácticos de gobierno que podría incluir formularios de anotación, maneras de coleccionar, representa, guardar y transportar información, los formularios de arquitectura y la división de espacio, los tipos de cálculo cuantitativo y cualitativo, los tipos de entrenar y así sucesivamente. Las tecnologías de gobierno son arreglos de técnicas heterogéneas, que forman conjuntos tecno-económicos para la regulación de la vida de la población y el control del territorio; constituyen los poderes logísticos e infraestructurales del Estado, y subsumen la modelación moral y política de la conducta por criterios performativos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Economía y gobierno en la década de los setenta

1.1. Generalidades

- Aguilar, Alonso y Fernando Carmona. *México: riqueza y miseria*. México, Nuestro Tiempo, 1978.
- Aguilar Mora, Manuel. *El bonapartismo mexicano I. Ascenso y decadencia*. México, Juan Pablos Editor, 1982.
- . *El bonapartismo mexicano II. Crisis y petróleo*. México, Juan Pablos Editor, 1982.
- Bartra, Roger. *La democracia ausente*. México, Grijalbo, 1987.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello. *México: la disputa por la nación, Perspectivas y opciones de desarrollo*. México, Siglo XXI Editores, 1981.
- González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.). *México, hoy*. México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Guillén Romo, Héctor. *Orígenes de la crisis en México. 1940-1982*. México, Era, 1984.
- . *La contrarrevolución neoliberal*. México, Era, 1997.
- Gutiérrez, Roberto. *Cambios de matiz en la estrategia económica de México: los años setenta y ochenta*. México, BNCE, 1981.

- Hansen, Roger. *La política del desarrollo mexicano*. México, Siglo XXI Editores, 1974.
- Ibarra, David, Ifigenia Martínez, Leopoldo Solís y Víctor Urquidi (eds.). *El perfil de México en 1980*. México, Siglo XXI Editores, 1972.
- Schmidt, Samuel. *El deterioro del presidencialismo mexicano. Los años de Luis Echeverría*. México, EDAMEX, 1986.
- Solís, Leopoldo. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. 11ª edición revisada, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- . *La economía mexicana: política y desarrollo*. México, FCE, 1972.
- . *Alternativas para el desarrollo*. México, Joaquín Mortiz, 1980.
- Zermeño, Sergio. *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68*. México, Siglo XXI Editores, 1978.
- 1.2. Las reformas gubernamentales
- Aguilar Camín, Héctor, et al. *El desafío mexicano*. México, Océano-Nexos, 1982.
- Córdova, Arnaldo. "Reforma política y reforma económica", en: *Investigación Económica*. núm. 150, vol. xxxviii, México, octubre-diciembre de 1979.
- Flores de la Peña, Horacio. *Teoría y práctica del desarrollo*. México, FCE, 1975.
- Fuentes, Carlos. *Tiempo mexicano*. México, Joaquín Mortiz, 1971.
- Hodges, Donald y Ross Gandy. *Mexico 1910-1976: reform or revolution?* London, Zed Press, 1979.
- . "Algunas hipótesis sobre el modelo político mexicano y sus perspectivas", en: *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, México, 1974.
- . "Nacionalismo reformista en México", en: *Cuadernos Políticos*, núm. 3, México, 1975.
- . "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)", en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. xxxix, núm.1, México, 1977.
- . "El régimen de Echeverría; perspectivas de cambio en la estrategia de desarrollo y en la estructura del poder", en: *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3-4, México, 1972.
- Muñoz Ledo, Porfirio. "Sistema político para el desarrollo independiente", en: *Nueva Política*, núm. 2, julio de 1976.

Wionczek, Miguel, Francisco Javier Alejo y Jorge Eduardo Navarrete. *¿Crecimiento o desarrollo económico?* México, SEP, 1971.

Wionczek, Miguel, *et al.* *La sociedad mexicana: presente y futuro.* México, FCE, 1974.

1.3. Los límites del reformismo

1.3.1. Límites económicos

Ángeles, Luis. *Crisis y coyuntura de la economía mexicana.* México, El Caballito, 1978.

Ayala, José. “Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976”, en: Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana.* México, FCE, 1981.

Ayala, José, José Blanco, Rolando Cordera, Guillermo Knochenhauer y Armando Labra, “La crisis económica: evolución y perspectivas”, en: Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.). *México, hoy.* México, Siglo XXI Editores, 1979.

Blanco, José. “Génesis y desarrollo de la crisis en México, 1962-1979”, en: *Investigación Económica*, núm. 50, México, UNAM, 1979.

-----. “El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976”, en: Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana.* México, FCE, 1981.

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos. “Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, Un análisis preliminar”, en: Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana.* México, FCE, 1981.

Bueno, Gerardo. *Opciones de política económica en México: después de la devaluación.* México, Tecnos, 1977.

Carmona, Fernando. “La política económica”, en: Alonso Aguilar y Fernando Carmona. *México: riqueza y miseria.* México, Nuestro Tiempo, 1978.

Cordera, Rolando (coord.). *Desarrollo y crisis de la economía mexicana.* México, FCE, 1981.

Cypher, James. *Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940.* México, Siglo XXI Editores, 1992.

- González, Eduardo. "La política económica 1970-1976: itinerario de un proyecto inviable", en Pedro López Díaz (comp.), *Capitalismo y crisis en México*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1978.
- Gribomont, C. y M. Rimez. "El modelo de desarrollo mexicano y la política económica del gobierno de Luis Echeverría", en: *El Trimestre Económico*, núm. 3, México, 1979.
- López Díaz, Pedro. "Crisis de estructura y capitalismo en México", en: Pedro López Díaz (coord.). *Capitalismo y crisis en México*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1977.
- Ranis, Gustav. "¿Se ha tornado amargo el milagro mexicano?", en: *Economía y Demografía*, vol. VIII, núm.1, 1974.
- Reynolds, Clark. "Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador", en: *El Trimestre Económico*, 1977.
- Ros, Jaime. "Economía mexicana: evolución reciente y perspectivas", en: Rolando Cordera, (coord.). *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981.
- Takayasu, Ken'ichi. *La política económica del gobierno de Luis Echeverría: 1970-1976: consideraciones sobre el papel del Estado en los países en desarrollo*. Tokio, Universidad de Sofía, 1986.
- Tello, Carlos. *La política económica en México, 1970-1976*. México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Whitehead, Laurence. "La política económica del sexenio de Echeverría: ¿qué salió mal y por qué?", en *Foro Internacional*, xx: 3, México, 1980.
- Yúñez, Antonio, et al. *Los dilemas del desarrollo compartido: la política económica de 1971 a 1976*. México, FCE, 1981.

1.3.2. Límites políticos

- Acevedo de Silva, María. *La crisis del desarrollismo y la transformación del aparato estatal: México, 1970-1975*. México, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, (sf).
- Anda, Lorenzo de. *Los grupos de presión en México*. México, Costa-Amic, 1974.
- Arriola, Carlos. "Los grupos empresariales frente al Estado (1973-1975)", en: *Foro Internacional*, vol. XVI, núm. 4, El Colegio de México, abril-junio 1976.

- Barkin David y Gustavo Esteva. *Inflación y democracia, El caso de México*. México, Siglo XXI Editores, 1977.
- Basañez, Miguel. *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*. México, Siglo XXI Editores, 1981.
- . *El pulso de los sexenio.*, México, Siglo XXI Editores, 1988.
- Boils, Guillermo. *Los militares y la política en México: 1915-1974*. México, Editorial El Caballito, 1975.
- Cordera, Rolando. "Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México", en: Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México, FCE, 1981.
- Cordero, Salvador y Rafael Santín. "Los grupos industriales, una nueva organización económica en México", en: *Cuadernos del CES*, El Colegio de México, 1977.
- De la Peña, Sergio. "Un sexenio de lucha de clases en México: 1970-1976", en: *Historia y Sociedad*, núm. 10, otoño de 1976.
- Galindo, Magdalena. "El movimiento obrero en el sexenio echeverrista", en: *Investigación Económica*. núm. 4, octubre-diciembre de 1977, UNAM.
- González, Eduardo. "Empresarios y obreros: dos grupos de poder frente a la crisis y la política económica en los setenta", en: Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México, FCE, 1981.
- Hellman, Judith. *Mexico in crisis*. London, Heinemann, 1978.
- Loeza, Soledad. "La política del rumor", en: *La crisis del sistema político mexicano, 1928-1975*. México, El Colegio de México, 1977.
- López Díaz, Pedro. *Crítica de la economía y la política*. México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1985.
- Lozoya, Jorge. *El ejército mexicano*. México, El Colegio de México, 1976.
- Monsiváis, Carlos. "La ofensiva ideológica de la derecha", en: Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.). México, Siglo XXI Editores, 1978.
- Newell, Roberto y Luis Rubio. *Mexico's dilemma: the political origins of economic crisis*. Westview, 1984.

- Pereyra, Carlos. "Los límites del reformismo", en: Rolando Cordera, (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México, FCE, 1981.
- . "Estado y sociedad", en: Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México, hoy*. México, Siglo XXI Editores, 1978.
- Pellicer, Olga. "Tercermundismo del capital mexicano: ideología y realidad", en: *Cuadernos Políticos*. núm. 3, México, 1975.
- Rey Román, Benito. *La ofensiva empresarial contra la intervención del estado*. México, Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Económica, 1984.
- Saldívar, Américo. *Ideología y política del estado mexicano, (1970-1976)*, México, Siglo XXI Editores, 1980.
- . *Alianza de clases y políticas del Estado (1970-1976)*. México, Universidad Autónoma de Puebla, 1977.
- Segovia, Rafael. *La reforma política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973* (mimeo).
- Trejo Delarbre, Raúl y José Woldenberg. "Los trabajadores ante la crisis", en: Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México, FCE, 1981.
- Van Ginneken, Wouter. *Socioeconomic groups and income distribution in Mexico*. London, Croom Helm, 1980.

1.3.3. Límites sistémicos

- Álvarez, Alejandro. *La crisis global del capitalismo en México*. México, Era, 1987.
- De la Garza Toledo, Enrique. *Contribución al estudio del Estado social-autoritario*. México, UAM-I, Cuadernos Universitarios, 1984.
- Paniagua Ruiz, Rafael. *Prolegómenos para una teoría de los límites financieros del Estado, Problema de la deuda y crisis financiera*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Cuadernos Universitarios, 1985.
- . "Los límites financieros del Estado en América Latina: el caso de México", en: Esthela Gutiérrez Garza (coord.), *Testimonios de la Crisis, 2. La crisis del Estado de bienestar*. México, Siglo XXI Editores, 1988.

----. "Politiques économiques et métamorphoses sociales: austerité et délégitimation au Mexique" (mimeo), 1987.

Rivera Ríos, Miguel Ángel. *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985*. México, Era, 1986.

1.4. La crítica del populismo

1.4.1. Macroeconomía del populismo

Altman Werner, et al. *El populismo en América Latina*. México, UNAM, 1983.

Almeida, Cándido Antonio. *Después del populismo: impugnación social y desarrollo en América Latina*. México, FCE, 1974.

Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, FCE, 1993.

----. "Estabilización macroeconómica y cambio estructural, La experiencia de México (1982-1989)", en: Carlos Bazdrech, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México, auge, crisis y ajuste, II, Macroeconomía y deuda externa, 1982-1989*. México, FCE, 1992.

Bazdrech, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.). *México, auge, crisis y ajuste, II, Macroeconomía y deuda externa, 1982-1989*. México, FCE, 1992.

Bazdrech, Carlos y Santiago Levy, "El populismo y la política económica en México", en: Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, FCE, Lecturas de El Timestre Económico, núm. 75, México, 1992.

Buffie, Edward y Allen Sanginés, "Mexico 1958-1986: from stabilizing development to the debt crisis", en: J.D. Sachs (ed.), *Developing country debt and the world economy*. Chicago, The University of Chicago Press, 1989.

Cárdenas, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México, FCE-Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Hacienda, 1996.

Castañeda, Gonzalo (ed.). *La economía mexicana, Un enfoque analítico*. México, Limusa, 1994.

Clavijo, Fernando. *Reflexiones en torno a la inflación mexicana*. México, FCE, 1980.

- Conniff, Michael. *Populism in Latin America*. University of Alabama Press, 1999.
- . *Latin American Populism, a comparative perspective*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1982.
- Demmers, Jolle, et al. (eds.), *Miraculous Methamorphoses: the neoliberalization of Latin American populism*. Zed Books, 2001.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (comps.). *Macroeconomía del populismo en la América Latina*. México, FCE, Lecturas de El Trimestre Económico, núm, 75, 1992.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *La importancia de las reglas*. México, FCE, 2001.
- Estrena Durán, Francisco. *México: del caudillismo al populismo estructural*. Sevilla, Centro de Estudios Iberoamericanos, 1995.
- García Alba, Pascual y Jaime Serra Puche. *Causas y efectos de la crisis económica en México*. México, El Colegio de México, 1984.
- . *Testimonios de política económica, 1982-1988*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.
- Gil, Francisco. "The incidence of taxes in Mexico: a before and after comparison", en: Pedro Aspe y P.E. Sigmund, *The political economy of income distribution in Mexico*. New York, Holmes and Meier, 1984.
- Gómez Oliver, Antonio. *Políticas monetaria y fiscal de México, La experiencia desde la posguerra: 1946-1976*. México, FCE, 1981.
- Katz, Friedrich. *La Constitución y el desarrollo económico de México*. México, Cal y Arena, 1999.
- Lassen, Cherryl Ann. *Political strategies for transforming industrialized economies: a populist approach mobilizing in México*. Ithaca, Cornell University Press, 1982.
- Levy, Santiago. "Los efectos macroeconómicos de los controles de precios: un análisis de equilibrio general a corto plazo", en: *Estudios Económicos*, núm. 3, México, El Colegio de México, 1988.
- Lustig, Nora. *Distribución del ingreso y crecimiento en México, Un análisis de las ideas estructuralistas*. México, El Colegio de México, 1981.
- . *Hacia la reconstrucción de una economía*. México, FCE, 1996.
- Maddisson, Angus y asociados. *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento*. México, FCE, 1993.

- Moscoso Perea, Carlos. *El populismo en América Latina*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- PAN. *Humanismo, economicismo, populismo: Acción Nacional frente al proyecto gubernamental 1988-1994*. México, Gabinete Alternativo del PAN, 1990.
- Ortiz, Guillermo. "Economic expansion, crisis and adjustment in Mexico (1977-1983)", en: Michael B. Connolly y John McDermoth (eds.), *The economics of the Caribbean Basin*. Nueva York, Praeger, 1985.
- Solís, Leopoldo. *Economic policy reform in Mexico, a case study for developing countries*. New York, Pergamon Press, 1981.
- y Guillermo Ortiz. "Financial structure and exchange rate experience, Mexico 1954-1977", en: *Journal of Developing Economics*, vol. 6, 1979.
- Taylor, L. "The crisis and thereafter: macroeconomic policy problems in Mexico", en: P. Musgrave (comp.), *Mexico and the United States: Studies in Economica Interaction*. Colorado, Westview Press, 1985.
- Weeks, Jeffrey. *Social conflict and populist policies in Latin America*. ICS Press, 1990.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. "La experiencia entre 1973 y 1983 de la balanza de pagos y las perspectivas de crecimiento de México", en: Carlos Bazdorch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México, auge, crisis y ajuste, II, Macroeconomía y deuda externa, 1982-1989*. México, FCE, 1992.

1.4.2. El presidencialismo

- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo en México*. México, Siglo XXI Editores, 1978.
- Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*. México, Mortiz, 1975.
- . *El estilo personal de gobernar*. México, Mortiz, 1975.
- Krauze, Enrique. *La presidencia imperial*. México, Tusquets, 1997.
- Paoli, Francisco José. *Estado y sociedad en México, 1917-1984*. México, Editorial Océano, 1985.
- Paz, Octavio. *El ogro filantrópico*. México, Mortiz, 1979.
- Zaid, Gabriel. *La economía presidencial*. México, Editorial Vuelta, 1986.

1.5. Políticas sectoriales

- Aguilar Monteverde, Alonso, *et al.* *Política mexicana sobre inversiones extranjeras*. Instituto de Investigaciones Económicas, México, UNAM, 1977.
- Aguilera G., Manuel. *La desnacionalización de la economía mexicana*. México, FCE, 1975.
- Alejo, Francisco Javier, “La política fiscal y el desarrollo económico de México”, en: Miguel Wionczek, *et al.*, *La sociedad mexicana: presente y futuro*. México, FCE, 1974.
- Aspe, Pedro y Javier Beristáin. “The evolution of income distribution policies during the post-revolutionary period in Mexico”, en: Pedro Aspe y P.E. Sigmund. *The political economy of income distribution in Mexico*. New York, Holmes and Meier, 1984.
- Aspe, Pedro y P.E. Sigmund. *The political economy of income distribution in Mexico*. New York, Holmes and Meier, 1984.
- Arriaga, María de la Luz. “Inflación y salarios en el régimen de LEA”, en: *Investigación Económica*. UNAM, núm. 3, julio-septiembre de 1977.
- Ayala, José. “La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México”, en: *Investigación Económica*, núm. 150, México, 1979.
- Bartra, Armando. “El panorama agrario en los setenta”, en: *Investigación Económica*, núm. 150, vol. xxxviii, México, octubre-diciembre de 1979.
- Bassols Batalla, Ángel. *México, formación de regiones económicas: influencias, factores y sistemas*. Instituto de Investigaciones Económicas, México, UNAM, 1979.
- Bennett, Robert Lee. *El sector financiero y el desarrollo económico: la experiencia de México*. México, CEMLA, 1974.
- Barenstein, Jorge. *La gestión de empresas públicas en México*. México, CIDE, 1982.
- Blejer, Mario. *Dinero, precios y la balanza de pagos: la experiencia de México, 1950-1973*. México, CEMLA, 1983.
- . *Inflación y variabilidad de los precios relativos*. México, CEMLA, 1984.
- Bohrisa, Alexander y Wolfgang Konig. *La política mexicana sobre inversiones extranjeras*. México, El Colegio de México, 1968.

- Bortz, Jeffrey L. *Los salarios industriales en la ciudad de México, 1939-1975*. México, FCE, 1988.
- Bravo, Víctor. *La empresa pública industrial en México*. México, INAP, 1982.
- Bravo Ahúja, Víctor. *Diario de una gestión*. 6 vols., México, SEP, 1976.
- y J. A. Carranza. *La obra educativa*. México, SepSetentas, 1976.
- Carrillo Castro, Alejandro. *Evolución de la reforma administrativa en México: 1971-1979*. México, Porrúa, 1980.
- y Sergio García Ramírez. *Las empresas públicas en México*. México, INAP, 1983.
- Carrillo, G., L.F. Massey y J. L. Espinosa. "Las instituciones de salud en México, 1917 a 1980", en: *Investigación Médica Internacional*, 11, núm. 3, diciembre 1984.
- Casar, M.A. y Wilson Pérez. *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?* México, Siglo XXI Editores, 1988.
- Castañeda, Gonzalo. "La reforma fiscal y el crecimiento no inflacionario: un estudio de la economía mexicana, 1958-1976", en: Gonzalo Castañeda (ed.), *La economía mexicana. Un enfoque analítico*. México, Limusa, 1994.
- Caso-Raphael, Agustín y Alberto Mayoral Calles. *Política monetaria, inflación y crecimiento económico: el caso de México*. México, Limusa, 1979.
- Castaingts Teillery, Juan. "La violencia monetaria actual", en: *Cuadernos Políticos*, núm. 34, México, 1982.
- . *Dinero, valor y precios. Un análisis cuantitativo sobre México*. México, UAM/x, 1984.
- . *Economía, mito y poder*. México, UAM/I, 1994.
- Castel Cansino, Jorge y Fernando Rello Espinosa. "Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976", en: Rolando Cordera (coord.). *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México, FCE, 1981.
- Cavazos Lerma, Manuel. "Cincuenta años de política monetaria", en: Ernesto Fernández Hurtado, Ernesto, *Cincuenta años de banca central, Ensayos conmemorativos 1925-1975*. México, FCE, 1976.
- Centro de Estudios Contables. "¿Es justo nuestro sistema de impuestos?", en: Leopoldo Solís (comp.), *La Economía Mexicana*. México, FCE, 1973.

- Dávila Jiménez, Gerardo. “La política de precios y subsidios”, en: Héctor González M. (comp.), *El sistema económico mexicano*. México, Premiá, La red de Jonás, 1982.
- Díez Canedo, Juan y Gabriel Vera. “Distribución del ingreso en: México, 1977”, serie Cuadernos de Análisis Estructural, Banco de México, México, 1982.
- Fiorella Tapia Valdez, Bertha. *Inflación y producto en una economía de tipo controlado, el caso de México, 1969-1983*. México, El Colegio de México, 1983.
- Fitzgerald, E. V. K. *Patterns of saving and investment in Mexico: 1939-1976*. Cambridge, Working Papers, núm. 30, Centre of Latin American Studies, 1977.
- . “The fiscal crisis of Latin American state”, en: J. F. J. Toye (comp.). *Taxation and economic development*. London, Frank Cass, 1978.
- . “Stabilization policy in Mexico: the fiscal deficit and macroeconomic equilibrium 1960-1977”, en: Thorpe, Rosemary y Laurence Whitehead, *Inflation and stabilisation in Latin America*. London, Macmillan, 1979.
- . “La política de estabilización en México”, en: *Investigación Económica*, abril-junio de 1978, núm. 144. vol, xxxvii, México, 1978.
- Garza, Gustavo y Martha Schteingart. *La acción habitacional del Estado en México*. México, El Colegio de México, 1978.
- Green, Rosario. *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*. México, El Colegio de México, 1976.
- Islas Rivera, Víctor. *Estructura y desarrollo del sector transporte en México*. México, El Colegio de México, 1990.
- Ize, Alain y Gabriel Vera. *La inflación en México*. México, El Colegio de México, 1979.
- Izquierdo, Rafael. “El proteccionismo en México”, en: Leopoldo Solís (coord.). *La economía mexicana, I: Análisis por sectores y distribución*. México, FCE, 1973.
- Kaldor, Nicholas. “Las reformas al sistema fiscal en México”, en: Leopoldo Solís, *La economía mexicana: política y desarrollo*. México, FCE, 1972.

- Latapí, Pablo. *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*. México, Nueva Imagen, 1980.
- Lizondo, S. "Foreign exchange future prices under fixed exchange rates", en: *Journal of International Economics*,. núm. 14, 1983.
- López Acuña, Daniel. *La salud desigual en México*. México, Siglo XXI Editores, 1980.
- López Acuña, Daniel. "Notas sobre el Plan Nacional de Salud", en: *La cultura en México*, núm. 679, 12 de febrero de 1975.
- Márquez Ayala, David. "El tipo de cambio como instrumento de política en los setenta", en: *Investigación Económica*. núm. 150, vol. xxxviii, México, octubre-diciembre 1979.
- Mesa Lago, Carmelo. *Social security in Latin America*. University of Pittsburgh, Pittsburgh Press, 1978.
- Moore, R. "Urbanization and housing policy in Mexico", en: Pedro Aspe y P.E. Sigmund, *The political economy of income distribution in Mexico*. New York, Holmes and Meier, 1984.
- Navarrete, Jorge Eduardo. "Desequilibrio y dependencia: las relaciones económicas internacionales en los años sesenta", en: Miguel Wionczek, et al., *La sociedad mexicana: presente y futuro*. México, FCE, 1974.
- Orrego Vicuna, Francisco. "El control de las empresas multinacionales", en: *Foro Internacional*, 53, vol. xiv, núm. 1, julio-septiembre 1973.
- Ponzio de León, Carlos Alejandro. "Tres interpretaciones sobre el tamaño del sector público mexicano: 1925-1976", en: *Economía Mexicana*. México, nueva época, vol. v, núm. 1, 1996.
- Ramírez Brun, Ricardo. *Estado y acumulación de capital en México, 1929-1979*. México, UNAM, 1980.
- Ramírez, Diego. *La Comisión Nacional Tripartita*. México, FCE, 1979.
- Ros, Jaime. "La desaceleración de la expansión industrial en los setenta", en: *Investigación Económica*, núm. 150, vol. xxxviii, México, octubre-diciembre de 1979.
- . "Inflación: la experiencia de la década de los setenta", en: Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México, FCE, 1981.

- Rozvar, F. "Análisis de las tendencias de la distribución del ingreso en México (1958-1977)", en: *Economía Mexicana*, núm. 3, México, CIDE, 1981.
- Ruiz Nápoles, Pablo. "Desequilibrio externo y política económica en los setenta", en: *Investigación Económica*, núm. 150, vol. xxxviii, México, octubre-diciembre de 1979,
- Sepúlveda Amor, Bernardo y Antonio Chumacera. *La inversión extranjera en México*. México, FCE, 1973.
- Sigmund, P. "The regulation of foreign investment in Mexico and its impact on income distribution", en: Pedro Aspe y P.E. Sigmund, *The political economy of income distribution in Mexico*. New York, Holmes and Meier, 1984.
- Tello, Carlos. "Las utilidades, los precios y los salarios: los años recientes", en: *Investigación Económica*, núm. 150, vol. xxxviii, México, octubre-noviembre de 1979.
- Tello, Manuel. *La política exterior de México*. México, FCE, 1975.
- Torres Gaytán, Ricardo. *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*. México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Velasco Fernández, Ciro. "El gasto público de los setenta", en: *Investigación Económica*, núm. 150, vol. xxxviii, México, octubre-diciembre 1979.
- Villarreal, René. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*. México, FCE, 1988.
- y Norma Villarreal, "Las empresas públicas", en: Gerardo Bueno (comp.), *Opciones de política económica en México*. México, Tecnos, 1977.
- Ward, Meter. *Welfare politics in Mexico*. London, Allen and Unwin, 1986.
- Wilkie, James W. *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. México, FCE, 1978.
- 1.6. Población, territorio y economía
- Alba, F. *La población de México: evolución y dilemas*. México, El Colegio de México, 1977.
- Altimir, Ó. "La medición de la población económicamente activa de México, 1950-1970", en: *Demografía y Economía*, 8 (1), 1974.

- Bataillon, C. *Espacios mexicanos contemporáneos*. México, FCE, Fideicomiso Historia de las Américas, 1997.
- . *Regiones geográficas en México*. México, Siglo XXI Editores, 1988.
- Benítez Zenteno, R. y G. Cabrera Acevedo. *Proyecciones de población de México 1960-1968*. México, Banco de México, 1966.
- Benítez Treviño, H. "Elementos de una política de población: el caso de México", en: *Población y desarrollo social*. México, Asociación Mexicana de Población (comps.), 1977.
- Carrillo Flores, Antonio (ed.). *Diálogos sobre Población*. México, El Colegio de México, 1974.
- Figuroa Campos, B. (comp.). *La fecundidad en México, cambios y perspectivas*. México, El Colegio de México, 1989.
- Martínez Manatou, J. (ed.). *La revolución demográfica en México, 1970-1980*. México, IMSS, 1982.
- Méndez Silva, Ricardo. *El mar patrimonial en América Latina*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974.
- Mier y Terán, M. y C. Rabell Romero. "Fecundidad y grupos sociales en México, 1971-1977", en: *Los factores del cambio demográfico en México*. México, IISUNAM/Siglo XXI Editores, 1984.
- Moya Palencia, Mario. "Discurso del Secretario de Gobernación, Lic. Mario Moya Palencia, al instalarse el Consejo Nacional de Población", en: *Demografía y Economía*, 8, núm. 2, 1974.
- Ortiz, Federico. *Los puertos mexicanos*. México, FCE, 1976.
- Singer, P. *Dinámica de la población y desarrollo*. México, Siglo XXI Editores, 1971.
- Torres, F. "Legislación sobre desarrollo urbano", en: *Comercio Exterior*, México, marzo de 1976.
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal. *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México, El Colegio de México, 1976.
- Urquidi, V. y J.B. Morelos (comps.). *Población y desarrollo en América Latina*. México, El Colegio de México, 1979.
- Valdés, L.M. "Ensayo sobre política de población, 1970-1980", en: *Economía y Demografía*, xiv, núm. 4 (44), 1980.

Villafuerte, Carlos. *Ferrocarriles*. México, FCE, 1969.

Zavala de Cossío, M.E. “Algunas interrelaciones entre desarrollo económico y crecimiento de la población”, en: *Investigación Demográfica en México*. México, Conacyt, 1982.

2. Gubernamentalidad

Allies, P. *L'Invention du territoire*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1980.

Alonso, W. y P. Starr (eds.). *The politics of numbers*. New York, Russell Sage Foundation, 1987.

Barry, A. “Lines of communication and spaces of rule”, en: A. Barry, T. Osborne y N. Rose, (eds.), *Foucault and Political Reason, Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. London, The University of Chicago Press, 1996.

Barry, A. *Political Machine : Governing a Technological Society*. Athlone, 2001.

----, T. Osborne y N. Rose, (eds.), *Foucault and Political Reason, Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. London, The University of Chicago Press, 1996.

Beck, U. *Risk society: towards a new modernity*. London, Sage, 1992.

Bell, V. “Governing childhood: neoliberalism and the law”, en *Economy and Society*. 22 (3), 1993, 390-405.

Bevis, Ph., M. Cohen and G. Kendall. “Archaeologizing genealogy: Foucault and the economy of austerity”, en: *Economy and Society* 18 (3), 323-345, 1989.

Burchell, D. “The mutable minds of particular men: the emergence of “economic science” and contemporary economic policy”, en: M. Dean and B. Hindess (eds.). *Governing Australia: studies in rationalities of government*. Melbourne, Cambridge University Press, 1998.

Burchell, G., C. Gordon, y P. Miller (eds.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, England, 1991.

Castel, R. *Les métamorphoses de la question social. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard, 1995.

- Cruikshank, B. "The will to empower: technologies of citizenship and the war on poverty", en: *Socialist Review* 23 (4), 1994, 29-55.
- Dandeker, Ch. *Surveillance, power and modernity*. Cambridge, Polity Press, 1991.
- de Gaudemar, J. P. *El orden y la producción. Nacimiento y formas de la disciplina en la fábrica*. Madrid, Editorial Trotta, 1991.
- . *La movilización general*. Madrid, Ediciones La Piqueta, 1986 (Col. Genealogía del poder, núm. 6).
- . *Mobilité du travail et accumulation du capital*. Maspero, 1976 (Col. Paris, Economie et socialisme).
- Dean, M. *The constitution of poverty: toward a genealogy of liberal governance*. London, Routledge, 1991.
- . "Governing the unemployed self in an active society", en: *Economy and Society* 24 (4), 1995, p. 559-583.
- . "Normalizing democracy: Foucault and Habermas on law, liberalism and democracy", en: S. Ashenden y D. Owen (eds.), *Foucault contra Habermas: recasting the dialogue between genealogy and critical theory*. London, Sage, 1999.
- . *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London, Sage Publications, 1999.
- y B. Hindess (eds.). *Governing Australia: studies in rationalities of government*. Melbourne, Cambridge University Press, 1998.
- Deleuze, G. *Foucault*. Buenos Aires, Paidós, 1985.
- Donzelot, J., "The mobilization of society", en: G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*. England, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.
- . *L'invention du social, Essais sur le declin des passions politiques*. Paris, Fayard, 1984.
- . "The mobilization of society", en: G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*. England, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.
- . *La policía de las familias*. Madrid, Pre-textos, 1977.
- . *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*. Paris, Esprit, 1986.
- et al. *Face a l'exclusion*. Paris, Esprit, 1991.

- Driver, F., «Political geography and state formation: a disputed territory», en: *Progress in Human Geography*. 15, (3), 1991.
- . “Bodies in space: Foucault’s account of disciplinary power”, en: C. Jones y R. Porter (eds.), *Re-Assesing Foucault*. New York, Routledge, 1992.
- Ericson, R. y Sther, N. *Governing modern societies*. Toronto, University of Toronto Press, 2000.
- Ewald, F. “Norms, discipline and the law”, en: R. Post (ed.), *Law and the order of culture*. Berkeley, University of California Press, 1991.
- ,----. “Gubernamentalidad”, en: M. Foucault, *et al. Los espacios de poder*. Madrid, Editorial La Piqueta, 1981 (Col. Genealogía del poder, núm. 6).
- . “Sécurité, territoire et population”, en: M. Foucault, *Résumé des cours, 1970-1982*. Paris, Julliard, 1989.
- . “Naissance de la biopolitique”, en: M. Foucault, *Résumé des cours, 1970-1982*. Paris, Julliard, 1989.
- . “*Omnes et singulatim*: hacia una crítica de la razón política”, en: M. Foucault, *La vida de los hombres infame*. Madrid, Editorial La Piqueta, 1990 (Col. Genealogía del poder, núm. 18).
- . *De la gouvernementalité*. Paris, Editons Du Seuil, 2 cassettes, 1994.
- . *Genealogía del Racismo, De la guerra de razas al racismo de Estado*. Presentación de Tomás Abraham, traducción de Alfredo Tzveibely, Colección Genealogía del Poder, núm.21, Dirigida por Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría, Madrid, Ediciones de la Piqueta. 1997.
- Frankel, B. “Confronting neoliberal regimes: the post-Marxist embrace of populism and realpolitik”, en: *New Left Review* 226, 1997, p. 57-92.
- Fraser, N. “From redistribution to recognition?: dilemmas of justice in a ‘post-socialist’ age”, en: *New Left Review* 212, 1995, p. 68-93.
- Gandy, O. *The Panoptic sort: towards a political economy of information*. Boulder, Westview, 1993.
- Gordon, C. “Governmental rationality: an introduction”, en: G. Burche-ll, C. Gordon, y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governm-entality*. England, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.

- Hacking, I. "Bio-power and the avalanche of printed numbers", en: *Humanities in Society*, núm. 5 (3.4), 1982.
- . *El surgimiento de la probabilidad*. Barcelona, Gedisa Editorial, 1995.
- . *The taming of chance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- . *¿La construcción social de qué?* Barcelona, Paidós, 2001.
- Hannah, M.G. *Governmentality and the mastery of territory in nineteenth-century America*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Hänninen, S. y J. Vähämäki (eds.). *The displacement of social policies*. SoPhi, Jvaskilä, 2000.
- Hindess, B. *Sociological Theories of the Economy*. Holmes y Meier, 1978.
- . *Freedom, equality and the market*. Tavistock, London, 1987.
- . *Political Choice and Social Structure*. Edward Elgar, 1989.
- . "Politics and governmentality", en: *Economy and Society* 26 (2), 1997, p. 257-272.
- . *Reactions to the Right*. London, Routledge, 1990.
- . "Liberalism, socialism and democracy: variation on a governmental theme", en: A. Barry, T. Osborne y N. Rose, (eds.). *Foucault and Political Reason, Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. London, The University of Chicago Press, 1996.
- Hindess, B. "Neo-liberalism and the national economy", en: M. Dean and B. Hindess (eds.) *Governing Australia: studies in rationalities of government*. Melbourne, Cambridge University Press, 1998.
- Hindess, B., "Divide and govern", en: R. Ericson y N. Sther (eds.). *Governing modern societies*. Toronto, University of Toronto Press, 2000.
- Hirschman, A. *Retóricas de la intransigencia*. México, FCE, 1992.
- Hirst, P. *Associative democracy: new forms of economic and social governance*. Cambridge, Polity Press, 1993.
- . *Law, socialism and democracy*. London, Allen y Unwin, 1986.
- y G. Thompson. *Globalization in Question*. London, Polity Press, 1999.
- Hopwood, A. y P. Miller (eds.). *Accounting as social and institutional practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

- Hunt, A. "Governing the city: liberalism and early modern modes of government", en: A. Barry, T. Osborne y N. Rose, (eds.). *Foucault and Political Reason, Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. London, The University of Chicago Press, 1996.
- . *Governing of the consuming passions: a history of sumptuary regulation*. London, Macmillan, 1995.
- y G. Wickman. *Foucault and law: towards a new sociology of law as governance*. London, Pluto, 1994.
- Hunter, I., "Uncivil society: liberal government and the deconfessionalisation of politics", en M. Dean and B. Hindess (eds.). *Governing Australia: studies in rationalities of government*. Melbourne, Cambridge University Press, 1998.
- Kelly, M. *Critique and Power: Recasting the Foucault/Habermas Debate* (Studies in Contemporary German Social Thought). Cambridge, MIT Press, 1994.
- Kooiman, J. (ed.). *Modern governance: new government-society interactions*. London, Sage, 1993.
- Koivusalo, M. "Biopolitical displacement and the antinomies of biopolitical reason", en S. Hänninen y J. Vähämäki (eds.), *The displacement of social policies*. Jvaskilä, SoPhi, 2000.
- Lash, S. y J. Urry. *Economies of signs and spaces*. Cambridge, Polity, 1994.
- Lauther, B. *L'Etat et le social*. Paris, GREITD-IEDES, 1993 (mimeo),
- Lipietz, A. *Elegir la audacia. Una alternativa para el siglo XXI*. Madrid, Editorial Trotta, 1997.
- Lipietz, A. *L'Affaire de tous, initiatives locales et solidarité*. Paris, Syros, 1987.
- . *Le monde enchanté, De la valeur à l'envol inflationniste*. 1983.
- Marsden, R. *The Nature of Capital: Marx After Foucault*. London, Routledge, 1999.
- McKinley, A. and K. Starky (eds.). *Foucault, Management and Organization Theory: From Panopticon to Technologies of Self*. London, Sage, 1997.
- Meuret, D. "A political genealogy of political economy", *Economy and Society* 17 (2), 1998, p. 225-250.

- Miller, P. "Accounting and objectivity: the invention of calculation selves and calculable spaces", en: A. Megill (ed.), *Rethinking Objectivity*. Durham, Duke University press, 1994, p. 239-264.
- . "Governing the calculable person", en: A. Hopwood y P. Miller (eds.), *Accounting as social and institutional practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 98-115.
- y N. Rose. "Governing economic life", en: *Economy and Society*, núm. 19 (1), 1990.
- O'Malley, P., L. Weir y C. Shearing. "Governmentality, criticism, politics", en: *Economy and Society* 22 (3), 1993, 345-356.
- Olivier-Martin, F. *La Police Économique de l'Ancien Régime*. Paris, Loyal, 1988.
- Pearce, F., y Tombs, S. "Hegemony, risk and governance: 'social regulation' and the American chemical industry", en: *Economy and Society* 25 (3), 1996, 428-454.
- Perlman, M. "Political purpose and the national accounts", en: W. Alonso y P. Starr (eds.), *The politics of numbers*. New York, Russell Sage Foundation, 1987.
- Polany, K. *La gran transformación*. México, FCE, 1992.
- Poovey, M. *A History of the Modern Fact: Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*. Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- Power, M. *The audit explosion*. London, Demos, 1994.
- . "The audit society", en: A. Hopwood y P. Miller (eds.), *Accounting as social and institutional practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 299-316.
- . *The audit society: rituals of verification*. Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Procacci, G. "Poor citizens: social citizenship and the crisis of the welfare state", en S. Hänninen (ed.), *The displacement of social policies*. Jvaskilä, SoPhi, 1998 p: 7-30.
- . *Gouverner la misère*. Paris, Seuil, 1993.
- Rosanvallon, P. *L'Etat en France. De 1789 à nos jours*. Paris, Éditions du Seuil, 1982.

- . *La nouvelle question sociale*. Paris, Éditions du Seuil, 1989.
- . *Le Liberalisme économique. Histoire de l'idée de marché*. Paris, Éditions du Seuil, 1989.
- . *Le moment Guizot*. Paris, Gallimard, 1985.
- . *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*. Paris, Gallimard, 1992.
- . *Misère de l'économie*. Paris, Éditions du Seuil, 1983.
- y J. P. Fitoussi. *Le nouvel âge des inégalités*. Éditions du Paris, Seuil, 1996.
- Rose, N., "Governing by numbers", en: *Accounting, Organization and Society*, núm. 16 (7), 1991.
- . "Governing 'advanced' liberal democracies", en: G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*. England, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.
- . "Governing the enterprising self", en: P. Heelas and P. Morris (eds.), *The Values of the enterprise culture: the moral debate*. London, Routledge, 1992, p. 141-164.
- . "Government, authority and expertise in advanced liberalism", en: *Economy and Society*, núm. 22 (3), 1993.
- . "The death of the social? Re-figuring the territory of government", *Economy and Society* 25 (3), 1996, 327-356.
- . *Powers of Freedom. Reframing political thought*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- . "Governing liberty", en: R. Ericson y N. Sther, N., *Governing modern societies*. Toronto, University of Toronto Press, 2000.
- y P. Miller, "Political power beyond the state: problematics of government", en: *British Journal of Sociology*, núm. 43 (2), 1992.
- Senellart, M., et al. *La raison d'Etat. Politique et rationalité*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- . *Machiavélisme et raison d'Etat*. Paris, Presses Universitaires de France, 1994.
- . *Les arts de gouverner*. Paris, Éditions de Seuil/Des Travaux, 1995.
- et al. *Raison et déraison d'Etat*. Paris, Presses Universitaires de France, 1994.

- Sigley, G. "Governing chinese bodies": the significance of studies in the concept of governmentality for the analysis of government in China", en: *Economy and Society* 25 (4), 1996, p. 457-482.
- Skinner, Q. *Liberty before liberalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Starr, P. y R. Corson. "Who will have the numbers?: the rise of the statistical services industry and the politics of public data", en: W. Alonso y P. Starr (eds.), *The politics of numbers*, New York, Russell Sage Foundation, 1987, p. 425-448.
- Stentson, K. "Beyond histories of the present", en: *Economy and Society* 27 (4), 1998, p. 333-352.
- . "Community policing as governmental technology", en: *Economy and Society* 22 (3), 1993, 379-389.
- Thérèt, B. *Régimes économiques de l'ordre politique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- Thompson, G. "Where goes economics and the economies?", en: *Economy and Society*, 26, 4, 1997, p. 599-610.
- Tribe, K. *Genealogies of capitalism*. London, Macmillan, 1981.
- . *Governing economy: the reformation of german economic discourse, 1750-1840*. Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- . *Strategies of economic order: german economic discourse 1750-1950*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- . *State Formation in Early Modern Europe*. Longman, Addison Wesley 2001.
- Tully, J. *Strange multiplicity: constitutionalism in an age of diversity*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Vähämäki, J. "Displacing the means of political control", en: S. Hänninen y J. Vähämäki (eds), *The displacement of social policies*. Jvaskilä, SoPhi, 2000.

DOCUMENTOS

- Banco de México. *Estadísticas históricas de precio.*, México, 1982.
- . *Acervo Histórico.* 1987.
- . *Informes, 1970-1976.* México,
- . *Indicadores económicos,* México, varios años.
- Banco Mundial. *The economy of Mexico: a basic report.* Washington, 1973.
- Cámara de Diputados. *Diario de los Debates.* México, varios años.
- Cámara de Senadores. *Minuta del Senado.* México, varios años.
- Coordinación General del Sistema Nacional de Información. *Estadísticas vitales, los niveles de la fecundidad en México, 1960-1974.* SPP, Junio de 1978. Serie 1. núm.3.
- Decreto Echeverría para la Infancia y la familia, Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia. México, 1976.
- INEGI. *Sistema de cuentas nacionales de México: principales variables macroeconómicas: periodo 1970-1982.* México, 1983.
- . *Estadísticas históricas de México.* 1985.
- . *Sistema de cuentas nacionales de México, 1960-1985.* México, 1987.
- Presidencia de la República, *Informes Presidenciales, 1970-1993.* México, 1994.
- SCT. *Comunicaciones y transportes, 1970-1976,* México, 1976.
- SEP. *Cuatro años de labor educativa, 1970-1974.* México, SEP, 1974.
- . *Política educativa: acciones más relevantes, 1970-1975.* México, SEP, 1975.
- SHCP. *Datos de 1965-1976.* Dirección de Estadísticas Hacendarias, México, 1982.
- . *Deuda externa pública mexicana.* México, FCE, 1988.
- SSA. *Plan Nacional de Salud,* tres volúmenes, México, 1974.
- SPP/Conapo/Centro Latinoamericano de Demografía. *México, estimaciones y proyecciones de población 1950-2000.* Dirección General de Estadística, 1982.
- SPP. Coordinación General del Sistema Nacional de Información: *Encuesta Mexicana de Fecundidad,* vol.1, México, 1979.
- Secretaría de la Presidencia. *Manual de Organización del gobierno federal.* México, varios años.

DISCOS COMPACTOS

Cámara de Diputados. *La legislación federal*. México, Universidad de Colima, SIABUC, 1992.

Facultad de Economía, UNAM. *Investigación Económica*. 4 discos, México, 1994.

Instituto Mexicano de Comercio Exterior. *Comercio Exterior, 1973-1993*. México-Colima, 1994.

Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación, 1917-1992*. 6 discos, México, 1994.

Esta primera edición de *Un frío monstruo racional.*
El populismo en tiempos de Echeverría (tomo 2)
estuvo a cargo de la Subdirección de Fomento Editorial de la Dirección
de Difusión y Extensión Universitaria de la Universidad Pedagógica Nacional
y se terminó de imprimir en enero de 2006, por encargo de la
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos,
en los talleres de Serna Impresos, S.A. de C.V.,
con domicilio en Av. Del Marqués No. 8-A,
Col. Parque Industrial Bernardo Quintana,
C.P. 76246, Querétaro, Qro.
El tiraje fue de 1 000 ejemplares